



**UNIVERSIDAD DEL INSTITUTO TEPEYAC
DE CUAUTITLÁN, S.C.**

CLA INC UNAM 8851-09

**REFORMA AL ARTÍCULO 80 DE LA
LEY DE RESPONSABILIDADES
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS
DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS**

TESIS

Para obtener el Título de:

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

MARÍA JOSÉ MARTÍNEZ MONTEALEGRE

Asesor de Tesis:

LIC. ROBERTO ROSALES GARCÍA

Cuautitlán Izcallí, Estado de México 2006.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
--------------------------	----------

CAPÍTULO I. EL MUNICIPIO.

1.1.	Antecedentes del Municipio en Europa.....	1
1.1.1.	Roma.....	2
1.1.2.	Francia.....	3
1.1.3.	España.....	3
1.2.	El Municipio en México.....	4
1.3.	El Municipio en la Constitución.....	10
1.4.	Autonomía del Municipio.....	14
1.5.	Miembros que integran el Gobierno del Municipio.....	15
1.6.	Personalidad Jurídica del Municipio.....	22
1.7.	Organización Administrativa Municipal.....	28
1.8.	La Hacienda y el Patrimonio Municipal.....	29
1.9.	La Hacienda Municipal.....	30
1.10.	El Bando Municipal.....	32

CAPÍTULO II. MARCO CONCEPTUAL.

2.1.	Concepto de Derecho.....	34
2.2.	Concepto de Administración.....	36
2.3.	Administración Pública.....	37
2.4.	Concepto de Derecho Administrativo.....	38
2.5.	Concepto de Organización.....	39
2.5.1.	Organización Administrativa.....	40
2.5.2.	Formas de Organización Administrativa.....	41

2.5.2.1.	Concepto de Centralización Administrativa.....	41
2.5.2.2.	Concepto de Desconcentración.....	42
2.5.2.3.	Concepto de Descentralización.....	43
	a) Descentralización Política.....	44
	b) Descentralización Administrativa.....	44
2.5.3.	Órganos del Estado.....	44
	2.5.3.1. Tipos de Órganos Gubernamentales del Estado.....	45
2.5.4.	Órganos de la Administración Pública.....	46
2.6.	Concepto de Servidor Público.....	47
2.7.	Concepto de Responsabilidad.....	47
2.8.	Tipos de Responsabilidad.....	49
2.9.	Obligaciones de los Servidores Públicos (Tipos de Obligaciones).....	53
2.10.	Sanciones Administrativas.....	55
2.11.	Concepto de Contraloría Municipal.....	56

CAPÍTULO III. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DE MANIFESTACIÓN DE BIENES.

3.1.	Diferencia entre Procedimiento, Proceso y Juicio.....	61
	3.1.1. El Procedimiento.....	61
	3.1.2. El Proceso.....	62
	3.1.3. El Juicio.....	63
3.2.	Concepto de Proceso Administrativo.....	64
3.3.	Concepto de Procedimiento Administrativo.....	66
3.4.	Clasificación de Procedimientos Administrativos.....	68
3.5.	Antecedentes de la Manifestación de Bienes en México.....	69
3.6.	Aspectos generales respecto a la Manifestación de Bienes.....	71
3.7.	Principios del Procedimiento Administrativo Disciplinario de Manifestación de Bienes.....	75
3.8.	Formalidades esenciales del Procedimiento Administrativo	

Disciplinario de Manifestación de Bienes.....	79
CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE REFORMA DEL ARTÍCULO 80 PÁRRAFO CUARTO DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS.	
4.1. Situación actual respecto a la obligación de presentar la Manifestación de Bienes de los servidores públicos en el Estado de México.....	87
4.2. Falta de información a los servidores públicos sobre su obligación de presentar Manifestación de Bienes.....	88
4.3. Porcentaje de sanciones aplicadas injustamente a servidores públicos debido al incumplimiento de la presentación de Manifestación de Bienes.....	91
4.4. Beneficios obtenidos con la implementación de un tabulador que regule específicamente la sanción a una acción u omisión en particular.....	92
CONCLUSIONES.....	98
ANEXO 1.....	102
BIBLIOGRAFÍA.....	111

INTRODUCCIÓN

Partiendo del tema que lleva a este trabajo, es importante notar que desde la Administración del Presidente Lázaro Cárdenas en 1939, ya se establecía la Declaración Patrimonial de Bienes, la cual comenzó a ser obligatoria para todos los servidores públicos; posteriormente, con José López Portillo, se debía presentar este registro ante la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, al tomar posesión y después de concluido el cargo.

