

7



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

---

**“ANÁLISIS SOBRE LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LAS  
AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES FRENTE A LOS  
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN EL ESTADO DE  
MEXICO.”**

**T É S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**ANTONIO RICO GONZÁLEZ**

**ASESOR DE TESIS: LIC. VIRGINIA REYES MARTÍNEZ**

**ABRIL, 2014.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## Dedicatorias

*Gracias*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México.*

*A Facultad de Estudios Superiores Acatlán.*

*Gracias a Dios,*

*Por permitirme vivir y conocer el mundo*

*A mis padres (q.e.p.d)*

*A ellos que me enseñaron, los valores y la rectitud que debe tener una persona de bien, donde quiera que estén, gracias.*

*A mi esposa*

*Compañera en mi vida, consejera, amiga y confidente a quien le debo su apoyo incondicional para poder llevar con pasos firmes mi vida.*

*Lic. Arturo Ugalde Meneses*

*Amigo en mi vida política, sindical y a quien le debo mucho de lo que soy ahora mi gratitud y respeto por siempre.*

*A mis hijos y nietos*

*Silvia, Cinthya, Erika, Ricardo, Marco Antonio, Mariana, Paula, Valeria y Valentina, la frase de mi padre hoy se las heredo "Querer es Poder, el hecho de triunfar no consiste en vencer siempre, sino en nunca caer en el desánimo" Napoleón Bonaparte.*

*A todos los integrantes del sínodo, distinguidos catedráticos, que han tenido a bien contribuir con su sabiduría en la elaboración del presente trabajo. Gracias.*

## ÍNDICE

Introducción.....	0
-------------------	---

### CAPITULO I

#### EL MUNICIPIO Y LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL

1.1 Antecedentes del Municipio.....	8
1.1.1 Época Prehispánica .....	12
1.1.2 Época la Conquista.....	14
1.1.3 Constitución de Cádiz (1812).....	16
1.1.4 Pacto Federado (1824). .....	18
1.1.5 Siete Leyes (1836).....	18
1.1.6 Bases Orgánicas (1843). .....	19
1.1.7 Constitución de 1857. ....	20
1.1.8 Constitución de 1917. ....	21
1.1.9 Decretos de 1983 y 1999 .....	23
1.2. Reformas al artículo 115 constitucional.....	27
1.3 Concepto de Municipio .....	29
1.4 Naturaleza Jurídica .....	35
1.5 Marco Legal .....	37
1.6 Facultades y Atribuciones .....	40
1.7 La Autonomía Municipal.....	60
1.7.1 Concepto de Autonomía .....	64
1.7.2 Elementos de la autonomía y sus alcances en el ámbito municipal .....	65

### CAPITULO II

#### LOS SERVIDORES PUBLICOS Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2.1 Concepto de Servidor Público.....	67
---------------------------------------	----

2.2 Marco Jurídico los Servidores Públicos.....	70
2.3 Naturaleza jurídica de los Servidores públicos.....	71
2.3.1 Por elección popular .....	74
2.3.2 Por designación. ....	75
2.4 Facultades de los servidores públicos.....	75
2.5 Concepto de administración pública.....	81
2.5.1 Elementos de la administración pública.....	81
2.6 La administración pública y el Estado. ....	83

### **CAPITULO III**

#### **LA RESPONSABILIDAD LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE MÉXICO**

3.1 La Responsabilidad.....	85
3.2 Procedimiento Administrativo .....	92
3.2.1 Marco Jurídico .....	108
3.3 Análisis de la Ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado de México y Municipios.....	112
3.3.1. Análisis de las autoridades auxiliares municipales.....	115
3.4 Autoridad Competente en Procedimiento Administrativo. ....	122
3.5. Procedimiento de información previa .....	124
3.6. Procedimiento Administrativo Común .....	125
3.7. Procedimiento Administrativo Disciplinario.....	129
3.8. Procedimiento Administrativo Resarcitorio .....	132
3.9 Eficacia.....	139

## **CAPITULO IV**

### **VIOLACION A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL POR LA LEY DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS**

4.1 La autonomía municipal y los procedimientos administrativos disciplinarios.....	141
4.2 La garantía de audiencia.....	145
4.3 La garantía de legalidad.....	145
4.4 Análisis de la controversia constitucional.....	146
4.5 Pacto de San José.....	168
4.6 Incidencia de las reformas Constitucionales sobre los Derechos Humanos, en los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos.....	169
Conclusiones.....	171
Bibliografía.....	175
Anexos.....	

## **Introducción**

En el presente trabajo me fijé como objetivo el poder determinar que las autoridades auxiliares de la administración pública municipal en el Estado de México, tales como los Delegados, Subdelegados, COPACI, COCICOVI, entre otras, son entes que al crearse es por medio de la elección que hacen los ciudadanos en las colonias, con lo cual se convierten estas figuras en elementos que apoyan en su gestión al municipio en particular, pues son aún más cercanas a los problemas focalizados por zonas determinadas dentro del territorio municipal.

Sin embargo, de acuerdo a la naturaleza con la que cuentan estas nuevas figuras política, son consideradas como autoridades, de tal suerte que pasan a formar parte de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, situación que es sui generis, en virtud de que no cobran ningún tipo de monto por concepto de salario o emolumento, es honorífico su cargo, lo cual deja muchas cosas al libre albedrío del ente municipal, entre ello está el carácter de operadores políticos.

Ahora bien, es cierto que la administración público requiere para su funcionamiento de los servidores públicos que permitan al Estado desarrollar su cometidos y que en la especie lo es el bien colectivo, sin embargo; no basta con pretender que el individuo se porte bien en el desarrollo de sus actividades, de tal suerte que dentro del marco constitucional encontramos al artículo 108, 109 y 113, que determinan los alcances de esta figura y hasta dónde puede llegar en un momento determinado a cometer conductas irregulares, ilícitas o incluso fraudulentas, estableciendo la facultad para que los Estados integrantes generen sus propias normas y sancionen bajo su criterio estas conductas.

Y es así como encontramos que en el Estado de México, se crea la Ley Orgánica Municipal, que considera a los Órganos Auxiliares como parte

integrante de la estructura que en algún momento pudiera tener cualquier Ayuntamiento, pero además existe la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, que será la encargada de regular las conductas del servidor público, requiriendo que se cumplan los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Y lo hará a través de los procedimientos conocidos como disciplinario y resarcitorio, que buscan hacer cumplir todos y cada uno de los principios antes señalados.

Finalmente, puedo señalar que el marco jurídico que regula a los procedimientos administrativos, es inconstitucional y es así porque tal como se apunta en el cuarto capítulo encontramos que hasta existen controversias constitucionales que han buscado establecer las limitaciones que debe tener el Estado de México, frente a los Municipios en el ámbito de la responsabilidad de sus servidores públicos, ya sea de elección popular o por designación, y ello es así en virtud de la violación a la autonomía municipal. De ahí que se deben de respetar las competencias y la autonomía de los entes municipales, para una mejor armonía constitucional y administrativa.



## CAPITULO I

### EL MUNICIPIO Y LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL

#### 1.1 Antecedentes del Municipio.

El municipio surge por la necesidad de sedentarización del poder público para el ejercicio de sus facultades y atribuciones de una manera cercana con sus habitantes y así poder ser eficaz en el manejo de los intereses comunes de su población. De tal suerte que el municipio es la base de la división territorial y de la organización político-administrativa de una la nación.

En la cultura griega no se dio institución próxima al municipio, como lo afirma Rowe quien señala lo siguiente:

*“la ciudad de Atenas parece haber carecido de la delicada coordinación de autoridades que caracteriza nuestro sistema moderno”<sup>1</sup>*

La palabra municipio fue utilizada por primera vez en la civilización romana; proviniendo del vocablo *municipium* que significa el trabajo de la ciudad<sup>2</sup>, por lo que la historia del municipio se inicia en Roma, ya que aquí se tuvo un verdadero régimen municipal y lo implanto en las ciudades conquistadas. En roma, el vocablo *municipium*, tiene tres aspectos<sup>3</sup>:

1. Equivale a una población fortificada; debido a que los romanos extendían sus dominios y por ello se encontraban con pueblos asentados dentro de sus fortificaciones, llamando los romanos a estos pueblos *mancipia*, también encontraba a pueblos asentados libremente en el campo (sin fortificaciones), a los que denominaba *fundus o ager*.

---

<sup>1</sup> Rowe, “El régimen municipal de la ciudad moderna”. México, p 36.

<sup>2</sup> Gámiz Parral, Máximo N., “Derecho constitucional y Administrativo de las Entidades federativas”. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2000, p 335.

<sup>3</sup> Vázquez, Héctor, “El nuevo municipio mexicano”. México, p 40.

2. Refiere al cargo de autoridad que se posee dentro de una población; esto porque en el mismo vocablo se encuentra la voz *manus eris* que significa “cargo, oficio o autoridad”. Y los dirigentes romanos reconocían la autoridad de los *munícipes*.
  
3. Equivale a los habitantes de las poblaciones.

Munro comenta que Roma fue la ciudad más poblada (lo cual resulta obvio por su tendencia a expandirse) y mejor gobernada del mundo, que en su mejor tiempo tenía una población de un millón doscientos mil habitantes aproximadamente, por lo que se tenían que resolver problemas de tránsito, construcción, abastecimiento de agua, drenaje, salubridad, de policía, etc.<sup>4</sup>

Durante la monarquía se crea el senado que en un comienzo estaba constituido por cien personas. Con el segundo rey Numa Pompilio organizó la religión mediante el establecimiento de colegios sacerdotales y la construcción de templos; corrige el calendario al aumentar los meses de enero y febrero. Tulio Ostilio realiza las primeras organizaciones militares. Tarquino Prisco o el antiguo se destacó por ser un rey guerrero y constructor sobre todo en materia urbana porque construía el sistema de cloacas y desagüe de la ciudad. Serbio Tulio implanta una reforma con la cual divide la población en cuatro tribus y establece un censo con fines económicos y militares. En esta etapa existía un régimen aristocrático, el régimen político de Roma se repartía entre el rey, el senado y los comicios. El rey era el jefe único y vitalicio elegido por representación popular inicialmente y posteriormente designado por su antecesor con la aprobación del senado; entre sus atribuciones detentaba el mando político y militar supremo, la administración económica, fungía como sacerdote era considerado el máximo intérprete de la voluntad de los dioses, sin embargo, sus facultades estaban limitadas por el senado, los comicios, *la gens* y la familia.

En cuanto el senado era el cuerpo consultivo del rey y se integraba por un grupo de ancianos, dentro de las atribuciones de este estaba aprobar las resoluciones de los comicios.

---

<sup>4</sup> Munro en Dela Garza, Francisco, “El municipio. Historia, naturaleza y gobierno”. México, p 10.

Los comicios eran asambleas en las que el pueblo ejercitaba sus derechos. Inicialmente había tres clases de comicios:

- Comicios por curias: creados por Rómulo y eran representados por las tribus, además intervenían en las ceremonias de elección del rey. Fue la forma más antigua de agrupación de los ciudadanos. Las asambleas de la curias eran la reunión de todos los ciudadanos (patricios y plebeyos).<sup>5</sup>
- Comicios calados: tenían un carácter religioso y se dedicaban a las cuestiones testamentarias.
- Comicios centuriados: es la parte de la población que presta el servicio militar dentro y fuera de la ciudad.
- Comicios tribales: nacen a finales de la monarquía y principios de la república, constituían el agrupamiento del pueblo para fines electorales.

Por otra parte las *gens* era la forma básica de organización político-social, considerada como un conjunto de familias que descendían o creían descender de un antepasado en común. Las características de cada *gens* se determinaba por un nombre, divinidades, decretos, costumbres, intereses y territorio en común. Dadas las características de las *gens* podemos afirmar que es aquí donde se dan los primeros indicios del municipio.

En la etapa de la República el lujo y el progreso agravan los problemas político-sociales. En el año 123 a.c. se origina una guerra civil que duró 100 años. En esta etapa surgen las magistraturas; fusión de las clases sociales y el surgimiento de la Ley de las XII Tablas.

---

<sup>5</sup> Díaz Gómez, María Elisa y Flores Díaz, Sergio, “Antología de Derecho Romano” libro electrónico <http://www.themis.umich.mx/mambo/media/antologias/AntologiaDerechoRomanoElisaDiazGomez.pdf>, p 6.

Durante este periodo el senado adquiere gran importancia, ya que su opinión era considerada en todas las cuestiones importantes y ya eran aceptados los plebeyos en este cuerpo consultivo. En cuanto a los comicios, por curias pierden importancia y solo intervienen en cuestiones de adopción y testamentos. Funcionan sin la participación efectiva de los ciudadanos y siempre se reunían bajo la dirección del jefe de la iglesia. En los comicios por tribus se agrupan en un criterio territorial, en razón de su domicilio. Las funciones político-legislativas. En lo que corresponde a los magistrados estos sustituyen al rey, son dos magistrados llamados cónsules que eran los jefes civiles y militares del Estado elegidos por los comicios, con duración de un año en su cargo.

Las magistraturas eran elegidas por el pueblo reunido en comicios, integrada por varias personas, no percibían gratificación y los poderes del magistrado se concretaban en el *imperium* y *potestas*. Se clasificaban en patricias (cónsul, censor y pretor) y en plebeyos (ordinarias y extraordinarias) y curules y no curules.<sup>6</sup>

Durante el imperio las funciones de las magistraturas, el senado y los comicios fueron absorbidas por el emperador.

De lo anterior concluimos que la municipalidad fue una forma adoptada por Roma en ciertas ciudades conquistadas, que aunque se encontraban en situación de subordinación, conservaban cierta autonomía, que se obtenía con la adquisición de cierto grado de ciudadanía y libre organización administrativa, constituyendo así los *municipia*.

La organización y administración del municipio romano estuvo a cargo de la *Curia* y del *Comicio* o asamblea del pueblo en sus inicios como ya lo vimos y la situación cambio en el imperio.

En México al igual que en Roma el municipio nace de la forma social típica de agrupación prehispánica, que tras la conquista y diversos acontecimientos que se dan. En pocas palabras es una fusión entre las instituciones y formas de

---

<sup>6</sup> Sáenz Gómez y Salcedo, José María, *“Derecho Romano I”*. Limusa, México, pp. 52 y 53.

organización nativas con el sistema español de cabildo. Cabe señalar que las primeras fueron determinantes en la consolidación del municipio mexicano.

Antes que nada realizaremos un breve recorrido en Roma como el antecedente próximo al municipio para después entrar en los antecedentes mexicanos sobre la creación la figura de la municipalidad, así como su evolución, facultades y atribuciones a través del tiempo, además de las similitudes con la estructura del municipio en la actualidad.

### 1.1.1 **Época Prehispánica.**

El antecedente más remoto del municipio se halla en la necesidad del ser humano de agruparse para su propia protección, fundándose el municipio en grupos de individuos o familias, ligadas entre sí por algún tipo de vínculo (hábitos, propiedades comunes, cargas compartidas y todo aquello que contribuye a consolidar una sociedad natural).

En esta época, los antecedentes la figura municipal los encontramos en los *Calpullis*<sup>7</sup>; Lewis H. Morgan asevera que los aztecas crean ciertas instituciones para atender las exigencias del crecimiento de la vida local.

Ya que en el México prehispánico los nexos políticos estaban manifestados a través de alianzas. Siendo su prioridad principal la explotación la tierra, por lo que en esta época el municipio tenía una función prioritariamente agrícola, autónoma y autosuficiente en términos alimenticios y financieros.

Además el *Calpulli* tenía su propio gobierno, por lo que se le puede considerar como una organización política que realizaba funciones sociales, económicas y militares. Este se ocupaba de la ejecución de obras públicas, el servicio de agua, urbanización, el reparto de la tierra, impartición de justicia y la organización de

---

<sup>7</sup> Centro Nacional de Estudios Municipales, *“El Municipio Mexicano”*. Secretaria de Gobernación, México, 1985, p 92.

festividades.<sup>8</sup>Estas últimas servían para dar identidad y cohesión a sus miembros.

El gobierno del *Calpulli* estaba formado por el consejo de ancianos, los cuales eran elegidos por todos los jefes de familia o varones siendo esta denominada *Pilli*,<sup>9</sup> siendo esta la primera instancia de gobierno y solo se encargaba de los asuntos de mayor trascendencia. Dicho consejo se encargaba de la designación de todos los funcionarios del *Calpulli*, de la imposición de cargas financieras, de la distribución de beneficios comunales y de tierras; el citado consejo era representado por el *Tlatoani*, el cual era elegido mediante asamblea en la que participaban los ciudadanos más representativos del *Calpulli*.<sup>10</sup> Todos los cargos del *Calpulli* eran vitalicios y estaban organizados la siguiente manera:

- a) *“El tecuhtli, responsable la milicia, adiestraba a los jóvenes y dirigía a las tropas en caso guerra.*
- b) *Los tequitlatos, dirigían los trabajos comunales.*
- c) *Los calpizques, recaudaban los tributos.*
- d) *Los tlacuilos, eran los cronistas la época.*
- e) *Sacerdotes y médicos hechiceros, estaban al cuidado del calpulli.”<sup>11</sup>*

El *Tlatoani* era considerado legislador, juez, jefe militar; así como también poseía la facultad de designar a la mayoría de los funcionarios y tenía a su cargo la administración de la ciudad.

El *Tlatoani* se auxiliaba del *Tlatocan* que era un cuerpo colegiado conformado por cuatro nobles, quienes fungían como los jueces de mayor jerarquía. También eran considerados como sucesores.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario, “Elementos jurídicos-históricos del municipio en México”. México, UNAM, 1979, p 25.

<sup>9</sup> Gamas Torruco, José, “El municipio mexicano (evolución, estructura y problemática en general)”, En Pensamiento Político, Número 10, Volumen III, p 192.

<sup>10</sup> Comsille C., Víctor Manuel, ABC del Municipio, En la revista “Contaduría y Administración”, Facultad de Contaduría de la UNAM, de Mayo a Junio de 19989, Numero 60, México, pp.17.

<sup>11</sup> <http://www.e-local.vgobh.mx/wb/ELOCAL/ELOC>

<sup>12</sup> Comsille C., Víctor Manuel, Op.Cit., p, 18

### 1.1.2 Época de la Conquista.

Con la llegada de los españoles al México prehispánico se da una unión entre el municipio español y el prehispánico. Los primeros ayuntamientos establecidos por los conquistadores se ocuparon de dictar normas para el trazo de las poblaciones y en regular la vecindad forzosa de los españoles.<sup>13</sup> La colonización de América se realizó a través de la institución municipal.

El sistema político instaurado en la Nueva España fue:

- *Un dispositivo central peninsular integrado por el Rey y el Consejo de las Indias.*
- *Un dispositivo central novohispano, constituido por el virrey y la audiencia.*
- *Un dispositivo provincial y distrital formado por los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores.*
- *Un dispositivo local, compuesto por los cabildos y sus oficiales.*<sup>14</sup>

Con las primeras ordenanzas dictadas por Felipe tocantes al descubrimiento, población y pasificación de las indias<sup>15</sup>, lo que benefició la instauración del modelo municipal español en la Nueva España, con lo que se justificó la colonización de América. Con la fundación del primer ayuntamiento instalado en La Villa Rica de la Veracruz, este fue el primer paso para la organización<sup>16</sup>, en un principio se dividió el territorio mediante los señoríos ya establecidos y en las partes en las cuales no había división la milicia se hacía cargo mediante capitulaciones reales.

Después se procedió a organizarse por provincias conformadas por pueblos, teniendo como cabecera una alcaldía mayor, estableciendo un cabildo ayuntamiento de manera obligatoria, la cual era la entidad de gobierno más pequeña de la administración pública novohispana, contando esta institución con

---

<sup>13</sup> Vallarta. Plata, José Guillermo, “El Municipio en México”, Libro electrónico <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/348/22.pdf>

<sup>14</sup> Miranda. José, “Las ideas y las instituciones políticas mexicanas”, México, Instituto de derecho comparado, 1952

<sup>15</sup> Antecedentes de las Ordenanzas de Felipe II en la ciudad de Sevilla, Archivo General de Indias, Libro General de las cosas que se despachan de oficio, 16 de septiembre de 1562, pp 67-93. En Vallarta. Plata, José Guillermo.

<sup>16</sup> Esquivel Obregón, Toribio, “Apuntes para la historia del derecho en México, México”, Polis, 1958, Tomo II, p 207.

dos tipos de cabildos: los cabildos de indígenas y el cabildo de españoles; el primero eran elegidos mediante la presencia del cura cada año y tenía a su cargo la recaudación y entregar los tributos a los españoles, distribuir el trabajo en cuanto a las construcciones o tareas agrícolas se refiere, cooperar en la evangelización y aprehender a delincuentes, esta figura desapareció tras el mestizaje. El segundo en un principio gozaba de cierta autonomía ante la metrópoli, después la perdieron tras ser considerados parte consultiva de la Corona de Castilla.<sup>17</sup> Así que los cabildos de españoles se encargaban de la ejecución de la justicia; los alcaldes ordinarios administraban; los regidores a las obras publicas.

A la caída de Tenochtitlán, Cortés fundó el segundo ayuntamiento, el cual fue instaurado en Coyoacán el 13 de agosto de 1521. Los primeros municipios surgidos en la colonia surgieron como una institución jurídico-política de dominación, como título legal de los conquistadores,<sup>18</sup> conformándose de la siguiente manera:

1. *El corregidor, y constaba de dos alcaldes ordinarios y regidores (de acuerdo al número de poblados);*
2. *Un alférez real;*
3. *Un procurador general;*
4. *Un alguacil mayor;*
5. *Un síndico y otros cargos independientes del cabildo como: los diputados de los pobres y los diputados de propios que fiscalizaban los fondos;*
6. *El obrero mayor;*
7. *Los diputados de fiestas;*
8. *Los diputados de policía;*
9. *Los de alhóndiga y pósito;*
10. *El contador;*
11. *El mayordomo;*
12. *Dos regidores llamados fieles ejecutores;*
13. *Un fiel encargado de marcar los pesos;*
14. *Un velador del matadero (inspector del rastro).<sup>19</sup>*

---

<sup>17</sup> Esquivel Obregón, Toribio, Op. Cit., p 240

<sup>18</sup> Ovalle Favela, José, “Algunas consideraciones sobre el municipio mexicano”, Revista de la Facultad de Derecho de México, México, vol. XXVIII, septiembre-diciembre, p 781.

<sup>19</sup> Ochoa Campos, Moisés, “La reforma municipal”, México, Porrúa, 1979, p 147



Los anteriores funcionarios atendían cuestiones ordinarias y las extraordinarias lo hacían en pleno. Por lo concerniente a la forma de elegirlos, inicialmente los jefes de expedición se autonobraban representantes del ayuntamiento o eran electos por sus compañeros, después por disposición de España los cargos e regidores, escribano de cabildo, alguaciles mayores, depositarios, y fieles ejecutores eran vendibles y renunciables, únicamente los alcaldes ordinarios eran elegidos por elección popular.

Posteriormente se instaura la figura de los intendentes, los cuales eran representantes directos de la corona, los cuales limitaron la independencia de la cual gozaban los ayuntamientos en gran medida en lo respectivo a las finanzas públicas. Dicha dependencia se empeoro en 1767 con el establecimiento en la Ciudad de México de una contaduría general, esta llevaba el control de todas la municipalidades. De esta manera el municipio estaría subordinado al Estado Español.

Los antecedentes del municipio en Francia, se dan con el decreto del 14 de diciembre de 1789 en la asamblea constituyente revolucionaria; dentro del artículo 49 se establece el puvior municipal;

### **1.1.3 Constitución Cádiz (1812)**

Las Constitución Cádiz formulo un nuevo marco jurídico en la organización política de México. Esta fue promovida por los españoles liberales y representa una etapa relevante en la evolución del municipio en términos jurídicos y políticos.

Esta Constitución en su artículo 309 establece la existencia de los ayuntamientos para el gobierno interno de los pueblos, los cuales estaban integrados por alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, los anteriores presididos el alcalde.

El número de los integrantes del ayuntamiento era en proporción al número de habitantes y era renovado cada año, mediante elección popular, dejando de

ser vitalicios los cargos. Además se establecía la no reelección, lo anterior estipulado en los artículos 312 y 314.

Los ayuntamientos tenían a su cargo la administración de los pueblos, la salubridad, el orden público, la beneficencia, los puentes, caminos vecinales, cárceles y en general todas las obras públicas de utilidad y ornato de carácter municipal. Aunque las anteriores están limitadas por la existencia de jefes políticos; debido a que dichos jefes eran quienes vigilaban y supervisaban a los ayuntamientos. En el artículo 323 de esta Constitución señala que los ayuntamientos estaban sujetos a la fiscalización de las diputaciones provinciales, especialmente al manejo de caudales públicos.

La Constitución de Cádiz creó en México la institución de los jefes políticos, los cuales actuaron durante el siglo XIX y la primera década del XX durante los cuales eran intermediarios entre los ayuntamientos y los gobernadores de los Estados.<sup>20</sup>

Con la promulgación del Plan de Iguala el 21 de febrero de 1821 se establece la Independencia del país y su forma de organización en una monarquía constitucional la cual reconoció la existencia de los ayuntamientos dejando subsistentes las normas establecidas en la Constitución española de Cádiz. En esta época el ayuntamiento se vio afectado por las finanzas públicas, se redujeron y suprimieron algunas de las contribuciones, por ende se dio una disminución de las fuentes de ingresos.

Uno de los aciertos de la Constitución de Cádiz es el reconocimiento y regulación del ayuntamiento como órgano de gobierno local, sin embargo la creación de jefes políticos centraliza la autoridad de los ayuntamientos y los deja sin autonomía.

---

<sup>20</sup> Ortega Lomelín, Roberto, *“El nuevo federalismo la descentralización”*, Porrúa, México, 1988, p 35.

#### **1.1.4 Pacto Federado (1824)**

El 4 de octubre de 1824 fue aprobada el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, en la que se establece en su artículo 4 la adopción por parte de la Nación mexicana como forma de gobierno la de una República Representativa, Popular y Federal.

En esta Constitución no se hace referencia alguna al municipio, debido a que prestaron mayor atención a la organización de los Estados, dejando así de lado la legislación para estructura de los municipios. Con lo que se dejó en absoluta libertad a los Estados para organizar sus gobiernos y la forma de su administración, de acuerdo con los artículos 49, 50 y 161, con la salvedad de que no contravinieran a esta Constitución. Esto brindó la oportunidad a los Estados legislaran de conformidad a los intereses, costumbres y realidad social de la localidad.

Debido a la falta de regulación de esta Constitución, el municipio tuvo que regirse por las disposiciones existentes en la colonia que no transgredían a la Constitución y que por lo tanto no fueron derogadas.

Por último esta constitución del 1824 da libertad a las entidades federativas de organizar su gobierno y administración interior, pero además les confiere la completa libertad de regular el régimen municipal.

#### **1.1.5 Siete Leyes (1836)**

Siete Leyes promulgadas en 1836, con motivo de establecer las bases de funcionamiento del régimen centralista, inició con la división del territorio de la República en departamentos, estos a su vez en distritos y estos en partidos. En la primera ley se reguló al municipio.

En este cuerpo jurídico los ayuntamientos fueron aludidos en la Sexta Ley denominada “División del territorio de la República y gobierno interior de los pueblos”; al disponer que fuesen popularmente electos y los hubiera en todas las

capitales de los departamentos. Siendo el número de alcaldes, regidores y síndico fijados por las juntas departamentales y gobernadores.

Los ramos a cargo de los ayuntamientos fueron los de policía, salubridad, cárceles, hospitales, casa de beneficencia, escuelas primarias de fondos del común, la recaudación e inversión de los propios y arbitrios; y en general lo correspondiente a la obra pública.

La libertad municipal otorgada en las Siete Leyes era relativa porque los ayuntamientos dependían del poder político de los prefectos y subprefectos. Y a través de las Leyes se incorporó el Distrito Federal al departamento de México a partir de 1837. Extinguido el Departamento de México conservó como su capital a la misma ciudad y dividió al territorio en distritos.

Con el Decreto de 1846 se restableció al Distrito Federal y los ayuntamientos, que volvieron a funcionar en septiembre de 1853, en que Santa Anna dispuso que el Distrito Federal se convirtieran en Distrito de México.

### **1.1.6 Bases Orgánicas (1843)**

Las Bases Orgánicas de 1843 expedidas por Antonio López de Santa Anna en su primer capítulo establece como forma de gobierno una República representativa, popular; conformada por el territorio antes denominado Nueva España y organizado en departamentos y estos a su vez en distritos, partidos y municipalidades. Además señala como obligaciones de los ciudadanos el adscribirse en el padrón de su municipalidad.<sup>21</sup> El documento en mención no regula el funcionamiento de las municipalidades, solo establece la de los departamentos a los que alude cada uno tendrá una asamblea compuesta entre 9 y once vocales dependiendo de las juntas departamentales, con duración de 4 años a su cargo.

---

<sup>21</sup> Bases Orgánicas de la República Mexicana, Libro electrónico  
<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1842.pdf>

Dichas asambleas departamentales son las encargadas de hacer la división política del territorio del departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas, y reglamentar la policía municipal urbana y rural. Y entre otras funciones, aprobar los planes de árbitros municipales y los presupuestos anuales de gastos de las municipalidades. En cuanto a la formación de los presupuestos anuales de gastos y dirigirlos al congreso, le corresponden a las asambleas departamentales de forma obligatoria.

Por lo que en este documento no hay un reconocimiento como tal a las municipalidades y es delegado a los estados su reglamentación, lo más relevante es la sujeción de las municipalidades a los departamentos y el control y poca autonomía y libertad de la que están dotados.

### **1.1.7 Constitución de 1857**

En esta Constitución se precisó la organización del país como una República representativa, democrática y federal, en dicho cuerpo normativo no se elevó a mandato constitucional el régimen de municipalidades, ocupándose solamente del municipio en el Distrito Federal y en los territorios, en el aspecto de la elección de las autoridades.

Al no ser contemplado el municipio por la Constitución de 1857, la regulación del mismo quedaba a cargo de las constituciones estatales, dejando así la facultad a los estados de normar y reglamentar sus respectivos regímenes municipales.

Después en 1897 se publicó la Ley General de Ingresos de las Municipalidades de la República Mexicana, en la cual se establecieron los siguientes puntos:

- Rentas propias
- Impuestos municipales
- Impuestos federales
- Subvenciones del gobierno federal

- Ingresos extraordinarios

La finalidad de la anterior ley era el mejoramiento del nivel de las municipalidades, sin embargo el control económico hacia estas se siguió dando, empero en la etapa porfirista el municipio era la parte más insignificante de la estructura económico-política. Lo anterior debido a que los ayuntamientos fueron agrupados en partidos, prefecturas o distritos, dirigidos por los jefes políticos (residían en las cabeceras de los distritos para vigilar y controlar los ayuntamientos), los que como ya mencionamos anteriormente eran delegados del gobierno central y a quienes les eran asignados los gobernadores que les correspondían, además de que recibían ordenes del gobierno central.

En 1903 Díaz promulga una ley en la cual instituye a los prefectos políticos como la primera autoridad política local y los jefes de todos los servicios, estando subordinados a los gobernadores. Logrando así que los jefes políticos se envistieran de más poder del que ya contaban.

La autonomía y libertad de las municipalidades se limitaba al proceso electoral de diputados.

### **1.1.8 Constitución de 1917**

Una de las causas que dieron pie a la Revolución fue la falta de autonomía y libertad de las municipalidades por las que se luchó durante el movimiento social mexicano de 1910 a 1917.

El Plan de Partido Liberal Mexicano se propuso consagrar la libertad municipal; en los artículos 45 y 46 del Plan se señalaba la supresión de los jefes políticos y la reorganización de los municipios que han sido suprimidos y restablecer el poder municipal.

El Plan de San Luis expresaba: la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano solo existen en nuestra Carta Magna.

En este mismo Plan, Madero hizo resaltar en el punto 4 de los 11 que se expresaban. El principio de no reelección desde el Presidente de la República, gobernadores de los estados y presidentes municipales.

El Plan de Ayala fue la base para que Emiliano Zapata en 1911 dictara la Ley general sobre libertades municipales en el estado de Morelos, en esa Ley se reglamentó la autonomía política, económica y administrativa del municipio.

Plan de Guadalupe en las adiciones a este plan del 12 de diciembre de 1914 se dan medidas para el establecimiento de la libertad municipal como una institución constitucional.

Derivado de la Revolución surge la Constitución de 1917 donde se da un federalismo dual desde la percepción de José Francisco Ruiz Massieu<sup>22</sup>; el orden federal y el estatal, además la carta magna señaló al municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.

El Congreso Constituyente de 1916 y 1917 aborda la elaboración del artículo 115 de la Constitución, que trata de la organización de los estados y de los municipios. El 1º de mayo de 1917 se inicia la vigencia de la Constitución, ocupando el municipio un sitio muy destacado en la vida política, jurídica, económica y social de México.

Es importante mencionar como en esta constitución se habla del Municipio Libre como la base de la organización política y de la administración pública de los estados, adoptando para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, tendiendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres bases siguientes:

---

<sup>22</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *“Cuestiones de derecho político”*, México, 1993, p 21

I.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán al gasto público del estado en la proporción y término que señale la legislatura local.

III.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.<sup>23</sup>

En esta carta magna se plasma el reconocimiento del municipio a nivel constitucional, además de cómo ya se menciona; se plasma en la misma la autonomía hacendaria y política del municipio.

### **1.1.9 Decretos de 1983 y 1999**

La reforma municipal de 1983 formaliza el discurso descentralizador en el texto constitucional, pero también obliga a la definición del municipio en su nueva dimensión, no sólo como base de la organización territorial y administrativa de los estados sino como célula política del nuevo federalismo mexicano. El contenido de la reforma municipal de 1983, fue el siguiente:

- Pasa a las legislaturas de los estados la facultad que tenían los gobernadores de suspender, revocar o desaparecer ayuntamientos o alguno o algunos de sus miembros, concediendo formalmente a los ayuntamientos el derecho de audiencia. Para que proceda la suspensión el acuerdo deberá ser de las dos terceras partes de la Legislatura.
  
- Se ratifica el principio de la personalidad jurídica de los municipios, y se incorpora la facultad de manejar su patrimonio de acuerdo con la ley, no pudiendo ser enajenado por ninguna otra instancia.

---

<sup>23</sup> [http://www.municipio.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC\\_Historia\\_del\\_municipio\\_mexicano2](http://www.municipio.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Historia_del_municipio_mexicano2)



- Se ratifica la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, pudiendo expedir el Bando de Policía y Buen Gobierno, así como reglamentos administrativos conforme a las bases normativas que establezcan las legislaturas.
- Se definen los servicios públicos mínimos a cargo de los municipios: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, y seguridad pública y tránsito.
- Se establecen con claridad las fuentes de ingreso municipales: los rendimientos de sus bienes, las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, la parte correspondiente a las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.
- Se establece que los presupuestos públicos municipales solo serán probados por los propios ayuntamientos, y ya no por las legislaturas locales. Con esto, los municipios pudieron decidir el destino del gasto, derivados de los ingresos definidos por la propia reforma.
- Se especifica la competencia municipal respecto al desarrollo urbano, pudiendo formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal y participar en la creación y administración de las reservas territoriales, otorgar licencias de construcción y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica.
- Se amplió el principio de representación proporcional a todos los cabildos, independientemente de su población.
- Se da lugar al establecimiento de un régimen de seguridad laboral a los servidores municipales al sugerir a las legislaturas de los estados la expedición de leyes conducentes, de acuerdo al artículo 123 Constitucional.

- Se reconoce constitucionalmente la posibilidad de que se suscriban convenios de coordinación entre la Federación y los estados, así como entre éstos y sus municipios para la ejecución de obra o para la prestación de servicios.

En lo respectivo a la reforma de 1999. Es la primer reforma reconoce explícitamente al ayuntamiento como gobierno. De manera resumida, posee las siguientes características:

- ✘ Se reconoce al municipio como orden de gobierno, transformando su carácter de administrador en instancia de gobierno.
- ✘ Se reconocen competencias exclusivas del municipio.
- ✘ Se establece la estructuración de cinco grandes temas que deberán ser partes integrantes de las leyes de carácter municipal que expidan las legislaturas.
- ✘ Se actualiza algunos de los conceptos de la fracción III, destacando que las materias que ahí aparecen son por principio competencia exclusiva de los municipios y no concurrente con el Estado como estaba establecido. Es decir, por ejemplo, que agua potable, obra pública (calles, parques, jardines y su equipamiento), policía preventiva, etc., son servicios exclusivamente municipales y ya no concurrentes con el Estado.
- ✘ Las materias exclusivas municipales se entienden en su doble carácter de función y servicio público en su caso. Por ejemplo, en materia de agua potable o limpia, no se trata de solo "prestar" el servicio sino de ejercer su función de autoridad, reglamentaria, de promoción y desarrollo, participación comunitaria, etc.
- ✘ Se establece un mecanismo subsidiario mediante el cual los municipios pueden transferir al Estado algunas funciones o servicios exclusivos, siempre que sea voluntad calificada de los ayuntamientos, a diferencia del

texto anterior en donde los municipios dependen verticalmente de la voluntad del congreso local para conservar o no una competencia.