No obstante lo anterior, es perfeccionada en el período presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado; quien además de establecer entre otros casos, el programa de Renovación Moral de la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quien regula y vigila el debido cumplimiento del registro de los servidores públicos, otorgándoles las bases y elementos para su desarrollo, empezando de esta forma a pretender tener una visión clara de honestidad y legalidad en nuestro sistema.

Con relación a lo anterior, se puede comentar que el presente trabajo de investigación, contiene un tema de suma importancia en el ámbito del Derecho Administrativo Público, toda vez que, en el estudio realizado podemos observar que los servidores públicos desempeñan un papel muy importante en la actividad de la Administración Pública, también se observará que existe una gran responsabilidad en el ejercicio de las facultades que les son conferidas, para el desarrollo de las actividades que les son encomendadas.

Ahora bien, para salvaguardar los Principios Generales del Derecho Administrativo, se ha tratado de imponer diferentes medidas de seguridad y de transparencia en los trámites administrativos y en el ejercicio de la Administración Pública en general, con el fin de evitar el mal manejo de las funciones delegadas a los servidores públicos y, por ende, minimizar la estadística de los asuntos de enriquecimiento ilícito, que como es sabido por todos, es una actividad frecuente en nuestro país, es por lo anterior que los Gobiernos Estatales crean la Contraloría

y Órganos de Control, tal es el caso de la creación de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, la cual delega sus funciones en un Órgano del Gobierno Municipal denominado Contraloría Interna Municipal.

Estos Órganos de Control, nacieron con el fin de salvaguardar el buen manejo de los recursos de los Municipios que forman el Estado de México, mismos que se encuentran desprotegidos al ser delegados a los servidores públicos del Gobierno del Estado de México, en el desempeño de su trabajo, el cual deberán cumplir y hacer cumplir por medio de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, para ello los diferentes Organismos a que se ha hecho referencia deberán desarrollar diferentes planes de trabajo y métodos para llegar a su cumplimiento.

Por otra parte, si se parte de que estos Organismos de Gobierno fueron creados para vigilar el desempeño de sus servidores públicos y controlar que éstos no se enriquezcan en una forma ilícita aprovechándose del poder que la ciudadanía les ha conferido, estos se han dado a la tarea de implementar diferentes estrategias como los son las auditorías internas, el registro patrimonial de cada uno de los miembros integrantes del gobierno, este último convirtiéndose actualmente en una importante fuente de control en la actualidad como se apreciará en el presente trabajo de investigación. Lo anterior tomando como hipótesis principal, que de acuerdo a mi experiencia laboral no existe un esquema y una estructura adecuada para presentar correctamente la Manifestación de Bienes por parte de los servidores públicos en forma periódica.

Es por ello, que en el Capítulo I del presente trabajo de investigación, se inicia haciendo un estudio y análisis de lo que ha sido y es actualmente el Municipio, en el que conoceremos como ha sido la creación de esta célula de Gobierno tan importante para el Estado de México y más aún para los Estados Unidos Mexicanos, quiénes lo crearon y cómo hasta nuestros días sigue siendo una fuente de ingresos y de control ciudadano para los Estados; sin embargo, los servidores públicos que tienen cargos en el Municipio, también se han enriquecido

en forma ilícita y para evitar ese tipo de situaciones fue creada la Contraloría Interna Municipal.