- ✘ Se amplía el concepto de asociación de municipios al interior de un estado, para permitirla entre varias entidades, siempre con la aprobación de las legislaturas respectivas.
- ✘ Se incorpora al pago del predial al sector paraestatal, así como los bienes públicos utilizados por particulares (concesión).
- ✘ Se establece el derecho de iniciativa municipal en materia tributaria, facultándolo para proponer en lo individual a la legislatura, los elementos de sus contribuciones fiscales; es decir, la facultad de iniciativa de los ayuntamientos en el establecimiento de cuotas y tarifas de impuestos, principalmente el predial, las contribuciones de mejoras y construcción de inmuebles. Se dispone además, en el artículo quinto transitorio, que para el año 2002, estos valores, en el caso de impuestos a la propiedad inmobiliaria, se equiparen en su base el valor catastral y el valor comercial.
- ✘ Se establece que los recursos que integran la Hacienda Municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o por quien ellos autoricen.
- ✘ Se complementan las facultades en materia de desarrollo urbano y se precisan, como en el caso de la custodia y administración de zonas federales, por la vía del convenio; programas de transporte público de pasajeros y participación en proyectos de desarrollo regional, propuestos por el gobierno federal y los gobiernos y estatales.
- ✘ Se resuelve a favor de los presidentes municipales el mando de las policías preventivas municipales, dejando un vínculo de mando de éstas con los gobernadores solo para casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

- ✘ Se ratifica la facultad legislativa del congreso estatal en las leyes de ingresos municipales, y se amplía el concepto de revisión de las cuentas públicas con el de fiscalización de las mismas.

Respecto a esto Manuel González Oropeza menciona:

*“El sistema federal mexicano se ha concentrado en la organización de competencias y estructuras de dos órdenes de gobierno: el federal y el estatal. Sin embargo, a partir de la reforma constitucional del 23 de diciembre de 1999 al artículo 115, se considera que el orden municipal ya está incluido en esta categoría, porque por primera vez se reconoce que el municipio es gobernado, y no administrado, por el ayuntamiento; pero los alcances de su autonomía y libertad todavía están indefinidos, porque la sola palabra, a falta de interpretación constitucional válida, no implica un cambio en la naturaleza jurídica del municipio”<sup>24</sup>*

## 1.2. Reformas al Artículo 115 Constitucional

El gobierno municipal como primera instancia de relación de los ciudadanos con las autoridades ha sostenido un constante dinamismo, producto de intereses políticos, así como de necesidades de la población local. Como se ha dicho el municipio en su vida histórica ha tenido variados cambios, en lo que respecta a partir de su reconocimiento y regulación en la Constitución ha sufrido variadas y significativas modificaciones que han buscado devolverle al o su razón de ser y han tenido como objetivo fundamental la reconceptualización y modernización del municipio de acuerdo a la realidad social que el país ha vivido. Con el devenir de los años la Constitución ha sido objeto de varias reformas, algunas de las cuales han modificado las bases de los sistemas electorales municipales.

Las reformas más importantes y que directamente han modificado las características de la integración de los ayuntamientos son:

- ✓ **20/agosto/1928.-** Estableció el número mínimo de diputados que integran a las legislaturas de los estados.

---

<sup>24</sup> Oropeza González, Manuel, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

- ✓ **29/abril/1933.-** Se estableció la no reelección de legisladores locales y autoridades municipales para el período inmediato siguiente, pero sí para los subsecuentes.
- ✓ **8/enero/1943.-** Se extendió el período máximo del encargo de los gobernadores de 4 a 6 años.
- ✓ **12/febrero/1947.-** Se establece la participación de la mujer en igualdad de condiciones que los varones durante los procesos electorales municipales.
- ✓ **17/octubre/1953.-** Se suprime el contenido de la reforma anterior debido a que fue reformado el artículo 34 constitucional para reconocer los derechos políticos de la mujer.
- ✓ **6/febrero/1976.-** Se adicionaron las fracciones IV y V para dotar al municipio de facultades en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y conurbaciones.
- ✓ **6/diciembre/1977.-** Se introdujo el sistema de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en los ayuntamientos.
- ✓ **3/febrero/1983.-** Reforma integral que estableció: suspensión y desaparición de ayuntamientos y revocación de autoridades municipales; autonomía jurídica; prestación exclusiva de servicios públicos; enumeración de ingresos municipales; regulación de la representación proporcional en los ayuntamientos y la regulación de las relaciones laborales entre el municipio y sus trabajadores.
- ✓ **17/marzo/1987.-** Se consolidó de manera exclusiva el artículo 115 para regular asuntos municipales, normando a través del artículo 116 las cuestiones referentes a las entidades federativas.

- ✓ **23/diciembre/1999.-** Reconocimiento del ayuntamiento como ámbito de gobierno; precisión de la autonomía jurídica y leyes estatales sobre asuntos municipales; modificaciones en servicios públicos e ingresos municipales; ampliación sobre asociación de municipios y reformulación en materia de desarrollo urbano, ecología y planeación regional.
- ✓ **14/agosto/2001.-** Se permitió la coordinación y organización de los pueblos indígenas en virtud de la reforma constitucional en dicha materia.
- ✓ **18/junio/2008.-** Debido a la reforma constitucional en materia penal, se estableció que el presidente municipal estaría a cargo de la policía preventiva conforme a la ley de seguridad pública del estado.
- ✓ **24/agosto/2009.-** Se estableció que las legislaturas locales aprobarían las leyes de ingresos de los municipios, revisarían y fiscalizarían sus deudas públicas. Por otro lado, se determinó que los ayuntamientos aprobarían su presupuesto de egresos

### **1.3. Concepto de Municipio.**

Etimológicamente la palabra Municipio nos dice que:

*“La palabra municipio es de origen romano, del latín municipium con raíces de muni, carga, y civitas ciudad: el trabajo de la ciudad.*

*Algunos estudiosos que las raíces son muni, oficio, carga, y capere, tomar: tomar: tomar los oficios o cargos.”<sup>25</sup>*

Para Castillo Velasco municipio significa:

*“...lazo de vecindad y participación en los derechos y cargos comunes<sup>26</sup>*

Semánticamente de acuerdo al diccionario de la lengua española municipio es él:

---

<sup>25</sup> GAMIZ, Parral Máximo. Op cit. p 317

<sup>26</sup> CASTILLO, Velasco José María. Ensayo sobre el derecho administrativo. Tomo I. p 120

*“Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento. El término municipal. Consejo. Municipalidad. ”*<sup>27</sup>

Para José María del Castillo el municipio es una forma de descentralización del poder político y administrativo, asegurando que la administración pública comienza en la municipalidad.<sup>28</sup>

Por otra parte Sánchez Bringas define al municipio como:

*“... La comunidad social y política básica fundada en el poder y la capacidad autonómica de sus miembros, que es reconocida por el orden normativo del Estado como una de sus instancias de producción normativa.”*<sup>29</sup>

Para González Flores:

*“...el municipio es el Gobierno regional de las comunidades que integran el Estado, fundado en el principio de la vecindad. Es una descentralización administrativa por región, tomando en cuenta un territorio determinado. No constituye una entidad soberana sino autónoma y está inspirada su existencia en la necesidad de encomendarle particularmente ciertos servicios públicos cuyo manejo es propio de la misma comunidad se trata de un autogobierno local, descentralizado. La descentralización se refiere solamente a ciertas materias de carácter local específico.”*<sup>30</sup>

Gámiz Parral aporta tres características precisa para poder conceptualizar la municipalidad moderna, las cuales cito a continuación:

*“1. El municipio es una realidad natural, constituye el segundo grado de evolución de las sociedades fundamentales humanas: Familia, Municipio y Estado. Es anterior a este último; no fue creado por el mismo, existió con anterioridad, y puede considerársele salido directamente de las manos de la naturaleza.*

*2. El municipio posee un contenido peculiar; una competencia privativa. Es una comunidad total, para todas las finalidades de la vida humana, en todo lo*

---

<sup>27</sup> Diccionario de la lengua española.

<sup>28</sup> Del Castillo, Velasco José María. Op. Cit.. pp 119 y 120.

<sup>29</sup> Sánchez, Bringas Enrique. Reforma Municipal, la Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano. p 28

<sup>30</sup> González, Flores Enrique. Manual de Derecho Constitucional. p 203

*que afecta a lo vecinal. Actúa en una esfera de acción que le es propia y no delegada.*

*3. El Municipio se halla dotado de facultades originarias para llevar a cabo su misión de modo independiente, aunque coordinado y en cierto grado subordinado a otra entidad territorial más amplia: el Estado, esto se denomina autonomía relativa.”<sup>31</sup>*

Sin embargo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115, así como el artículo 112 de la Constitución del Estado de México contemplan al municipio como la base de división territorial y de organización política y administrativa de cada entidad federativa, estableciendo que no mediara ninguna autoridad entre ambos y dotándolos de personalidad jurídica.

Por lo que refiere a la Ley Orgánica Municipal, en su exposición de motivos contempla al municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la Federación. Y expresa que el municipio es la sociedad política primordial, el primer escaño de nuestra democracia, la expresión institucional del Estado Mexicano más inmediata a la población, la forma de asociación política de las pequeñas, medianas y, en ocasiones, grandes comunidades de la Nación, que se gobiernan a sí mismas a través de los ayuntamientos, cuyos integrantes conocen y atienden a la solución de los asuntos que las más de las veces les atañen más cercana y directamente y, por ello, pueden resolverlos en la forma más adecuada. Así mismo esta ley en su artículo primero fortalece lo anterior al señalar que; el municipio libre es la 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.<sup>32</sup>

Todo lo anterior en base al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice:

---

<sup>31</sup> Gamiz. Op. Cit. pp 318-319

<sup>32</sup> Ley Orgánica Municipal del Estado de México.



*“Artículo 115. 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...*

*II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.”<sup>33</sup>*

Por lo que podemos definir al municipio como una fracción territorial de la entidad federativa dotado de personalidad jurídica, autonomía, territorio, población y gobierno; en el que existe una participación vecinal con el fin de lograr el bien común en esa demarcación territorial. Siendo este la forma más antigua de organización social y la más sencilla. Siendo además la forma más básica de descentralización de administración y política.

De lo anterior podemos distinguir que ambas acepciones refieren a que en el municipio existe una participación social, limitando a la misma a los vecinos; siendo estos todos los que habiten dentro del territorio del municipio, teniendo como fin esta participación solamente el interés del bien común para los habitantes del municipio.

Resulta importante señalar que los cinco elementos fundamentales que integran el municipio son: población, territorio, gobierno, autonomía y relación de vecindad.<sup>34</sup> Entendiendo de cada uno lo siguiente:

- Población: son todos los habitantes que se encuentren asentados dentro del territorio correspondiente a un municipio.
- Territorio: es la porción de la superficie terrestre determinado jurídicamente por los límites establecidos para cada municipio.
- Gobierno: entendiéndolo como un administrador de los bienes y hacienda del municipio, el cual está integrado por el ayuntamiento con el fin del continuo mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

---

<sup>33</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>34</sup> Gámiz Parral, Máximo N., op cit., p 342

- Autonomía: entendida como libertad para actuar y auto determinación para atender los principales problemas comunales.
- Relación de vecindad: solidaridad, problemas comunes, unidad general de pensamiento y sentido de pertenencia a un municipio.

Estos elementos están enunciados en el artículo primero de la Ley Orgánica, en el cual establece que el municipio estará 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.

En cuanto a su territorio este mismo ordenamiento establece que 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. Y en su artículo 7 establece que la extensión territorial de los municipios del Estado, comprenderá la superficie y límites reconocidos para cada uno de ellos. En lo correspondiente a su división territorial, esta se integra por la cabecera municipal, y por las delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas, con la denominación, extensión y límites que establezcan los ayuntamientos.

Además de que los faculta para aprobar y administrar la zonificación de su municipio, así como para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas.

En cuanto a su forma de gobierno en la CPEUM en el artículo 115 establece que será republicano, representativo y popular, en congruencia con el gobierno del Estado; y que no habrá autoridad intermedia entre estos. Estableciendo al ayuntamiento como titular. En la Ley Orgánica en su artículo primero le atribuye un gobierno autónomo en su régimen interior.

Por lo que respecta a su autonomía, en la CPEUM solo les atribuye la característica de libres, mientras que en la Ley Orgánica solo establece el término “autónomo” en cuanto a su gobierno en su régimen interior.

En cuanto al termino población, la Ley Orgánica en su capítulo tercero define a los habitantes del municipio, así como las formas de adquirir y perder la categoría de vecino.

La Constitución Política del Estado de México enuncia las características que debe cubrir un habitante para ser considerado vecino:

**“Artículo 25.-** *Son vecinos del Estado:*

*I. Los habitantes que tengan cuando menos seis meses de residencia fija en determinado lugar del territorio de la entidad con el ánimo de permanecer en él; y*

*II. Los que antes del tiempo señalado manifiesten a la autoridad municipal su deseo de adquirir la vecindad y acrediten haber hecho la manifestación contraria ante la autoridad del lugar donde tuvieron inmediatamente antes su residencia.”<sup>35</sup>*

En cuanto a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México refiere las formas en las que se adquiere la categoría de vecino, así como también la causa por la que se pierde y su excepción:

**“Artículo 14.-** *Los habitantes del municipio adquieren la categoría de vecinos por:*

*I. Tener residencia efectiva en el territorio del municipio por un período no menor de seis meses.*

*II. Manifestar expresamente ante la autoridad municipal el deseo de adquirir la vecindad.*

*La categoría de vecino se pierde por ausencia de más de seis meses del territorio municipal o renuncia expresa.*

---

<sup>35</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*La vecindad en un municipio no se perderá cuando el vecino se traslade a residir a otro lugar, en función del desempeño de un cargo de elección popular o comisión de carácter oficial.”<sup>36</sup>*

Cabe señalar la diferencia entre ambas legislaciones ya que mientras en la Constitución del Estado de México se pide tener como mínimo seis meses de residencia fija y además de este requisito tener el ánimo de permanecer en él; en cambio en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México es necesario tener más de seis meses, pudiendo ser seis meses y un día. Y en lo que refiere a la manifestación de la voluntad en la Constitución de Estado antes mencionado expone que debe manifestar su deseo de adquirir la vecindad y al mismo tiempo debe de hacer una manifestación de renunciar a la vecindad del estado al que haya pertenecido, sin en cambio la Ley Orgánica solo pide la primera.

Y me atrevo a decir que cualquier forma de gobiernos no podría subsistir sin tener como base a la administración municipal, ya que es indispensable que dicho gobierno tenga su origen en el derecho de vecinos para elegir a los en cargador de la administración y que esta tenga libertad de acción para proveer la satisfacción de las necesidades de quien los eligió, debido a que cada grupo o vecinos tiene necesidades e intereses diferentes; puesto que dichas necesidades desentrañaran de las características del tipo de territorio, población, clima etc.

#### **1.4. Naturaleza Jurídica**

La palabra naturaleza proviene del latín *naturalis* y refiere a “esencia y propiedad característica de cada ser y virtud, calidad o propiedad de las cosas”<sup>37</sup> por lo que se trata de indagar sobre la esencia y virtudes para alcanzar el conocimiento a fondo del municipio.

Es un tema bastante complejo y que ha originado diferentes teorías y criterios sobre la esencia legal del municipio, como surgió o como fue creado, derivado de lo anterior encontramos dos teorías una de ellas nos dice que el municipio es

---

<sup>36</sup> Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

<sup>37</sup> Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, 1970, p 912.

concebido como “un organismo descentralizado de la administración pública” y la otra que concibe al municipio como un nivel de gobierno.

Por lo que respecta a la primer teoría me pronuncio en desacuerdo ya que los organismos descentralizados de gobierno son producto de la administración pública, que cuentan con las atribuciones que le son asignadas por el ejecutivo con el propósito de tener una mejor organización y puedan ser desaparecidos cuando así sea convenido.

Para los ius naturalistas el municipio es una sociedad natural que nace de esa manera, es considerado anterior que el propio Estado y que el Estado solo lo reconoció, además se construye con la convivencia social.

Para los positivistas el municipio no es más que la creación del Estado ya que este es el único con poder originario de mando, por lo que el municipio no tiene existencia jurídica mientras el Estado no se la conceda, además de que concibe al Estado anterior y creador del municipio.

La antítesis de la dialéctica municipal de acuerdo con Leal Osorio, consiste en las escuelas legalistas, que coinciden en que el municipio es una creación del Estado, sin origen natural. Este mismo autor expone los principios rectores de la naturaleza del municipio son los siguientes:

- ❖ **Históricos:** el municipio es anterior al Estado y el municipio no nació de la expansión roma ni del demos griego. Por lo que el Estado es producto de la integración de los municipios y el nacimiento histórico de esta figura rechaza el legalismo.
  
- ❖ **Sociológicos:** el municipio es una comunidad, es una sociedad local, es una sociedad territorial. La solidaridad y el aumento cuantitativo y cualitativo de las necesidades originan al municipio. De lo anterior el municipio es una comunidad de servicios y el Estado es la solución al problema de las relaciones intermunicipales.

- ❖ **Filosóficos:** el municipio es una entidad natural. La naturaleza de un ente es su propia finalidad. El bien común exige al municipio y la organización del municipio deviene de su naturaleza. Por lo que el principio de identidad se opone al legalismo.

## 1.5. Marco Legal

La figura municipal se encuentra regulada en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo en el cual establece al municipio como la base de la división territorial y de su organización política-administrativa de los estados, establece la conformación de los municipios, así como su forma de elección popular y directa. Además atribuye a las legislaturas el poder suspender o desaparecer a los ayuntamientos.

También les otorga personalidad jurídica, el poder expedir bandos y/o reglamentos y de manera general las conformación, facultades y atribuciones de las que está investido el municipio.

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México es mas específico ya que dedica todo el título quinto al tema del municipio y retoma en parte la redacción de la carta magna, sin embargo agrega algunas características como el que los ayuntamientos serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y las elecciones serán computadas y declaradas validas por el órgano electoral municipal. Los requisitos para ocupar cada uno de los cargos y los casos en que no podrán hacerlo.

Igualmente estipula cuales serán los miembros de los ayuntamientos, sus facultades y atribuciones así como las del ayuntamiento como órgano colegiado.

En lo correspondiente a la Ley Orgánica, esta es aun mas específica en algunos aspectos y en otros la redacción sobre el municipio es similar a los anteriores ordenamientos, lo más relevante es que se implementan las figuras de Los Consejos de Participación Ciudadana y las autoridades auxiliares del municipio, así como también precisa todo lo relativo a su organización territorial,

la población, la integración, instalación, funcionamiento y atribuciones del ayuntamiento; y en los casos en que necesitan de la aprobación de la legislatura, lo relativo a la suplencia de los miembros del ayuntamiento, la suspensión y desaparición del ayuntamiento, así como la suspensión o revocación de mandato de alguno de sus miembros, de las Atribuciones de los Miembros del Ayuntamiento, sus Comisiones.

En lo respectivo a la hacienda pública, se establece la forma y conceptos por los cuales se percibirán, en la ley de ingresos que cada año expedirá la legislatura del estado, pudiendo los ayuntamientos realizar propuestas. Además de las leyes ya descritas el municipio se regula por la Ley de Planeación del Estado de México y sus Municipios, el Código Financiero del Estado de México, Ley de Bienes del Estado de México y sus Municipios, ley de trabajo de los Servidores Públicos del Estado de México y sus Municipios, Ley de Agua para el Estado de México y sus Municipios y demás relativas.

Adicionalmente a las anteriores disposiciones podemos señalar que el marco jurídico municipal es muy amplio, se aplican distintas disposiciones conforme a la materia o área de acción del municipio, dentro de estas podemos destacar:

### **FEDERALES**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Agraria
- Ley de Aguas Nacionales
- Ley de Coordinación Fiscal
- Ley de Información Estadística y Geográfica
- Ley de Ingresos de la Federación
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
- Ley de Planeación
- Ley del Impuesto al Valor Agregado
- Ley del Impuesto Sobre la Renta
- Ley del Sistema Nacional de Asistencia Social
- Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos
- Ley Federal del Trabajo

- Ley General de Asentamientos Humanos
- Ley General de Educación
- Ley General de Población
- Ley General de Protección Civil
- Ley General de Salud
- Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública
- Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacional
- Código Fiscal de la Federación
- Presupuesto de Egresos de la Federación

### **ESTATALES**

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México
- Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México
- Código Administrativo del Estado de México
- Código Financiero del Estado de México y Municipios
- Ley del Agua del Estado de México
- Ley de Adquisiciones de Bienes Muebles y Servicios del Estado de México
- Ley de Asistencia Social del Estado de México
- Ley de Bienes del Estado de México y sus Municipios
- Ley de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México
- Ley de Obras Públicas del Estado de México
- Ley de Planeación del Estado de México y sus Municipios
- Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el Ejercicio Fiscal correspondiente
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios
- Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México
- Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México
- Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios



- Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México
- Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal correspondiente

## **MUNICIPALES**

- Bando Municipal
- Reglamentos Municipales

### **1.6. Facultades y Atribuciones**

Los órganos de gobierno que conforman al municipio poseen atribuciones que la Constitución Federal le asigna a la entidad municipal. Dotando a la anterior de las siguientes facultades:

- A. Facultad de Administración
  - a) Administración Hacendaria
  - b) Administración de Servicios Públicos
- B. Facultad Presupuestal
- C. Facultad Reglamentaria
- D. Facultad de Celebración de Convenios
- E. Facultad en Controversias Constitucionales
- F. Facultad en Territorialidad y Ecología
- G. Facultad de Mando de la Fuerza Pública Municipal
- H. Facultad en Materia de Relación de Trabajo

#### **A. Facultad de Administración**

Una de estas facultades contenida en el artículo 115 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual le atribuye al municipio personalidad jurídica y lo faculta para administrar su patrimonio (facultad de administración), entendiéndose a este último como el conjunto de bienes muebles e inmuebles derechos y obligaciones se posee.

- a) Administración Hacendaria

Reafirmando dicha disposición, en la fracción IV del mismo artículo que a la letra dice:

*“IV. 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 las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:*

*a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de 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.*

*b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.*

*c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.*

*Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.*

*Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.”<sup>38</sup>*

Dotando así al municipio para la libre administración de su hacienda, la cual se conforma de la siguiente manera de conformidad con la fracción I del artículo en cuestión:

- Por las contribuciones

---

<sup>38</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Tasas adicionales establecidas por el Estado sobre propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división consolidación, traslación, mejora y por el cambio de valor de los inmuebles.
- Las partidas federales y;
- Los ingresos obtenidos por la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios para el cobro de contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria, son propuestas por los ayuntamientos a la Legislatura del Estado, que será quien apruebe las leyes de ingresos de los municipios. Y el presupuesto de egresos es aprobado por el ayuntamiento.

Al mismo tiempo este precepto garantiza la libertad de los Estados para establecer sus propias contribuciones que versen sobre la propiedad inmobiliaria y los servicios públicos que este preste. Igualmente establece que solo podrán ser objeto de exenciones los bienes de dominio público pertenecientes a la Federación, Estados o Municipios.

También esta norma establece que los recursos que conforman la hacienda municipal serán ejercidos de manera directa por el ayuntamiento y dejándolo en plena libertad de decidir quién lo aplique, ya que puede delegar esta facultad. De igual forma se encuentra regulada en el artículo 125 de la Constitución del Estado.

En la ley orgánica municipal del Estado de México menciona como se integra la hacienda municipal:

*“Artículo 97.- La hacienda pública municipal se integra por:*

*I. Los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio;*

*II. Los capitales y créditos a favor del municipio, así como los intereses y productos que generen los mismos;*

*III. Las rentas y productos de todos los bienes municipales;*

*IV. Las participaciones que perciban de acuerdo con las leyes federales y del Estado;*

*V. Las contribuciones y demás ingresos determinados en la Ley de Ingresos de los*

*Municipios, los que decreta la Legislatura y otros que por cualquier título legal reciba;*

*VI. Las donaciones, herencias y legados que reciban.”<sup>39</sup>*

El artículo 1 de la Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de México 2012 de manera más a detalle nos señala que la hacienda se conforma por:

**“1. IMPUESTOS:**

*1.1 Predial.*

*1.2 Sobre adquisición de inmuebles y otras operaciones traslativas de dominio de inmuebles.*

*1.3 Sobre conjuntos urbanos.*

*1.4 Sobre anuncios publicitarios.*

*1.5 Sobre diversiones, juegos y espectáculos públicos.*

*1.6 Sobre la prestación de servicios de hospedaje.*

*1.7 Otros impuestos no comprendidos en las fracciones precedentes, y que estuvieron vigentes en ejercicios fiscales anteriores, pendientes de liquidación o de pago.*

**2. DERECHOS:**

*2.1 De agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.*

*2.2 Del registro civil.*

*2.3 De desarrollo urbano y obras públicas.*

*2.4 Por servicios prestados por autoridades fiscales, administrativas y de acceso a la información pública.*

*2.5 Por servicios de rastros.*

*2.6 Por corral de concejo e identificación de señales de sangre, tatuajes, elementos electromagnéticos y fierros para marcar ganado y magueyes.*

*2.7 Por uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales y de servicios.*

*2.8 Por servicios de panteones.*

*2.9 De estacionamiento en la vía pública y de servicio público.*

*2.10 Por la expedición o refrendo anual de licencias para la venta de bebidas alcohólicas al público.*

---

<sup>39</sup> Ley Orgánica del Estado de México y sus Municipios.

- 2.11 *Por servicios prestados por autoridades de seguridad pública.*
- 2.12 *Por servicios de alumbrado público.*
- 2.13 *Por servicios de limpieza de lotes baldíos, recolección, traslado y disposición final de residuos sólidos industriales y comerciales.*
- 2.14 *Por los servicios prestados por las autoridades de catastro.*
- 3. **APORTACIONES DE MEJORAS:**
  - 3.1 *Las derivadas de la aplicación del Título Sexto del Código Financiero del Estado de México y Municipios.*
- 4. **PRODUCTOS:**
  - 4.1 *Por la venta o arrendamiento de bienes municipales.*
  - 4.2 *Derivados de bosques municipales.*
  - 4.3 *Utilidades, dividendos y rendimientos de inversiones en créditos, valores y bonos, por acciones y participaciones en sociedades o empresas.*
  - 4.4 *Rendimientos o ingresos derivados de las actividades de organismos descentralizados y empresas de participación municipal, cuando por su naturaleza correspondan a actividades que no son propias de derecho público.*
  - 4.5 *Impresos y papel especial.*
  - 4.6 *En general, todos aquellos ingresos que perciba la hacienda pública municipal, derivados de actividades que no son propias de derecho público, o por la explotación de sus bienes patrimoniales.*
- 5. **APROVECHAMIENTOS:**
  - 5.1 *Reintegros.*
  - 5.2 *Uso o explotación de bienes de dominio público.*
  - 5.3 *Sanciones administrativas.*
  - 5.4 *Indemnizaciones por daños a bienes municipales.*
  - 5.5 *Subsidios, subvenciones, donativos, herencias, legados y cesiones.*
- 6. **INGRESOS DERIVADOS DEL SECTOR AUXILIAR:**
  - 6.1 *Rendimientos o ingresos derivados de organismos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación municipal, cuando por su naturaleza correspondan a actividades propias de derecho público.*
- 7. **ACCESORIOS:**
  - 7.1 *Recargos.*
  - 7.2 *Multas.*
  - 7.3 *Gastos de ejecución.*
  - 7.4 *Indemnización por devolución de cheques.*
- 8. **INGRESOS MUNICIPALES DERIVADOS DE LOS SISTEMAS NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL Y ESTATAL DE COORDINACIÓN HACENDARIA:**

- 8.1 *Las participaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal y demás ordenamientos jurídicos federales aplicables, así como de los convenios, acuerdos o declaratorias que al efecto se celebren o realicen.*
- 8.2 *Los provenientes de los Fondos de Aportaciones Federales siguientes:*
  - 8.2.1 *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.*
  - 8.2.2 *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.*
- 8.3 *Los derivados de la aplicación del Título Séptimo del Código Financiero del Estado de México y Municipios, del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria, así como de los convenios, acuerdos o declaratorias que al efecto se celebren o realicen.*
- 9. **INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS:**
  - 9.1 *Pasivos generados al cierre del ejercicio fiscal pendientes de pago.*
  - 9.2 *Los derivados de las operaciones de crédito en los términos que establece el Título Octavo del Código Financiero del Estado de México y Municipios y otras leyes aplicables.*<sup>40</sup>

Además de las referidas en el artículo 125 de la Constitución Política del Estado de México. Y en lo que concierne a la Ley Orgánica en su artículo 31 fracción II menciona la posibilidad de la celebración de convenios con el Estado para que este administre las contribuciones; en la fracción II Bis faculta al ayuntamiento para autorizar exenciones.

#### **b) Administración de Servicios Públicos.**

La con la fracción II del 115 Constitucional enumera los servicios públicos que estarán a cargo del municipio, siendo estos los siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

---

<sup>40</sup> Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México.

- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera, sin perjuicio de su competencia Constitucional.

En lo que corresponde a la Constitución del Estado nos remite al 115 fracción II de la Constitución federal; y por lo que corresponde a la Ley Orgánica en su artículo 31 fracción II, plantea la opción para la celebración de convenios con el estado para que este asuma la administración de los servicios públicos en caso de ser necesario, en la fracción VII dice puede convenir, contratar o concesionar, en 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, contando con la aprobación de la legislatura en caso de ser requerida.

### **B. Facultad de Planeación.**

Esta facultad atribuida al municipio consiste en la potestad que tiene para orientar el gasto público a las áreas que estime prioritarias de acuerdo a las necesidades de cada uno de los municipios.

La planeación es un proceso de toma de decisiones que constituye una herramienta de gobierno, directamente relacionada con un proyecto político de desarrollo. Es en el proceso de planeación donde se fijan con precisión los objetivos y metas a partir del sentir social y del proyecto político de gobierno; se definen las políticas, las estrategias y acciones tendientes al cumplimiento de los objetivos previamente establecidos; éste conjunto de actividades, debe buscar en su operación la optimización y racionalidad de los recursos con que se cuenta, la satisfacción de las necesidades sociales de interés común.<sup>41</sup>

Dicha planeación en base a la ley de ingresos previamente aprobada por la legislatura del estado, el cual es un estimativo de los ingresos que tendrá el municipio cada año la planeación debe realizarse tomando en cuenta una

---

<sup>41</sup> Reynoso Soto Selene Rosa María y Villafuerte Miguel Ángel y Eudave “Manual Básico Para la Administración Municipal”, Instituto de la Administración Pública del estado de México A.C., 2003, p 2.

ejecución eficiente de los recursos para lograr el cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal, que va acorde a el Plan de Desarrollo Estatal y por supuesto ambos en relación al Plan Nacional de Desarrollo.

Un plan estará integrado por un conjunto de programas que permitirán la organización secuencial de las tareas globales, coordinando los recursos bajo objetivos preestablecidos en dicho plan; a su vez, un programa estará integrado por un conjunto de proyectos, éstos serán la unidad de planeación que permitan concretar los objetivos a corto plazo; en esta etapa las tareas o acciones a realizar se definen con mayor claridad y son sujetas de medición cuantitativa y cualitativa; en este sentido, un proyecto permite la concreción de los objetivos y acciones de una organización y de la institución pública de que se trate.<sup>42</sup>

De esta manera, el sustento jurídico de la planeación en México en el ámbito federal y estatal está constituido de la siguiente forma:

- ❖ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 25 y 26.
- ❖ Ley de Planeación en sus artículos 2, 3 y 21.
- ❖ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en sus artículos 77 fracción VI, 125 fracción III y 128 fracción IX.
- ❖ Ley de Planeación.
- ❖ Ley Orgánica Municipal del Estado de México en los artículos 31 fracción II Bis numerales XIX, XXI, 82, 83, 84, 85, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122.

La Ley de Planeación en su artículo 4 establece que esta debe ser democrática y tiene que sustentarse en los principios de igualdad, no discriminación, simplicidad, claridad, congruencia y proximidad de los habitantes del Estado de México, así como de previsión, unidad y flexibilidad en la coordinación, cooperación y eficacia para el cumplimiento de los objetivos y

---

<sup>42</sup> Ramos Ríos, Víctor Manuel y Cienfuegos Terrón, Marco Aurelio, “La Programación Sectorial y la Planeación del Desarrollo Estatal”, Premio IAPEM 1994, Toluca, México, 1994, p.35.



eficiencia en la asignación, uso, destino de los recursos y el cuidado del medio ambiente, tomando en cuenta la perspectiva de género.<sup>43</sup>

Dicha planeación tiene por objeto el desarrollo del Estado y sus Municipios, con pleno respeto a la soberanía estatal y a la autonomía municipal, en concordancia con los fines sociales, económicos, ambientales y políticos que establecen nuestra Carta Magna y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Además debe considerarse a la planeación, como un proceso permanente para lograr el progreso económico y social del Estado y municipios, encaminado a la atención de las necesidades básicas para el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Esta planeación comprenderá la formulación de planes y programas, que deberán contener un diagnóstico, prospectiva, objetivos, metas, estrategias, prioridades y líneas de acción; así como la asignación de recursos, de responsabilidades, de tiempos de ejecución, de control, seguimiento de los mismos.

A través del proceso de planeación se podrán ordenar y sistematizar anticipadamente las acciones a realizar, por medio de la definición de objetivos, metas y la racionalidad de los recursos disponibles para aplicarlos hacia el dónde queremos llegar y en qué tiempo deseamos lograrlo.<sup>44</sup>

Etapas del proceso de planeación municipal:

- I. Formulación
- II. Implementación
- III. Control
- IV. Evaluación

### **C. Facultad Reglamentaria**

La Facultad de Reglamentación es la posibilidad que tienen los Ayuntamientos de especificar las leyes tanto federales como estatales en

---

<sup>43</sup> Ley de Planeación del Estado de México y sus Municipios.

<sup>44</sup> Ramos, Ríos Víctor Manuel, Op. Cit.. p. 50

medidas administrativas adecuadas al municipio a que corresponden.

Así pues, la Facultad Reglamentaria de los Municipios debe apegarse completamente a disposiciones constitucionales que al respecto existen, como lo son la Constitución Federal y la Local, y Ley Orgánica Municipal, con la finalidad de que sus actuaciones se encuentren dentro de la esfera jurídica existente. “La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115 fracción II, establece la personalidad jurídica de los municipios en los términos siguientes:

II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.

Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los Bandos de Policía y Gobierno, los Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;
- d) El procedimiento y las condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y
- e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con bandos o reglamentos correspondientes”.<sup>45</sup>

Se encuentra estipulada en el artículo 123 y 124 de la constitución del estado de México, en el artículo 27 de la Ley Orgánica faculta a los Ayuntamientos para expedir o reformar, en su caso, en la tercera sesión que celebren, el Reglamento de Cabildo, debiendo publicarse en la Gaceta Municipal. En el artículo 31 fracción I donde estipula como facultad la de expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones. El 160, 161, 162, 163, 164 y 165 referente a lo relativo al bando municipal. De conformidad al contenido del artículo 3 de la Ley Orgánica Municipal, los municipios están facultados para expedir los siguientes cuerpos normativos:

**a).- BANDO DE POLICIA Y GOBIERNO.**

Son aquellos que establecen un principio de garantía de los ciudadanos en general al limitar los excesos que puedan cometerse en perjuicio de la colectividad y deberán contener normas de observancia general que requiera el gobierno y administración municipal.

**b).- REGLAMENTOS MUNICIPALES.**

---

<sup>45</sup> Reynoso Soto Selene Rosa María y Villafuerte Miguel Ángel y Eudave, op. Cit., pp 10 y 11.

Son ordenamientos jurídicos que establecen normas de observancia general obligatoria para el propio ayuntamiento y para los habitantes del municipio con el propósito de ordenar armónicamente la convivencia social en el territorio municipal y buscar el bienestar de la comunidad.

**c).- CIRCULARES.**

Consisten en la orden o conjunto de instrucciones aclaratorias o recordativas que sobre materia de gobierno municipal envía el Ayuntamiento a sus miembros subordinados.

**d).- DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS.**

Son las resoluciones que dicta el Ayuntamiento sobre casos particulares inherentes a sus funciones, concesiones o atribuciones. Como las constituciones y leyes no pueden ser aplicables por sí mismas, en la mayoría de los casos por ser de naturaleza general y no especificar detalles, resulta de vital importancia que los reglamentos que expidan los Ayuntamientos hagan la previsión necesaria con vista a la ejecución o aplicación de las mismas. Es deber de los Ayuntamientos preservar y fortalecer el Estado de Derecho a través de los reglamentos que establezcan las bases jurídicas para una convivencia armónica y un desarrollo constante y progresivo de la sociedad. Al regular las actividades tanto de las autoridades como de los particulares se protegen los intereses individuales y colectivos

Además esta facultad se encuentra sustentada en jurisprudencia:

***“FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL. SUS LÍMITES.***

*“...Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Ayuntamientos están facultados para expedir, de acuerdo con las bases que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, también lo es que dichos órganos, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos, pues las referidas normas de carácter general: 1) No pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales; 2) En todo caso, deben adecuarse a las bases normativas que emitan las Legislaturas de los Estados; y, 3)*

*Deben versar sobre materias o servicios que le correspondan legal o constitucionalmente a los Municipios.”<sup>46</sup>*

**“MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA.**

*“A raíz de la reforma constitucional de 1999 se amplió la esfera competencial de los Municipios en lo relativo a su facultad reglamentaria en los temas a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la*

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; derivado de aquélla, los Ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias: a) el reglamento tradicional de detalle de las normas, que funciona similarmente a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal y de los expedidos por los Gobernadores de los Estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación está limitada, pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida; y b) los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, que tienen una mayor extensión normativa, ya que los Municipios, respetando las bases generales establecidas por las legislaturas, pueden regular con autonomía aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencial, lo cual les permite adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusiva, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas, entre otras, pues los Municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos –lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la Legislatura del Estado-, pero tienen el derecho, derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, extremo que se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II.”<sup>47</sup>*

**D. Facultad de Celebración de Convenios**

Esta facultad se encuentra regulada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 25, 26, 105, 115 y 116, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los artículos 22, 27, 31, 32 y 37, Ley de Planeación, en los artículos 33, 34, 35, 36 y 44, Ley de Coordinación Fiscal, en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal

---

<sup>46</sup> Novena época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XV, enero, 2002, tesis: P./J. 32/2001, p. 1041.

<sup>47</sup> Novena época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXII, octubre, 2005, tesis: P./J. 132/2005, p.2069.

del año correspondiente, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en los artículos 1, 65, 77 fracciones I, II, VI y XXIII, 129 y 138 y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, en los artículos 1, 2, 3, 5, 6, 7, 19, 20 y 21. En lo correspondiente a la Ley Orgánica municipal en el artículo 31 II permite al ayuntamiento 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 III de la Constitución General, así como en lo referente a la administración de contribuciones fiscales;

### **E. Facultad en Controversias Constitucionales**

En el artículo 105 de la CPEUM faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer, excepto en materia electoral, de las controversias constitucionales que se susciten entre:

- a) La Federación y un municipio;
- b) El Distrito Federal y un municipio;
- c) Dos municipios de diversos Estados;
- d) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- e) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- f) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren el inciso d) y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En la controversia constitucional participan cuatro partes: el actor o demandante, demandado o demandados, el tercero o terceros interesados y el

procurador general de la República. Tendrá el carácter de parte actora: la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; y de parte demandada: las entidades, poderes u órganos que hubieren emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto concreto que sea objeto de la controversia.

En este sentido, se ha elaborado una distinción entre la legitimación activa y la pasiva. La primera la tiene la Federación, una entidad federada, un municipio, el Distrito Federal, el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente, los poderes de una misma entidad federada y los órganos de Gobierno del Distrito Federal;

Antes de la reforma constitucional de 1994, no era muy claro si el municipio podía ser parte de una controversia constitucional (por lo menos hasta antes de 1991). El municipio, se decía, no está legitimado activamente en las controversias, pues no es un poder público. Tesis que recogía la opinión dominante en la doctrina jurídica que concebía al municipio como un organismo descentralizado por región, y que políticamente reflejaba y refleja su estado de minoría de edad. La reforma al artículo 105 rompe en parte con ese esquema tradicional, pero aún falta la gran reforma constitucional al artículo 115, que fortalezca la visión como poder público del municipio, tanto en sus atribuciones políticas como en las hacendarias y administrativas.

El avance en las contiendas locales de la oposición, el desarrollo del pluralismo, y de la convivencia de partidos políticos diversos en los distintos niveles de gobierno, poderes, y órganos, hace y hará cada vez más importante la figura de la controversia constitucional. Tiempo atrás estos procedimientos no tenían ningún sentido por el carácter hegemónico del sistema de partidos. Al cambiar la situación, la controversia constitucional se constituye no sólo como un arma jurídico-constitucional destinada a preservar las atribuciones competenciales de cada órgano, orden o poder, sino como una herramienta política indispensable para reivindicar las enormes deficiencias del entramado institucional, y para ir desarrollando el poder jurídico y político de los órdenes locales.

La novedad de su puesta en acción, principalmente por los gobiernos panistas, ha hecho pensar a muchos que el esquema de controversia representa un peligro institucional, cuando por el contrario y a diferencia de los mecanismos políticos, es un método superior que en condiciones democráticas sirve para consolidar las instituciones, la gobernabilidad, y, en fin, la regularidad constitucional. No cabe duda, por tanto, que la controversia constitucional será un instrumento más o menos rutinario y común del México de los próximos años. Veremos muchísimos casos en donde los municipios, como base del poder, de la organización política y administrativa del país, participen y obtengan, tal vez y si se modifica el resto del entramado institucional (independencia del Poder Judicial y mayor autonomía municipal), resoluciones favorables aun cuando los órganos involucrados sean federales.<sup>48</sup>

#### **F. Facultad en Territorialidad y Ecología**

La intervención de los Ayuntamientos en estas tareas están determinadas en el Art. 115 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la última reforma se actualizaron conceptos en materias concurrentes, tales como el transporte, la planeación del desarrollo regional y acciones relativas a la preservación ecológica. Los municipios, en los términos de las leyes federal y estatal relativas estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

---

<sup>48</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, “El Municipio en las Controversias Constitucionales”, Revista Jurídica Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Biblioteca Jurídica Virtual, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/86/art/art3.htm#TRES>



- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
  
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
  
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
  
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial;
  
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. En el ámbito estatal, el Código Administrativo del Estado de México, en su libro quinto, define y precisa las facultades de los municipios en la ordenación y regulación del desarrollo urbano:

- Elaborar los planes municipales de desarrollo urbano, los planes de centros de población y los parciales; así como participar en la elaboración de los planes regionales de desarrollo urbano. Es importante señalar que las autoridades municipales deberán fomentar la participación ciudadana en el proceso de planeación, ejecución, difusión y evaluación de los planes, su normatividad y procesos derivados.
  
- Participar en los órganos de coordinación en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda.

- Promover, financiar, gestionar, concertar y ejecutar acciones y programas de suelo y vivienda, preferentemente para la población de más bajos recursos económicos.
- Participar en la creación y administración de las reservas territoriales de su circunscripción territorial.
- Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo y otorgar licencias de uso del suelo y de construcción, cambios de uso del suelo, de densidad e intensidad y altura de edificaciones.
- Intervenir en la suscripción de convenios urbanísticos.
- Vincular la construcción de la infraestructura y equipamiento urbanos, así como la administración y funcionamiento de los servicios públicos, con los planes de desarrollo urbano y sus programas; así también, emitir dictámenes de factibilidad para la dotación de servicios públicos. • Evitar asentamientos humanos irregulares e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra.
- Expedir los reglamentos y disposiciones administrativas en materia de desarrollo urbano.

En cuanto a la Ley Orgánica en su artículo 31 fracción II bis numeral V a establece como facultad del ayuntamiento el hecho de acordar la división territorial municipal en delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas; y en el VI. Acordar, en su caso, la categoría y denominación política que les corresponda a las localidades, conforme a esta Ley;

### **G. Facultad de Mando de la Fuerza Pública Municipal**

La función que realiza el Estado queda materializada en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de

protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país y todas las demás autoridades que por sus atribuciones deban de contribuir directa o indirectamente a los fines de la seguridad pública.

A tal efecto, la seguridad pública tiene su sustento jurídico principalmente en los siguientes artículos:

- Artículo 21 Constitucional, que establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias y sujeta los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.
- Artículo 73 Fracción XXIII, determina para el Congreso de la Unión la facultad para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.
- Artículo 115 Constitucional, en su fracción III que establece dentro de las funciones y servicios públicos de competencia exclusiva de los municipios a la seguridad pública, en los términos del Artículo 21 Constitucional, la policía preventiva municipal y tránsito; y la fracción VII, que resuelve a favor de los Presidentes Municipales, el mando de las policías preventivas municipales, dejando un vínculo de mando de estas con los gobernadores, sólo para casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público. En concordancia con estos preceptos, en el ámbito estatal, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, fundamentalmente, garantizan los derechos de las personas y define sus responsabilidades y obligaciones en el ámbito local.

#### **H. Facultad en Materia de Relación de Trabajo**

Originalmente, la Constitución Política Mexicana, en su artículo 123, no tenía apartados, por lo que, al crearse en el año de 1931 la Ley del Trabajo, se habla del apartado “A” y, posteriormente, en el año de 1960, al crearse la ley burocrática, se introduce el apartado “B”. Este apartado regula las relaciones de trabajo que se establecen entre el gobierno y sus trabajadores. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, también conocida como la ley burocrática, es precisamente la ley reglamentaria. Esta ley, como la Ley Federal del Trabajo, tiene como objetivo, entre otros, limitar la jornada laboral, la necesidad de otorgar a los trabajadores un descanso semanal, proporcionarles vacaciones anualmente, pagarles un salario justo, brindarles capacitación y adiestramiento, etc.

El jurista Euquerio Guerrero, define a los trabajadores burocráticos de la siguiente manera: Es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, con lo que nos está indicando dos clases de trabajadores, los que son de tiempo indefinido y los temporales, agregando el artículo 12, a los trabajadores por obra determinada, los trabajadores por tiempo fijo.<sup>49</sup>

- Art. 123, apartado A, fracción XXVI.- Todo contrato de trabajo entre un mexicano y un empresario extranjero, deberá ser legalizado por autoridad municipal competente.
  
- Art. 123, apartado B, fracción XIII, párrafo 2.- Los miembros de instituciones policiales municipales pueden ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos de las leyes que determinan su permanencia. Si se resuelve que la separación fue injustificada, no se tendrá la obligación de restituir al servidor público en su cargo, siendo solamente procedente su indemnización.

---

<sup>49</sup> Euquerio Guerrero, “Manual de Derecho del Trabajo”.13ª ed. México. Porrúa. 1983. p. 522

- Art. 123, apartado B, fracción XIII, párrafo 3.- Los municipios instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social para los trabajadores de corporaciones policiales.

### **1.7. La Autonomía Municipal**

La autonomía municipal es una cualidad compuesta de un conjunto de potestades y competencias emanadas de la Constitución política del Estado y la Ley, los cuales son ejercidas debidamente por el Gobierno Municipal, dentro los límites de sus secciones territoriales legalmente reconocidas<sup>50</sup>, también puede entenderse como la capacidad con la que cuenta la municipalidad para auto regularse, auto dirigirse y planificar los recursos con los que cuenta según los intereses del Estado. El municipio autónomo tiene la posibilidad de gestionar y resolver los asuntos de carácter local que le competen; para lo cual cuenta con la potestad de elegir sus autoridades democráticamente.<sup>51</sup>

En el ámbito internacional las declaraciones que tratan el principio de autonomía municipal, reconocen que la municipalidad es la instancia más cercana a la ciudadanía; por tanto, los problemas que conciernen a la población se deben abordar desde esta instancia. Las cuales cuentan con un gobierno local, por medio del cual se garantiza la defensa de los intereses locales y se satisfacen las demandas de servicios públicos y propuestas para el desarrollo. Por lo que la autonomía municipal resalta el papel de la ciudadanía y la necesidad de articular esfuerzos para dar respuesta a las demandas locales, ya que la voluntad del pueblo es la base de las autoridades del poder público a todo nivel (Art. 21 Declaración Universal de los Derechos Humanos). De manera tal que la autonomía municipal se convierte en un derecho, que constituye la base de la estructura democrática; por tanto, la descentralización y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos deben ser prioritarios en las agendas políticas. (Declaración de Cartagena: 1993). El principio de autonomía municipal

---

<sup>50</sup> Escobar A., Constantino, “Derecho Municipal”, La Paz, Bolivia: EJT Editorial Jurídica Temis: 3ra., 2010, p. 150.

<sup>51</sup> Observatorio de Autonomía Municipal, “La autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana”, Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe.

permite al Gobierno local establecerse como un órgano participativo, dinámico, integrado y con voluntad política para comprender las necesidades locales particulares.<sup>52</sup>

La Carta Europea de Autonomía Local (septiembre, 1988) define el concepto de autonomía local, según los siguientes enunciados:

1. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

2. Este derecho se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por medios elegidos mediante sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. (...)

En la declaración de Granada se hace explícito que el municipio constituye un agente de desarrollo desde la definición de la autonomía municipal<sup>53</sup>. La autonomía se identifica como el puente para optimizar las funciones municipales y así lograr un desarrollo local integrado y sostenible; lo cual es posible en la medida en que se logre una planificación eficaz, que rompa con una estructura institucional centralista.<sup>54</sup>

En la declaración de Cartagena<sup>55</sup> enuncia la necesidad de fortificar los procesos democráticos y el papel de las entidades locales en la lucha por el desarrollo. Además esta declaración también hace una definición de “la autonomía municipal como derecho a participar en los asuntos que naturalmente atañen al municipio y a sus ciudadanos y a definir su propio destino por las entidades locales, con respecto de su cultura y tradiciones, requiere de

---

<sup>52</sup> *Ibidem.*

<sup>53</sup> Declaración de Granada UIM: “El municipios como agente de cambio”, Granada, España, 16 de abril de 1991.

<sup>54</sup> Observatorio de Autonomía Municipal, op. Cit.,

<sup>55</sup> Enmarcada en los principios de la Carta Europea de Autonomía Municipal y la Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana-Cartagena de Indias, Colombia, 19 de noviembre de 1993.

instrumentos cada vez más sólidos, que hagan efectivo el mismo buscando causas de coordinación y cooperación con el resto de las entidades públicas”.<sup>56</sup>

En la delación de Baeza establece “Que reformar el Estado supone, por ello, reconsiderar el papel de éste, que deberá asumir el compromiso de la solidaridad, la equidad y el equilibrio inter territorial, a la vez que implica, ineludiblemente el fortalecimiento institucional del municipio como instrumento idóneo para cerrar la brecha social que puede abrir en la comunidad la exclusión de colectivos, a la vez que asumir el papel de articulador y promotor de expectativas y deseos de la comunidad local”<sup>57</sup>

La declaración de Santo Domingo hace referencia a la importancia de la asignación de recursos financieros<sup>58</sup> para establecer la definición de la autonomía municipal, ya que con el capital se hace legítimo el cumplimiento de las competencias y el poder lograr la satisfacción de las necesidades comunales, asimismo la posibilidad de atender a actividades complementarias del quehacer municipal.

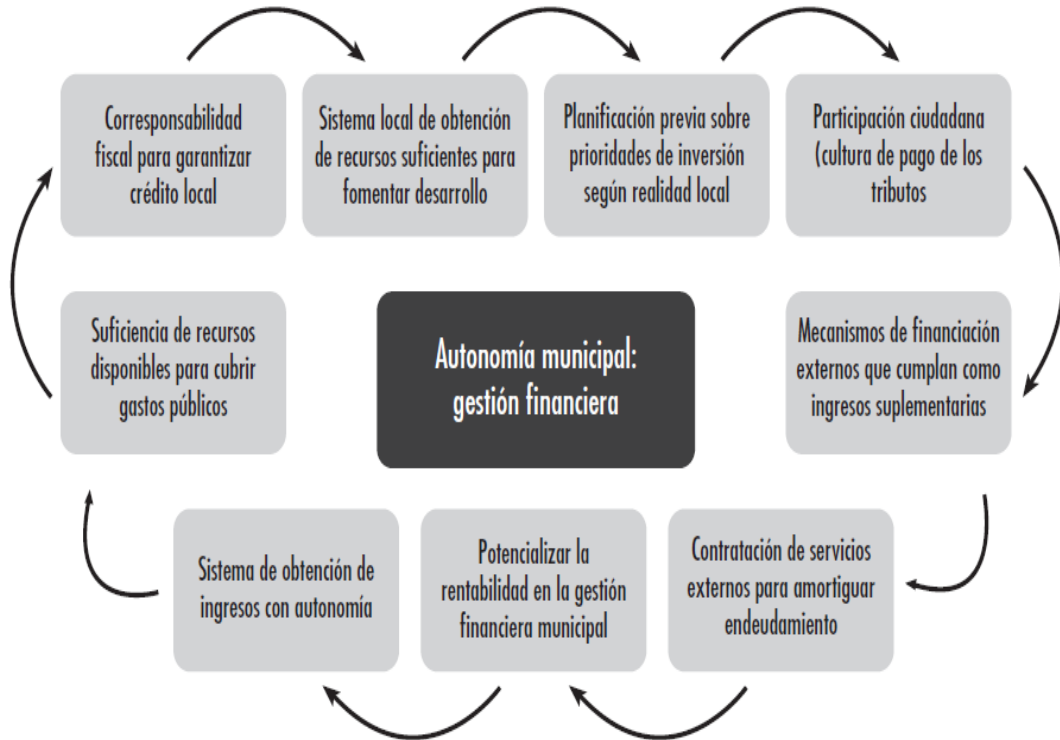
---

<sup>56</sup> *Ibíd.*

<sup>57</sup> Declaración de Baeza; Municipio y globalización riesgos y oportunidades. Baeza, España, septiembre 2000.

<sup>58</sup> Declaración de Santo Domingo sobre Municipio y Financiación; La integración y la cohesión del desarrollo territorial. EN Revista Venezolana de Gerencia, año/vol. 7, número 020. Universidad de Zulia, Venezuela octubre-diciembre, 2002

Diagrama No. 7  
Sistema de financiamiento local según enunciados de la  
Declaración de Santo Domingo, 2002



*Elaboración propia a partir de la Declaración de Santo Domingo, 2002.*

En la Declaración se considera que a la municipalidad como un agente de cambio con funciones y con obligatoriedad de brindar servicios imprescindibles para el bienestar, y en razón al cambio demográfico, Algunos componentes que esta Declaración describe respecto a la Autonomía Financiera se puntualizan en el siguiente diagrama:<sup>59</sup>

En el ámbito nacional después de todo el proceso político de transformación; y después de diversas reformas que le permitieron al municipio el cobro de impuestos propios sin tutela ni designios del estado; siempre y cuando no contravengan preceptos constitucionales; así como la percepción de mayores recursos directos no siempre etiquetados por parte de la federación.

Sin embargo el actual texto constitucional menciona que para la suspensión de ayuntamientos es necesario el voto de las dos terceras partes de los



integrantes de las legislaturas de los estados; requiere asimismo una modificación, ya que dicha suspensión debería ser realizada por la ciudadanía del municipio afectado. Esto reforzaría la autonomía municipal en gran medida y se fomentaría la participación de la población.

También el Título Quinto de la Constitución Política debería ser modificado para incluir a los ayuntamientos en su título, así como también el artículo 41, en el que también se debe incluir al municipio ya que también por medio de este el pueblo ejerce su soberanía.

### **1.7.1. Concepto de Autonomía**

El Diccionario concibe a la autonomía como la facultad de gobernarse por sus propios actos. No obstante, la segunda definición resulta mucho más interesante; la autonomía es la potestad que dentro del estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regir intereses de su vida interna mediante normas y órganos de gobierno propios.<sup>60</sup>

Su significado etimológico; el prefijo Auto de origen griego significa “propio” o “por si mismo”, Nómos significa ley, costumbre, que arregla, administra o distribuye; y Nomía refiere a la sistematización de las leyes relativas.

Para otros autores la autonomía es:

*"La autonomía consiste en la facultad que tiene la autoridad para darse sus propias normas, elegir sus autoridades y administrarse a sí misma, dentro del marco de su competencia territorial y material"*<sup>61</sup>

En los municipios autónomos, el gobierno municipal tiene una esfera propia de acción, que no le ha sido otorgada por un nivel superior sino que le ha sido reconocida por el poder constituyente<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> Diccionario Enciclopedia, Argos Vergara, Madrid, 1977

<sup>61</sup> Sabsay, D, García, M., Napoli, A. y Ryan, D. “Hacia la Construcción de una Región Metropolitana Sustentable” Documento de Diagnóstico y Recomendaciones. FARN, Septiembre, 1999. Pág. 87

<sup>62</sup> *Ibíd*em, p. 87.

### **1.7.2. Elementos de la Autonomía y sus alcances en el ámbito municipal**

Los elementos que le exige la autonomía a una persona son la independencia y la autosuficiencia el principio fundamental de la autonomía es la descentralización de sus estructuras en todos los aspectos. Pero para el tema que nos ocupa, la autonomía municipal se hace referencia en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual establece el municipio libre mexicano con una serie de facultades y funciones que le dan al municipio su autonomía como entidad política, económica y administrativa.

Por lo que los elementos de la autonomía para efectos de nuestro tema son los siguientes y en base a ellos y a su contenido debe medirse su alcance a distintos órdenes de los asuntos locales, ellos son:

- ✘ El orden institucional
- ✘ El político
- ✘ El administrativo
- ✘ El económico y financiero

El aspecto institucional supone la posibilidad de dictar sus propias normas y ser capaz de auto regularse.

El orden político no sólo implica la potestad de elegir sus propias autoridades sino que también implica la posibilidad de poder escoger entre diferentes formas de gobierno local, distintos sistemas electorales, mayor o menor participación ciudadana, de decidir no sólo en la elección sino también en la destitución de los funcionarios locales como también participar del proceso de elección de autoridades gubernamentales no municipales pero íntimamente vinculadas con los asuntos locales.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Rosatti, Horacio Daniel *“El Federalismo en la Reforma”* publicado en La Reforma de la Constitución, explicada por miembros de la comisión de redacción, Ed. Rubinzal Culzoni , 1994, p.. 228

El orden administrativo, en este aspecto también es extensa la potestad provincial sobre alcance y contenido, por cuanto la materia comprende cuestiones tales como servicios públicos, obras públicas, poder de policía, organización administrativa, etc.<sup>64</sup>

En lo concerniente al orden económico y financiero "abarca las facultades relacionadas con la imposición de tributos, gasto público, promoción del desarrollo económico, regionalización, etc."<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> HERNANDEZ, Antonio María. "Municipio, Coordinación Municipal y Desarrollo Sustentable." Universidad Nacional de Córdoba. Instituto de Federalismo. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales. Documento base elaborado para el 2º Coloquio FARN. Propuestas de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable. Taller: Distribución de Competencias y Sustentabilidad. Documentos de Trabajo. Villa Carlos Paz, Córdoba, junio, 1999.

<sup>65</sup> *Ibíd.*

## CAPITULO II

### LOS SERVIDORES PUBLICOS Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

#### 2.1 Concepto de Servidor Público

Podemos entender por servidor público, como a la persona que brinda un servicio de utilidad social, es decir, aquello que realiza para beneficiar a otras personas.

Los servidores públicos, por lo general, prestan servicios al Estado. Las instituciones estatales (como hospitales, escuelas o fuerzas de seguridad) son las encargadas de hacer llegar el servicio público a toda la comunidad.

El servidor público suele administrar recursos que son federales, estatales o municipales, por lo tanto, pertenecen a la sociedad. El hecho de manejar recursos públicos confiere una responsabilidad particular a la labor de los servidores públicos. La actuación de un servidor público está sujeta a diversos reglamentos y normativas; la Constitución Federal, la Estatal, Las leyes secundarias y diversos reglamentos que sitúa las obligaciones de un servidor público.

La malversación de fondos y la corrupción son delitos graves que, cometidos por un servidor público, atentan contra la riqueza de la comunidad. Su comportamiento debería ser intachable, ya que la sociedad espera su honestidad, lealtad y transparencia.

Por lo que respecta a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 108 más que establecer el concepto de servidor público, realiza un lista de de quienes se reputaran como servidor público, considerando dentro de esta definición a los representantes de elección popular, a los miembros del poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y , en general, a toda persona que desempeñe un empleo o cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública Federal o en el Distrito Federal, así como, a los servidores del Instituto Nacional Electoral, (antes IFE), quienes son responsables por los actos u omisiones en que puedan incurrir

en el desempeño de sus respectivas funciones. Es decir que, el concepto integra a los funcionarios y empleados de todos los niveles al servicio del Estado.

Por otra parte Duhalt Kranss considera dos clasificaciones: 1) según su naturaleza jurídica de vinculación: relación civil y relación laboral, 2) según su rango: altos funcionarios, funcionarios y empleados.

A partir de su relación laboral se considera:

1. Según el tiempo de duración; de planta y temporal.
2. Según la naturaleza de sus labores: de confianza y de base: que a su vez pueden clasificarse según el documento que origina la relación laboral y según la partida presupuestal.
3. De conformidad con la formalidad que da origen a la relación laboral:
  - a) con nombramiento (definitivos, internos, por tiempo fijo o por obra determinada);
  - b) en listas de raya (obreros, técnicos, administrativos, especialistas y provisionales).
4. Conforme al presupuesto y la partida correspondiente: numerarios, supernumerarios, de base y eventuales.<sup>66</sup>

A partir de su rango Rafael Bielsa resalta que la designación del **funcionario constituye un encargo especial o una delegación transmitida por la ley** y, en cambio, la del empleado supone un complemento al desempeño de la función pública mediante el servicio que presta al Estado; para este autor, el funcionario expresa la voluntad estatal y los empleados sólo se ocupan de examinar, redactar y contratar documentos, realizar cálculos y tramitar o desarrollar

---

<sup>66</sup> <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2008/sdba/Servidores%20publicos%20en%20Mexico.htm>

cualquiera otra actividad afín que no implique representación alguna del Estado.<sup>67</sup>

En el mismo orden de ideas, Jorge Jiménez Alonso clasifica de la siguiente forma a funcionarios y empleados al servicio del Estado:

**a) Altos funcionarios;** son las personas de primer nivel en el ejercicio de la administración pública. Su función se identifica con los fines del Estado; sus actos trascienden a los particulares y afectan o comprometen al Estado. Es innegable entonces que, por analogía y guardando la debida proporción, ellos constituyen lo que para el apartado A son los altos empleados o representantes del empleador, quienes no se rigen por el estatuto laboral. El empleador original es el Estado, representado por su gobierno, y los altos funcionarios hacen las veces de sus representantes; son "empleadores físicos" de la persona jurídica Estado. La nota característica de esta categoría en la administración pública, es que la inestabilidad de sus miembros en los cargos asignados o logrados por la vía del sufragio es mucho más marcada que en los niveles inferiores e implica en la mayoría de las veces la culminación de la carrera dentro del servicio civil.

**b) Funcionario.** Es la persona que realiza una función pública, que tiene poder de decisión, mando de persona y ejercicio de autoridad. Es, propiamente dicho, el empleado de confianza que cataloga y describe el artículo 5º de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

**c) Empleado.** Es toda persona física que presta un servicio para algún órgano del Estado, en virtud de un nombramiento y que se desempeña normalmente en actividades de apoyo al funcionario. Su labor no implica un poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal alguno.

---

<sup>67</sup> <http://www.uaz.edu.mx/vinculo/webvuj/rev20-8.htm>

## **2.2 Marco Jurídico los Servidores Públicos**

El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reputa como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados, y, en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal. Por su parte, el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que son sujetos de esa Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Asimismo deja a las Constituciones de los Estados la facultad de precisar, para efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios y en el caso del Distrito Federal dicha previsión se contendrá en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En el caso del Estado de México, encontramos que los servidores públicos municipales, son 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, y que serán responsables por los delitos y faltas administrativas que cometan durante su encargo. Y que 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.

Y ante la comisión de infracciones administrativas cometidas a la Ley Orgánica Municipal, así como a los Bandos Municipales y Reglamentos y demás disposiciones normativas, los servidores públicos municipales incurrirán en responsabilidades en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Siendo éste, el ordenamiento jurídico que regula las conductas administrativas de los servidores públicos y que incluso contiene una

clasificación de conductas que de resultar encuadradas originan la tipificación de delitos de los que tendrá que conocer la materia penal, tanto en el orden Federal como en las entidades Federativas, en los municipios y en el propio Distrito Federal.

También debe decirse que a nivel federal, para los servidores públicos electos por el voto directo de los ciudadanos, existe el juicio político y el juicio de procedencia, a los que se refiere el marco jurídico constitucional y con abarca del artículo 108 al 114 de la Norma Fundamental, mismo que regula de origen el comportamiento de los servidores públicos.

### **2.3 Naturaleza jurídica de los Servidores públicos**

El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reputa como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados, y, en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal. Por su parte, el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que son sujetos de esa Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, para efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios, en el caso del Distrito Federal dicha previsión se contendrá en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ahora bien, no obstante que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, describe lo que debe entenderse por servidor público, es importante señalar que doctrinalmente existen diversas denominaciones para referirnos a dicho concepto, aunque en esencia no tienen el mismo alcance, sin embargo, podemos derivar que el concepto de servidor público es más extenso



que los de funcionario, empleado u otros, pues no sólo se refiere a éstos sino que, adicionalmente, a **cualquier persona a la que el Estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole, entre los que se ubicarían aquellos individuos que hayan sido designados como funcionarios electorales, o bien para contribuir al levantamiento de los censos, entre otros, además que es el término utilizado en la Constitución Federal, y para el caso del Distrito Federal, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.**

El uso cotidiano de ciertos términos, no logra captar en su integridad al concepto con el cual se identifica a un fenómeno en especial, y llega a confundir a uno con otro que le es semejante, pero que guarda diferencias respecto al primero, llegándose al extremo de manejarlos como verdaderos sinónimos; por lo que es necesario formular las distinciones del caso y delimitar el alcance preciso de cada concepto. Así pues, sucede en nuestra materia, que cuando el común de la gente en México identifica como sinónimos los términos: **burócrata o trabajador al servicio del estado, funcionario, empleado y servidor público, y los utiliza indistintamente para designar en la mayoría de las veces peyorativamente a quien ha hecho de la administración pública su modus vivendi.**

Sin embargo, tal sinonimia no existe en la realidad, ya que en tanto el burócrata se da en cualquier organización pública o privada, entre funcionario y empleado públicos existe una tradicional diferenciación, y, además, servidor público es un concepto más amplio que ambos, por lo mismo, rebasa la idea que acerca de la función pública, al abarcar la acción de servidor público a personas que no guardan una relación de carácter laboral con respecto al estado, relación que sí se da necesariamente en la susodicha función pública.

En ese orden de ideas, existen cuatro principales denominaciones que son las utilizadas comúnmente para referirnos al mismo sujeto de derecho, estos son:

**SERVIDOR PÚBLICO.-** Persona física que realiza una función pública de cualquier naturaleza. (Concepto insuficiente, siendo más completo el de las Constituciones).

**FUNCIONARIO PÚBLICO.-** Es un servidor del Estado, designado por disposición de la Ley, por elección popular o por nombramiento de autoridad competente, para ocupar grados superiores de la estructura orgánica y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando. Este concepto que se sustenta en el criterio orgánico de jerarquía y potestad pública que da origen al carácter de autoridad que reviste a los funcionarios públicos para distinguirlos de los demás empleados y personas que prestan sus servicios al Estado, bajo circunstancias opuestas, es decir, ejecutan ordenes de la superioridad y no tiene representatividad del órgano al que están adscritos.

**EMPLEADO PÚBLICO.-** Órgano personal de la actividad administrativa, afecto a un servicio público determinado, en cuya realización participa, con carácter permanente y profesional, mediante una retribución (sueldo).

**TRABAJADOR.-** De conformidad con el artículo 3° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por trabajador debe entenderse, “toda persona física que presta un servicio físico, intelectual o ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya”.

Sin embargo, es importante precisar que no toda persona que presta sus servicios al Estado es un servidor o funcionario público, ya que existen personas que ocupan un puesto honorífico, o también personas que prestan servicios, proveen de bienes o llevan a cabo obra pública mediante contratos administrativos o contratos privados.

En conclusión, dentro de la conceptualización que se hace de lo que debe entenderse por servidor público, específicamente, el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra una doble condicionante para que se actualice la hipótesis, esto es, que la persona desempeñe un empleo, cargo o comisión, en la Administración Pública del Distrito Federal, entre otros.

En adición a lo anterior, es conveniente indicar lo que comúnmente se entiende por:

**EMPLEO.-** Acción y efecto de emplear.// Ocupación, oficio, profesión.

**CARGO.-** Función, oficio, empleo o dignidad.

**COMISIÓN.-** Encargo conferido a una persona por otra para que realice una o varias cosas o uno o varios servicios.// Persona o personas investidas de la facultad de realizar alguna gestión o trabajo de carácter público o privado.<sup>68</sup>

A criterio del suscrito el servidor público, es aquella persona física que es contratada por el Estado para el desarrollo de diversas actividades que le son encomendadas so expreso y con fundamento en una ley, que le concede facultades pero que también contiene obligaciones.

### 2.3.1 Por elección popular

La elección popular tiene lugar cuando el ciudadano otorga su voto a un candidato para que desempeñe un cargo en la administración pública municipal, estatal o federal, así como en las legislaturas locales y federales. En México, los cargos de elección popular en el ámbito de la administración pública son: regidores, síndicos y presidente municipal, gobernador o presidente de la república. En el ámbito legislativo: son diputados locales y federales, así como senadores de la república.<sup>69</sup>

Es importante tocar este punto, pues en la especie tanto a los servidores electos bajo el sufragio como los designados finalmente en esencia su función es el desempeño del servicio, pero cuando cometen conductas arbitrarias, indebidas o incumplen con los principios honradez, imparcialidad, probidad, entonces esto implicará que el trato que se dé a sus conductas toma caminos diferentes, por un lado los de representación popular, serán sancionados por los entes legislativos a través de las Juntas de Coordinación Política a través de los órganos superiores de fiscalización o de las propias contralorías estatales, y cuando sea

---

<sup>68</sup> “Marco jurídico del gobierno del distrito federal / régimen de responsabilidades de los servidores públicos.”, pág. Oficial: <http://www.contraloria.df.gob.mx>, (21-04-14), disponible en: <http://www.contraloria.df.gob.mx/index.php/tramites-servicios/158-capacitacion-y-desarrollo-profesional/capacitacion-en-linea/marco-juridico-del-distrito-federal/regimen-de-responsabilidades-de-los-servidores-publicos/1142-naturaleza-juridica-de-servidor-publico->.

<sup>69</sup> “arts. 35 y 51 de la constitución política de los estados unidos mexicanos / cargo de elección popular”, pág. Oficial: <http://sil.gobernacion.gob.mx>, (21-04-14), disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=31>.

un servidor por designación, tendrá que ser observador simplemente por el órgano de control interno creado por su superior jerárquico.

Situación, que hoy en lo particular resulta contradictoria, de acuerdo con los principios constitucionales que le dan al municipio autonomía en su forma de gobernarse y que incluso han sido objeto de controversias constitucionales que le dan la razón a la historia de esta figura, tal como lo veremos más adelante en el apartado respectivo.

### **2.3.2 Por designación.**

Los servidores públicos que son designados, podrán ser por acuerdo del ejecutivo, poder legislativo o poder judicial, en donde la relación de poder dado a un servidor público lo faculta por disposición legal poder delegar en terceros *imperium*, y hacerlos parte de la administración pública.

Es importante hacer notar que, en el caso del Estado de México, aún no se ha establecido en forma clara el servicio profesional de carrera, que de alguna forma permitiría darle empuje a todos aquellos servidores públicos contratados por una autoridad y hacer del servicio una verdadera carrera. Por consecuencia en los municipios esta situación tampoco se ve reflejada ya que por el tiempo tan corto de las administraciones, cuando se encuentran a mitad de su ejercicio o una vez que se conoce quién sucederá en el ejercicio administrativo, se empieza a pedir las renunciaciones a los servidores en activo, con el afán de entregar espacios libres y/o plazas a la gestión entrante como parte de una serie de negociaciones previas, que no ayudan a fomentar el ánimo en el servidor público por el contrario, se ejerce de tal forma que se convierte en un grave problema de despidos injustificados y finalmente una carga para el erario municipal, en perjuicio de la ciudadanía.

## **2.4 Facultades de los servidores públicos**

Las facultades y atribuciones dadas a los servidores públicos, lo será mediante disposición normativa, por reglamentos, acuerdos e instrucciones

directas, en el caso de la materia federal, encontramos que los servidores públicos actuarán de acuerdo con sus leyes orgánicas.

En el caso del Estado de México, dentro del contenido de la Ley Orgánica Municipal y en particular de su exposición de motivos, se puede apreciar que los servidores públicos municipales están sujetos en su actuación y funciones a las responsabilidades administrativas previstas en la ley, también debe establecerse un sistema de mérito y reconocimiento al servicio público municipal. Con tal objeto, se prevé la normatividad para el desarrollo de un sistema efectivo de capacitación de los servidores públicos municipales, especialmente de las áreas más técnicas, con la finalidad de lograr la continuidad de los programas de los ayuntamientos y en consecuencia estimular y reconocer esa actuación.

Así mismo, en el Título VIII, “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, se precisa quiénes son servidores públicos municipales; lo que permitirá 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.

Se indica que las autoridades municipales tienen las atribuciones que les señalen los ordenamientos federales, locales y municipales y las derivadas de los convenios que se celebren con el Gobierno del Estado o con otros municipios.

Los municipios del Estado regularán su funcionamiento de conformidad con lo que establece esta Ley, los Bandos municipales, reglamentos y demás disposiciones legales aplicables.

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 la 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.

Las autoridades municipales tienen las atribuciones que les señalen los ordenamientos federales, locales y municipales y las derivadas de los convenios que se celebren con el Gobierno del Estado o con otros municipios.

Los municipios del Estado regularán su funcionamiento de conformidad con lo que establece esta Ley, los Bandos municipales, reglamentos y demás disposiciones legales aplicables.

Y de acuerdo con el ordenamiento en cita, del Título Tercero, Capítulo I, en su artículo 41, establece que son sujetos de responsabilidad administrativa disciplinaria los servidores públicos y todas aquellas personas a que se refiere el artículo 2 de la ley en cita; y del artículo 42 se desprenden los **principios para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia** que deben regir para los servidores públicos en la prestación del servicio público, independientemente de las obligaciones específicas que correspondan al empleo cargo o comisión de todo servidor público, sin perjuicio de sus derechos y deberes laborales, siendo las obligaciones siguientes:

*B. 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 física 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. Cuando 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. Otorgar o percibir únicamente la remuneración que haya sido aprobada en términos de ley, incluyendo bonos, gratificaciones y cualquier otra remuneración que se agregue al salario; XXXII. Las demás que le impongan las leyes, reglamentos o disposiciones administrativas aplicables.*

## **2.5 Concepto de administración pública**

La Administración Pública es aquella función del Estado que consiste en una actividad concreta, continua, práctica y espontánea de carácter subordinado a los poderes del Estado y que tienen por objeto satisfacer en forma directa e inmediata las necesidades colectivas y el logro de los fines del Estado dentro del orden jurídico establecido y con arreglo a este.<sup>70</sup>

Pues debe entenderse que el estado para el desarrollo de sus actividades y funciones requiere forzosamente de individuos, que desarrollen las actividades que el ente abstracto no puede y para ello requiere que se le contrate, se le entregue un salario y que cumpla con los requisitos *sine qua non* que todo servidor público debe cubrir.

### **2.5.1 Elementos de la administración pública**

Los elementos más importantes de la definición dada son los siguientes:

- 1.- El Órgano Administrativo;
- 2.- La Actividad que la Administración realiza;
- 3.- La finalidad que pretende el Estado a través de la administración; y,

---

<sup>70</sup> “Apuntes jurídicos / La administración pública”, pág. Oficial: <http://jorgemachicado.blogspot.mx>, (21-01-12), disponible en: <http://jorgemachicado.blogspot.mx/2012/03/adpu.html>

4.- El medio que la Administración Pública dispone para la realización de sus propósitos.