En el Capítulo II de la presente investigación lo apoyaré con el Marco Conceptual, mismo que va a permitir deducir de una manera más precisa lo que se está analizando, ya que en él, se plasmarán definiciones y conceptos que los doctrinarios y juristas de diferentes tiempos, han compartido, y con ello se tratará de comprender el complicado desempeño de la Administración Pública, y más aún de los servidores públicos, así como los derechos, obligaciones y facultades que gozan éstos para llevar a cabo las funciones que les han sido conferidas por las Leyes, Códigos, Reglamentos, etcétera, y cómo la Constitución Política precisa que un servidor público no puede ir más allá de lo que la Ley le faculta, es decir, no puede realizar alguna función que no le ha sido conferida dentro de una Ley.

En el Capítulo III se hablará de lo que en la Administración Pública Municipal conocemos como el Procedimiento Administrativo Disciplinario de Manifestación de Bienes, tema que se considera no es conocido por la mayoría de los servidores públicos por ser un Procedimiento Especial; no obstante, en mi opinión es de suma importancia para salvaguardar los recursos del Municipio y evitar el enriquecimiento ilícito de los servidores públicos, por lo que en el presente trabajo trataré de desarrollarlo de una manera detallada y sencilla. Asimismo se observará en este Capítulo el desarrollo de cada una de las etapas que debe cubrir el servidor público que lleve a cabo un Procedimiento Administrativo Disciplinario de Manifestación de Bienes.

En cuanto al Capítulo IV se desarrollará la propuesta de reforma del artículo 80, párrafo cuarto de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, por lo que una vez concluida la investigación realizada concretamente se propone: Especificar mediante la implementación de un tabulador las sanciones que el Contralor Interno Municipal podrá imponer al servidor público que sea omiso y/o extemporáneo en su obligación de presentar en tiempo y forma su Manifestación de Bienes.

Para lo cual se establece un tabulador respecto a la sanciones, cuantificándolas en días de salario mínimo.

Lo anterior derivado de la falta de claridad de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, la cual deja a criterio del Contralor Interno Municipal la cuantía de la sanción que amerite el caso concreto.

Se considera que esta situación no es apegada a Derecho, ya que se podría dar el caso de que el Contralor Interno Municipal cometa injusticias o arbitrariedades en perjuicio del servidor público, al confundir su función con asuntos de carácter personal.

CAPÍTULO I. EL MUNICIPIO.

1.1. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN EUROPA.

Hoy en día, hablar del Municipio, representa una oportunidad para profundizar en el conocimiento de la base de la organización social y política-administrativa, no sólo de nuestro país, sino a nivel mundial.

Por consiguiente, hasta nuestros tiempos, existen infinidad de estudios, análisis y múltiples formas de opinar acerca del origen del Municipio; sin embargo, podemos decir, que predominan dos tendencias, en relación al tema que en este momento me ocupa.

Por una parte, la teoría sociológica o jusnaturalista, misma que ha explicado la existencia del Municipio como una Institución de Derecho Natural, esto es, que el Municipio ha surgido por las urgentes necesidades de la vida humana de la sociedad asentada en una localidad.

Por otro lado, se dice que “al existir un grupo de personas, nace la solidaridad humana para con ello conseguir la seguridad y el bienestar de una comunidad, al mismo tiempo que surgen vínculos que unen a los elementos esenciales de una comunidad que derivan fundamentalmente de la vecindad, de la habitación continua, de la ubicación de un núcleo primario de individuos que viven en un pueblo o en una ciudad y que por supuesto, los miembros que integran dicha comunidad tienen necesidades tanto económicas, sociales, jurídicas, políticas entre otras, de naturaleza similar”.¹

¹ GARCIA OVIEDO, Carlos, **“Derecho Administrativo”**, 4ª ed., Edit. Eisa, Madrid, España, 2000, p. 553.

De esta doctrina, podemos rescatar que el Municipio, nace en forma espontánea; es decir, que el Estado no se encarga de crearlo, pero si reconoce su existencia dentro de su legalidad. Por el contrario encontramos la Escuela Legalista que afirma que el Municipio es una entidad territorial creada por la ley.