**ORGANO ADMINISTRATIVO:** Son todos aquellos órganos que pertenecen a la administración pública y que son el medio o el conducto por medio del cual se manifiesta la personalidad del Estado.

**ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA:** Esta actividad se desarrolla a través de la prestación de los servicios públicos, a los cuales está obligada la administración pública para el logro de su finalidad.

**FINALIDAD:** La finalidad es "el bien común" o "bienestar general" de toda la población en general, elemento no sólo doctrinario sino Constitucional, expresado dentro del artículo 1o. que establece que el Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia, y su fin supremo es el Bien Común.

**EL MEDIO:** El medio que la administración pública utiliza para el logro del bienestar general o el bien común es el Servicio Público.<sup>71</sup>

## 2.6 La Administración pública y el Estado

La acción del estado, pues, es el primer elemento fundamental de la ciencia de la administración para las dos tradiciones. Esto es tal, porque la acción repetida se llama actividad y “esta actividad del estado, que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por lo tanto, la vida propiamente exterior del estado, es lo que llamamos propiamente administración del estado”<sup>72</sup> o administración pública. La ciencia de la administración, en cualquiera de sus

---

<sup>71</sup> “Administración pública”, pág. Oficial: <http://www.estuderecho.com>, (21-04-2014), disponible en: <http://www.estuderecho.com/documentos/derechoadministrativo/000000997908c1305.html>.

<sup>72</sup> Stein, Lorenzo. “Movimientos sociales y monarquía”, Madrid, centro de estudios constitucionales, 1981, pág. 33.

tradiciones, parte del mismo principio: la administración pública es el estado en actividad.

La actividad del estado es variada y de tal variedad nacen las diversas funciones del estado, tal diversidad crea al mismo tiempo una variedad de disciplinas que se especializan en cada función estatal, pero que conservan una unidad fundamental que les da el propio estado, y por lo tanto las disciplinas unidas de tal modo forman un todo que se denomina ciencia de la administración. El estado es una unidad de voluntad y una unidad de acción, que mantiene vinculadas a sus diversas funciones en su propio organismo, el organismo del estado que no es otra cosa que su vida interna.<sup>73</sup>

“...el punto de vista en que nos hemos colocado para determinar el concepto de administración del estado, nos lleva a considerar esta como actividad del mismo, que se define por razón de la necesidad que satisface: la conservación y perfeccionamiento del organismo mediante el cual el estado tiende pues a la conservación de este organismo”.<sup>74</sup>

La actividad del estado o administración pública, varía la esfera de su movimiento de conformidad a la situación y las transformaciones de los elementos colectivos e individuales de la sociedad: densidad demográfica, movimiento económico de la riqueza y diferencias de clase. Una variación de esta perspectiva de la actividad del estado, observa una división de la administración pública en dos ramas: administración política o del estado y administración social por el estado. El objeto de la primera es atender la conservación del organismo, mediante el cual cumple su fin jurídico, y está formada por tres partes: policía administrativa, administración económica y fuerza armada. Por su parte, la administración social tiene por objeto atender a la conservación y perfeccionamiento de las instituciones de cultura o para fines sociales que el estado crea, promueve o protege, y que comprende a la instrucción pública, beneficencia pública y cuestiones sociales.

---

<sup>73</sup> “*la administración pública como el estado en actividad*”, pág. Oficial: <http://biblio.juridicas.unam.mx>, (21-04-14), disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1827/5.pdf>.

<sup>74</sup> Así discierne el pensador administrativo español Adolfo posada en su obra “*la administración política y la administración social*”, Madrid, España moderna, Sin año, Pág. 11.

Von Stein:<sup>75</sup> “El propósito general, que el estado se propone conseguir mediante su acción completa, comprende todas estas ramas de la administración pública y forma el nexo lógico y sistemático, que a todos reúne y coordina, dirigiéndolas a un fin común único”.

---

<sup>75</sup> Von Stein, pese a la importancia de sus ideas administrativas, las cuales revolucionaron el pensamiento administrativo en Alemania -su tierra natal- Austria, Estados Unidos, es poco conocido hoy en día. Sin embargo en diversos países del mundo se le está dando el crédito que merece, entre ellos nuestro país. Su obra más importante: “la teoría de la administración”, publicada en ocho volúmenes a partir de 1861.

## CAPITULO III

### LA RESPONSABILIDAD LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE MÉXICO.

#### 3.1 La Responsabilidad

En este apartado de la Iniciativa, se conservan las sanciones disciplinarias de la Ley vigente tanto las de naturaleza correctiva como la amonestación y la multa ahora conceptuada 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, reservando la aplicación de la inhabilitación exclusivamente a la Secretaría de la Contraloría.

Destaca también, como lo manifesté al inicio de esta exposición, que el respeto a los otros poderes del Estado y atentos a nuestro sistema constitucional de visión de los mismos, se les reserva su campo de aplicación de la Ley al poder disciplinario y sancionador, respecto de sus propios servidores.

El mismo criterio a su vez se sigue en esta Iniciativa respecto de los servidores públicos municipales, 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.

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 estatales.

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 auditoría 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 Fiscal 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.

Se constituye un registro de servidores sancionados, particularmente de inhabilitados, cuya actualización pretende realizarse con la información que remitan los órganos competentes para la aplicación de la sanción de inhabilitación, que además de la Secretaría de la Contraloría por responsabilidad administrativa, lo son también en los términos de la Iniciativa la Legislatura del Estado en los casos de responsabilidad política y de responsabilidad política y de conformidad a la legislación penal del Estado, por responsabilidades de esta naturaleza, los órganos jurisdiccionales o juzgados relativos del Tribunal Superior de Justicia.

Y es así como el Estado en aras de garantizar el cumplimiento estricto de su mandato y de aquellos individuos a los cuales les delega facultades y atribuciones mediante una norma que a través de un ordenamiento similar genera en el caso del Estado de México, la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, en la cual de acuerdo con su numeral 2, señala que **“Son sujetos de esta Ley, toda persona que**

*desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o municipal, en sus Organismos Auxiliares y Fideicomisos públicos, y en los Poderes Legislativo y Judicial del Estado, con independencia del acto jurídico que les dio origen” (Sic)*

Definición que me parece acertada, pues determinar la ejecución del cargo pero dentro de la administración, lo cual incluso nos podría hacer pensar que sería hasta competente para el Poder Judicial del Estado, sin embargo en la especie no es así pues como sabemos se rigen por sus propias normas. Por otra parte hay que analizar que establece la independencia del acto jurídico que les dio origen, es decir que para el efecto del fincamiento de responsabilidades, **no atenderá al origen del inicio de la función como servidor público sino meramente a la conducta del individuo frente a su patrón Estado.**

De acuerdo con el ordenamiento en cita, del Título Tercero, Capítulo I, en su artículo 41, establece que son sujetos de responsabilidad administrativa disciplinaria los servidores públicos y todas aquellas personas a que se refiere el artículo 2 de la ley en cita; y del artículo 42 se desprenden los **principios para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia** que deben regir para los servidores públicos en la prestación del servicio público, independientemente de las obligaciones específicas que correspondan al empleo cargo o comisión de todo servidor público, sin perjuicio de sus derechos y deberes laborales, siendo las obligaciones siguientes:

*C. 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 física 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. Cuando 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. Otorgar o percibir únicamente la remuneración que haya sido aprobada en términos de ley, incluyendo bonos, gratificaciones y cualquier otra remuneración que se agregue al salario; XXXII. Las demás que le impongan las leyes, reglamentos o disposiciones administrativas aplicables.*

Y cuando los supuestos se incumplen, entonces inicia la aplicación del artículo 43 que nos habla de la responsabilidad administrativa, lo que da lugar al inicio del procedimiento administrativo disciplinario y a la aplicación de las sanciones que en esta ley se consignan, atendiendo a la naturaleza de la obligación que se transgreda.

Debiendo destacarse que el Estado en la búsqueda de la seguridad para la sociedad en el cumplimiento de las normas por los servidores públicos ha determinado que la **responsabilidad administrativa disciplinaria, tiene por objeto disciplinar y sancionar las conductas de los servidores públicos que infrinjan alguna de las disposiciones administrativas** contenidas en el artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, con independencia de otra responsabilidad de cualquier naturaleza; inclusive de la responsabilidad administrativa resarcitoria.

## 3.2 Procedimiento Administrativo.

### Los Principios del Procedimiento Administrativo

En el procedimiento administrativo se aplican una serie de principios que sirven de garantía para el administrado en la tramitación del expediente. Dichos principios surgen de diversas normas jurídicas que integran el sistema jurídico al respecto, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, dispone: *“La actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe”*; por su parte, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal establece que *“La administración pública del Distrito Federal ajustará su actuación a la ley, conforme a los principios de descentralización, desconcentración, coordinación, cooperación, eficiencia y eficacia”*.

En el caso de México, los principios que se aplican al procedimiento administrativo están reconocidos en ordenamientos de carácter tanto supranacional como nacional y a su vez, por disposiciones constitucionales, legales y jurisprudenciales.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales que México ha ratificado y en las leyes de procedimiento administrativo, se encuentran contenidos los principios que sirven de garantía para el administrado dentro del procedimiento administrativo.

Las normas jurídicas constitucionales y supranacionales, que son de jerarquía superior a cualquier otra norma del sistema jurídico, consagran principios jurídicos que a lo largo de la historia han ido tomando un protagonismo importante dentro del procedimiento administrativo, y que en la actualidad, desconocerlos, resulta casi imposible.

**La finalidad del procedimiento administrativo consiste en el dictado de un acto administrativo y para llevar a cabo dicha finalidad, se deben respetar ciertos principios que tienen por objetivo que, dentro del menor tiempo posible y reuniendo la mayor cantidad de información, se pueda declarar la voluntad de la administración pública.**

En este trabajo, precisamente, explicaremos los principios que han desarrollado la legislación, la jurisprudencia y la doctrina, tanto internacional como nacionales, y que son de aplicación directa al procedimiento administrativo.

En primer lugar, debemos aclarar que **“El derecho se compone tanto de realidad como de valores y normas”**.<sup>76</sup> Los principios o valores representan proposiciones jurídicas o directivas, pero no tienen un desarrollo normativo; es decir, el principio es más bien un criterio fundamental en sí mismo, que marca, de alguna manera, el sentido de justicia de las normas jurídicas.

La distinción que aclara más las relaciones que median entre ambos es la que considera a los principios como conceptos o normas fundamentales y abstractos, hayan sido o no objeto de una formulación concreta, y a la regla, como la locución concisa y sentenciosa que sirve de expresión a un principio jurídico.<sup>77</sup>

Los principios, “no son ‘reglas’ de las que se pueda deducir conclusiones por un razonamiento lógico, son formas de comprender y hacer funcionar el derecho para que sea justo”.<sup>78</sup> Por ello, afirma Agustín Gordillo, “los valores o principios jurídicos son más importantes que las normas; que éstas no pueden contradecir, en la solución del caso, aquéllas”.<sup>79</sup>

El principio de derecho contenido en la ley, prácticamente ya no es principio como fuente supletoria: es precepto legal.<sup>80</sup> Los principios que informan el propio sistema legal están implícitamente contenidos en el mismo; aplicarlos es aplicar el espíritu de las leyes, y ello es aplicar las leyes mismas, que de espíritu y letra se componen. Los principios de la ley, afirma Mans Puigarnau, entran inmediatamente en vigor con la propia ley.<sup>81</sup>

---

<sup>76</sup> Gordillo, Agustín, *Introducción al derecho*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2000, p. I-5. Se puede consultar en [www.gordillo.com](http://www.gordillo.com).

<sup>77</sup> Mans Puigarnau, Jaime M., *Los principios generales del derecho. Repertorio de reglas, máximas y aforismos jurídicos con la jurisprudencia del tribunal supremo de justicia*, Barcelona, Bosch, 1979, p. XXX.}

<sup>78</sup> Gordillo, Agustín, *Introducción al derecho*, cit., nota 1, p. II-10.

<sup>79</sup> Ídem.

<sup>80</sup> Mans Puigarnau, Jaime M., *op. cit.*, nota 2, p. XIII.

<sup>81</sup> ídem

Los principios generales del derecho son las premisas fundamentales jurídicas que buscan, con su aplicación, la justicia, la equidad, el bien común, el bienestar social;<sup>82</sup> son el contenido básico del sistema, además de que tienen una superioridad jerárquica inevitable sobre los demás elementos del sistema, de tal forma que la norma congruente con un principio general será la que deba prevalecer.<sup>83</sup>

Por otra parte y desde el punto de vista constitucional, los principios generales del derecho son una garantía individual, porque su aplicación se desprende del artículo 14 de la Constitución, y dicho artículo está dentro del título primero de nuestra Constitución, que es donde se consagran, precisamente, las garantías individuales o derechos fundamentales.

El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en tesis de jurisprudencia, estableció:

*“Tradicionalmente se ha considerado en el sistema jurídico mexicano que los jueces para la decisión de los asuntos sometidos a su conocimiento están sujetos a la observancia no sólo del derecho positivo-legal, sino también de los dogmas generales que conforman y dan coherencia a todo el ordenamiento jurídico, que se conocen como principios generales del derecho según la expresión recogida por el constituyente en el artículo 14 de la carta fundamental. La operancia de estos principios en toda su extensión, para algunos como fuente de la cual abrevan todas las prescripciones legales, para otros como su orientación a fin, no se ha entendido restringida a los asuntos de orden civil tal y como podría desprenderse de una interpretación estricta del artículo constitucional invocado, sino que aun sin positivización para otros órdenes de negocios, es frecuentemente admitida en la medida en que se les estima como la formulación más general de los valores ínsitos en la concepción actual del derecho. Su función no se agota en la tarea de integración de los vacíos legales; alcanza sobre todo a la labor de interpretación de la ley y aplicación del derecho, de allí que los tribunales estén facultados y, en muchos casos, obligados a dictar sus determinaciones teniendo presente, además de la expresión de la ley siempre limitada por su propia generalidad y abstracción, los postulados de los principios generales del derecho, pues éstos son la manifestación auténtica, prístina, de las aspiraciones de la justicia de una comunidad”.*<sup>84</sup>

Generalmente, estos principios están plasmados en la ley y sirvieron de base al legislador para elaborar la ley; “sin embargo, existen otros que sin estar en la ley, sirven al juzgador para decidir conforme a buen derecho”.<sup>85</sup> Asimismo,

---

<sup>82</sup> Hernández Espíndola, Zeus Jesús, “Los principios generales del derecho. Algunas consideraciones”, *Nuevo consultorio fiscal*, México, año 15, núm. 287, agosto de 2001, p. 47.

<sup>83</sup> Sánchez Vázquez, Rafael, *Los principios generales del derecho y los criterios del poder judicial de la federación*, México, Porrúa, 2004, p. 101.

<sup>84</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, México, SCJN, octava época, t. III, segunda parte 2, enero-junio de 1989, p. 573.

<sup>85</sup> Tapia Tovar, José, “El buen derecho. Los principios generales del derecho”, *Nuevo consultorio fiscal*, México, año 13, núm. 228, febrero de 1999, p. 55.

dichos principios generales del derecho cumplen la función limitativa cuando éstos demarcan ordenadamente relaciones entre normas jurídicas de jerarquía superior con otras de rango menor.<sup>86</sup>

Con el correr de los siglos, han aumentado bastante los principios “pero en cambio lo han hecho de manera exponencial las normas, sobre todo de carácter administrativo. Ellas contradicen a veces los principios rectores del orden jurídico”.<sup>87</sup>

Una de las mayores dificultades de la aplicación del ordenamiento jurídico administrativo, afirma Agustín Gordillo, es partir de las normas y principios supranacionales y constitucionales y luego ir subsumiendo en ellas las normas de rango legislativo y reglamentario con decreciente valor normativo. El no jurista tiende a invertir el orden de jerarquía normativa y dar mayor importancia al más mínimo reglamento, aunque contravenga los principios generales del derecho, normas y principios legales, constitucionales y supraconstitucionales, etcétera.

Así como se cometen crímenes que no siempre la justicia llega a castigar, no es infrecuente que se cumpla una pequeña regla administrativa absurda, injusta, maliciosa, irracional y no los grandes principios del ordenamiento jurídico.<sup>88</sup>

### **Los principios del procedimiento administrativo**

Los principios que rigen el procedimiento son, fundamentalmente, los de legalidad, legalidad objetiva y debido proceso adjetivo, sin dejar de tener en cuenta que los de seguridad jurídica, gratuidad, celeridad, economía, sencillez, eficacia, eficiencia, publicidad, buena fe, descentralización, desconcentración y de coordinación, también son muy importantes.<sup>89</sup>

### **El Procedimiento Administrativo como Garantía para el Administrado.**

La garantía de audiencia contenida en el artículo 14 constitucional, ***Impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de***

---

<sup>86</sup> Véase en general Sánchez Vázquez, Rafael, *op. cit.*, nota 8.

<sup>87</sup> Gordillo, Agustín, *Introducción al derecho*, *cit.*, nota 1, p. II-8.

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. III-25.

<sup>89</sup> Sánchez Vázquez, Rafael, *op. cit.*, nota 8, p. 98.



***manera previa al dictado de un acto, cumpla con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa de los afectados. Dichas formalidades y su observancia, a las que se unen, además, las relativas a la garantía de legalidad contenida en el texto del primer párrafo del artículo 16 constitucional, se constituyen como elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, con estricta observancia del marco que la rige.<sup>90</sup>***

**El procedimiento administrativo constituye una garantía de los derechos de los particulares y asegura la pronta y eficaz satisfacción del interés general, mediante la adopción de medidas y decisiones necesarias, por los órganos de la administración. Por ello, dicho procedimiento sirve como protección jurídica para el particular.**

Ya desde épocas pasadas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se había pronunciado sobre el contenido del artículo 14 constitucional, estableciendo no sólo la obligación de las autoridades administrativas a que se sujeten a la ley,

Si no obligando al Poder Legislativo para que en sus leyes establezca un procedimiento adecuado en que se oiga a las partes. Claro que esto no quiere decir que el procedimiento que establezca la ley, tratándose de procedimientos de autoridad administrativa, sea exactamente igual al procedimiento judicial, pero sí debe estimarse que en un procedimiento administrativo, puede haber la posibilidad de que se oiga al interesado y que se le dé oportunidad de defenderse.<sup>91</sup>

El procedimiento administrativo regulado por una norma legal, se convierte en una garantía para el administrado, de modo que dicho procedimiento es una garantía con muchas garantías. La existencia y regulación del procedimiento,

---

<sup>90</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, México, SCJN, séptima época, vols. CIII-CVIII, quinta parte, pp. 36-37.

<sup>91</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, México, quinta época, t. CIII, p. 2838.

sostiene Tomás Hutchinson, ya de por sí es una garantía, pero además él debe reunir una serie de garantías.<sup>92</sup>

Dicho procedimiento administrativo supone la obligación de cumplir la norma que la ley establece, “...y ello requiere, por parte de la autoridad, el deber de amoldarse a las formalidades determinadas a tal fin, y en el particular, el derecho de que sean obedecidos dichos requisitos, sirviendo de este modo de garantía de la recta aplicación por la administración de los preceptos legales que regulen el ejercicio de la función”.<sup>93</sup>

El procedimiento administrativo, afirma Julio Rodolfo Comadira, “cumple una ‘función de garantía’, al proteger tanto al interés público como al particular frente a la ilegitimidad o inconveniencia del obrar de la administración pública, siendo sus principios susceptibles de protección judicial”.<sup>94</sup> Por ello, si el procedimiento administrativo no sólo es garantía de los derechos de los ciudadanos, sino también del interés público, “lógico es que resulte informado por principios que responden perfectamente a una y otra perspectiva”.<sup>95</sup>

La interpretación del Alto Tribunal, ha reconocido este amplio significado del primer párrafo del artículo 16 constitucional. Así, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido, en tesis de jurisprudencia, que “las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite”, y así mismo que dentro “del sistema constitucional que nos rige, ninguna autoridad puede dictar disposición alguna que no encuentre apoyo en un precepto de la ley”, que “el requisito de fundamentación y motivación exigido por el artículo 16 constitucional [...] implica una obligación para las autoridades, de cualquier categoría que éstas sean, de actuar siempre con apego a las leyes y a la propia Constitución”, que “dentro de nuestro régimen constitucional, las autoridades no tienen más facultades que las que expresamente les atribuye la ley”, y que “los actos de autoridades

---

<sup>92</sup> Hutchinson, Tomás, *Régimen de procedimientos administrativos. Ley 19.549*, 6a. ed., Buenos Aires, Astrea, 2002, p. 40.

<sup>93</sup> Ubierna, José Antonio, *De lo contencioso-administrativo*, Madrid, Librería General Victoriano Suárez, 1948, p. 36.

<sup>94</sup> Comadira, Julio Rodolfo, *Procedimientos administrativos. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Anotada y comentada*, Buenos Aires, La Ley, 2002, t. I, p. 49.

<sup>95</sup> González Pérez, Jesús, *Procedimiento administrativo federal*, 3a. ed., México, UNAM-Porrúa, 2000, p. 53.

administrativas que no estén autorizados por ley alguna, importan violación de garantías”.

Es decir, el principio de legalidad no debe ser entendido como el referido a un tipo de norma específica, sino al ordenamiento entero, a lo que Hauriou llamaba “el bloque de legalidad” (Constitución, leyes, reglamentos, principios generales); o también llamado por Merkl “principio de juridicidad” de la administración; y más recientemente también se le ha denominado “principio de constitucionalidad”.

La aplicación del principio de legalidad es tan universal, que incluso ha sido incorporado dentro de los principios jurídicos de la Comunidad Europea.<sup>96</sup>

No se debe confundir este principio “...con el apego a la irrazonabilidad de la norma reglamentaria, como supuesto cumplimiento de la ley.”<sup>97</sup> Más bien este principio se refiere a que en el dictado de un acto o decisión administrativa, la administración pública haya agotado todos los medios para investigar los hechos que determinan tal accionar y que estos hechos se adecuen a lo que realmente aconteció, estableciendo una adecuada relación entre la norma y los hechos.

Esta falta de rigidez en las formas se aplica únicamente para el administrado, y no debe aplicarse este principio para la actuación de la

---

<sup>96</sup> Según el párrafo primero del artículo 3.B del Tratado de la Comunidad Europea, “la Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna”. Se trata, por tanto, de la actuación de la Comunidad en su conjunto, actuación que viene condicionada por dos limitaciones: una, el marco de las competencias que el Tratado atribuye a la Comunidad, como tal Comunidad, diferenciadas de las competencias que retienen los Estados miembros; y otra, los objetivos que la Comunidad debe cumplir, de manera que sólo es posible ejercer aquellas competencias en función de estos fines, y no para ningún otro.

Por otra parte, del principio de legalidad dimanaban otras dos connotaciones reconocidas por la doctrina legal del Tribunal de Justicia. La primera es que en la actuación de la Comunidad no sólo debe respetarse la base jurídica concreta que le sirve de fundamento, sino también el conjunto de las disposiciones generales del Tratado. La segunda connotación consiste en que el derecho derivado dimanante de la actuación de la Comunidad no sólo debe respetar la base jurídica en que se apoya, sino también el “bloque de legalidad” comunitaria, el acervo comunitario que incluye tanto los compromisos inter-nacionales como la doctrina emanada del Tribunal o los principios generales del derecho. Díez-Moreno, Fernando, Manual de derecho de la Unión Europea, Madrid, Civitas, 1996, p. 140.

<sup>97</sup> Gordillo, Agustín, Tratado de derecho administrativo, t. 2. La defensa del usuario y del administrado, 6a. ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2004, p. IX-8.

administración pública, la cual es reglada y debe ser desarrollada dando pleno cumplimiento a lo establecido en la ley.<sup>98</sup>

Por eso decimos que el procedimiento administrativo carece de formas estrictas, de fórmulas sacramentales que obstaculicen o impidan la participación del interesado, flexibilizando los requisitos para hacerla efectiva.

En virtud de lo anterior, la doctrina ha considerado que es mejor denominar a este principio como de “formalismo moderado” ya que la denominación de “informalismo a favor del administrado” está alejada de la realidad, pues la ley que regula el procedimiento administrativo establece un mínimo de formalidades que debe cumplir el administrado al dirigirse a la administración pública.<sup>99</sup>

El procedimiento administrativo debe ser impulsado de oficio por la administración pública, puesto que dicho procedimiento no sólo debe representar una garantía para los administrados, sino una regla de buena administración de los intereses públicos.<sup>100</sup>

La administración pública y sus órganos tienen la obligación y responsabilidad de dirigir el procedimiento administrativo y ordenar que en él se practiquen cuantas diligencias sean necesarias para dictar el acto o resolución final, independientemente que el mismo se inicie de oficio a petición o gestión del interesado.<sup>101</sup>

Aunque, muchas veces, si bien la teoría jurídica indica la aplicación del principio de la impulsión de oficio, la práctica es en verdad la impulsión directa por la gestión personal del particular o interesado.<sup>102</sup>

### **Derecho a ofrecer y producir pruebas**

---

<sup>98</sup> Farrando, Ismael (h) y Martínez, Patricia R., *Manual de derecho administrativo*, Buenos Aires, Desalma, 2000, p. 597.

<sup>99</sup> Comadira, Julio Rodolfo, *op. cit.*, nota 20, p. 58.

<sup>100</sup> López Nieto, Francisco, *op. cit.*, nota 31, p. 25.

<sup>101</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo, *Derecho administrativo guatemalteco*, México, UNAM-Porrúa, 2004, p. 180

<sup>102</sup> Gordillo, Agustín, *Introducción al derecho*, cit., nota 1, p. III-32.

Dicho principio abarca el derecho a ofrecer la prueba de descargo de que quiera valerse el particular, de que si ella es pertinente sea producida, que esta producción sea efectuada antes de que se adopte alguna decisión sobre el fondo del asunto, que la administración requiera y produzca las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos, que exista un contralor de los interesados respecto de la producción de la prueba hecha por la administración; presentar alegatos y descargos una vez concluido el periodo probatorio.

### **Derecho a una decisión fundada**

El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado. El Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito sostiene que por fundamentación, debe entenderse la cita precisa del precepto legal aplicable al caso; ahora bien, esto último se refiere no sólo al artículo exacto, sino también a la ley o reglamento particularmente aplicable, de modo que en aquellos casos en que se invocan determinados artículos, y varias leyes o reglamentos, explicándose que aquéllos pertenecen a uno y/o a otro, es decir, a cualquiera de los ordenamientos referidos, en tal caso no puede considerarse que ese acto satisfaga el requisito constitucional de fundamentación, ya que no corresponde a los gobernados el relacionar su conducta a las diversas hipótesis legales en que pudiera encuadrar, de las varias leyes o reglamentos que se invocaron como fundamento del acto de autoridad, para con ello averiguar cuál es la disposición y ley o reglamento exacto que enmarca su caso, y por el contrario, es dicha autoridad la que está constreñida a hacerlo.<sup>103</sup>

La fundamentación de los actos es la esencia de un régimen republicano, en el que el funcionario ejerce su función por delegación de la soberanía que reside originariamente en el pueblo que tiene derecho a controlar sus actos. El derecho a una decisión fundada se conecta en su faz pasiva con el deber genérico de motivar los actos administrativos.

---

<sup>103</sup>zSemanao Judicial de la Federación y su Gaceta, México, Parte IV, noviembre de 1996, tesis IX.1o.18 K, p. 440. RUBRO: FUNDAMENTACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD.

Por ello, dicho principio comprende la consideración expresa de todas y cada una de las cuestiones propuestas y de los principales argumentos. La administración no está obligada a seguir a la parte en todas sus argumentaciones, sino en las que considere conducentes a la solución de la cuestión. Pero la decisión, además de ser fundada, debe resolver todas las pretensiones de la parte, por aplicación del principio de congruencia, y estar motivada.<sup>104</sup>

Por motivación, estableció el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, debe entenderse: que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.<sup>105</sup>

### **Principio de seguridad jurídica**

La seguridad jurídica supone la certeza, estabilidad y razonabilidad en las normas y actos que dicten las autoridades; es decir, la seguridad jurídica se opone a las modificaciones bruscas, ilegítimas o irrazonables. La situación de un sistema jurídico en el cual las normas o los actos gozan de estabilidad, considerada como certidumbre en que los eventuales cambios normativos serán razonables y previsibles, realizados por las autoridades legítimamente investidas de poder para ello, respetarán siempre los derechos de las personas,

---

<sup>104</sup> FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, CONCEPTO DE. La garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de nuestra carta magna, establece que todo acto de autoridad precisa encontrarse debidamente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero la obligación de la autoridad que lo emite, para citar los preceptos legales, sustantivos y adjetivos, en que se apoye la determinación adoptada; y por lo segundo, que exprese una serie de razonamientos lógico jurídicos sobre el por qué consideró que el caso concreto se ajusta a la hipótesis normativa. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 220/93. Enrique Crisóstomo Rosado y otro. 7 de julio de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonso Manuel Patiño Vallejo. Secretario: Francisco Fong Hernández. Ver Semanario Judicial de la Federación, México, parte XIV, noviembre, tesis I. 4o. P. 56 P, p. 450.

<sup>105</sup> Semanario Judicial de la Federación, México, Parte XIV, septiembre, tesis XXI. 1o. 92 K, p. 334. RUBRO: FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.

permitiendo a los actores del sistema estimar con un margen de alta probabilidad las consecuencias legales futuras de sus conductas presentes, y resguardando en todo momento una esfera mínima de derechos, protegidos de toda arbitrariedad.<sup>106</sup>

El carácter universal de ley comporta necesariamente la exclusión de privilegios y de la incertidumbre en su aplicación, tanto en el ámbito administrativo como judicial, dando paso a la certeza, a la seguridad jurídica.<sup>107</sup>

Por ello, dicho principio aplicado al procedimiento administrativo, impide que pueda dejarse abandonado el expediente, con la incertidumbre que ello supone.<sup>108</sup>

### **Principio de gratuidad**

La tramitación del procedimiento administrativo no genera gastos ni costas, ni los servidores públicos perciben derechos por su intervención.<sup>109</sup> Aunque más que ser gratuito, en el procedimiento se debe hablar de ausencia de costas, ya que, si surge algún gasto, relativo al derecho del administrado, debe ser afrontado por éste con su patrimonio.

Ausencia de costas en sede administrativa significa que cada parte hace frente a sus propios gastos, sin que tenga derecho luego, en caso de que salga favorable su resolución, a reclamar tales importes del contrario.<sup>110</sup>

El acto final, que se puede concretar en la expedición de una licencia, un permiso o una autorización, puede estar gravado, es decir, generar algún costo

---

<sup>106</sup> Fernández Lamela, Pablo M., “Emergencia pública e inseguridad jurídica. Navegando a bordo del Titanic institucional”, en López Olvera, Miguel Alejandro y Vocos Conesa, Juan Martín (coords.), *Perspectivas del derecho público en el umbral del siglo XXI*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2003, p. 207.

<sup>107</sup> Morelli Rico, Sandra, *La participación en el procedimiento administrativo y en el proceso contencioso administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1996, p. 12.

<sup>108</sup> González Pérez, Jesús, *Procedimiento administrativo federal*, cit., nota 21, p. 55.

<sup>109</sup> López Nieto, Francisco, op. cit., nota 31, p. 26.

<sup>110</sup> Aberastury (h), Pedro y Cilurzo, nota 31, María Rosa, op. cit., nota 30, p. 39.

para el administrado; pero ese gasto tiene que estar establecido en una ley, como puede ser, por ejemplo, la Ley Federal de Derechos. Pero la tramitación del procedimiento en sí mismo, no genera costos.

Lo que este principio protege es que el normal actuar del particular, con referencia a la administración, no implique un cercenamiento a su facultad de impugnar las decisiones que de ella emanan a través de un arancel que, en mayor o menor medida, constituya un obstáculo al control que debe ser realizado.

### **Principio de economía**

Una de las definiciones que nos da el *Diccionario de la Lengua Española*<sup>111</sup> sobre el vocablo economía, es la de “Ahorro de trabajo, tiempo, dinero, etcétera”. Dentro del procedimiento administrativo, el principio de economía se refiere a que la actuación de la administración pública debe desarrollarse con ahorro de trabajo, energía y costo, y atenta a la obtención del mayor resultado con el mínimo esfuerzo, lo que en la práctica implica evitar a los administrados trámites superfluos o redundantes y que se aminore el trabajo habitualmente recargado a los órganos o servidores públicos, para así alcanzar una mayor eficiencia y eficacia en la tramitación de las resoluciones o actos administrativos.

### **Principio de celeridad**

Este principio dispone que las autoridades administrativas deben evitar costosos, lentos o complicados pasos administrativos que obstaculicen el desarrollo del trámite del expediente.

Se trata de una directiva legal que apela a la racionalidad en el empleo del tiempo, de los medios y en la configuración de las formas.

Los sistemas de difusión, orientación y quejas contribuyen a la racionalización de los procedimientos y al mejoramiento de la vida administrativa.

Para que el expediente goce de la rapidez debida, es preciso, principalmente,

---

<sup>111</sup> 21a. ed., Madrid, Real Academia Española, 1992, p. 787



corregir deficiencias dentro de la administración, manifestadas en la pérdida de tiempo en notificaciones, despacho, firma, etcétera.

Pero aunque así lo disponga la norma legislativa, de hecho no lo es en muchas ocasiones, pues, lamentablemente, el procedimiento se retrasa por diversas causas, bien por exceso de trabajo, o por no estar éste bien organizado.<sup>112</sup>

### **Principio de eficacia y de eficiencia**

La eficacia se refiere a la rapidez, la celeridad, y a la sencillez. La eficiencia, por su parte, cumple como objetivo concreto que persigue el procedimiento de la manera más económica posible, siendo el principio de economía su versión positiva. La administración responde a una función instrumental: su vocación es la atención eficiente, eficaz y democrática de las necesidades colectivas. Con la eficiencia se asegura el uso óptimo de los recursos puestos a disposición; con la eficacia se colma la necesidad de la colectividad y con la democracia se responde al apotegma clásico de una administración del pueblo, con el pueblo y para el pueblo (es decir, la administración es instituida por la sociedad; los administradores provienen del pueblo y el fin de la función administrativa es su servicio cabal).<sup>113</sup>

La misma Constitución federal, en su artículo 109, fracción III, párrafo primero, dispone que 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, lo que constriñe a todo servidor público, sostiene el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, “a acatar y observar el contexto general de disposiciones legales que normen y orienten su conducta, a fin de salvaguardar los principios que la propia ley fundamental estatuye como pilar del Estado de derecho, pues la apreciación de faltas implica constatar la conducta con las normas propias o estatutos que rigen la prestación

---

<sup>112</sup> López Nieto, Francisco, op. cit., nota 31, p. 26.

<sup>113</sup> Ruiz Massieu, José Francisco, “Reforma administrativa y procedimiento administrativo”, Revista de la Escuela de Derecho, México, año II, núm. 2, verano de 1983, pp. 625-650.

del servicio público y la relación laboral y administrativa entre el servicio público y el Estado”.<sup>114</sup>

### **Principio de publicidad**

La publicidad del procedimiento, o transparencia, es un principio general del derecho tanto internacional e interno, y se ha incorporado al procedimiento administrativo por medio del artículo III, inciso 5, de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Publicidad en el procedimiento significa el leal conocimiento de las actuaciones administrativas, lo que, según Agustín Gordillo, “se concreta en la llamada ‘vista’ y fotocopia completa de las actuaciones”.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 33 establece:

*“Los interesados en un procedimiento administrativo tendrán derecho de conocer, en cualquier momento, el estado de su tramitación, recabando la oportuna información en las oficinas correspondientes, salvo cuando contengan información sobre la defensa y seguridad nacional; sean relativos a materias protegidas por el secreto comercial o industrial, en los que el interesado no sea titular o causahabiente, o se trate de asuntos en que exista disposición legal que lo prohíba. Ley Federal de Procedimiento.”*

Asimismo, el artículo dispone:

*“La administración pública federal, en sus relaciones con los particulares, tendrá las siguientes obligaciones:*

- III. Hacer del conocimiento de éstos, en cualquier momento, del estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan interés jurídico y a proporcionar copia de los documentos contenidos en ellos.*
- VII. Proporcionar información y orientar acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones legales vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.*
- VIII. Permitir el acceso a sus registros y archivos en los términos previstos en ésta u otras leyes.”*

La falta de publicidad y transparencia es sospecha y antesala de corrupción, como surge inequívocamente de la convención interamericana contra la corrupción.<sup>115</sup> En este sentido, el artículo 1 de la Ley Federal de

---

<sup>114</sup> Semanario Judicial de la Federación, México, novena época, tomo XVII, tesis I.4o.A.J/22, abril de 2003, p. 1030.

<sup>115</sup> Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, t. 2. *La defensa del usuario y del administrado*, cit., nota 28, p. IX-16.

Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que la ley tiene como finalidad “...proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal”. Además, “Toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala”.<sup>116</sup>

### **Principio de buena fe**

El principio de la buena fe es un principio general del derecho, como tal, constituye una de las bases del ordenamiento, informa la labor interpretativa de las normas que le integran y cumple una importante función de integración en los supuestos de laguna.<sup>117</sup>

La buena fe a secas, nos dice Luis Díez-Picazo, es un concepto técnico-jurídico que se inserta en una multiplicidad de normas jurídicas para describir o delimitar un supuesto de hecho.<sup>118</sup>

Otra cosa distinta es el principio general de la buena fe. Aquí la buena fe no es ya un puro elemento de un supuesto de hecho normativo, sino que engendra una norma jurídica completa, que, además, se eleva a la categoría o al rango de un principio general del derecho.

***Lo que significa varias cosas: que deben adoptar un comportamiento leal en toda la fase previa a la constitución de tales relaciones (diligencia in contrayendo); y que deben también comportarse lealmente en el desenvolvimiento de las relaciones jurídicas ya constituidas entre ellos. Este deber de comportarse según buena fe se proyecta a su vez en las dos direcciones en que se diversifican todas las relaciones jurídicas: derechos y deberes. Los derechos deben ejercitarse de buena fe; las obligaciones tienen que cumplirse de buena fe.***<sup>119</sup>

La idea de buena fe, por sí sola, no pasa de ser otra cosa que un concepto técnico acuñado por los técnicos del derecho y utilizado como elemento de

---

<sup>116</sup> Artículo 2 de la Ley.

<sup>117</sup> González Pérez, Jesús, *El principio general de la buena fe en el derecho administrativo*, 2a. ed., Madrid, Civitas, 1989, p. 161.

<sup>118</sup> Díez-Picazo, Luis, “Prólogo”, en Wieacker, Franz, *El principio general de la buena fe*, Madrid, Civitas, 1982, p. 11.

<sup>119</sup> *Ibidem*, p. 12.

descripción o de delimitación en diferentes supuestos de hecho normativos. Es, como se ha dicho, “un estándar o un modelo ideal de conducta social. Aquella conducta social que se considera como paradigmática”.<sup>120</sup>

La buena fe adquiere imperatividad y coercibilidad, al ser postulada como un principio de derecho en la medida en que se transforma en regla de derecho.

En el ámbito del derecho se presenta no sólo como un postulado moral incorporado al ordenamiento jurídico como un principio general del derecho, sino como una fuente de derecho subsidiaria; una guía del intérprete en su labor doctrinal y jurisprudencial; una norma de conducta rectora en el ejercicio de los derechos subjetivos y en el cumplimiento de obligaciones; un deber jurídico; una convicción razonablemente fundada de que con nuestra conducta no causamos daño a otro.<sup>121</sup>

La buena fe como principio general constituye una regla de conducta a que han de ajustarse todas las personas en sus respectivas relaciones.<sup>122</sup>

### **Principio de descentralización**

Para el derecho administrativo es una forma jurídica en que se organiza la administración pública mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonios propios, y responsables de una actividad específica de interés público.<sup>123</sup>

La descentralización como forma de organización administrativa, y en relación con el procedimiento administrativo, surge de la necesidad de imprimirle

---

<sup>120</sup> *Ibidem*, pp. 12 y 13.

<sup>121</sup> Pérez Duarte y N., Alicia Elena y García Moreno, Carlos, “Buena fe”, Nuevo diccionario jurídico mexicano. A-C, México, UNAM-Porrúa, 1998, p. 422.

<sup>122</sup> González Pérez, Jesús, El principio general de la buena fe en el derecho administrativo, cit., nota 60, p. 161.

<sup>123</sup> Nava Negrete, Alfonso y Quiroz Acosta, Enrique, “Descentralización”, en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), Diccionario de derecho administrativo, México, UNAM-Porrúa, 2003, p. 118.

dinamismo a ciertas acciones gubernamentales mediante el ahorro de los pasos que implica el ejercicio del poder jerárquico de los entes centralizados.<sup>124</sup>

### **Principio de desconcentración**

Es la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propios presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Es el modo de estructurar los entes públicos en su dependencia con el jefe del ejecutivo. Implica una manera de diluir el poder y la competencia en los subordinados, para despachar asuntos.<sup>125</sup>

Aún cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional.<sup>126</sup> Su objeto es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, y descongestionar el poder central. Pero además, la desconcentración constituye un principio organizativo que se da dentro de una misma persona pública estatal.

### **Principio de coordinación**

Conforme a este principio, la administración pública desarrolla su actuación con coherencia. La coordinación es el resultado de una vinculación entre autoridades y funciones diversas con el fin de lograr una actividad administrativa lo más coherente, eficaz y uniforme.<sup>127</sup>

#### **3.2.1 Marco Jurídico**

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

---

<sup>124</sup> Martínez Morales, Rafael I., Derecho administrativo. Diccionarios jurídicos temáticos, t. 3, México, Harla, 1997, p. 66.

<sup>125</sup> Ibidem, p. 70.

<sup>126</sup> idem

<sup>127</sup> Vázquez Iruzubieta, Carlos, Procedimiento administrativo común, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1993, p. 17.

reclamarse en vía de juicio contenciosos administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, siendo en consecuencia optativa la vía a favor del afectado.

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.

El mismo criterio a su vez se sigue en esta Iniciativa respecto de los servidores públicos municipales, 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. 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 estatales. 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 auditoría 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 Fiscal 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.

El contexto jurídico de la responsabilidad de los servidores públicos en el Estado de México, se encuentra vinculado con el artículo 110 de la Constitución Federal, que señala:

*“Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del distrito Federal, los funcionarios y empleados y; en general, a toda persona que desempeñe un cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño o de sus respectivas funciones.*

...

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

*“Artículo 109.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:*

- I. .... S e 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.*
- 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 omisiones.*

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

*Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su cargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños de ellos, cuya procedencia ilícita 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 corresponden.*

*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.”*

*“Artículo 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero no podrán exceder de tres tanto de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.*

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

*“Artículo 114.-*

*...*

*La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.*

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

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en materia de responsabilidad señala:



*“Artículo 130.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se consideran 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, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos.*

*La Ley de responsabilidades regulará a sujetos, procedimientos y sanciones en la materia.”*

En vinculación con lo anterior, surge la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, del Estado de México y Municipios, el cual en la especie señala en concordancia con las normas anteriores los supuestos para ser servidor público y en particular las conductas que pueden ser objeto de responsabilidad, estableciendo la existencia de procedimientos administrativos de carácter disciplinario y resarcitorio, los cuales se explican en el contenido del presente trabajo.

Por otra parte, encontramos a las administraciones municipales las cuales en aras de buscar el cumplimiento de las normas que deben acatar en cumplimiento de su servicio, creando para ello un Código de Conducta, que es objeto de protesta por los servidores públicos y que le permita generar un compromiso moral para ejecutar correctamente sus funciones.

### **3.3 Análisis de la Ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado de México y Municipios**

En la iniciativa que da origen a la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos, **se encuentran contemplados aspectos de naturaleza política y administrativa, precisando las responsabilidades de orden penal o civil o a las leyes de la materia y particularmente a 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 respecto de la Ley vigente incluyendo ahora aquellos que manejen o administren fondos y recursos económicos concertados o convenidos por el

Estado con la Federación o con sus Municipios en los términos anteriormente mencionados.

En consecuencia, **quedan también incluidos como sujetos de las Ley, quienes participen en los actos u omisiones que originen responsabilidad administrativa en los términos de la propia iniciativa 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 hacerlos a quienes no lo son, aunque participen en los actos u omisiones en que incurren 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 regulada en el código Fiscal del Estado. Ello permitirá una recuperación de recursos públicos, pronta y expedita en vía administrativa, para destinarlos a los fines de gobierno al que están afectados de origen.

En el Título Tercero, se da particular relevancia a 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 queda reiterado en la Iniciativa respecto de la Ley vigente, que configura la responsabilidad administrativa que dará inicio al procedimiento disciplinario y la aplicación de sanciones administrativas relativas, con la variante de ahora los órganos competentes serán los que la

propia administración, y los que corresponda en los Poderes Legislativo y Judicial como de los Ayuntamientos Municipales.

En este sentido, se contempla en la Iniciativa un cambio radical respecto a las autoridades aplicadoras de la Ley ya que su regulación vigente no responde en su integridad al ámbito competencial de los órganos de control, resultantes de la creación de la Secretaría de la Contraloría y sus sistemas y mecanismos de control, en los términos del artículo 38-Bis de la ley Orgánica de la Administración Pública del Estado y de aquellos resultantes de la coordinación de acciones del Estado con el ámbito Federal y Municipal.

Luego entonces la Ley en comento, al pretender garantizar el debido cumplimiento de la función pública de los servidores, toma como medidas de sanción los procedimientos de información previa, administrativo común y administrativo disciplinario, para su aplicación a “todo servidor público”, con independencia de la calidad que tenga el servidor; es decir no importa que sea por designación o por elección popular, lo cual en la especie representa un gran error cuando se atiende al contenido del artículo 115 de la Constitución Federal; y para ello ocupará un esquema basado en una Contraloría cuyas facultades y atribuciones deberán ser acorde al contexto de los ayuntamientos.

### **De la Contraloría Municipal**

Las funciones de contraloría interna estarán a cargo del órgano que establezca el Ayuntamiento. La contraloría municipal tendrá un titular denominado Contralor, quien será designado por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal. El órgano de contraloría interna municipal, tendrá a su cargo las funciones siguientes:

- 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 el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México 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 al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México;**

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. Hacer del conocimiento del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, de las **responsabilidades administrativas resarcitorias de los servidores público municipales**, dentro de los tres días hábiles siguientes a la interposición de las mismas; y remitir los procedimientos resarcitorios, cuando así sea solicitado por el Órgano Superior, en los plazos y términos que le sean indicados por éste;

XVIII. Las demás que le señalen las disposiciones relativas.

### **3.3.1. Análisis de las autoridades auxiliares municipales.**

Los Ayuntamientos podrán crear los órganos auxiliares que consideren necesarios para el buen funcionamiento de la Administración Pública y el fomento de la participación ciudadana, quienes tendrán las facultades que les otorguen las Leyes, Bando Municipal y Reglamentos Municipales.

Las autoridades auxiliares municipales ejercerán, en sus respectivas circunscripciones territoriales, las atribuciones que les confiere la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, los reglamentos de participación ciudadana de acuerdo a cada Municipio, a fin de coadyuvar a mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos, sin invadir atribuciones, que no tengan expresamente conferidas, así como para promover la participación ciudadana de los habitantes en el Municipio.

Dentro del ejercicio de la función pública del Estado y en particular de los municipios de acuerdo con el artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y Municipios, encontramos que para establecer el ejercicio del poder, se auxiliarán de terceros, tales como delegados, subdelegados, jefes de manzana, integrantes de los consejos de participación ciudadana, tal como se desprende del artículo 56 de la Ley en cita.

Asimismo, del artículo 57 de la Ley en cita, se establece que las **autoridades auxiliares municipales ejercerán, en sus respectivas jurisdicciones**, las atribuciones que les delegue el ayuntamiento, para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos, conforme a lo establecido en esta Ley, el Bando Municipal y los reglamentos respectivos.

En donde a los **Delegados y Subdelegados** les corresponderá:

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

- e. **Elaborar los programas de trabajo** para las delegaciones y subdelegaciones, con la asesoría del ayuntamiento.

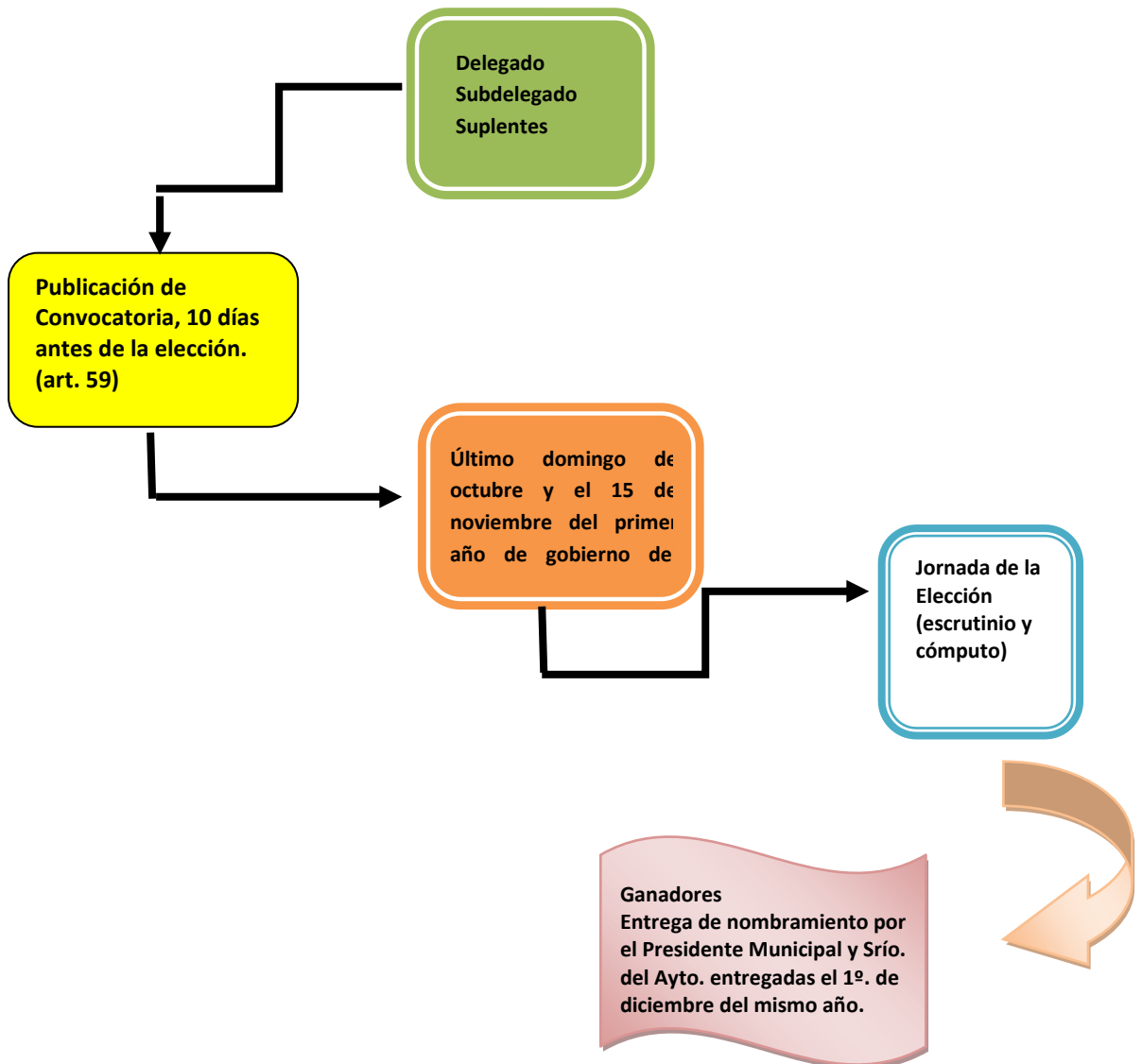
Corresponde a los **jefes de sector o de sección y de manzana**:

1. Colaborar para **mantener el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos** del lugar, reportando ante los cuerpos de seguridad pública, a los oficiales calificadores las conductas que requieran de su intervención;
2. Elaborar y mantener **actualizado el censo de vecinos** de la demarcación correspondiente;
3. Informar al delegado las **deficiencias que presenten los servicios públicos** municipales;
4. Participar en la **preservación y restauración del medio ambiente**, así como en la protección civil de los vecinos.

**Pero no pueden:**

- I. **Cobrar contribuciones** municipales sin la autorización expresa de la ley;
- II. **Autorizar ningún tipo de licencia** de construcción y alineamiento o para la apertura de establecimientos;
- III. Mantener detenidas a las personas, sin conocimiento de las autoridades municipales;
- IV. **Poner en libertad a los detenidos** en flagrancia por delito del fuero común o federal;
- V. Autorizar inhumaciones y exhumaciones;
- VI. Hacer lo que no esté previsto en esta Ley y en otros ordenamientos municipales.

### Elección de los Delegados y Subdelegados:



Siendo un requisito indispensable que, para ser delegado o subdelegado se cumplan los requisitos siguientes:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;*
- II. Ser vecino, en términos de esta Ley, de la delegación, subdelegación municipal o manzana respectiva;*
- III. Ser de reconocida probidad.*

Sin embargo; los jefes de sector o de sección y de manzana serán nombrados por el ayuntamiento, y de acuerdo con el artículo 62 del ordenamiento en cita las autoridades auxiliares podrán ser removidas por **causa grave que califique el Ayuntamiento por el voto aprobatorio de las dos**

**terceras partes de sus integrantes**, previa garantía de audiencia. Tratándose de Delegados y Subdelegados, se llamará a los suplentes; si éstos no se presentaren se designará a los sustitutos, conforme a lo establecido en la presente Ley y demás disposiciones aplicables.

### **Los COPACI**

Los Consejos de Participación Ciudadana son órganos de participación comunitaria que, en el marco de la normatividad y con un alto sentido de responsabilidad y honestidad, se constituyen como órganos de representación entre la ciudadanía y el Gobierno Municipal; tienen como finalidad la promoción y gestión social, así como el resguardo mediante el instrumento legal correspondiente de los bienes muebles e inmuebles de propiedad municipal, que se destinen para beneficio de la población, en el cumplimiento de los planes y programas municipales, a favor de los vecinos de sus respectivas comunidades.

Se constituyen como órganos de comunicación y colaboración entre los habitantes de una localidad y las autoridades municipales reunidos con el propósito de apoyar la gestión y ejecución de los planes y programas municipales. Los Consejos de Participación Ciudadana se eligen, el último domingo del mes de enero del primer año de gobierno del ayuntamiento, en la forma y términos que éste determine por medio de una convocatoria que deberá publicar por lo menos diez días antes de la fecha señalada. Estos Consejos se integrarán hasta con cinco vecinos del municipio, uno de los cuales será el Presidente del Consejo.

Entre las funciones principales de estos Consejos está la de promover la participación ciudadana, aunque como en el caso de los regidores, no se establece la forma ni los mecanismos; también podrán colaborar en el cumplimiento de los planes y programas municipales, hacer propuestas al gobierno local, supervisar la prestación de los servicios públicos; y tienen la obligación de presentar un informe trimestral a sus comunidades y al ayuntamiento.

Aunque los Consejos de Participación son un instrumento regulado y establecido por la legislación local, existen varios vacíos en torno al



cumplimiento de sus funciones, su relación con las dependencias municipales y la forma de presentación de sus propuestas. Si bien, en la ley queda claro que estos Consejos son un interlocutor del gobierno y un aparato de representación de los habitantes del municipio, no se establece con precisión cómo habrá de cumplir sus funciones y entonces, corresponde a cada gobierno municipal implementar las políticas al respecto.

Por otra parte, el artículo 77 de la Ley Orgánica establece que los ayuntamientos promoverán entre sus habitantes la creación y funcionamiento de organizaciones sociales de carácter popular, a efecto de que "participen en el desarrollo vecinal, cívico y en beneficio colectivo de sus habitantes", siendo así como esta figura de auxiliará a la administración pública como ente directo entre los ciudadanos y la autoridad municipal.

También debe decirse que, por cuanto hace a los COPACI, al ser un ente representativo ciudadano cuyas funciones son meramente de termómetro político, no han sido la única forma de vincular a los ciudadanos, pues encontramos también a la figura de los COCICOVIS.

**Los Consejos Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVIS),** fueron incorporados recientemente, fungiendo como una extensión contralora que existe sólo mientras se genera la elaboración de una obra pública y que tiene como función principal vigilarla, dando elementos de credibilidad para la aplicación de los recursos públicos.

Los COCICOVIS se integran por tres vecinos de la localidad donde se construya la obra, se eligen en asamblea general por los ciudadanos beneficiados de la obra y tienen un carácter honorífico. Una restricción para ser miembro de un COCICOVI es el ser dirigente de organizaciones políticas o fungir como servidores públicos.

Si bien estos Consejos son una forma de participación ciudadana por las funciones que cumplen y las formas de elección, son también órganos de control de la obra pública y particularmente, de vigilancia y supervisión de los recursos federales, destinados a la obra pública municipal, establecida en el Ramo 33.

Estas disposiciones se establecieron en la Ley Orgánica para empatar las disposiciones y funciones de los órganos de vigilancia de los recursos federales. En este sentido, no son tratados en la Ley Orgánica como autoridades auxiliares u órganos de colaboración con el ayuntamiento, prueba de ello es que la existencia de estos COCICOVIS, se encuentra contemplada en el capítulo que tiene que ver con la Contraloría Municipal y no con los órganos de colaboración.

Este ramo del ejercicio presupuestal es el de Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios y tiene como objetivo el combate a la pobreza en los diversos estados del país. Se compone fundamentalmente de dos fondos para los gobiernos locales: el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.

En la distribución y utilización de estos fondos, el gobierno local juega un papel fundamental ya que ellos son los encargados de la correcta orientación, destino y aplicación de los recursos que se les asignen. La determinación de las obras y/o acciones, particularmente las del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, su ejecución, seguimiento y evaluación, serán definidos y realizados conjuntamente por las comunidades y los ayuntamientos.

Los Consejo Ciudadanos de Control y Vigilancia (**COCICOVIS**): "En cumplimiento a lo dispuesto por la ley Orgánica Municipal del Estado de México, por cada obra o acción que se lleve a cabo en una comunidad con recursos de los Fondos de Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, será responsabilidad de las autoridades municipales, que antes de dar inicio a los trabajos, constituir el Comité Ciudadano de Control y Vigilancia, previa invitación de la Secretaría de la Contraloría.

Las funciones de los COCICOVIS están señaladas en la Ley Orgánica Municipal y el manual incluye otras más, al margen de las que establece la Ley, ya que el manual indica dos funciones más de los COCICOVIS de las que aparecen en la Ley orgánica Municipal, también, se señala que el Comité se integrará por un contralor social y dos subcontralores "A" y "B" quienes "serán vecinos directamente beneficiados que resulten electos democráticamente en asamblea general.

El Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, **(COPLADEMUN)** antes **(CODEMUN)**, también es una nueva figura, no contemplada por la legislación local y que se propone desde el nivel estatal para la vigilancia y asignación de recursos, se integra con un Presidente que es el alcalde en turno, un Secretario, nombrado por el presidente del Consejo, los integrantes del cabildo síndicos y regidores, los representantes sociales comunitarios electos en asamblea en sus colonias, un vocal de control y vigilancia elegido entre los representantes sociales comunitarios y un equipo de asesores, conformado por personal técnico y financiero de los ayuntamientos.

Para colaborar con la COPLADEMUN, el Manual de operación propone la existencia de un Comité Comunitario, que son organizaciones de base territorial, plurales y democráticas, acordes a las formas de organización de las comunidades que buscan sumar los esfuerzos y voluntades de los ciudadanos y de las organizaciones sociales, con el propósito de fortalecer la capacidad de concertación y gestión de la propia comunidad constituyéndose en un espacio de planeación del desarrollo, que pudiendo articular distintas visiones de progreso posibilitan la acción integral y un mejor aprovechamiento de los recursos.

Este Comité Comunitario tiene entre sus atribuciones nombrar a una mesa directiva formada por un Presidente, un Tesorero y un Vocal de Control y Vigilancia, cada uno con funciones determinadas en el mismo manual, el comité también puede nombrar al representante comunitario que formará parte del CODEMUN.

Al igual que la COPLADEMUN, el Comité Comunitario se trata de una figura paralela a las instancias existentes de participación, no contemplada en ningún instrumento legal existente, tal vez similar en algunas cosas al Consejo de Participación Ciudadana, pero que fue creado por esta normatividad para cubrir los requerimientos propios de esta asignación de recursos.

### **3.4 Autoridad Competente en Procedimiento Administrativo**

En el caso del Estado de México, las autoridades competentes para aplicar la presente Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, serán:

- I. La Legislatura del Estado;
- II. El Consejo de la Judicatura del Estado;
- III. La Secretaría de la Contraloría;
- IV. Las demás dependencias del Ejecutivo Estatal en el ámbito de atribuciones que les otorga este ordenamiento;
- V. Los Ayuntamientos y los Presidentes Municipales;
- VI. Los demás órganos que determinen las leyes.

Con la determinación de los órganos competentes para conocer respecto de la responsabilidad de los servidores públicos, falta desde luego determinar los procedimientos para la aplicación de las sanciones, que no hay que olvidar que forman parte de un contexto jurídico integral en el cual se deberán de tomar en cuenta las disposiciones en materia penal o de carácter civil, que dispongan otros ordenamientos, los cuales como sabemos 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; y aunque el artículo 4 de la Ley Responsabilidades en cita señala que *“no podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza”*, en realidad esto sí sucede, pero de acuerdo con diferentes materias, es decir, de una sola conducta podrán desprenderse diferentes sanciones, que podrán ser administrativas, penales o civiles.

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, se 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 respetando 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.

Siguiendo el contexto podemos decir que la responsabilidad es extensiva y que: *“También quedan **sujetos a esta Ley, aquellas personas que manejen o administren recursos económicos estatales, municipales, concertados o convenidos por el Estado con la Federación o con sus Municipios**; y aquellas que en los términos del artículo 73 de esta Ley, se beneficien con adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, mantenimientos y construcción de obras públicas, así como prestación de servicios relacionados, que deriven de actos o contratos que se realicen con cargo a dichos recursos.”*, situación que resulta bastante importante, pues extiende el Estado la figura de la **“responsabilidad”**, no solamente dentro del ámbito del servidor público; sino que ante la posible comisión de actos delictivos respecto de “recursos”, hasta los particulares que se vean involucrados en la administración pública serán objeto de la aplicación de la ley en mención, situación que me parece acertada, pero que no debiera ser necesaria si realmente las gestiones de las administraciones en el Estado de México, fueran de acuerdo con las normas que permite la vinculación de particulares en la gestión pública.

### **3.5 Procedimientos de Información Previa**

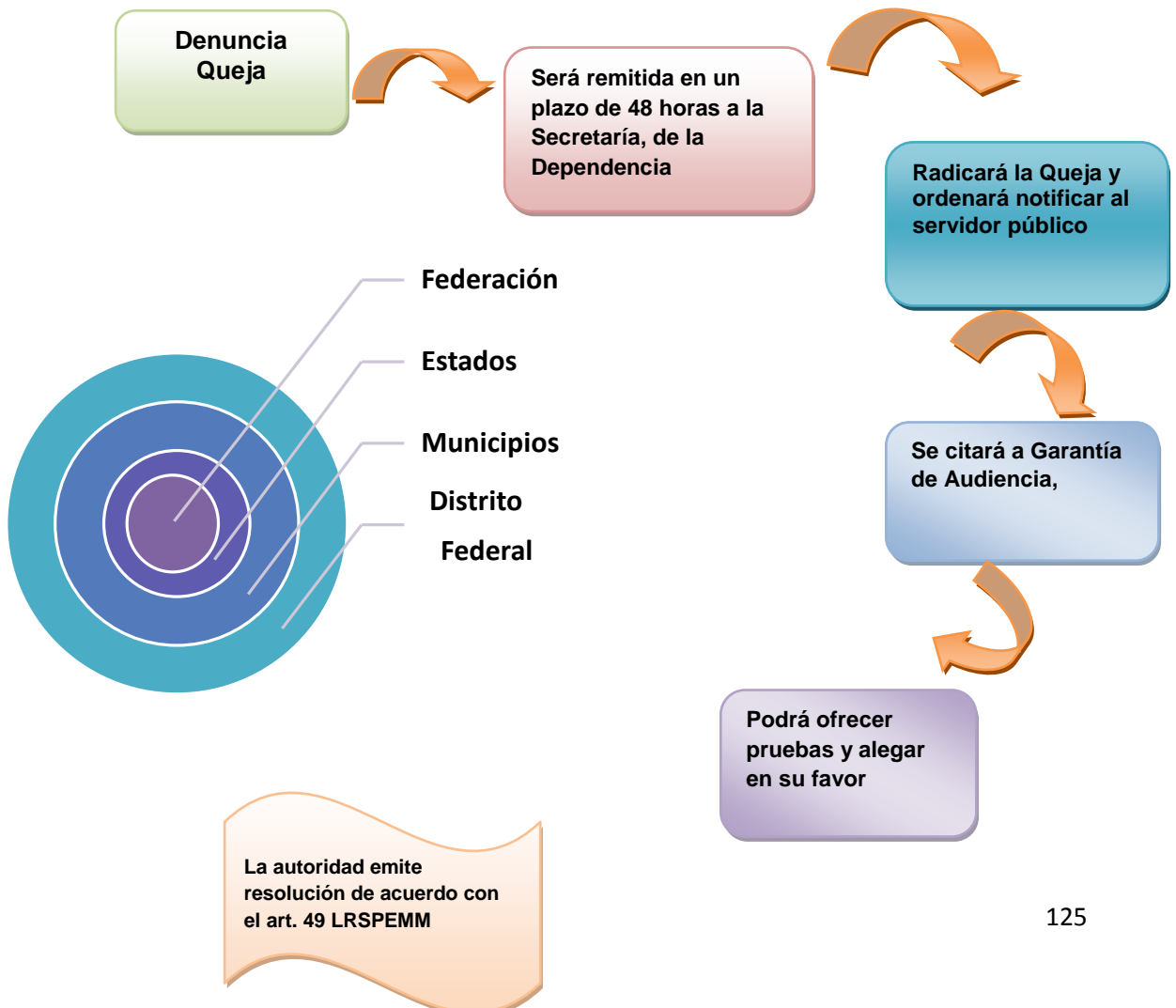
Dentro del desarrollo administrativo de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, como ya se ha mencionado debe cumplir con los principios encomendados desde el propio artículo 108 de la Constitución Federal, sin embargo en muchas de las ocasiones en la práctica en el Estado de México, a nivel municipal se encuentra que existen quejas formuladas por los particulares, las cuales de acuerdo a su contenido no necesariamente podrían convertirse en un procedimiento común disciplinario o resarcitorio, y para llegar a tal determinación se hace necesario que el superior del servidor público por conducto de la contraloría municipal se haga llegar de toda la información previamente, que le permita llegar a la convicción de no inicio de procedimiento administrativo común, sin embargo en ocasiones tendrá que hacerlo de acuerdo al incumplimiento de obligaciones y encuadramiento de los supuestos del

artículo 42 de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

### 3.6. Procedimiento Administrativo Común

Una vez que el servidor público ha encuadrado en alguna de las conductas señaladas por el artículo 42 de la Ley multicitada, de acuerdo con el capítulo III denominado Sanciones Disciplinarias y Procedimiento Administrativo para Aplicarlas, inicia la gestión para determinar la responsabilidad del servidor, de acuerdo al artículo 45 de la Ley en comento y bajo el esquema siguiente:

Procedimiento Secretarías del Poder Ejecutivo en el Estado de México, las quejas o denuncias se remitirán a la Secretaría en un plazo que no exceda de cuarenta y ocho horas, quedando facultada la propia Dependencia para establecer las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas.





Procedimiento ante el Poder Legislativo del Estado de México, será a través de sus organismos competentes, para lo cual el artículo 47 señala que: *“Lo propio hará la Legislatura, respecto a sus servidores y conforme a la Legislatura respectiva; siendo también competente para identificar, investigar y determinar las responsabilidades a que se refiere este artículo...”*

Procedimiento ante el Poder Judicial del Estado de México, será a través de sus organismos competentes, y de acuerdo con el contenido del artículo 47, *“El Consejo de la Judicatura, establecerá los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades de los servidores públicos, del Poder Judicial derivadas del incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo 42 de la presente ley, así como aplicar las sanciones contempladas en el presente Capítulo, por conducto del superior jerárquico, en los términos de su correspondiente Ley Orgánica.*

Procedimiento en los Municipios, las quejas y denuncias contra los servidores del Gobierno Municipal, serán fijadas por los Ayuntamientos respectivos; sin embargo se establece una excepción a la regla, siendo competente en tal caso la Legislatura *“...para identificar, investigar y determinar las responsabilidades a que se refiere este artículo, tratándose de Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos, así como para aplicarles las sanciones que correspondan en los términos de esta Ley. Los ayuntamientos establecerán los órganos y sistemas respectivos en los términos del primer párrafo de este artículo para aplicar sanciones disciplinarias, previa instrucción de los procedimientos por el Órgano de Control Interno Municipal.”*, situación que incluso se corrobora mediante el contenido del artículo 52 de la Ley en mención al momento de aplicar las sanciones.

Desprendiéndose de lo anterior las incongruencias siguientes:



Ahora bien, con independencia de las inconstitucionalidades antes señaladas, debe precisarse que las sanciones por responsabilidad administrativa disciplinaria, pueden consistir de acuerdo con el artículo 49 de la Ley en comento, en:



Y de acuerdo con el artículo en cita, cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro al servidor público o



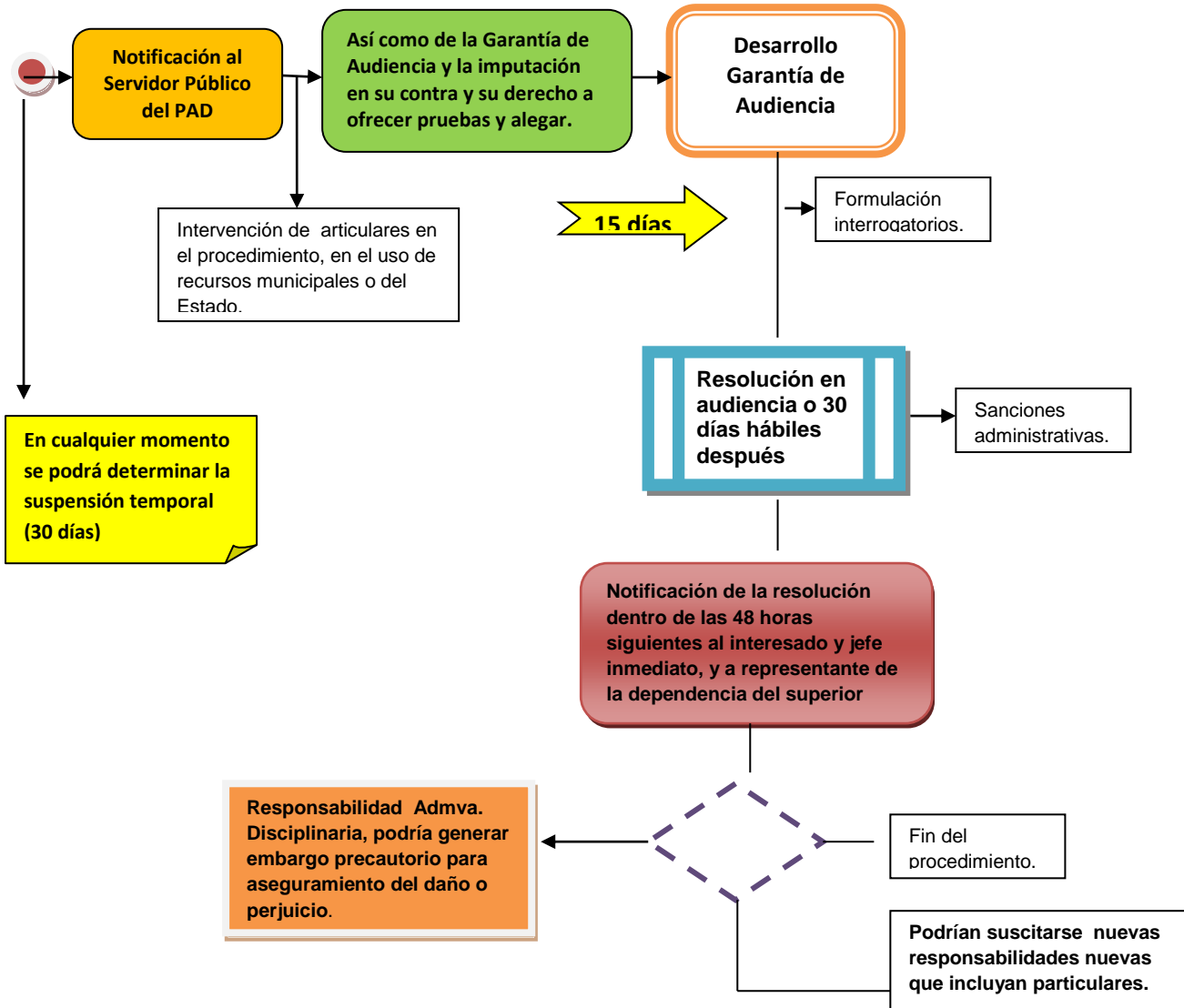
cause daños y perjuicios a la administración pública, será de uno en diez años, si el monto de aquéllos no excede de quinientas veces el salario mínimo mensual vigente en la capital del Estado y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de Ley, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el Titular de la Dependencia, Organismo Descentralizado, Empresa de Participación o Fideicomiso Público de que se trate, solicite autorización a la Secretaría.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa para el Titular de la Dependencia, Organismo Descentralizado, Empresa de Participación o Fideicomiso Público en los términos de esta Ley, quedando sin efecto el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado. Y para el caso de sanciones económicas por beneficios obtenidos, o por daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 42 de esta ley, se impondrán de uno a tres tantos de los beneficios obtenidos y de los daños y perjuicios causados. Dichas sanciones económicas, se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento: I. La cantidad líquida de la sanción económica impuesta, se dividirá entre el salario mínimo mensual vigente en la capital del Estado al día de su imposición; y II. El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en la capital del Estado al día de pago de la sanción. Para los efectos de esta Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces al salario mínimo diario vigente en la capital del Estado.

Asimismo, el superior jerárquico o el órgano de control interno de la dependencia, al tener conocimiento de hechos o elementos que impliquen responsabilidad penal de los servidores públicos, darán vista de ellos inmediatamente a la autoridad competente para conocer de los mismos.

### 3.7 | Procedimiento Administrativo Disciplinario

El Procedimiento Administrativo Disciplinario para autoridades municipales se desarrollará de la forma siguiente:



En los procedimientos disciplinarios ante el superior jerárquico o los órganos de control interno se observarán en lo conducente las prescripciones y formalidades a que se refieren los artículos precedentes, particularmente los del artículo 59 de esta Ley, excepto en la amonestación. Serán aplicables dichas prescripciones y formalidades a los procedimientos disciplinarios que se sigan ante los Poderes

Judicial y Legislativo, sin perjuicio de lo que establezcan sus Leyes Orgánicas. Es también aplicable en lo conducente, lo dispuesto por este artículo, en tratándose de los procedimientos disciplinarios que se instruyan en los Ayuntamientos, respecto a los servidores públicos municipales.