1.1.1. ROMA

Según Cicerón el Municipio en Roma era “una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba del fuero de la vecindad romana”.²

El Municipio parece haber nacido como consecuencia de la expansión de Roma, toda vez, que las ciudades conquistadas por las legislaciones romanas se incorporaban a su territorio; sin embargo, los habitantes carecían de derechos políticos y debía pagar un tributo que recibía el nombre de “*municipia*”, de “*munus*” (carga) posteriormente se les reconoció cierta autonomía a esas ciudades.

En la época Imperial, y especialmente en la “*Lex Julia*”, existían aún localidades llamadas “*fora*” o “*conciliabula*” que fueron fundadas en ciudades independientes, conservando el nombre de “*forum*”, dichas ciudades tenían la facultad de ordenar su administración interior y correlativamente sus habitantes tenía derecho de ciudadanía, y por esta razón se le impuso la obligación de contribuir a las cargas del Estado, incluyendo el servicio militar.

El Municipio Romano se caracterizaba por:

1. La calidad de ciudadanos romanos reconocida a los habitantes del mismo.
2. La autonomía administrativa local, comprendiendo en ella el Gobierno interno, la organización de la policía y la justicia.³

² BURGOA ORIHUELA, Ignacio, “*Derecho Constitucional Mexicano*”, 10ª ed. Edit. Porrúa, México, 1996, p. 902

³ ACOSTA ROMERO, Miguel, “*Teoría General del Derecho Administrativo*”, 15ª ed. Edit. Porrúa, México, 2000, p. 745

1.1.2. FRANCIA

En esta Nación, el Municipio, desde antes de la Revolución, equivale a la “**comuna**”, que es una especie de división administrativa y territorial dotada de sus propias autoridades administrativas o ejecutivas encabezadas por el Alcalde y por su órgano deliberativo denominado Consejo Municipal.⁴ Lo anterior nos permite señalar que la naturaleza del Municipio en México ha sido muy similar a la de varios países incluyendo los europeos.

1.1.3. ESPAÑA

En España la organización municipal, subsistió aún después de las invasiones de los visigodos y de los árabes a la península, lo que fortaleció la tradición del Municipio al convertirse en un factor fundamental para repeler dichas intervenciones.

Considerando lo anterior, es importante comprender la gran tradición municipal que los españoles tenían en su esquema de organización político-social al momento de realizar la conquista del nuevo mundo, por lo que uno de los países donde se desarrolló notablemente el régimen municipal indudablemente fueron los Reinos Españoles del Medioevo, e incluso, durante la época visigótica como ya lo hemos precisado, los antiguos Municipios romanos subsistieron con las modalidades que les imprimieron los visigodos. Las ciudades, los pueblos y las aldeas españolas, absorbieron en una forma profunda, la institución municipal impuesta durante varios siglos de dominio romano, que después se notó influenciada de alguna manera por la dominación visigoda, pero el Municipio conservó fundamentalmente las características que tuvo durante el imperio romano.

⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, “**Op. Cit**”, p. 903.

Para el año 1020, Alfonso V, aprobó una ley que fue formulada por los representantes de los Municipios de León y se conoció con el nombre del “Fuero de León”. En este se garantizaba la existencia de las administraciones municipales dentro del reino. Esta costumbre continuó en España posteriormente hacia el año 1064 cuando se otorgó el “Fuero de Jacka”; Alfonso VII en León, volvió a confirmar los fueros municipales en el año 1135. Por otro lado, los emperadores Carlos I de España y V de Alemania, no obstante que juraron respetar los fueros de las ciudades, los restringieron y redujeron en varias ciudades por lo que estas se alzaron en armas en 1519. Entre ellas estaba Sevilla, Zamora, Salamanca, Cuenca Burgos, Guadalajara, Madrid, Soria, Ávila, Alcalá, Toro, León y Valladolid.⁵

1.2. EL MUNICIPIO EN MÉXICO.

En los pueblos antiguos que habitaron el territorio nacional, principalmente el de los aztecas, antes de la dominación de los españoles, podríamos decir que existía una institución parecida al municipal, de nuestro país.