El titular de la dependencia, organismo auxiliar o fideicomisos público que corresponda a la adscripción del servidor sujeto al procedimiento disciplinario, podrá designar un representante que asista a las diligencias, dándosele vista de todas las actuaciones. Se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, recabando las firmas de quienes participen o intervengan en ellas, haciéndose los apercibimientos en términos de Ley a quienes declaran con falsedad ante la autoridad competente.

Las resoluciones y acuerdos que emitan los órganos disciplinarios durante el procedimiento al que se refiere este Capítulo, constarán por escrito. Las resoluciones imponiendo sanciones se inscribirán en un registro que llevará la Secretaría particularmente las de inhabilitación. Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los ayuntamientos, organismos auxiliares y fideicomisos públicos, deberán solicitar por escrito a la Secretaría informes sobre la existencia de registro de inhabilitación de las personas que pretendan desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

La contravención a lo dispuesto en el párrafo anterior, será causa de responsabilidad administrativa y el nombramiento o contrato que se haya realizado quedará sin efectos. La Secretaría, con base en el registro de sanciones podrá informar sobre la existencia de estas, diversas a la inhabilitación. Contra los actos y resoluciones administrativas que dicten o ejecuten las autoridades competentes, en aplicación de la presente ley, los particulares afectados tendrán la opción de interponer el recurso de inconformidad ante la propia autoridad que emitió el acto, o el Juicio Contencioso Administrativo, de conformidad con el Código de Procedimientos Administrativos ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

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

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

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

El superior jerárquico será competente para ejecutar las resoluciones administrativas por las que se impongan las sanciones de amonestación, suspensión y destitución. La sanción de inhabilitación se ejecutará por la Secretaría, el Consejo de la Judicatura, el Presidente de la Gran Comisión o los presidentes municipales. Las sanciones impuestas que no se ejecuten por el superior jerárquico, en el ámbito del Poder Ejecutivo, la Secretaría llevará a cabo su ejecución; la falta de cumplimiento a la resolución, será causa de responsabilidad y se iniciará procedimiento administrativo en contra del superior jerárquico o del servidor público que le correspondiere llevar a cabo su ejecución. Cuando por resolución firme, un servidor público resultare absuelto y haya lugar a la restitución de derechos o indemnización, la Secretaría supervisará que el superior jerárquico del servidor cumpla con la resolución.

Cuando durante la instrucción del procedimiento relativo, el servidor público confesare su responsabilidad, se procederá de inmediato a dictar la resolución, salvo en el caso de que la autoridad que conozca del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. De aceptarse la plena validez probatoria de la confesión, se impondrán dos tercios de la sanción aplicable si es de naturaleza económica, salvo en el caso de causación de daños y perjuicios a la Hacienda Pública que deberá ser suficiente para indemnizar o resarcir los daños y perjuicios causados. En todo caso, deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción.

## **PRESCRIPCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD**

Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta Ley prevé, se sujetará a lo siguiente: **Prescribirán en un año, si la sanción administrativa disciplinaria a imponer es de amonestación, suspensión del empleo, cargo o comisión, la destitución y la inhabilitación, cuando no se impongan con una sanción económica o se finque una responsabilidad resarcitoria.**

**Prescribirán en tres años:**

- a) Para imponer la sanción económica, que establece el artículo 49 fracción IV de esta Ley;
- b) Para imponer la sanción pecuniaria por omisión o extemporaneidad, en la presentación de la manifestación de bienes en los plazos establecidos;
- c) Para fincar responsabilidad administrativa resarcitoria;
- d) Para imponer la amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, si de la responsabilidad se deriva que existe beneficio obtenido daño o perjuicio causado a los fondos, valores, recursos económicos del Estado, municipios, o de aquellos concertados o convenidos con la federación y los municipios o al patrimonio de los organismos auxiliares y fideicomisos públicos. El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo. La prescripción se interrumpirá por cada trámite que las autoridades realicen y le sea notificada al presunto responsable. En todo momento la Secretaría o el superior jerárquico podrán hacer valer la prescripción de oficio.

### **3.8 Procedimiento Administrativo Resarcitorio**

El procedimiento resarcitorio se inicia como resultado de las auditorías que realiza la Secretaría y los órganos de control interno, quienes al identificar un probable daño o perjuicio levantan un pliego preventivo en contra de los presuntos responsables.

El procedimiento empieza con la notificación al presunto responsable de su citatorio a garantía de audiencia, en donde se le señalan el día, hora y lugar en que se llevará a cabo, y el daño o perjuicio que se le imputa.

Continúa con el desahogo de la garantía, de manera personal o por escrito, en la cual se reciben y desahogan las pruebas del implicado y se escuchan tanto las defensas que hace valer, como los alegatos que exponga.

El procedimiento concluye con la resolución que dicta la autoridad.

Las resoluciones pueden ser absolviendo al implicado, en caso de que se desvirtúen las imputaciones que le fueron hechas, o bien, sancionando al responsable cuando éstas se confirmen.

A través de esta función, se juzgan las conductas de los servidores públicos Estatales, Municipales y de los proveedores y contratistas del Gobierno Estatal cuyas conductas los hagan responsables de causar un daño o perjuicio a la Hacienda Estatal o al patrimonio de un organismo auxiliar, en cuyo caso se les finca responsabilidad administrativa resarcitoria para que cubran o reparen el daño o perjuicio causado. Esta función nos auxilia a mantener el orden al interior del Gobierno.

**El procedimiento resarcitorio se inicia como resultado de las auditorías** que realiza la Secretaría y los órganos de control interno, quienes al identificar un probable daño o perjuicio levantan un pliego preventivo en contra de los presuntos responsables.

El procedimiento empieza con la notificación al presunto responsable de su citatorio a garantía de audiencia, en donde se le señalan el día, hora y lugar en que se llevará a cabo, y el daño o perjuicio que se le imputa.

Continúa con el desahogo de la garantía, de manera personal o por escrito, en la cual se reciben y desahogan las pruebas del implicado y se escuchan tanto las defensas que hace valer, como los alegatos que exponga. El procedimiento concluye con la resolución que dicta la autoridad.

Las resoluciones pueden ser absolviendo al implicado, en caso de que se desvirtúen las imputaciones que le fueron hechas, o bien, sancionando al responsable cuando éstas se confirmen

## **LA GARANTIA DE AUDIENCIA.**

Fundamentalmente la garantía de audiencia contenida en el artículo 14 de la constitución en su segundo párrafo, permite acudir ante las autoridades jurisdiccionales competentes y solicitar el reconocimiento de un derecho vulnerado con motivo de un acto de autoridad, como el que resultaría de las imputaciones contenidas dentro de una resolución administrativa que concluye un procedimiento administrativo.

La garantía de audiencia, una de las más importantes dentro cualquier régimen jurídico, ya que implica la principal defensa de que dispone todo gobernado frente a actos del poder público, que tienden a privarlo de sus más caros derechos y sus más preciados intereses, está consignada en el segundo párrafo de nuestro art. 14 constitucional que ordena:

“Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

Como se puede advertir, la garantía de audiencia está contenida en una fórmula compleja e integrada por cuatro garantías específicas de seguridad jurídica, a las cuales posteriormente nos referiremos, y que son: a) la de que en contra de la persona, a quien se pretenda privar alguno de los bienes jurídicos tutelados por dicha disposición constitucional, se siga un juicio; b) que tal juicio se substancie ante tribunales previamente establecidos; c) que en el mismo se observen las formalidades esenciales del procedimiento, y, d) que el fallo respectivo se dicte conforme a las leyes existentes con antelación al hecho o circunstancia que hubiere dado motivo al juicio.

### **Garantía de legalidad**

La garantía que mayor protección imparte al gobernado dentro de nuestro orden jurídico constitucional es la de legalidad, el art. 16 de la Ley Suprema, la eficacia

jurídica de la garantía de legalidad reside en el hecho de que por su mediación se protege todo el sistema del derecho objetivo de México.

La garantía de legalidad condiciona todo acto de molestia en los términos en que pondremos este concepto, se contiene la expresión fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento.

**a) Concepto de fundamentación:** Consiste en que los actos que originen la molestia de que habla el art. 16 constitucional, debe basarse en una disposición normativa general, es decir, que esta prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, que exista una ley que lo autorice.

La Suprema Corte ha afirmado que *“Las autoridades no tiene más facultades que las que la ley les otorga, pues si así no fuera, fácil sería suponer implícitas todas las necesidades para sostener actos que tendrían que ser arbitrarios por carecer de fundamento legal”*.

La exigencia de fundamentar legalmente todo acto de molestia impone a las autoridades diversas obligaciones, que se traducen en las siguientes condiciones:

1. En que el órgano del Estado del que tal acto provenga, está investido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica (ley o reglamento) para emitirlo.
2. En que el propio acto se prevea en dicha norma.
3. En que su sentido y alcance se ajusten a las disposiciones normativas que lo rijan.
4. En que el citado acto se contenga o derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyen

**b) Concepto de motivación:** La motivación de la causa legal del procedimiento implica que, existiendo una norma jurídica, el caso o situación concretos respecto de los que se pretende cometer el autoritario de molestia, sean aquellos a que alude la disposición legal fundatoria, esto es, el concepto de motivación empleada en el art. 16 constitucional indica que las circunstancias y



modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley.

**c) La motivación legal y la facultad discrecional:** La motivación legal no siempre exige que la referida adecuación sea exacta, pues las leyes otorgan a las autoridades administrativas y judiciales lo que se llama facultad discrecional para determinar si el caso concreto que vayan a decidir encuadra dentro del supuesto abstracto previsto normativamente. La mencionada facultad, dentro de un régimen de derecho donde impera el principio de legalidad, debe consignarse en una disposición legal, pues sin esta, aquella sería arbitraria, es decir, francamente, conculcadora del art. 16 constitucional.

**d) Las diversas hipótesis de actos violatorios de la garantía de legalidad:** Hemos afirmado con antelación que cualquier acto de autoridad que implique una molestia en algunos de los bienes jurídicos del gobernado, independientemente de su índole formal o material está condicionada por la mencionada garantía.

1. Puede suceder, en primer lugar, que el acto de molestia estribe en una *ley auto-ejecutiva*, conforme al concepto respectivo que exponemos en nuestra ya citada obra. En este caso, la violación a la garantía de la legalidad se origina por la contravención que dicha ley produzca a cualquier precepto constitucional, a cuya observancia necesariamente debe estar sometida. De esta guisa, la mencionada garantía protege todo el orden establecido por la constitución frente y contra cualquier norma de carácter secundario.

2. En caso de que la ley o el reglamento afectados por los vicios de contravención anteriormente aludidos no sean *auto-ejecutivos*, es decir, que su eficacia normativa sobre la esfera del gobernado requiera su aplicación por algún acto de autoridad concreto y específico, la violación a la garantía de legalidad se produce al realizarse dicho acto aplicativo, de tal suerte que, a través de este, pueda hacerse valer en la vida de amparo la citada infracción constitucional.

3. La tercera de las hipótesis de que venimos tratando se traduce en los llamados actos arbitrarios en el sentido jurídico del concepto, o sea, en

actos que no se apoyen en ninguna norma legal o reglamentaria (ausencia de fundamentación legal), en cuyo caso la violación a la garantía de legalidad es obvia y evidente.

4. La misma contravención se origina cuando se trate de actos infractores de la norma que necesariamente deba regirlos, esto es, al realizar o producirse contrariamente a las disposiciones legales o reglamentarias, y a mayor abundamiento constitucionales, a las que deban de estar sometidos (falta de fundamentación); así como en el caso de que los actos de molestia refieran indebidamente a una situación particular o concreta, una norma jurídica dentro de la que ésta no quede comprendida (falta de motivación).

5. Igualmente se viola la garantía de legalidad que consagra el art. 16 constitucional, si en el mandamiento escrito que contenga o del que emane el acto de molestia no se citan los preceptos legales o reglamentarios específicos que los apoyen (falta de fundamentación) o tampoco se indiquen las razones para llevarlo a cabo en el caso concreto en que opere o vaya a operar (falta de motivación).

6. Tratándose de las leyes, y por extensión de los reglamentos, no rigen las garantías de fundamentación y de motivación en cuanto que en tales ordenamientos se expresen los motivos que justifiquen sus disposiciones.

Y es así como, la **responsabilidad administrativa resarcitoria como su nombre lo indica, tendrá por objeto reparar, indemnizar o resarcir los daños y perjuicio que se cause a la Hacienda Pública Estatal o Municipal,** así como al patrimonio de los organismos auxiliares y fideicomisos públicos, mismas que se fijarán en cantidad líquida exigiéndose se solventen de inmediato.

Estas **responsabilidades se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución y en su carácter de créditos fiscales, tendrán la prelación que corresponda,** en los términos de los ordenamientos fiscales aplicables. Tratándose de servidores públicos, además de lo dispuesto por este artículo procederá en su caso, la aplicación de

sanciones administrativas disciplinarias en los términos del Capítulo Tercero de este Título.

La Secretaría, en funciones de auditoría, fiscalización, control, vigilancia e inspección como instrumentos y mecanismos de que dispone en el ejercicio de sus atribuciones, actuando directamente o a través de los órganos de control interno, podrá fincar pliegos preventivos de responsabilidad, cuando detecte irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, decisión, autorización, recepción, aplicación, administración de fondos, valores y de recursos económicos del Estado o de aquellos concertados o convenidos con la federación y los municipios, que se traduzcan en daños y perjuicios estimables en dinero, causados a la Hacienda Pública del Estado, del municipio o al patrimonio de sus organismos auxiliares y fideicomisos públicos. La Secretaría se sujetará a lo dispuesto por el artículo 41 de esta Ley. La Secretaría es competente para fincar responsabilidades administrativas resarcitorias a presidentes, tesoreros y demás servidores públicos municipales, en los términos del párrafo anterior cuando se trate de fondos, valores y recursos económicos del Estado o de los concertados o convenidos con la federación y los municipios.

Las responsabilidades a que alude el artículo anterior, se fincarán en casos siguientes:

*I. A los servidores públicos que hayan cometido las **irregularidades administrativas**;*

*II. A los servidores que por la índole de sus funciones hayan **omitido la revisión o autorizado los actos irregulares**; y*

*III. A los **proveedores, contratistas o particulares que por virtud de los actos o contratos que realicen con el Estado**, se afecten los recursos económicos a que se refiere el artículo anterior. Los presuntos responsables garantizarán con el embargo precautorio en forma individual el importe de los pliegos preventivos, a reserva de la calificación o constitución definitiva de la responsabilidad.*

El fincamiento o constitución definitiva de responsabilidades que regula este capítulo, será resuelto por la Secretaría o por el órgano de control interno correspondiente. Para el fincamiento que alude el párrafo anterior deberá estarse al procedimiento administrativo que establece el artículo 59 de esta ley ya sea que las confirme, modifique o cancele. Son aplicables estas disposiciones

a los servidores públicos de los poderes Legislativo y Judicial y de los municipios, observándose lo dispuesto en el artículo 60 de la LRSPMM.

La Secretaría podrá dispensar las responsabilidades relativas en los términos del artículo 58 de esta Ley. La propia Secretaría podrá cancelar los créditos derivados del fincamiento de responsabilidades que no excedan de doscientas veces el salario mínimo vigente en la capital del Estado, por incosteabilidad práctica de cobro.

Las facultades de la autoridad para construir responsabilidades en los términos de este capítulo, prescriben en la misma forma que para los créditos fiscales establecen las leyes de la materia.

### **3.9 Eficacia**

Hablar de un tema tan importante como lo es la eficacia de los procedimientos, es una paradoja, pues implica tener que aceptar que los remedios son mejores que la prevención, sin embargo; en los procedimientos de información previa podremos decir que es un primer acercamiento a los documentos que permiten al superior tener una visión clara de elementos constitutivos de una responsabilidad administrativa, la cual de no existir entonces genera solamente una determinación justificada de un no inicio de procedimiento.

En el caso del inicio de un procedimiento administrativo común, éste puede ser iniciado porque una autoridad cometió una omisión pero también, puede llevarse a cabo para demostrar que un particular incumplió una norma y que deberá en su caso ser sancionado de acuerdo a las leyes de la materia pero básicamente previa garantía de audiencia, ello a fin de no vulnerar sus derechos humanos y garantías individuales.

En el Procedimiento Administrativo Disciplinario, por ser una de las formas más adecuadas de tramitar una queja fundamentada, le permite al servidor público generar una adecuada defensa y en tal sentido aclarar las cosas o situaciones objeto de una imputación, lo cual hace eficaz este procedimiento

pues permite a ambas partes someterse a la valoración probatoria y a emisión de una resolución.

Por lo que respecta, al Procedimiento Resarcitorio, si bien este inicia derivado de las observaciones hechas por los órganos fiscalizadores o auditores, también es cierto que existe una problemática, pues en muchas de las ocasiones, cuando se detectan las insuficientes de un servidor, las malas conductas, o incluso la comisión de fraudes en el uso de recursos públicos o ante la omisión de conductas obligatorias o reglamentadas, el servidor público en su mayoría de carácter municipal, han sido despedidos ante el cambio de las administraciones, pero aún más señalaron domicilios apócrifos, o en los que nunca vivieron, ello en aras de evadir el cumplimiento de los procedimientos, o de contar con un argumento de defensa que le pegue al procedimiento instaurado en su contra.

## CAPITULO IV

### VIOLACION A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL POR LA LEY DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS

#### 4.1 La autonomía municipal y los procedimientos administrativos disciplinarios

LA AUTONOMIA MUNICIPAL: La autonomía municipal es la capacidad con la que cuenta la municipalidad para auto regularse, auto dirigirse y planificar los recursos con los que cuenta según los intereses del Estado. El municipio autónomo tiene la posibilidad de gestionar y resolver los asuntos de carácter local que le competen; para lo cual cuenta con la potestad de elegir sus autoridades democráticamente.

En Centroamérica y República Dominicana son pocos los estudios que hacen referencia a la autonomía municipal. Las declaraciones internacionales resaltan la autonomía municipal como la base para la organización del municipio y como un principio preponderante para el desarrollo local.

La Unión Internacional de Autoridades Locales en el XXXI Congreso Mundial efectuado en Toronto en 1993 (cit. Torres, 2005: 28) establece que: La autonomía de los gobiernos expresa la atribución de los derechos y deberes de los gobiernos para regular y manejar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en función del interés local.

Lo anterior es fundamental para comprender que la autonomía municipal conlleva una carga política y una idea de gobierno definida desde los marcos normativos de cada país. El municipio tiene potestad de regir sus intereses peculiares mediante órganos y normas de su propio gobierno. Siendo esta condición mediatizada por otras instituciones del Estado.<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup> Observatorio de autonomía municipal, “¿Qué es la autonomía municipal?”, pág. Oficial: <http://odam-ca.org>, (22-04-14), Disponible en: [http://odam-ca.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4&Itemid=10](http://odam-ca.org/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=10).

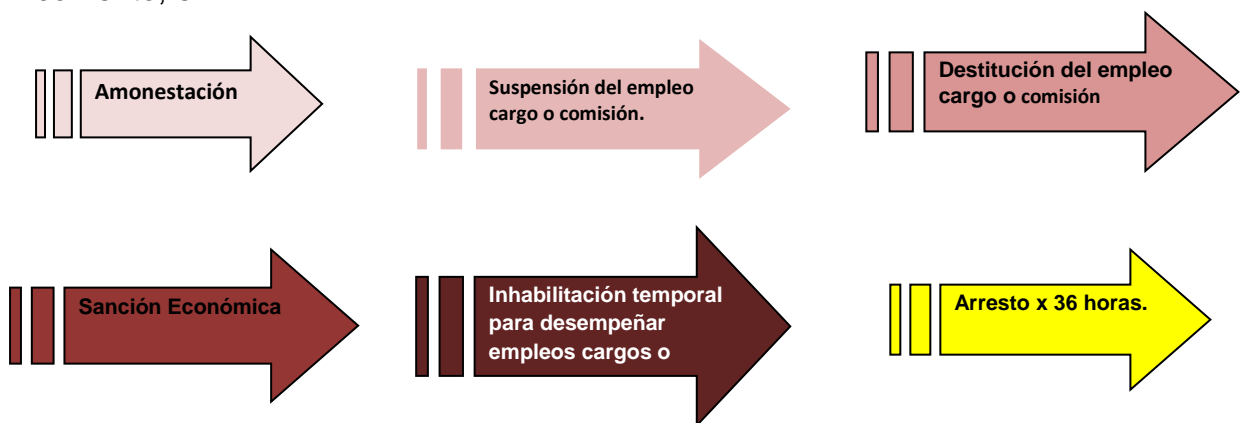
De acuerdo con el concepto de autonomía, se entiende que debiera ser el ente Municipal el encargado en su totalidad de vigilar toda la infraestructura del ejercicio del servicio público de sus empleados, sin embargo no es así, pues de acuerdo con el contenido del artículo 108 de la Constitución Federal, esta condición cambia por completo cuando hablamos de los servidores públicos de elección popular, situación que en los particular atañe a los servidores de los municipios en el Estado de México, pues ellos no serán sancionados por la contraloría municipal, sino por la Legislatura del Estado.

Las quejas y denuncias contra los servidores del Gobierno Municipal, serán fijadas por los Ayuntamientos respectivos; generando los procedimientos que marca la norma. sin embargo se establece una excepción a la regla, siendo competente en tal caso la Legislatura ***“...para identificar, investigar y determinar las responsabilidades a que se refiere este artículo, tratándose de Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos, así como para aplicarles las sanciones que correspondan en los términos de esta Ley. Los ayuntamientos establecerán los órganos y sistemas respectivos en los términos del primer párrafo de este artículo para aplicar sanciones disciplinarias, previa instrucción de los procedimientos por el Órgano de Control Interno Municipal.”***, situación que incluso se corrobora mediante el contenido del artículo 52 de la Ley en mención al momento de aplicar las sanciones.

Desprendiéndose de lo anterior las incongruencias siguientes:



Ahora bien, con independencia de las inconstitucionalidades antes señaladas, debe precisarse que las sanciones por responsabilidad administrativa disciplinaria, pueden consistir de acuerdo con el artículo 49 de la Ley en comento, en:



Y de acuerdo con el artículo en cita, cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro al servidor público o cause daños y perjuicios a la administración pública, será de uno en diez años, si el monto de aquéllos no excede de quinientas veces el salario mínimo mensual vigente en la capital del Estado y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos



de Ley, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el Titular de la Dependencia, Organismo Descentralizado, Empresa de Participación o Fideicomiso Público de que se trate, solicite autorización a la Secretaría.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa para el Titular de la Dependencia, Organismo Descentralizado, Empresa de Participación o Fideicomiso Público en los términos de esta Ley, quedando sin efecto el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado. Y para el caso de sanciones económicas por beneficios obtenidos, o por daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 42 de esta ley, se impondrán de uno a tres tantos de los beneficios obtenidos y de los daños y perjuicios causados. Dichas sanciones económicas, se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento: I. La cantidad líquida de la sanción económica impuesta, se dividirá entre el salario mínimo mensual vigente en la capital del Estado al día de su imposición; y II. El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en la capital del Estado al día de pago de la sanción. Para los efectos de esta Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces al salario mínimo diario vigente en la capital del Estado.

Ahora bien, de acuerdo con todo este contexto, debo decir que en el caso de las autoridades auxiliares, encontramos que por deducción, al ser considerados como parte de la administración pública, también serán sujetos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios; sin embargo tomando en consideración que el marco jurídico que se aplica a los servidores públicos adolece de constitucionalidad, implica que tanto los servidores públicos elector por el voto popular, como los electos administrativamente llamados COPACI, DELEGADOS, SUBDELEGADOS y COCICOVI, son entes que en todo caso debieran ser juzgados en todo caso por la Contraloría del Poder Legislativo, al haber pasado por un proceso que aunque

no es reconocido como “electoral”, contiene a la figura del sufragio, lo cual en la especie no sucede así.

#### **4.2 La garantía de audiencia**

La garantía de audiencia, una de las más importantes dentro de cualquier régimen jurídico, ya que implica la principal defensa de que dispone todo gobernado frente a actos del Poder Político que tiendan a privarlo de sus más caros derechos y sus más preciados intereses, está consignada en el segundo párrafo de nuestro artículo 14 de la Constitución el cual dice: "Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, de sus posesiones, propiedades o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

Esta garantía se integra, según se ha afirmado mediante cuatro garantías específicas de seguridad jurídica, los cuales son:

- El juicio previo al acto de privación.
- Que dicho juicio se haga ante los tribunales previamente establecidos.
- El cumplimiento de las formalidades procesales esenciales.
- La decisión jurisdiccional ajustada a las leyes vigentes con antelación a la causa que origine el juicio.<sup>129</sup>

#### **4.3 La garantía de legalidad**

Esta garantía, consagrada en el artículo 16 de nuestra constitución política federal, establece como uno de los elementos esenciales del régimen jurídico de un estado de derecho, el que todo acto de molestia dirigido a los gobernados este fundado y motivado.

Así toda ley, todo procedimiento o resolución jurisdiccional o administrativa, como todo acto de autoridad, debe ser expresión del derecho y

---

<sup>129</sup> “Garantías Individuales”, pág. Oficial: <http://www.derecho.mx.tripod.com>, (22-04-14), disponible en: <http://www.derecho.mx.tripod.com/constitucional/garantias.htm>.

ser elaborado, emitido o ejecutado por el órgano o los órganos competentes, dentro de la esfera de sus respectivas atribuciones.

La exigencia de fundamentar dichas competencias en la ley, tiene como propósito que el gobernador tenga la posibilidad de atacar actos o hechos que no fueron correctos, o bien que no fueron acordes con la motivación citada; en otras palabras, tiende a evitar la emisión de actos arbitrarios.

La garantía de legalidad que contempla el artículo 16 constitucional establece un principio general que tiene aplicación en materia civil, penal, administrativa y laboral, abarcando tanto a los actos administrativos como a los jurisdiccionales.<sup>130</sup>

#### **4.4 Análisis Controversia Constitucional**

De acuerdo con el contenido del artículo 105 de la Constitución Federal y de su Ley Reglamentaria, permite a los órdenes de gobierno y a los poderes acudir mediante este instrumento a la solicitud de justicia a fin de velar por sus competencias y armonía, de tal suerte que derivado de la sistematización jerárquica de las normas, se desprende que la norma fundamental debe ser cumplida a su estricta literalidad y que cuando algún ordenamiento secundario contraviene las disposiciones contenidas en ella, ésta misma cuenta con los mecanismos necesarios para poder hacer que se respete su cumplimiento pudiendo ser a través de los artículo 103 y 105 de la constitución federal y en el caso concreto es a través de la controversia constitucional mediante la cual se pretende hacer cumplir la coherencia y congruencia de las normas y en particular **respetar el principio de autonomía municipal y la libertad inserta en este nivel de gobierno**, respecto de los procedimientos sancionatorios, encausados para los servidores públicos municipales de elección popular, situación de hecho que en la actualidad no cumple en virtud de existir violaciones a los artículos 14, 16, 39, 40, 41, 108, 109, 113, 116, 124 y 133 de la Constitución Federal en relación con el artículo 115 de este mismo ordenamiento ya que la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México, ha iniciado

---

<sup>130</sup> “La Garantía de legalidad IX”, pág. Oficial: <http://biblio.juridicas.unam.mx>, (22-04-2014), disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1663/12.pdf>.

procedimientos administrativos disciplinarios, en contra de los integrantes de ayuntamientos con los que pretende sancionar a los integrantes sustentándose en los artículos que se describen en el punto 12 del capítulo de hechos y que a continuación preciso:

ARTÍCULOS 59, 63, Y 91 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS;  
ARTÍCULOS 30 Y 129 FRACCIÓN III DEL CÓDIGO DE CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO APLICADO SUPLETORIAMENTE A LA LEY DE LA MATERIA;  
ARTÍCULOS 94 Y 96 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO;  
ARTÍCULOS 153, 155 Y 156 DEL REGLAMENTO DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO;  
ARTÍCULOS 1, 2, 3, 4, 6 FRACCIÓN I, 9 Y 11 FRACCIÓN I, DEL REGLAMENTO INTERNO DE LA CONTRALORÍA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO”

En virtud de que con su aplicación se pretende resolver tanto el **procedimiento disciplinario y en el ejemplo que hoy me permito traer a reflexión es el número D-036/2010**, fundando indebida e inconstitucionalmente la autoridad demandada sus actuaciones en los preceptos antes indicados, violentando con ello los principios constitucionales establecidos en los artículos 14 y 16, 39, 40, 41, 108, 109, 113, 116, 124 y 133, ya que la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México, violenta la esfera de competencia, libertad y autonomía municipal, al pretender sancionar a los integrantes del ayuntamiento, que conforme lo disponen los artículos 115 fracción I de la Constitución Federal, en concordancia con el artículo 117 y 118 de la Constitución local de la entidad, 15, 16 y 55 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establece los mecanismos de elección de los integrantes del ayuntamiento, otorgándoles la calidad de servidores públicos de elección popular los cuales de acuerdo con la reforma publicada el 3 de febrero de 1983, se advierte que el poder reformador de la constitución federal, estableció como prerrogativa principal respecto de los ayuntamiento salvaguardar su integración y continuidad en el ejercicio de sus funciones de gobierno, toda vez que son el resultado de un proceso de elección popular directa, por el que la comunidad municipal otorga un mandato político a determinado plazo, y es por ello claro que si el artículo 115

fracción I de la constitución federal señala como requisito para que las legislaturas locales suspendan ayuntamientos o declare su desaparición o suspendan o *revoquen el mandato de alguno de sus miembros*, con motivo de la aplicación del marco normativo en comento, dicho acuerdo deberá ser tomado por las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura, pero además notificado al ayuntamiento, por ser el ente que de cualquier forma resentirá el cambio o modificación en su estructura interna, que ha sido objeto de cuidado por el poder reformador constitucional, **por lo cual resulta indudable que cualquier acto que afecte tanto el ejercicio de las atribuciones como la integración del mencionado ente municipal, sin cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento es inconstitucional, resultando que en la especie no fue notificado el Procedimiento Disciplinario D-036/2010 a las representantes del ayuntamiento**, ni mucho menos el acuerdo que turna las constancias a la junta de Coordinación Política del Estado de México para su resolución, siendo aplicable la tesis jurisprudencial número 180168 emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

No obstante lo anterior, se deben hacer las precisiones y razonamientos siguientes, que acreditan que la esfera de competencia y autonomía del municipio ha sido violentada en virtud aplicación de las normas en comento, pero además porque del contenido del artículo 113 constitucional se desprende:

**ARTÍCULO 113.** LAS LEYES SOBRE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, DETERMINARÁN SUS OBLIGACIONES A FIN DE **SALVAGUARDAR LA LEGALIDAD, HONRADEZ, LEALTAD, IMPARCIALIDAD, Y EFICIENCIA EN EL DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES, EMPLEOS, CARGOS Y COMISIONES**; LAS SANCIONES APLICABLES POR LOS ACTOS U OMISIONES EN QUE INCURRAN, ASÍ COMO LOS PROCEDIMIENTOS Y LAS AUTORIDADES PARA APLICARLAS. DICHAS SANCIONES, ADEMÁS DE LAS QUE SEÑALEN LAS LEYES, CONSISTIRÁN EN SUSPENSIÓN, DESTITUCIÓN E INHABILITACIÓN, ASÍ COMO EN SANCIONES ECONÓMICAS, Y DEBERÁN ESTABLECERSE DE ACUERDO CON LOS BENEFICIOS ECONÓMICOS OBTENIDOS POR EL RESPONSABLE Y CON LOS DAÑOS Y PERJUICIOS PATRIMONIALES CAUSADOS POR SUS ACTOS U OMISIONES A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 109, PERO QUE NO PODRÁN EXCEDER DE TRES TANTOS DE LOS BENEFICIOS OBTENIDOS O DE LOS DAÑOS Y PERJUICIOS CAUSADOS.

Y de acuerdo con el contenido del artículo 124 constitucional:

**ARTÍCULO 124.** LAS FACULTADES QUE NO ESTÁN EXPRESAMENTE CONCEDIDAS POR ESTA CONSTITUCIÓN A LOS FUNCIONARIOS FEDERALES, SE ENTIENDEN RESERVADAS A LOS ESTADOS.

Y QUE EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL INSERTO EN EL ARTÍCULO 133, EXPRESA:

**ARTÍCULO 133.** ESTA CONSTITUCIÓN, LAS LEYES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN QUE EMANEN DE ELLA Y TODOS LOS TRATADOS QUE ESTÉN DE ACUERDO CON LA MISMA, CELEBRADOS Y QUE SE CELEBREN POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, CON APROBACIÓN DEL SENADO, SERÁN LA LEY SUPREMA DE TODA LA UNIÓN. **LOS JUECES DE CADA ESTADO SE ARREGLARÁN A DICHA CONSTITUCIÓN, LEYES Y TRATADOS, A PESAR DE LAS DISPOSICIONES EN CONTRARIO QUE PUEDA HABER EN LAS CONSTITUCIONES O LEYES DE LOS ESTADOS.**

DEBIENDO EN ESTRICTO SENTIDO Y EN CUMPLIMIENTO DEL MARCO JURÍDICO ANTES INDICADO RESPETAR EL SENTIDO DE LOS ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES EN COMENTO, SIN EMBARGO LAS RESPONSABLES EMITIERON LOS ACTOS CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA POR LA APLICACIÓN DEL MARCO JURÍDICO QUE SE TILDA DE INCONSTITUCIONAL Y QUE SE HIZO CONSISTIR EN LA CREACIÓN DE UN ÓRGANO ESPECIAL PARA INCOAR PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 94 Y 96 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO ;ARTÍCULOS 153, 155 Y 156 DEL REGLAMENTO DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO; ARTÍCULOS 1, 2, 3, 4, 6 FRACCIÓN I, 9 Y 11 FRACCIÓN I, DEL REGLAMENTO INTERNO DE LA CONTRALORÍA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO”, EL CUAL EN APLICACIÓN Y MATERIALIZACIÓN DE LAS NORMAS EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES, CORRESPONDIENTES A LOS ARTÍCULOS 59, 63, Y 91 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS; VIOLAN EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 133 Y QUE INCONSTITUCIONALMENTE LAS FACULTA POR CONDUCTO DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL DE ACUERDO CON EL CONTENIDO DEL DECRETO 72 DE LA H. “LII” LEGISLATURA QUE APRUEBA Y ORDENA LA PUBLICACIÓN DE LAS REFORMAS, ADICCIONES, MODIFICACIONES, DEROGACIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO, RESPECTO DEL ARTÍCULO 61 FRACCIÓN XXXV, QUE SE REFIERE A LA FACULTAD SANCIONATORIA, PARA PROCEDER A EJECUTAR ESTA FACULTAD RESPECTO DE SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES DE ELECCIÓN POPULAR, QUE A SU VEZ TRAE COMO CONSECUENCIA LA APLICACIÓN, DE LA NORMA INCONSTITUCIONAL QUE VIOLENTA EL PRINCIPIO DE LIBRE MUNICIPIO Y SU AUTONOMÍA PUES DETERMINA QUE LA CONTRALORÍA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO, PODRÁ SANCIONAR A LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE ELECCIÓN POPULAR INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS, “SIN

**SER EL SUPERIOR INMEDIATO” A QUE SE ENCUENTRA CONSTREÑIDA DE ACUERDO CON LA DIVISIÓN DE PODERES Y ORDEN DE GOBIERNO AL QUE SE ENCUENTRA CONSTREÑIDO EL MUNICIPIO POR CONDUCTO DEL AYUNTAMIENTO, Y EN CONCORDANCIA CON EL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL ANTES SEÑALADO, YA QUE SI BIEN ES CIERTO QUE LO QUE SE BUSCA DENTRO DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE ES QUE SE DETERMINEN SUS OBLIGACIONES A FIN DE SALVAGUARDAR LA LEGALIDAD, HONRADEZ, LEALTAD, IMPARCIALIDAD, Y EFICIENCIA EN EL DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES, EMPLEOS, CARGOS Y COMISIONES; TAMBIÉN LO CIERTO ES QUE PARA PROCEDER A ELLO, ES NECESARIO QUE EXISTA UNA RELACIÓN DE SUBORDINACIÓN EN RELACIÓN A LA LEGISLATURA DEL ESTADO; LO CUAL EN LA ESPECIE NO SE DA ATENDIENDO AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES Y ORDENES DE GOBIERNO, MAXIME QUE EL MUNICIPIO, AL SER UN ORDEN DE GOBIERNO, QUE CONSTITUCIONALMENTE NO TIENE SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA RESPECTO DE LA LEGISLATURA DEL ESTADO; ENTENDIENDO POR SUPERIOR JERÁRQUICO A TODA PERSONA O ENTE QUE EJERZA ASCENDENCIA SOBRE EL MUNICIPIO, ESTO ES TODO FUNCIONARIO O ENTE QUE TENGA FACULTADES PARA GIRAR ÓRDENES AL MUNICIPIO Y A QUIEN ESTE ÚLTIMO TENGA UN *DEBER CORRELATIVO DE OBEDIENCIA*, INTERPRETÁNDOSE EL TÉRMINO “SUPERIOR JERÁRQUICO” COMO TODA PERSONA O ENTE QUE ESTÉ EN EL ESCALAFÓN O LÍNEA DE MANDO SOBRE EL EMPLEADO, DESDE SU INMEDIATO SUPERIOR HASTA EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA PÚBLICA, PORQUE A TODOS ELLOS DEBE O ESTÁ OBLIGADO A OBEDECER EN LO RELATIVO AL TRABAJO, POR LO QUE LAS DECISIONES DE CUALQUIERA DE ELLOS OBLIGAN A LA DEPENDENCIA A SU CUMPLIMIENTO, SIN EMBARGO EN EL CASO CONCRETO NO EXISTE UNA RELACIÓN DE SUBORDINACIÓN, POR LO TANTO SU POTESTAD SANCIONATORIA DEBE SER APLICADA POR EL MUNICIPIO, PUES CLARO ESTÁ QUE LA CONTRALORÍA DEL PODER LEGISLATIVO NO ES EL SUPERIOR JERÁRQUICO DEL MUNICIPIO.**

EN ESE MISMO ORDEN DE IDEAS, SE DEBE PRECISAR QUE SI BIEN DEL CONTENIDO DE LOS ARTÍCULOS 108, 109, 111, 113 Y 114 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NO SE ESPECIFICA QUÉ AUTORIDAD ES LA FACULTADA PARA SUSTANCIAR EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO Y DECIDIR SOBRE LA SANCIÓN CORRESPONDIENTE, SINO QUE TAL DETERMINACIÓN SE DEJA A LAS LEYES DE RESPONSABILIDADES EMITIDAS AL EFECTO; SIN EMBARGO, SI SE ATIENDE A LA NATURALEZA DE LAS INFRACCIONES O RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y A LOS FINES PERSEGUIDOS CON SU SANCIÓN SE DEBE SALVAGUARDAR LA LEGALIDAD, HONRADEZ, LEALTAD, IMPARCIALIDAD Y EFICIENCIA DE TODO SERVIDOR PÚBLICO EN EL DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES, EMPLEOS, CARGOS O COMISIONES, POR LO CUAL SE INFIERE QUE TANTO EL PROCEDIMIENTO, COMO LA SANCIÓN DEBEN SER ADMINISTRATIVOS, DE MANERA, SEA EL SUPERIOR JERÁRQUICO DEL SERVIDOR PÚBLICO INFRACTOR, O A UN ÓRGANO ESPECÍFICO DEL

**PROPIO NIVEL DE GOBIERNO, AL QUE INCUMBE CORREGIR LAS IRREGULARIDADES COMETIDAS, Y EN EL CASO PARTICULAR LA LEGISLATURA DEL ESTADO, NI LA CONTRALORÍA, SON LA DEPENDENCIA CONSIDERADA POR DISPOSICIÓN LEGAL COMO SUPERIOR JERÁRQUICO DEL MUNICIPIO, PERO ADEMÁS PORQUE DE LA PROPIA NATURALEZA DEL ARTÍCULO 42 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS, SE DESPRENDE QUE EXISTAN LOS CRITERIOS PARA LA APLICACIÓN DE LAS SANCIONES, PUES NO SE DETERMINAN LOS MÍNIMOS O MÁXIMOS EN SU APLICACIÓN, NI LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN, MONTO DEL POSIBLE DAÑO CAUSADO Y DEMÁS CIRCUNSTANCIAS PREVIAS EN LA PROPIA LEGISLACIÓN, DEJANDO A LA AUTORIDAD BAJO SU CRITERIO DISCRECIONAL LA APLICACIÓN DE LA SANCIÓN, LO CUAL SE ADVIERTE COMO VIOLATORIO DE LOS ARTÍCULOS 14, 16, 124 Y 133 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL EN AGRAVIO DE LOS INTEGRANTES DEL MUNICIPIO Y EN PARTICULAR DE LOS REGIDORES, QUIENES ESTÁN A EXPENSAS DE QUE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA SANCIONE A SU PERSONA DENTRO DEL PROCEDIMIENTO D-036/2010, VIOLENTANDO LA AUTONOMÍA Y LIBERTAD INSERTA EN EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.**

**LO ANTERIOR ES ASÍ, EN VIRTUD QUE LAS FACULTADES PARA INSTAURAR PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 61 FRACCIONES XXXII, XXXIII, XXXIV Y XXXV QUE A LA LETRA DICEN:**

***ARTÍCULO 61.- SON FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LA LEGISLATURA:***

*XXXII. RECIBIR, REVISAR Y FISCALIZAR LAS CUENTAS PÚBLICAS DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS, DEL AÑO ANTERIOR, MISMAS QUE INCLUIRÁN, EN SU CASO, LA INFORMACIÓN CORRESPONDIENTE A LOS PODERES PÚBLICOS, ORGANISMOS AUTÓNOMOS, ORGANISMOS AUXILIARES Y DEMÁS ENTES PÚBLICOS QUE MANEJEN RECURSOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS. PARA TAL EFECTO, CONTARÁ CON UN ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN, DOTADO DE AUTONOMÍA TÉCNICA Y DE GESTIÓN.*

*EL AUDITOR SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN SERÁ DESIGNADO Y REMOVIDO POR EL VOTO DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA, A PROPUESTA DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA.*



EL AUDITOR SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN DURARÁ EN SU ENCARGO 4 AÑOS, PUDIENDO SER RATIFICADO HASTA POR 4 AÑOS MÁS, POR EL VOTO DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA.