En la antigüedad mexicana, donde los nexos políticos siempre estuvieron formulados a través de alianzas, ligas, uniones, federaciones o como quiera llamárseles, era natural que su forma típica de gobierno la constituyeran los

Consejos, los cuales fueron expresiones lógicas de sus conceptos de convivencia, agregando que en el **“calpulli”**, la alianza de **“falias”** determino fatalmente una forma de gobierno, la del Consejo. Este era la expresión del poder social, a la manera de los Consejos Municipales. Pero emanado de la alianza de familias emparentadas, el Consejo estaba integrado por los jefes de dichas familias, que naturalmente eran ancianos. Los **“calpullis”** formados por lazos de parentesco y

⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel, **“Op. Cit”**, p. 746

por rasgos culturales, entre los cuales contaba la participación del mismo lenguaje dialectal, estaban ligados entre sí y a través de sus clanes, integraban la tribu, término hebreo que designa un conglomerado de linajes.

Como es de observarse en la organización social de los pueblos indígenas, cuyos núcleos más importantes habían alcanzado las formas de vida sedentaria, era común la existencia del Municipio natural de carácter agrario. Pero, en un grado mayor de evolución, coexiste y se sobrepone el clan totémico, otro tipo de comunidad, fincada en los lazos tribales, que adquiere ya las características del Municipio político, por cuanto se desarrolla francamente y con mayor proximidad, dentro del área de inter-influencias de una organización estatal.

El 6 de agosto de 1555, el Rey Carlos V, mediante una cédula dispuso que las costumbres, instituciones y el territorio de los pueblos de indios fueran respetados y aplicadas por el sistema jurídico-político con que se organizaran las tierras que fueran descubiertas, dicha cédula estipulaba: “Ordenamos y mandamos, que las leyes y buenas costumbres que antiguamente tenían los indios para su buen gobierno y política, sus usos y costumbres observadas y guardadas después de que son cristianos y que no se encuentren con nuestra sagrada religión y las que han hecho y ordenado de nuevo se guarden y ejecuten; y siendo necesario por la presente las aprobamos, con tanto que nos podamos añadir para lo que fuéremos servidos, y nos pareciere que conviene al servicio de Dios nuestro Señor y al nuestro, y a la conservación y policía cristiana de los naturales de aquellas provincias, no perjudicando a lo que tiene hecho ni a las buenas y justas costumbres y estatutos suyos”⁶.

Gracias a esta disposición, en el siglo XVIII surge el Municipio castizo, que era regido, en parte, por las prácticas y costumbres aquí nacidas y por la influencia de los criollos en el control de los Ayuntamientos.

⁶ Actas de Cabildo de Tlaxcala, 1547-1567, Publicación del Archivo General de la Nación y el Instituto Tlaxcalteca de la Cultura, 1985, p. III, (Preámbulo).

Como un breviarío cultural, podemos comentar que el primer Municipio de esta índole fue el de Tlaxcala donde en 1531 se fundo paralelamente al gobierno indígena, el primer corregimiento español, encabezado inicialmente por un Corregidor, luego por un Alcalde Mayor y posteriormente por un Gobernador, el que con excepción de un corto periodo, rigió hasta la consumación de independencia en 1821.⁷

Es menester recordar, que el primer Municipio de la Nueva España y quizá de todas las Indias, fue el que instaló Hernán Cortés, el 22 de abril en 1519 conocido con el nombre de la Villa Rica de la Veracruz, a efecto de legitimar sus actos, y en 1521 después de la derrota de Tenochtitlán, nace el primer Municipio del Valle de México en Coyoacán, y para el año de 1524, este se traslada a lo que ahora conocemos como la ciudad de México y posteriormente surgen los Municipios de Antequera, San Luis Potosí, Zacatula y Panuco.

En cuanto a la organización del Municipio en la Nueva España, es decir, al conjunto de órganos que componían su Gobierno, su estructura tuvo las variaciones que requerían sus necesidades políticas, administrativas y económicas que la evolución iba determinando.