XXXIII. REVISAR, POR CONDUCTO DEL ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO, LAS CUENTAS Y ACTOS RELATIVOS A LA APLICACIÓN DE LOS FONDOS PÚBLICOS DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS, ASÍ COMO FONDOS PÚBLICOS FEDERALES EN LOS TÉRMINOS CONVENIDOS CON DICHO ÁMBITO QUE INCLUIRÁN LA INFORMACIÓN CORRESPONDIENTE A LOS PODERES PÚBLICOS, ORGANISMOS AUTÓNOMOS, ORGANISMOS AUXILIARES Y DEMÁS ENTES PÚBLICOS QUE MANEJEN RECURSOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS;

XXXIV. FISCALIZAR LA ADMINISTRACIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS, QUE INCLUYEN A LOS PODERES PÚBLICOS, ORGANISMOS AUTÓNOMOS, ORGANISMOS AUXILIARES Y DEMÁS ENTES PÚBLICOS QUE MANEJEN RECURSOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS, A TRAVÉS DEL ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN.

XXXV. DETERMINAR POR CONDUCTO DEL ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN, LOS DAÑOS Y PERJUICIOS QUE AFECTEN A LA HACIENDA PÚBLICA DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS, INCLUYENDO A LOS PODERES PÚBLICOS, ORGANISMOS AUTÓNOMOS, ORGANISMOS AUXILIARES Y DEMÁS ENTES PÚBLICOS QUE MANEJEN RECURSOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS, **ASIMISMO A TRAVÉS DEL PROPIO ÓRGANO FINCAR LAS RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS QUE CORRESPONDAN Y PROMOVER EN TÉRMINOS DE LEY, LA IMPOSICIÓN DE OTRAS RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ANTE LAS AUTORIDADES COMPETENTES.**

**ARTÍCULO 130.- PARA LOS EFECTOS DE LAS RESPONSABILIDADES A QUE ALUDE ESTE TÍTULO, SE CONSIDERA COMO SERVIDOR PÚBLICO A TODA PERSONA QUE DESEMPEÑE UN EMPLEO, CARGO O COMISIÓN EN ALGUNO DE LOS PODERES DEL ESTADO, EN LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS Y ORGANISMOS AUXILIARES, ASÍ COMO LOS TITULARES O QUIENES HAGAN SUS VECES EN EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL O MUNICIPAL, SOCIEDADES O ASOCIACIONES ASIMILADAS A ÉSTAS Y EN LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS. POR LO QUE TOCA A LOS DEMÁS TRABAJADORES DEL SECTOR AUXILIAR, SU CALIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS ESTARÁ DETERMINADA POR LOS ORDENAMIENTOS LEGALES RESPECTIVOS.**

LA LEY DE RESPONSABILIDADES REGULARÁ SUJETOS, PROCEDIMIENTOS Y SANCIONES EN LA MATERIA

ASÍ COMO LAS FACULTADES QUE SE OTORGAN A LOS ÓRGANOS DE LA LEGISLATURA QUE SON LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA Y CONTRALORÍA, COMO ENTES QUE VIOLENTAN LA AUTONOMÍA MUNICIPAL, Y QUE SE CONTIENEN EN LA **LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO EN SU ARTÍCULO 62 Y SU REGLAMENTO EN EL ARTÍCULO 155**, MISMAS QUE SON DEL TENOR SIGUIENTE:

**ARTÍCULO 62.- SON ATRIBUCIONES DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA:**

X. CONOCER Y RESOLVER SOBRE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS EN QUE INCURRA CUALQUIER SERVIDOR PÚBLICO DEL PODER LEGISLATIVO Y LOS INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS DE LA ENTIDAD, POR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES QUE SEÑALA LA LEY DE LA MATERIA, DELEGANDO LA FACULTAD A LOS DIPUTADOS PRESIDENTE Y SECRETARIO DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA, PARA QUE SUSCRIBAN EN SU NOMBRE LAS RESOLUCIONES DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, ASÍ COMO QUE REPRESENTEN A LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA, PREVIO CONOCIMIENTO DE LA MISMA, EN LAS IMPUGNACIONES O MEDIOS DE DEFENSA QUE SE HAGAN VALER CONTRA TALES RESOLUCIONES;

**ARTÍCULO 155.- LA CONTRALORÍA TENDRÁ LAS SIGUIENTES ATRIBUCIONES:**

I. INSTAURAR Y LLEVAR A CABO EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO POR LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS, TRATÁNDOSE DE LOS DIPUTADOS, LOS DEMÁS SERVIDORES PÚBLICOS DEL PODER LEGISLATIVO Y LOS INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS DE LA ENTIDAD, PONIÉNDOLOS EN ESTADO DE RESOLUCIÓN PARA SOMETERLOS A LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA;

II. CONOCER DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y HACER EFECTIVAS LAS SANCIONES QUE CORRESPONDAN, CUANDO ASÍ LO ACUERDE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA;

III. EJECUTAR, POR ACUERDO DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA, Y EN SU CASO, VERIFICAR SE HAGAN EFECTIVAS LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUESTAS A LOS MIEMBROS DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS DE LA ENTIDAD, EN TÉRMINOS DE LAS LEYES RESPECTIVAS;

IV. SUBSTANCIAR LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN QUE SE PRESENTEN EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, TURNÁNDOLOS A LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA PARA QUE EMITA LA RESOLUCIÓN CORRESPONDIENTE;

DE IGUAL MANERA SIRVEN DE FUNDAMENTO A LAS RESPONSABLES LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO, JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA Y CONTRALORÍA DEL PODER LEGISLATIVO LO DISPUESTO EN LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS EN SUS ARTÍCULOS 44 Y 47 FRACCIÓN II PARA INCOAR E INSTAURAR PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO D-036/2010 Y LOS OTROS SEÑALADOS EN EL PUNTO 6 DE LOS HECHOS,

QUE COMO YA SE HA MENCIONADO AFECTA A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL QUE DERIVA DEL ORDENAMIENTO FEDERAL CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 115, PRECEPTOS ESTOS QUE A LA LETRA DICEN:

**ARTÍCULO 44.-** PARA LOS EFECTOS DE ESTA LEY, SE ENTENDERÁ POR SECRETARÍA, A LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA.

PARA LOS MISMOS EFECTOS, EN EL PODER EJECUTIVO SE ENTENDERÁ POR SUPERIOR JERÁRQUICO AL TITULAR DE LA DEPENDENCIA CORRESPONDIENTE Y EN LOS ORGANISMOS AUXILIARES Y FIDEICOMISOS PÚBLICOS AL COORDINADOR DEL SECTOR, QUIENES APLICARÁN LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS CUYA IMPOSICIÓN SE DERIVA DE ESTA LEY.

EN LOS PODERES LEGISLATIVO Y JUDICIAL, SERÁN SUPERIORES JERÁRQUICOS PARA EFECTOS DE ESTA LEY, EL PRESIDENTE DE LA GRAN COMISIÓN Y EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL ESTADO, RESPECTIVAMENTE, QUIENES APLICARÁN LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS QUE ESTABLECE LA MISMA, SALVO LO QUE DISPONGAN SUS RESPECTIVAS LEYES ORGÁNICAS.

EN EL GOBIERNO MUNICIPAL SE ENTENDERÁ POR SUPERIOR JERÁRQUICO AL PRESIDENTE MUNICIPAL, QUIEN APLICARÁ LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS DERIVADAS DE ESTA LEY.

**ARTÍCULO 47.-** EL CONSEJO DE LA JUDICATURA, ESTABLECERÁ LOS ÓRGANOS Y SISTEMAS PARA IDENTIFICAR, INVESTIGAR Y DETERMINAR LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, DEL PODER JUDICIAL DERIVADAS DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 42 DE LA PRESENTE LEY, ASÍ COMO APLICAR LAS SANCIONES CONTEMPLADAS EN EL PRESENTE CAPÍTULO, POR CONDUCTO DEL SUPERIOR JERÁRQUICO, EN LOS TÉRMINOS DE SU CORRESPONDIENTE LEY ORGÁNICA.

LO PROPIO HARÁ LA LEGISLATURA, RESPECTO A SUS SERVIDORES Y CONFORME A LA LEGISLATURA RESPECTIVA; SIENDO TAMBIÉN COMPETENTE PARA IDENTIFICAR, INVESTIGAR Y DETERMINAR LAS RESPONSABILIDADES A QUE SE REFIERE ESTE ARTÍCULO, TRATÁNDOSE DE PRESIDENTES MUNICIPALES, REGIDORES Y SÍNDICOS, ASÍ COMO PARA APLICARLES LAS SANCIONES QUE CORRESPONDAN EN LOS TÉRMINOS DE ESTA LEY.

**LOS PRECEPTOS DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE LA LEY ORGÁNICA DE LA LEGISLATURA DEL ESTADO, IMPUGNADOS EN ESTA VÍA, CONTRAVIENEN LO DISPUESTO POR LOS ARTÍCULOS 35, 36, 39, 40, 41, 115, PÁRRAFO PRIMERO, 116, FRACCIÓN II Y 124 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN LOS QUE SE ESTABLECEN LOS LÍMITES DENTRO DE LOS CUALES LAS ENTIDADES DE LA REPÚBLICA PUEDEN EJERCER SU SOBERANÍA INTERNA, LA QUE DEBE AJUSTARSE A LOS PRINCIPIOS RECTORES DEL PACTO FEDERAL, Y SIGUIENDO EL MODELO DEL DISEÑO NACIONAL RESPECTO DE LA INTEGRACIÓN, COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS PODERES PÚBLICOS FEDERALES; DE TAL SUERTE QUE LAS LEGISLATURAS LOCALES DEBEN ADOPTAR PARA SU INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO, UN SISTEMA SIMILAR AL ESTABLECIDO POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PARA EL CONGRESO DE LA UNIÓN.**

**DE LO QUE SE COLIGE QUE LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO, NO ES COMPETENTE PARA CONOCER EN EL PRESENTE ASUNTO RESPECTO DE LA SANCIÓN QUE SE IMPONGAN A LOS INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS POR SER DE ELECCIÓN POPULAR Y AL AFECTARSE SU INTEGRACIÓN DE ACUERDO CON LOS ARTÍCULOS 14 Y 115 FRACCIÓN I DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LO QUE IMPLICA UNA VIOLACIÓN FLAGRANTE AL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA MUNICIPAL Y LIBERTAD DEL MISMO, DEBIDO A QUE DERIVAN DE LA ELECCIÓN POPULAR DIRECTA QUE LA COMUNIDAD DETERMINÓ Y QUE SERÁ ENTONCES EL AYUNTAMIENTO EL QUE COMO ÓRGANO MÁXIMO**

**DETERMINE LA SANCIÓN PARA SUS INTEGRANTES EN VIRTUD DE SER EL SUPERIOR JERÁRQUICO PARA TAL EFECTO.**

**C.- Tercer Concepto de Violación:**

LOS PRINCIPIOS ADOPTADOS EN LOS ARTÍCULOS 61 FRACCIONES XXXII, XXXIII, XXXIV Y XXXV, 130 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MÉXICO, ASÍ LOS ARTÍCULOS 44 Y 47 FRACCIÓN III TODOS DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MÉXICO SON INCONSTITUCIONALES PORQUE VULNERAN LA GARANTÍA DE LEGALIDAD Y LOS PRINCIPIOS DEL PACTO FEDERAL CONSAGRADOS EN LOS ARTÍCULOS 35, FRACCIONES I Y II, 36, FRACCIÓN III, 39, 40, 41, PERO ADEMÁS EL 115 RELATIVO A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL, ASÍ COMO EL 136 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, POR LO SIGUIENTE:

LA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO QUE SE PLASMA EN EL DECRETO 72 DE LA H. LII LEGISLATURA Y EN EL QUE SE OTORGA A LA LEGISLATURA DEL ESTADO EN LOS ARTÍCULOS 61 FRACCIONES XXXII, XXXIII, XXXIV Y XXXV, 130 ASÍ LOS ARTÍCULOS 44 Y 47 FRACCIÓN III TODOS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA LEGISLATURA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO Y 155 FRACCIONES I, II, III, IV, DEL REGLAMENTO DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO, Y LOS ARTÍCULOS 47 PÁRRAFO SEGUNDO<sup>52</sup> PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS OTORGA LA FACULTAD PARA SANCIONAR A LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LOS MUNICIPIOS DE ELECCIÓN POPULAR Y QUE INTEGRAN EL ÓRGANO DE GOBIERNO MUNICIPAL DENOMINADO AYUNTAMIENTO, LO CUAL ROMPE CON EL **PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES Y LA AUTONOMÍA QUE DEBE IMPERAR EN CADA UNO DE ELLOS COMO LO PREVÉN LOS ARTÍCULOS, 49 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA**, DADO QUE ESTABLECE QUE EL CONGRESO LOCAL Y SU ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN LA LEGISLATURA DEL ESTADO Y LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA Y LA CONTRALORÍA DE ÉSTA LEGISLATURA DETERMINEN CUALQUIER ACCIÓN U OMISIÓN QUE SÓLO TENGA POR OBJETO APLICAR UNA SANCIÓN ADMINISTRATIVA A LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LOS DEMÁS PODERES, **SIENDO INCONGRUENTE TAL REFORMA CON LOS ARTÍCULOS 1, 14, 16, 20, 21, 22, 39, 40, 41, 113, 115, 116, 124 Y 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PERO EN PARTICULAR POR VIOLENTAR LA AUTONOMÍA MUNICIPAL POR INCONGRUENCIA DE LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS IMPUGNADAS.**

LO ANTERIOR, ES ASÍ EN VIRTUD DE QUE COMO LO SEÑALA EL TEXTO DE LOS ARTÍCULOS **108, 109, 110, 111 Y 113** DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, QUE A LA LETRA EXPRESAN:

*"ARTÍCULO 108.- PARA LOS EFECTOS DE LAS "RESPONSABILIDADES A QUE ALUDE ESTE TÍTULO SE "REPUTARÁN COMO SERVIDORES PÚBLICOS A LOS "REPRESENTANTES DE ELECCIÓN POPULAR, A LOS "MIEMBROS DEL PODER JUDICIAL FEDERAL Y DEL PODER "JUDICIAL DEL DISTRITO FEDERAL, LOS FUNCIONARIOS Y "EMPLEADOS, Y, EN GENERAL, A TODA PERSONA QUE "DESEMPEÑE UN EMPLEO, CARGO O COMISIÓN DE "CUALQUIER NATURALEZA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA "FEDERAL O EN EL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO A LOS "SERVIDORES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUIENES "SERÁN RESPONSABLES POR LOS ACTOS U OMISIONES EN "QUE INCURRAN EN EL DESEMPEÑO DE SUS RESPECTIVAS "FUNCIONES.*

"EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, DURANTE EL TIEMPO "DE SU ENCARGO, SÓLO PODRÁ SER ACUSADO POR "TRAICIÓN A LA PATRIA Y DELITOS GRAVES DEL ORDEN "COMÚN.

"LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS, LOS DIPUTADOS "A LAS LEGISLATURAS LOCALES, LOS MAGISTRADOS DE LOS "TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA LOCALES Y, EN SU "CASO, LOS MIEMBROS DE LOS CONSEJOS DE LAS "JUDICATURAS LOCALES, SERÁN RESPONSABLES POR "VIOLACIONES A ESTA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES "FEDERALES, ASÍ COMO POR EL MANEJO INDEBIDO DE "FONDOS Y RECURSOS FEDERALES.

"LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS DE LA "REPÚBLICA PRECISARÁN, EN LOS MISMOS TÉRMINOS DEL "PRIMER PÁRRAFO DE ESTE ARTÍCULO Y PARA LOS EFECTOS "DE SUS RESPONSABILIDADES, EL CARÁCTER DE "SERVIDORES PÚBLICOS DE QUIENES DESEMPEÑEN "EMPLEO, CARGO O COMISIÓN EN LOS ESTADOS Y EN LOS "MUNICIPIOS."

"ARTÍCULO 109.- EL CONGRESO DE LA UNIÓN Y LAS "LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DENTRO DE LOS "ÁMBITOS DE SUS RESPECTIVAS COMPETENCIAS, "EXPEDIRÁN LAS LEYES DE RESPONSABILIDADES DE LOS "SERVIDORES PÚBLICOS Y LAS DEMÁS NORMAS "CONDUCENTES A SANCIONAR A QUIENES, TENIENDO ESTE "CARÁCTER, INCURRAN EN RESPONSABILIDAD, DE "CONFORMIDAD CON LAS SIGUIENTES PREVENCIÓNES:

"I. SE IMPONDRÁN, MEDIANTE JUICIO POLÍTICO, LAS "SANCIONES INDICADAS EN EL ARTÍCULO 110 A LOS "SERVIDORES PÚBLICOS SEÑALADOS EN EL MISMO "PRECEPTO, CUANDO EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES "INCURRAN EN ACTOS U OMISIONES QUE REDUNDEN EN "PERJUICIO DE LOS INTERESES PÚBLICOS FUNDAMENTALES "O DE SU BUEN DESPACHO.

"NO PROCEDE EL JUICIO POLÍTICO POR LA MERA EXPRESIÓN "DE IDEAS.

"II. LA COMISIÓN DE DELITOS POR PARTE DE CUALQUIER "SERVIDOR PÚBLICO SERÁ PERSEGUIDA Y SANCIONADA EN "LOS TÉRMINOS DE LA LEGISLACIÓN PENAL; Y

"III. SE APLICARÁN SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS "SERVIDORES PÚBLICOS POR LOS ACTOS U OMISIONES "QUE AFECTEN LA LEGALIDAD, HONRADEZ, LEALTAD, "IMPARCIALIDAD Y EFICIENCIA QUE DEBAN OBSERVAR EN "EL DESEMPEÑO DE SUS EMPLEOS, CARGOS O "COMISIONES.

"LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA APLICACIÓN DE LAS "SANCIONES MENCIONADAS SE DESARROLLARÁN "AUTÓNOMAMENTE. NO PODRÁN IMPONERSE DOS VECES "POR UNA SOLA CONDUCTA SANCIONES DE LA MISMA "NATURALEZA.

"LAS LEYES DETERMINARÁN LOS CASOS Y LAS "CIRCUNSTANCIAS EN LOS QUE SE DEBA SANCIONAR "PENALMENTE POR CAUSA DE ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO A "LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE DURANTE EL TIEMPO DE "SU ENCARGO, O POR MOTIVOS DEL MISMO, POR SÍ O POR "INTERPÓSITA PERSONA, AUMENTEN SUBSTANCIALMENTE "SU PATRIMONIO, ADQUIERAN BIENES O SE CONDUZCAN "COMO DUEÑOS SOBRE ELLOS, CUYA PROCEDENCIA LÍCITA "NO PUDIESEN JUSTIFICAR. LAS LEYES PENALES "SANCIONARÁN CON EL DECOMISO Y CON LA PRIVACIÓN "DE LA PROPIEDAD DE DICHOS BIENES, ADEMÁS DE LAS "OTRAS PENAS QUE CORRESPONDAN.

"CUALQUIER CIUDADANO, BAJO SU MÁS ESTRICTA "RESPONSABILIDAD Y MEDIANTE LA PRESENTACIÓN DE "ELEMENTOS DE PRUEBA, PODRÁ FORMULAR DENUNCIA "ANTE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA "UNIÓN RESPECTO DE LAS CONDUCTAS A LAS QUE SE "REFIERE EL PRESENTE ARTÍCULO."

"ARTÍCULO 110.- PODRÁN SER SUJETOS DE JUICIO POLÍTICO "LOS SENADORES Y DIPUTADOS AL CONGRESO DE LA "UNIÓN, LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE "JUSTICIA DE LA NACIÓN, LOS CONSEJEROS DE LA "JUDICATURA FEDERAL, LOS SECRETARIOS DE DESPACHO, "LOS JEFES DE DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO, LOS "DIPUTADOS A LA ASAMBLEA

DEL DISTRITO FEDERAL, EL "JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, EL "PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, EL "PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO "FEDERAL, LOS MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE "DISTRITO, LOS MAGISTRADOS Y JUECES DEL FUERO "COMÚN DEL DISTRITO FEDERAL, LOS CONSEJEROS DE LA "JUDICATURA DEL DISTRITO FEDERAL, EL CONSEJERO "PRESIDENTE, LOS CONSEJEROS ELECTORALES, Y EL "SECRETARIO EJECUTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL "ELECTORAL, LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL, "LOS DIRECTORES GENERALES Y SUS EQUIVALENTES DE "LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, EMPRESAS DE "PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA, SOCIEDADES Y "ASOCIACIONES ASIMILADAS A ÉSTAS Y FIDEICOMISOS "PÚBLICOS.

"LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS, DIPUTADOS "LOCALES, MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES "SUPERIORES DE JUSTICIA LOCALES Y, EN SU CASO, LOS "MIEMBROS DE LOS CONSEJOS DE LAS JUDICATURAS "LOCALES, SÓLO PODRÁN SER SUJETOS DE JUICIO POLÍTICO "EN LOS TÉRMINOS DE ESTE TÍTULO POR VIOLACIONES "GRAVES A ESTA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES FEDERALES "QUE DE ELLA EMANEN, ASÍ COMO POR EL MANEJO "INDEBIDO DE FONDOS Y RECURSOS FEDERALES, PERO EN "ESTE CASO LA RESOLUCIÓN SERÁ ÚNICAMENTE "DECLARATIVA Y SE COMUNICARÁ A LAS LEGISLATURAS "LOCALES PARA QUE, EN EJERCICIO DE SUS "ATRIBUCIONES, PROCEDAN COMO CORRESPONDA.

"LAS SANCIONES CONSISTIRÁN EN LA DESTITUCIÓN DEL "SERVIDOR PÚBLICO Y EN SU INHABILITACIÓN PARA "DESEMPEÑAR FUNCIONES, EMPLEOS, CARGOS O "COMISIONES DE CUALQUIER NATURALEZA EN EL SERVICIO "PÚBLICO.

"PARA LA APLICACIÓN DE LAS SANCIONES A QUE SE "REFIERE ESTE PRECEPTO, LA CÁMARA DE DIPUTADOS "PROCEDERÁ A LA ACUSACIÓN RESPECTIVA ANTE LA "CÁMARA DE SENADORES, PREVIA DECLARACIÓN DE LA "MAYORÍA ABSOLUTA DEL NÚMERO DE LOS MIEMBROS "PRESENTES EN SESIÓN DE AQUELLA CÁMARA, DESPUÉS "DE HABER SUBSTANCIADO EL PROCEDIMIENTO "RESPECTIVO Y CON AUDIENCIA DEL INculpADO.

"CONOCIENDO DE LA ACUSACIÓN LA CÁMARA DE "SENADORES, ERIGIDA EN JURADO DE SENTENCIA, "APLICARÁ LA SANCIÓN CORRESPONDIENTE MEDIANTE "RESOLUCIÓN DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE LOS "MIEMBROS PRESENTES EN SESIÓN, UNA VEZ "PRACTICADAS LAS DILIGENCIAS CORRESPONDIENTES Y "CON AUDIENCIA DEL ACUSADO.

"LAS DECLARACIONES Y RESOLUCIONES DE LAS CÁMARAS "DE DIPUTADOS Y SENADORES SON INATACABLES."

"ARTÍCULO 111.- PARA PROCEDER PENALMENTE CONTRA "LOS DIPUTADOS Y SENADORES AL CONGRESO DE LA "UNIÓN, LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE "JUSTICIA DE LA NACIÓN, LOS MAGISTRADOS DE LA SALA "SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL, LOS CONSEJEROS DE "LA JUDICATURA FEDERAL, LOS SECRETARIOS DE "DESPACHO, LOS JEFES DE DEPARTAMENTO "ADMINISTRATIVO, LOS DIPUTADOS A LA ASAMBLEA DEL "DISTRITO FEDERAL, EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO "FEDERAL, EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA Y EL "PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO "FEDERAL, ASÍ COMO EL CONSEJERO PRESIDENTE Y LOS "CONSEJEROS ELECTORALES DEL CONSEJO GENERAL DEL "INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, POR LA COMISIÓN DE "DELITOS DURANTE EL TIEMPO DE SU ENCARGO, LA "CÁMARA DE DIPUTADOS DECLARARÁ POR MAYORÍA "ABSOLUTA DE SUS MIEMBROS PRESENTES EN SESIÓN, SI "HA O NO LUGAR A PROCEDER CONTRA EL INculpADO.

"SI LA RESOLUCIÓN DE LA CÁMARA FUESE NEGATIVA SE "SUSPENDERÁ TODO PROCEDIMIENTO ULTERIOR, PERO ELLO "NO SERÁ OBSTÁCULO PARA QUE LA IMPUTACIÓN POR LA "COMISIÓN DEL DELITO CONTINÚE SU CURSO CUANDO EL "INculpADO HAYA CONCLUIDO EL EJERCICIO DE SU "ENCARGO, PUES LA MISMA NO PREJUJGA LOS "FUNDAMENTOS DE LA IMPUTACIÓN.

"SI LA CÁMARA DECLARA QUE HA LUGAR A PROCEDER, EL "SUJETO QUEDARÁ A DISPOSICIÓN DE LAS AUTORIDADES "COMPETENTES PARA QUE ACTÚEN CON ARREGLO A LA LEY.

"POR LO QUE TOCA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, SÓLO "HABRÁ LUGAR A ACUSARLO ANTE LA CÁMARA DE "SENADORES EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 110. EN "ESTE SUPUESTO, LA CÁMARA DE SENADORES RESOLVERÁ "CON BASE EN LA LEGISLACIÓN PENAL APLICABLE.

"PARA PODER PROCEDER PENALMENTE POR DELITOS "FEDERALES CONTRA LOS GOBERNADORES DE LOS "ESTADOS, DIPUTADOS LOCALES, MAGISTRADOS DE LOS "TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS "Y, EN SU CASO, LOS MIEMBROS DE LOS CONSEJOS DE "LAS JUDICATURAS LOCALES, SE SEGUIRÁ EL MISMO "PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN ESTE ARTÍCULO, PERO "EN ESTE SUPUESTO, LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA "SERÁ PARA EL EFECTO DE QUE SE COMUNIQUE A LAS "LEGISLATURAS LOCALES, PARA QUE EN EJERCICIO DE SUS "ATRIBUCIONES PROCEDAN COMO CORRESPONDA.

"LAS DECLARACIONES Y RESOLUCIONES DE LAS CÁMARAS "DE DIPUTADOS Y SENADORES SON INATACABLES.

"EL EFECTO DE LA DECLARACIÓN DE QUE HA LUGAR A "PROCEDER CONTRA EL INculpADO SERÁ SEPARARLO DE SU "ENCARGO EN TANTO ESTÉ SUJETO A PROCESO PENAL. SI "ÉSTE CULMINA EN SENTENCIA ABSOLUTORIA EL "INculpADO PODRÁ REASUMIR SU FUNCIÓN. SI LA "SENTENCIA FUESE CONDENATORIA Y SE TRATA DE UN "DELITO COMETIDO DURANTE EL EJERCICIO DE SU "ENCARGO, NO SE CONCEDERÁ AL REO LA GRACIA DEL "INDULTO.

"EN DEMANDAS DEL ORDEN CIVIL QUE SE ENTABLEN "CONTRA CUALQUIER SERVIDOR PÚBLICO NO SE REQUERIRÁ "DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA.

"LAS SANCIONES PENALES SE APLICARÁN DE ACUERDO "CON LO DISPUESTO EN LA LEGISLACIÓN PENAL, Y "TRATÁNDOSE DE DELITOS POR CUYA COMISIÓN EL AUTOR "OBTENGA UN BENEFICIO ECONÓMICO O CAUSE DAÑOS O "PERJUICIOS PATRIMONIALES, DEBERÁN GRADUARSE DE "ACUERDO CON EL LUCRO OBTENIDO Y CON LA NECESIDAD "DE SATISFACER LOS DAÑOS Y PERJUICIOS CAUSADOS POR "SU CONDUCTA ILÍCITA.

"LAS SANCIONES ECONÓMICAS NO PODRÁN EXCEDER DE "TRES TANTOS DE LOS BENEFICIOS OBTENIDOS O DE LOS "DAÑOS O PERJUICIOS CAUSADOS."

"ARTÍCULO 113.- LAS LEYES SOBRE RESPONSABILIDADES "ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, "DETERMINARÁN SUS OBLIGACIONES A FIN DE "SALVAGUARDAR LA LEGALIDAD, HONRADEZ, LEALTAD, "IMPARCIALIDAD, Y EFICIENCIA EN EL DESEMPEÑO DE "SUS FUNCIONES, EMPLEOS, CARGOS Y COMISIONES; LAS "SANCIONES APLICABLES POR LOS ACTOS U OMISIONES "EN QUE INCURRAN, ASÍ COMO LOS PROCEDIMIENTOS Y "LAS AUTORIDADES PARA APLICARLAS. DICHAS SANCIONES, "ADEMÁS DE LAS QUE SEÑALEN LAS LEYES, CONSISTIRÁN "EN SUSPENSIÓN, DESTITUCIÓN E INHABILITACIÓN, ASÍ "COMO EN SANCIONES ECONÓMICAS, Y DEBERÁN "ESTABLECERSE DE ACUERDO CON LOS BENEFICIOS "ECONÓMICOS OBTENIDOS POR EL RESPONSABLE Y CON "LOS DAÑOS Y PERJUICIOS PATRIMONIALES CAUSADOS "POR SUS ACTOS U OMISIONES A QUE SE REFIERE LA "FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 109, PERO QUE NO PODRÁN "EXCEDER DE TRES TANTOS DE LOS BENEFICIOS "OBTENIDOS O DE LOS DAÑOS Y PERJUICIOS CAUSADOS."

**DEL TEXTO DE LOS PRECEPTOS TRANSCRITOS, SE ADVIERTE LO SIGUIENTE:**

**A) CORRESPONDE A LOS PODERES CONSTITUYENTES LOCALES EL DETERMINAR EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS, PARA LOS**

**EFFECTOS DE SUS RESPONSABILIDADES, EL CARÁCTER DE SERVIDORES PÚBLICOS DE QUIENES DESEMPEÑEN ALGÚN EMPLEO, CARGO O COMISIÓN EN LOS ESTADOS Y EN LOS MUNICIPIOS, EN LOS MISMOS TÉRMINOS EN QUE LO PRECISA EL ARTÍCULO 108, PÁRRAFO PRIMERO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (PÁRRAFO CUARTO DEL ARTÍCULO 108 CONSTITUCIONAL).**

**B) LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS DENTRO DE SU COMPETENCIA, ESTÁN FACULTADAS PARA EXPEDIR LAS LEYES DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y LAS DEMÁS NORMAS CONDUCENTES A SANCIONAR A QUIENES, TENIENDO ESE CARÁCTER INCURRAN EN RESPONSABILIDAD (PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 109 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).**

**C) LA RESPONSABILIDAD EN QUE PUEDEN INCURRIR LOS SERVIDORES PÚBLICOS PUEDE SER:**

**1. POLÍTICA, MEDIANTE JUICIO POLÍTICO (ARTÍCULO 109, FRACCIÓN I, Y 110 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).**

**2. PENAL, MEDIANTE DECLARATORIA DE PROCEDENCIA Y, EN SU CASO, SUJECCIÓN A PROCESO PENAL (ARTÍCULO 109, FRACCIÓN II, Y 111 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).**

**3. ADMINISTRATIVA, CONFORME A LAS LEYES DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS (ARTÍCULO 109, FRACCIÓN III, Y 113 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).**

**A ESTE RESPECTO, CABE SEÑALAR QUE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA, SE REDUCE, EN CUANTO A SU SANCIÓN, A LA DESTITUCIÓN, E INHABILITACIÓN DEL CONSIDERADO CULPABLE DE INFRACCIONES; LA RESPONSABILIDAD PENAL SE TRADUCE EN EL CASTIGO DE LOS DELITOS COMUNES U OFICIALES QUE COMETA EL FUNCIONARIO RESPECTIVO, Y LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA O DISCIPLINARIA CONSISTE EN LA SANCIÓN A LAS FALTAS DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO, POR ACTOS U OMISIONES QUE AFECTEN LA LEGALIDAD, HONRADEZ, LEALTAD, IMPARCIALIDAD Y EFICIENCIA QUE DEBAN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL DESEMPEÑO DE SUS EMPLEOS, CARGOS O COMISIONES.**

**ASIMISMO, LOS PRECEPTOS EN COMENTO ESTABLECEN QUE LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA APLICACIÓN DE LAS SANCIONES MENCIONADAS SE DESARROLLARÁN AUTÓNOMAMENTE Y QUE 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 ESE ARTÍCULO.**

**EN EL MISMO SENTIDO, EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SEÑALA:**

*"LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS APROBARÁN LAS "LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS, REVISARÁN Y "FISCALIZARÁN SUS CUENTAS PÚBLICAS. LOS "PRESUPUESTOS DE EGRESOS SERÁN APROBADOS POR "LOS AYUNTAMIENTOS CON BASE EN SUS INGRESOS "DISPONIBLES."*

**ESTA DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL ATRIBUYE A LOS CONGRESOS LOCALES EL CARÁCTER DE "ENTE FISCALIZADOR SUPERIOR MUNICIPAL", LO QUE PERMITE EMITIR LAS NORMAS CORRESPONDIENTES PARA**



REALIZAR ESA FUNCIÓN FISCALIZADORA Y, CONSECUENTEMENTE, EL FINCAMIENTO DE LAS RESPONSABILIDADES EN QUE INCURRAN LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES QUE TENGAN A SU CARGO EL MANEJO, CUSTODIA Y APLICACIÓN DE FONDOS Y RECURSOS PÚBLICOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO.

LOS PRINCIPIOS EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, ENUNCIADOS CON ANTELACIÓN, FUERON, EN TÉRMINOS GENERALES, ADOPTADOS POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MÉXICO, EN SUS ARTÍCULOS DEL 134 AL 136.

AHORA BIEN, DE ACUERDO CON LOS PRECEPTOS DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA ANTES TRANSCRITOS, Y SALVO LAS HIPÓTESIS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 79 DE LA MISMA, NO SE ESPECIFICA, EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, QUÉ AUTORIDAD ES LA FACULTADA PARA SUBSTANCIAR EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO Y DECIDIR SOBRE LA SANCIÓN CORRESPONDIENTE, SINO QUE TAL DETERMINACIÓN SE DEJA A LAS LEYES DE RESPONSABILIDADES QUE AL EFECTO SE EMITAN; SIN EMBARGO, SI SE TOMA EN CONSIDERACIÓN LA NATURALEZA DE LAS INFRACCIONES O RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y LOS FINES QUE CON SU SANCIÓN SE PERSIGUE (SALVAGUARDAR LA LEGALIDAD, HONRADEZ, LEALTAD, IMPARCIALIDAD, Y EFICIENCIA DE TODO SERVIDOR PÚBLICO EN EL DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES, EMPLEOS, CARGOS Y COMISIONES), SE INFIERE QUE EN CONCORDANCIA LÓGICA CON DICHA NATURALEZA, **TANTO EL PROCEDIMIENTO COMO LA SANCIÓN TAMBIÉN DEBEN SER ADMINISTRATIVOS, DE TAL SUERTE QUE ES AL SUPERIOR JERÁRQUICO DEL SERVIDOR PÚBLICO INFRACTOR, POR REGLA GENERAL, O A UN ÓRGANO ESPECÍFICO DEL PROPIO NIVEL DE GOBIERNO, A QUIEN LE INCUMBE CORREGIR LAS IRREGULARIDADES INCURRIDAS CON EL FIN DE PRESERVAR EL CORRECTO Y EFICIENTE SERVICIO PÚBLICO QUE SE DEBE PRESTAR EN LA DEPENDENCIA U ORGANISMO A SU CARGO, POR LO QUE TAMBIÉN CORRESPONDE A ELLOS SUBSTANCIAR EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES Y EMITIR LA SANCIÓN RESPECTIVA, SIENDO UNA FACULTAD CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO, QUIEN SE VE VIOLENTADO EN SUS FACULTADES Y ATRIBUCIONES, QUE LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL LE PERMITE.**

EL ESPÍRITU DEL PODER REFORMADOR FEDERAL DE QUE SEA EL SUPERIOR JERÁRQUICO O UN ÓRGANO ESPECÍFICO DEL PROPIO NIVEL DE GOBIERNO AL QUE PERTENECE EL SERVIDOR PÚBLICO QUE INCURRIÓ EN RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, EL QUE CONOZCA DE ESA IRREGULARIDAD Y, EN SU CASO, LA SANCIONE, FUE RECOGIDA POR LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EN ESPECIAL, EN SUS ARTÍCULOS 49, 50, 51, 57, 58 Y 60; LO ANTERIOR NO ACONTECE CON LA NORMATIVIDAD DEL ESTADO DE MÉXICO A QUE SE HACE REFERENCIA, POR ENDE **EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO D-036/2010, INSTRUIDO EN CONTRA DEL PRIMER Y SÉXTO REGIDORES, ASÍ COMO EN LOS SEÑALADOS EN EL HECHO 6 DE LA PRESENTE, LOS CUALES SON VIOLATORIOS DE LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA, LEGALIDAD, AUDIENCIA, PERO ADEMÁS DE LOS ARTÍCULOS 1, 14, 16, 20, 21, 22, 39, 40, 41, 113, 115, 116, 124 Y 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PORQUE DE ORIGEN LA RESPONSABLE VIOLA EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA MUNICIPAL, BAJO EL MARCO JURÍDICO MULTICITADO, Y QUE ORIGINAL A LA PRESENTE CONTROVERSI CONSTITUCIONAL.**

LO ANTERIOR ES ASÍ, TODA VEZ QUE DE CONSIDERARSE QUE UN PODER DEL ESTADO DIVERSO AL QUE PERTENECE EL SERVIDOR PÚBLICO

**RESPONSABLE ADMINISTRATIVAMENTE, PUEDE INSTRUIR EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO D-036/2010 Y EMITIR LA SANCION QUE AL EFECTO CORRESPONDA, PUES ROMPEA CON EL PRINCIPIO DE DIVISION DE PODERES CONSAGRADO EN LOS ARTICULOS 41, 49 Y 116 DE LA LEY FUNDAMENTAL, LOS CUALES TIENEN COMO FIN LIMITAR Y EQUILIBRAR EL PODER PUBLICO, IMPIDIENDO QUE UN PODER SE COLOQUE POR ENCIMA DE OTRO; PRINCIPIO FUNDAMENTAL ESTE, QUE DEBE PREVALECEER TAMBIEN EN LAS CONSTITUCIONES LOCALES, CONFORME A LO DISPUESTO POR EL ARTICULO CITADO EN PRIMER TERMINO Y LA AUTONOMIA MUNICIPAL QUE SE CONSAGRA EN EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION FEDERAL.**

EN ESE MISMO ORDEN DE IDEAS, ME PERMITO SEÑALAR QUE LOS CITADOS ARTICULOS 41, PRIMER PÁRRAFO, 49 Y 116, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ESTABLECEN LO SIGUIENTE:

*"ARTÍCULO 41.- EL PUEBLO EJERCE SU SOBERANÍA POR "MEDIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN, EN LOS CASOS DE "LA COMPETENCIA DE ÉSTOS, Y POR LOS DE LOS ESTADOS, "EN LO QUE TOCA A SUS REGÍMENES INTERIORES, EN LOS "TÉRMINOS RESPECTIVAMENTE ESTABLECIDOS POR LA "PRESENTE CONSTITUCIÓN FEDERAL Y LAS PARTICULARES "DE LOS ESTADOS, LAS QUE EN NINGÚN CASO PODRÁN "CONTRAVERNIR LAS ESTIPULACIONES DEL PACTO FEDERAL."*

*"ARTÍCULO 49.- EL SUPREMO PODER DE LA FEDERACIÓN "SE DIVIDE PARA SU EJERCICIO EN LEGISLATIVO, "EJECUTIVO Y JUDICIAL.*

*"NO PODRÁN REUNIRSE DOS O MÁS DE ESTOS PODERES "EN UNA SOLA PERSONA O CORPORACIÓN, NI DEPOSITARSE "EL LEGISLATIVO EN UN INDIVIDUO, SALVO EL CASO DE "FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL EJECUTIVO DE LA "UNIÓN, CONFORME A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 29. "EN NINGÚN OTRO CASO, SALVO LO DISPUESTO EN EL "SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 131, SE OTORGARÁN "FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA LEGISLAR."*

*"ARTÍCULO 116.- EL PODER PÚBLICO DE LOS ESTADOS SE "DIVIDIRÁ, PARA SU EJERCICIO, EN EJECUTIVO, "LEGISLATIVO Y JUDICIAL, Y NO PODRÁN REUNIRSE DOS O "MÁS DE ESTOS PODERES EN UNA SOLA PERSONA O "CORPORACIÓN, NI DEPOSITARSE EL LEGISLATIVO EN UN "SOLO INDIVIDUO."*

**ESTOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES ESTABLECEN EL PRINCIPIO DE DIVISION DE PODERES A TRAVÉS DE LOS CUALES SE EJERCE LA SOBERANÍA POPULAR, Y QUE DEBE PREVALECEER TANTO EN EL ÁMBITO FEDERAL COMO LOCAL.**

AHORA BIEN, LOS ARTÍCULOS 61 FRACCIONES XXXII, XXXIII, XXXIV Y XXXV, 130 ASÍ LOS ARTÍCULOS 44 Y 47 FRACCIÓN III TODOS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA LEGISLATURA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO Y 155 FRACCIONES I, II, III, IV, DEL REGLAMENTO DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO, Y LOS ARTÍCULOS 47 PÁRRAFO SEGUNDO Y 52 PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS

LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES Y LAS DE LA NORMATIVA REGLAMENTARIA TRANSCRITAS CON ANTERIORIDAD, Y QUE SE PIDE SE TENGAN POR REPRODUCIDAS COMO SI A LA LETRA SE HICIERE POR ECONOMÍA PROCESAL, EN PRIMER TÉRMINO, FACULTA LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO DETERMINAR LAS RESPONSABILIDADES

ADMINISTRATIVAS EN QUE INCURRAN LOS **SERVIDORES PÚBLICOS ESTATALES Y MUNICIPALES**, SEA QUE PRESTEN SUS SERVICIOS EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL O EN CUALQUIER ORGANISMO AUXILIAR, CUANDO DICHAS RESPONSABILIDADES DERIVEN DE LA FISCALIZACIÓN A LOS RECURSOS, PLANES Y PROGRAMAS SUFRAGADOS POR LOS ERARIOS PÚBLICOS ESTATALES Y MUNICIPALES, FACULTAD QUE PUEDE SER EJERCIDA POR EL ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN DEL CONGRESO LOCAL O POR LA DEPENDENCIA QUE ÉSTE DETERMINE, PERO CARECE DE COMPETENCIA CONSTITUCIONAL PARA INSTAURAR PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS POR ACTOS U OMISIONES EN QUE INCURRAN LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES, COMO ES EL CASO DEL QUEJOSO, RESPECTO DE LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, HONRADEZ, LEALTAD, IMPARCIALIDAD Y EFICIENCIA QUE SE PLASMAN EN EL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, **LO ANTERIOR CONLLEVA COMO SE HA AFIRMADO ASEVERAR QUE EXISTEN LAS VIOLACIONES DE LAS GARANTÍAS PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 14 Y 16, PERO ADEMÁS A LOS ARTÍCULOS 1, 20, 21, 22, 39, 40, 41, 113, 115, 116, 124 Y 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN VIRTUD DE LA VIOLACIÓN A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL, AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES Y AL DE LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL ENTRE OTRAS COSAS, POR LA EXISTENCIA DE INCONGRUENCIA NORMATIVA QUE CONCLUYE EN FACULTAR A ENTES LOCALES, PARA LA APLICACIÓN DEL SISTEMA SANCCIONATORIO QUE CONSTITUCIONALMENTE Y DE ACUERDO CON EL ARTÍCULO 113, DEBE PERTENECER AL MUNICIPIO RESPECTO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE ELECCIÓN, AL SER EL NIVEL DE GOBIERNO QUE LOS CONTIENE Y BAJO EL CUAL TRABAJAN Y DESARROLLA LABORES, IRRUMPIENDO CON ELLO DICHS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES.**

HASTA AHÍ LAS FACULTADES OTORGADAS A LA LEGISLATURA DEL ESTADO, SE HALLAN COMPRENDIDAS, LÓGICAMENTE, DENTRO DE LOS PRINCIPIOS QUE DERIVAN DEL SISTEMA DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PRINCIPALMENTE EN LOS ARTÍCULOS 115, FRACCIÓN IV, PENÚLTIMO PÁRRAFO Y 79.

PERO A CONTINUACIÓN LOS REFERIDOS PRECEPTOS 61 FRACCIONES XXXII, XXXIII, XXXIV Y XXXV, 130 ASÍ LOS ARTÍCULOS 44 Y 47 FRACCIÓN III TODOS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA LEGISLATURA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO Y 155 FRACCIONES I, II, III, IV, DEL REGLAMENTO DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO, Y LOS ARTÍCULOS 47 PÁRRAFO SEGUNDO 52 PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS, QUE SE IMPUGNAN, OTORGAN FACULTADES AL CONGRESO LOCAL PARA DETERMINAR LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS EN QUE INCURRAN LOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTATALES Y MUNICIPALES QUE, CON MOTIVO DE QUEJAS Y DENUNCIAS CIUDADANAS, POR VIOLACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD, PROBIDAD, PROFESIONALISMO, HONESTIDAD, EFICIENCIA, LEALTAD Y AUSTERIDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO, EN TÉRMINOS DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO, PREVISIONES ÉSTAS QUE INDUDABLEMENTE VIOLENTAN LOS PRECEPTOS DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ANTES COMENTADOS, YA QUE POR UNA PARTE, SE DESVÍA DE LOS PRINCIPIOS QUE EN MATERIA DE **RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTABLECEN LOS ARTÍCULOS 108, 109, 110, 111 Y 113 DE LA LEY SUPREMA Y, POR OTRO LADO, ROMPE CON EL EQUILIBRIO DE PODERES QUE TODA CONSTITUCIÓN LOCAL DEBE CONTEMPLAR CONFORME A LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 41, 49 Y 116 DE LA CARTA MAGNA, POR LO TANTO AL SER INCONSTITUCIONALES LAS NORMAS QUE SE MENCIONAN DEL ESTADO DE MÉXICO, RESULTAN QUE NO SON FUNDAMENTO PARA EMITIR LOS ACTOS MATERIALIZADOS EN CONTRA DEL PRIMER Y SEXTO REGIDORES DE CUAUTITLÁN IZCALLI, MÉXICO, Y DE VIOLACIÓN A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL QUE SE RECLAMA EN LA PRESENTE CONTROVERSIA.**

LA REFORMA CONSTITUCIONAL LOCAL QUE OTORGA POTESTAD SANCIONATORIA AL PODER LEGISLATIVO RESPECTO DE INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES, LA LEY Y REGLAMENTO DEL PODER LEGISLATIVO Y LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS, VIOLAN LOS ARTÍCULOS 14 Y 16, PERO ADEMÁS A LOS ARTÍCULOS 1, 20, 21, 22, 39, 40, 41, 113, 115, 116, 124 Y 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN VIRTUD DE LA VIOLACIÓN A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL, AL PRINCIPIO DE DIVISION DE PODERES Y AL DE LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL, Y POR LO TANTO, RESPECTO DEL SISTEMA SANCIONATORIO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES DE ELECCIÓN POPULAR, LE CORRESPONDERA CONOCER EN TODO CASO AL ENTE MUNICIPAL EN USO PLENO DE SU AUTONOMÍA.

NORMA EL RAZONAMIENTO ANTES PROPUESTO EL SIGUIENTE CRITERIO JURISPRUDENCIAL QUE A LA LETRA REZA:

NO. REGISTRO: 189,594

JURISPRUDENCIA

MATERIA(S): CONSTITUCIONAL

NOVENA ÉPOCA

INSTANCIA: PLENO

FUENTE: SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA

XIII, MAYO DE 2001

TESIS: P./J. 67/2001

PÁGINA: 702

**RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA, DESCENTRALIZADA Y DE LOS MUNICIPIOS. LAS FACULTADES PARA SUSTANCIAR LOS PROCEDIMIENTOS Y APLICAR LAS SANCIONES COMPETEN AL PODER EJECUTIVO ESTATAL Y A LOS MUNICIPIOS, RESPECTIVAMENTE, Y NO AL LEGISLATIVO (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 40, FRACCIÓN LV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MORELOS, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EL PRIMERO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL).**

LA CITADA DISPOSICIÓN, EN CUANTO FACULTA AL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA CONOCER DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y SANCIONAR A SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES Y DEL ESTADO POR VIRTUD DE LAS DENUNCIAS O QUEJAS CIUDADANAS QUE EN ESA MATERIA SE PRESENTEN POR VIOLACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD, PROBIDAD, PROFESIONALISMO, HONESTIDAD, EFICIENCIA, LEALTAD Y AUSTERIDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO, **ES INCONSTITUCIONAL, PORQUE SE APARTA DE LOS PRINCIPIOS QUE EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SE DESPRENDEN DEL TÍTULO CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ESPECIALMENTE DE SUS ARTÍCULOS 108 Y 113, DE LOS CUALES SE INFIERE QUE EN CONCORDANCIA LÓGICA CON LA NATURALEZA ADMINISTRATIVA DE ESA MATERIA, TANTO EL PROCEDIMIENTO COMO LA SANCIÓN -AMBOS ADMINISTRATIVOS-, CORRESPONDEN, POR REGLA GENERAL, AL SUPERIOR JERÁRQUICO DEL SERVIDOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO A QUIEN SE ATRIBUYE LA INFRACCIÓN, O BIEN, A UN ÓRGANO ESPECÍFICO DEL PROPIO NIVEL DE GOBIERNO, DE MODO QUE SI EL CONGRESO LOCAL SE ATRIBUYE ESAS FACULTADES A TRAVÉS DE LA REFORMA IMPUGNADA, ROMPE CON EL EQUILIBRIO DE PODERES QUE LA CONSTITUCIÓN LOCAL DEBE GUARDAR CONFORME A LO ESTABLECIDO POR LOS ARTÍCULOS 41, 49 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2000. DIPUTADOS INTEGRANTES DE**

**LA CUADRAGÉSIMA OCTAVA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS. 7 DE MAYO DE 2001. UNANIMIDAD DE DIEZ VOTOS. AUSENTE: JOSÉ VICENTE AGUINACO ALEMÁN. PONENTE: JUAN DÍAZ ROMERO. SECRETARIO: PEDRO ALBERTO NAVA MALAGÓN.**

**EL TRIBUNAL PLENO, EN SU SESIÓN PRIVADA CELEBRADA EL OCHO DE MAYO EN CURSO, APROBÓ, CON EL NÚMERO 67/2001, LA TESIS JURISPRUDENCIAL QUE ANTECEDE. MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, A NUEVE DE MAYO DE DOS MIL UNO.**

DEL CONTENIDO DE LAS JURISPRUDENCIAS EN CITA, SE DESPRENDE QUE EL ESPÍRITU DEL PODER REFORMADOR FEDERAL DE QUE SEA EL SUPERIOR JERÁRQUICO O UN ÓRGANO ESPECÍFICO DEL PROPIO NIVEL DE GOBIERNO QUE INCURRIÓ EN RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, EL QUE CONOZCA DE ESA IRREGULARIDAD Y EN SU CASO, LO SANCIONE, LO QUE EN LA ESPECIE NO ACONTECE DESDE LA APROBACIÓN DE LA LEYES QUE SE RECLAMAN Y DE LA APLICACIÓN DE LAS MISMAS RESPECTO DE LA FACULTAD SANCIONATORIA RESPECTO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES DE ELECTOS POR ELECCIÓN POPULAR Y DIRECTA, DENTRO DE ESTA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL; POR LO QUE ÉSTAS LEYES Y LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARIOS D-036/2010 E IP-D/159/2009, CARECEN DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, Y SON LA PRUEBA CONTUNDENTE DE LA MATERIALIZACIÓN DE LOS ACTOS VIOLATORIOS DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.

SIENDO APLICABLES LA TESIS JURISPRUDENCIALES SIGUIENTES:

**Registro No.** 193262

**Localización:**

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*  
X, Septiembre de 1999

Página: 709

Tesis: P./J. 95/99

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS DIVERSOS ÓRDENES JURÍDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TIENEN AUTONOMÍA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS.**

*Del contenido de los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracción I, 116, primero y segundo párrafos, 122, primero y segundo párrafos, 124 y 133, de la Constitución Federal, puede distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el **constitucional**. Cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes.*

*Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.*

*El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el siete de septiembre del año en curso, aprobó, con el número 95/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.*

-----  
-----  
**Registro No.** 193260

**Localización:**

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*  
X, Septiembre de 1999

Página: 709

Tesis: P./J. 97/99

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS OBJETIVOS DEL ORDEN JURÍDICO CONSTITUCIONAL SON LA ASIGNACIÓN DE COMPETENCIA Y EL CONTROL DE SU EJERCICIO POR LAS AUTORIDADES DE LOS DEMÁS ÓRDENES JURÍDICOS.**

*El orden jurídico **constitucional** establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, Estados y Municipios, y Distrito Federal y, en su parte dogmática, previene las garantías individuales en favor de los gobernados que deben ser respetadas, sin distinción, por las autoridades de los órdenes anteriores, según puede desprenderse del enunciado del artículo 1o. **constitucional**. Además de las funciones anteriores, el orden **constitucional** tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones establecidas en favor de las autoridades, **las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la Constitución Federal**, ya sea en perjuicio de los gobernados, por violación de garantías individuales, o bien afectando la esfera de competencia que corresponde a las autoridades de otro orden jurídico.*

*Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.*

*El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el siete de septiembre del año en curso, aprobó, con el número 97/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.*

**Registro No.** 192089

**Localización:**

*Novena Época*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*XI, Abril de 2000*

*Página: 811*

*Tesis: P./J. 29/2000*

*Jurisprudencia*

*Materia(s): Constitucional*

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL, REFORMADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO; Y ANTES DE LA REFORMA, POR INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL DE DICHO PRECEPTO, VIGENTE EN ESA ÉPOCA.**

*De conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en vigor el doce de junio de mil novecientos noventa y cinco y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de mayo del mismo año, corresponde a la Suprema Corte conocer de las controversias constitucionales surgidas entre los Estados y sus Municipios sobre la constitucionalidad de sus actos y disposiciones generales, quedando dichos Municipios, por tanto, legitimados para promover la acción correspondiente. Pero antes de las reformas al referido artículo 105 **constitucional** en los términos expuestos, los Municipios ya tenían legitimación para intentar la acción de **controversia constitucional**, porque este Alto Tribunal, interpretando dicho precepto como a la sazón estaba vigente, había establecido criterio en el sentido de considerar al Municipio como un poder, para efectos de que pudiera tener acción **constitucional**, con lo cual se garantizó la efectividad de los beneficios derivados del artículo 115 de la propia Constitución Federal, reformado por decreto publicado el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres que, de otro modo, hubiera carecido de resguardo judicial.*

*Controversia constitucional 3/93. Ayuntamiento de San Pedro Garza García. 6 de noviembre de 1995. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careno Rivas.*

*El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de marzo en curso, acordó, con apoyo en su Acuerdo Número 4/1996 de veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y seis, relativo a los efectos de las resoluciones aprobadas por cuando menos ocho votos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, que la tesis que antecede (publicada en marzo de ese año,*

como aislada, con el número XLIII/96), se publique como jurisprudencial, con el número 29/2000. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil.

**Registro No.** 176928

**Localización:**

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*  
XXII, Octubre de 2005

Página: 2070

Tesis: P./J. 134/2005

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

**MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO.**

*A partir de la reforma al citado precepto en mil novecientos ochenta y tres los Municipios han sido objeto de un progresivo desarrollo y consolidación de varias de sus facultades, como la de emitir su propia normatividad a través de bandos y reglamentos, aun cuando estaba limitada al mero desarrollo de las bases normativas establecidas por los Estados. Asimismo, como consecuencia de la reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en mil novecientos noventa y cuatro, se otorgó al Municipio la potestad de acudir a un medio de control **constitucional** (la **controversia constitucional**), a fin de defender una esfera jurídica de atribuciones propias y exclusivas. Por último, la reforma **constitucional** de mil novecientos noventa y nueve trajo consigo la sustitución, en el primer párrafo de la fracción I del mencionado artículo 115, de la frase "cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa", por la de "cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa", lo que no es otra cosa sino el reconocimiento expreso de una evolución del Municipio, desde la primera y la segunda reformas enunciadas, y que permite concluir la existencia de un orden jurídico municipal.*

*Controversia constitucional 14/2001. Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo. 7 de julio de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarías: Mariana Mureddu Gilabert y Carmina Cortés Rodríguez.*

*El Tribunal Pleno el once de octubre en curso, aprobó, con el número 134/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de octubre de dos mil cinco.*

**POR OTRA PARTE ATROPELLA EL PRINCIPIO DE JERARQUÍA QUE SE CONTIENE EN ESTE PRECEPTO CONSTITUCIONAL INVOCADO, EN VIRTUD DE QUE COMO SE HA AFIRMADO, LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS, DEL ESTADO DE MÉXICO, EN SUS ARTÍCULOS 44, 47, 60, 63, FACULTA A LA CONTRALORÍA DEL PODER LEGISLATIVO DE LA ENTIDAD PARA EL EFECTO DE SANCIONAR A LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES DE**



## **ELECCIÓN, ASÍ COMO LA APLICACIÓN DE SANCIONES CUANDO SE INFRINGEN LOS PRECEPTOS EN LA EJECUCIÓN DE LAS ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS, CUANDO ESTA FACULTAD ES EXCLUSIVA DEL MUNICIPIO.**

### **4.5 Pacto de San José**

Plazo Razonable para la Sanción en el Procedimiento Administrativo.

En un reciente fallo (18/12/12, “Caputo c. BCRA”) la Sala III de la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal mantuvo el criterio jurisprudencial, que tiende a consolidarse, representado por la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Losícer” En esa causa la Corte Suprema indicó que el art. 75, inc. 22, de la Constitución Nacional obliga a tener en cuenta que el art. 8, inc. 1, **del Pacto de San José de Costa Rica** prescribe no sólo el derecho a ser oído sino también el de ejercer tal derecho con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable; y a su vez que el art. 25, al consagrar la protección judicial, asegura la tutela judicial efectiva contra cualquier acto que viole derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Nacional, la ley o la Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

De allí que el derecho a obtener un pronunciamiento judicial sin dilaciones previas resulta ser un corolario del derecho de defensa en juicio consagrado en el art. 18 de la Constitución Nacional y la garantía constitucional de la defensa en juicio incluye el derecho de todo imputado a obtener un pronunciamiento que, definiendo su posición frente a la ley y a la sociedad, ponga término del modo más rápido posible, a la situación de incertidumbre de innegable restricción que comporta el enjuiciamiento penal. También se señaló que el “plazo razonable” de duración del proceso al que se alude en el inciso 1 del art. 8 del Pacto de San José de Costa Rica, constituye una garantía exigible en toda clase de trámite, sin que el carácter administrativo del procedimiento sumarial pueda erigirse en un óbice para la aplicación de las garantías enunciadas, que no se encuentran limitadas al Poder Judicial sino que deben ser respetadas por todo órgano o autoridad pública al que le hubieran sido asignadas funciones materialmente

jurisdiccionales.

En el caso, el procedimiento administrativo por intermediación financiera irregular había insumido cerca de 20 años.

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, 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.

Además debe decirse que, con el reconocimiento de los derechos humanos dentro de la Constitución Federal, **obliga a que los tratados internacionales se tengan que obedecer al ser equiparables al cumplimiento de cualquier norma interna, lo cual en la especie genera que el Pacto de San José**, sea una de los elementos a considerar para el debido proceso en materia de procedimientos administrativos ya sea disciplinarios o resarcitorios y en aras del desarrollo del buen proceso.

#### **4.6 Incidencia de las reformas Constitucionales sobre los Derechos Humanos, en los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos.**

La garantía del debido proceso se encuentra satisfecha cuando el individuo ha sido notificado de la existencia del procedimiento que se le sigue o ha seguido, y cuando, además, se le ha dado la oportunidad de ser oído y de probar, de algún modo, los hechos que creyere conducentes a su descargo.<sup>131</sup> Dicha garantía, en la actualidad, ha sido incorporada al sistema jurídico mexicano, y especialmente al procedimiento administrativo, por medio de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El artículo 8o. de la Convención que se refiere a las garantías judiciales

---

<sup>131</sup> Ídem.

consagra los lineamientos del llamado “debido proceso legal” o “derecho de defensa procesal”, que consisten “en el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada en su contra o para la determinación de sus derechos de carácter civil, laboral, fiscal u otro cualquiera”.<sup>132</sup>

Además, por influencia del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Nueva York de 1966,<sup>133</sup> se incorpora al sistema jurídico y por consiguiente al procedimiento administrativo, el principio de la tutela administrativa efectiva, que derivada del artículo 2.3, incisos a y b, que respectivamente disponen:

- a) Que los Estados partes se comprometen a garantizar que toda persona cuyos derechos o libertades reconocidas en el presente pacto hayan sido violados, podrán interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de funciones oficiales.
- b) La autoridad competente judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso y ha de desarrollar las posibilidades de recurso judicial.

Esta norma consagra, no sólo en el ámbito de la justicia sino que también opera como una garantía exigible a la administración pública, el derecho a la tutela efectiva.

Incluso aunque normas reglamentarias expresamente nieguen este derecho o pretendan cercenarlo, de todas maneras debe cumplirse el principio de vista, audiencia y prueba, aplicando así la norma de jerarquía superior.<sup>134</sup>

El principio del debido proceso adjetivo dentro del procedimiento

---

<sup>132</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Genie Lacayo. Nicaragua. Párrafo 74.

<sup>133</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981.

<sup>134</sup> Gordillo, Agustín, Tratado de derecho administrativo. t. 2. La defensa del usuario y del administrado, cit., nota 28, p. IX-11.

administrativo comprende diversos aspectos: derecho a ser oído, derecho a ofrecer y producir pruebas, y derecho a una decisión fundada.

#### 1. Derecho a ser oído

La ley de procedimiento administrativo argentina dispone que con el derecho a ser oído, el administrado tiene la posibilidad de:

***Exponer las razones de sus pretensiones y defensas antes de la emisión de actos que se refieren a sus derechos subjetivos o intereses legítimos, interponer recursos y hacerse patrocinar y representar profesionalmente. Cuando una norma expresa permita que la representación en sede administrativa se ejerza por quienes no sean profesionales del derecho, el patrocinio letrado será obligatorio en los casos en que se planteen o debatan cuestiones jurídicas.***

Esta garantía comprende un leal conocimiento de las actuaciones administrativas, posibilidad de exponer las razones de sus pretensiones y defensas antes de la emisión del acto, y desde luego también después, interponiendo los recursos correspondientes, a hacerse patrocinar y representar profesionalmente.

El derecho a ser oído cuando se va a tomar una decisión que afecta los derechos de una persona es tanto una regla de buena administración como de buena decisión judicial. Es también un importante criterio de eficacia política y administrativa, hasta de buenas relaciones públicas y buenas maneras.<sup>135</sup>

## CONCLUSIONES

**Primera.-** El Estado mexicano para poder llevar a cabo sus funciones como tal, ante los gobernados han ido avanzando creando figuras estructurales que incluyen a los ciudadanos como parte integrante de las formas de gobernanza. Tales figuras son conocidas en el Estado de México como Delgados, Subdelegados, COPACI, COCICOVI, entre otros, los cuales cumplen con una función específica, al ser el Municipio la célula básica de desconcentración por

---

<sup>135</sup> Ibidem, pp. IX-13 y 14.

región en la cual al no mediar ningún otro poder entre la ciudadanía y el gobierno, obliga a la entidad municipal a comprometerse con sus gobernados en razón de su territorio.

**Segunda.-** Los integrantes de la administración pública, son individuos que se encuentran bajo un contexto jurídico que busca en el individuo un comportamiento que cumpla con los principios lealtad, honradez, transparencia e imparcialidad, para lo cual ha creado un marco jurídico que ha pretendido desde el orden de gobierno federal hasta el municipal asegurar que el individuo cumpla su función correctamente, para ello en el ámbito municipal en el Estado de México, cuenta con la Constitución Estatal, una Ley Orgánica Municipal del Estado de México, la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, así como los Bandos Municipales, reglamentos y Código Penal, en el cual se incluyen los catálogos de conductas, así como las sanciones que en cada caso pueden imponerse.

**Tercera.-** Los servidores públicos dentro del marco jurídico constitucional, tienen una serie de características particulares, facultades y obligaciones determinadas; sin embargo, cuando hablamos de las autoridades auxiliares en los municipios del Estado de México, se les ha encuadrado como sujetos a los que se les puede fincar responsabilidad cuando se encuentren en uso de recursos públicos, aún y cuando no perciben un salario.

**Cuarta.-** El sistema jurídico que regula a los servidores públicos que forman parte de las autoridades auxiliares, implica una inconstitucionalidad, porque ante la posible comisión de una conducta sujeta de responsabilidad administrativa, cuando se aplican las normas a servidores públicos de elección popular, se vuelve inconstitucional su aplicación, en virtud de existir violaciones en el proceso legislativo de creación de las normas estatales, pero además porque se violenta la autonomía municipal, al momento en que el ente estatal incide en sancionar a servidores públicos de elección popular.

**Quinta.-** Los procedimientos administrativos, al ser una forma en la que el Estado acciona para poder desarrollar sus funciones y en su caso confrontar al

gobernado, debe mediante ellos cuidar los principios de legalidad y seguridad jurídica que la Constitución Federal ordena; pero cuando los aplica en contra del servidor público que ha sido objeto de una queja bajo un procedimiento administrativo disciplinario o resarcitorio y genera una sanción administrativa, ha quedado demostrado las resoluciones son inconstitucionales, debido al marco jurídico que contiene inconsistencias legales por la falta de técnica legislativa.

**Sexta.-** Ante la existencia de los procedimientos administrativos disciplinarios y resarcitorios, si bien en muchos casos han generado sanciones, se debe recordar que se cuenta con el recurso de inconformidad y que aun así, se ventilará ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México por el servidor público y en su caso hasta en el propio juicio de amparo, el cual en la especie hoy a raíz de las reformas constitucionales del 6 y 10 de junio del año 2011 y de la propia nueva ley de amparo, amplía las prerrogativas hoy para los servidores públicos porque finalmente son individuos que gozan de derechos humanos y de todos aquellos derechos públicos subjetivos existentes en el sistema jurídico mexicano.

**Séptima.-** Las autoridades auxiliares de la administración pública municipal, al ser consideradas como autoridades dentro del marco de responsabilidad de los servidores públicos, implica que la aplicación del marco jurídico sea obligatoria, pero por otra parte debe decirse que dicho marco contiene una serie de incongruencias e inconsistencias que lo hace inconstitucional entre ellas se aprecia que se viola la autonomía municipal, que la Ley de Responsabilidades, está fincada en un capítulo de la Constitución Estatal que no es el correcto por la forma como fue establecido, de tal suerte que su aplicación es materia para conceder el amparo y protección de la justicia de la unión.

**Octava.-** Al entrar en vigencia los tratados internacionales, de igual forma deben ceñirse las autoridades a su cumplimiento y observancia dentro del marco de su competencia, y en el caso de las autoridades auxiliares, éstas deben ser el primer bastión entre los gobernados y la autoridad municipal en virtud de papel que desempeñan y a quienes se les deberá capacita para que puedan nutrir al

ciudadano con sus conocimientos en esta materia, que ya es de un contexto internacional.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Arteaga Nava, Elizur, (1988) Derecho Constitucional Estatal. México. Ed. Porrúa
- Berlin Valenzuela Francisco (1993). Derecho Parlamentario, México. Fondo de Cultura Económica.
- Burgoa, Ignacio. (1973). Derecho Constitucional Mexicano. México, Porrúa.
- Cáceres Nieto, Enrique, (1989), La Metodología del Abstracto Legislativo”, en Diálogo sobre la Informática Jurídica. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Unam.
- Camposeco, Miguel Ángel. (1984) Manual de Temas Legislativo. México. Edición del Autor.
- Camposeco, Miguel Ángel. (1997) El Dictamen Legislativo. México. Edición del Autor.
- Carpizo, Jorge, (1992), El Sistema Representativo en México, incluido en sus Estudios Constitucionales Mexicanos, Porrúa-UNAM.
- Carpizo, Limón Rojas, Quiroga Labié y otros (1975) La interpretación Constitucional. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM
- Chávez Hernández Efrén (2009), Introducción al Derecho Parlamentario Estatal, Estudios sobre los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
- Decreto número 140 de la L Legislatura del Estado de México
- Decreto número 72 de la LII Legislatura del Estado de México
- Decreto Número 96 de la LII Legislatura del Estado de México
- Decreto número 97 de la LII Legislatura del Estado de México
- Diccionario Jurídico Mexicano, (1985) México, Porrúa. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Diccionario Universal de Términos Parlamentarios (1997), México, Cámara de Diputados. Porrúa.
- Fernández Ruiz Jorge, (2003) Poder Legislativo, México, Porrúa, UNAM, 2003.
- Fernández, Adolfo Santiago Marvan y Ángela Quiroga, (1989), El Sistema Legislativo Mexicano, en: Diálogo sobre la Informática Jurídica. México.
- Fix-Zamudio, Héctor (1995) Metodología, Docencia e Investigación Jurídicas, México, Porrúa.
- Gamas Torruco, José (1976) Regímenes Parlamentarios de Gobierno. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Unam. 1976.
- González Oropeza, Manuel Diccionario de Términos Parlamentarios, [www. Gobernación.gob.mx](http://www.Gobernación.gob.mx). Orden Jurídico Nacional.



- Heck, Phillip (1994) *El Problema de la Creación del Derecho*. Trad. Manuel Entenza. México.
- Kelsen, Hans (1978), *Teoría General de las Normas*, Trad. Hugo Carlos Delory Jacobs. México, Trillas.
- Navarro, Pablo y Cristina Redondo. (1994) *Normas y Actitudes Normativas*. México. Fontamara.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía (1987) *El control del Gobierno. Función del Poder Legislativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía y Cruz Velásquez, Jesús Javier, (2002) *Introducción a la Técnica Legislativa en México*, en *Elementos de técnica Legislativa*, Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana T. (Coords) México, Porrúa, Unam.
- Quintana Valtierra Jesús y Franco Carreño García (2006), *Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México*, Principios Generales, México, Porrúa.
- Saavedra, Modesto. (1994) *Interpretación del Derecho y Crítica Jurídica*. México. Fontamara.
- Tena Ramírez, Felipe (1990) *Derecho Constitucional Mexicano*. México.
- Valdez Abascal, Rubén y otros (1988), *Técnica Legislativa*, México, Porrúa.
- Villoro Toranzo Miguel, (1989), *Teoría General del Derecho*, México, Porrúa.

### **Legislación.**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- Bando Municipal Ecatepec.
- Bando Municipal Naucalpan
- Bando Municipal Huixquilucan