Por su parte el Ayuntamiento o Cabildo, es decir, un Cuerpo Colegiado, también llamado Consejo Municipal, integrado por varios funcionarios que tenían atribuciones diversas mismas que el Monarca, como Supremo Legislador, ampliaba, restringía o quitaba según las circunstancias. Dichos funcionarios eran el Corregidor o Alcalde Mayor que presidía dicho Cuerpo, los Alcaldes ordinarios, los Regidores, el Procurador General, el Alguacil Mayor y el Síndico, pudiendo el Ayuntamiento nombrar funcionarios menores que ya no lo componían, asignándoles facultades específicas dentro de la administración pública.⁸

⁷ *Idem*

⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "Op. Cit.", pp. 907-914

De lo anteriormente citado, podemos concluir que el Municipio en nuestros días, administrativamente hablando es: -la unidad geográfica, formada por una población y cierta extensión territorial alrededor de ella, regida por un mismo organismo, que es el Ayuntamiento-.

Por otra parte podemos aseverar, que el Municipio es la población geográfica limitada, donde la ciudadanía elige de manera libre y directa a los funcionarios públicos que se encargaran de la administración pública de su territorio, así mismo de la administración jurídico-política.

Como podemos ver, el Municipio a través de la historia ha sido la escuela de la democracia. Su origen como ya lo hemos visto se remonta a las instituciones romanas y entre los antiguos mexicanos, existía el **“Calpulli”**, organización política que recaía en un Consejo, quién dentro de sus atribuciones estaba la designación de los responsables de la administración comunal, la conservación del orden, la impartición de la justicia, el culto a los dioses, la distribución y división de las tierras, entre otras, años más tarde el Municipio se tomó en cuenta en el ámbito normativo.

Antes de continuar hablando del Municipio, creemos necesario dejar aclarado que el Ayuntamiento y el Municipio son dos cosas estrictamente distintas, por lo que definiremos el concepto de Ayuntamiento, esto con el fin de que el lector de la presente tesis no confunda estos conceptos que a la vez son tan diferentes, pero que sin embargo van de la mano y la mayoría de la población con frecuencia llega a confundir.

El Constitucionalista Ignacio Burgoa Orihuela en su Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo nos precisa que el Ayuntamiento es el “cuerpo representativo de los Municipios (Cabildo) integrado por un presidente, antiguamente llamado *Alcalde*, varios Regidores y un Síndico, denominados también *Concejales*.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos señala que: “Sus miembros son elegibles popularmente por votación directa, sin que puedan ser reelectos para el periodo inmediato. También nos dice que los ayuntamientos tienen facultades administrativas y legislativas, traducidas estas últimas en la expedición de bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general. Dichos Cuerpos Edilicios son susceptibles de ser suspendidos por la Legislatura de la Entidad Federativa dentro de la que se ubique el Municipio respectivo, así como de declararse desaparecidos por alguna causa grave que la ley local prevenga. También la propia Legislatura puede suspender o revocar el mandato a alguno de los miembros de los Ayuntamientos en los casos que establezca dicha ley, debiendo observarse la garantía de audiencia.”⁹

Por otra parte, el Ayuntamiento, suele definirse como el órgano de gobierno y administración de los Municipios, salvo que éstos funcionen en régimen de Consejo abierto, y está integrado por el Alcalde o Presidente Municipal y los Concejales (Síndicos y Regidores). Como es natural este sencillo funcionamiento sólo procede en poblaciones muy reducidas y en formas tradicionales de Derecho histórico, que cada vez tienden más a ser superadas.

En efecto, como acabamos de precisar, el Ayuntamiento es una entidad básica amparada en un régimen de Derecho Público, que asume atribuciones o potestades reconocidas legalmente y que permiten la gestión de asuntos de gobierno, y de representación social, garantizando el desarrollo de la comunidad en el espacio territorial que le es propio.

El Ayuntamiento llamado también Cabildo o Consejo (antes Calpulli), como forma de organización política y social desde su institución en el año de 1519, ha venido representando los fenómenos históricos más importantes de los últimos siglos,

⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, “Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo”, 4ª ed. Edit. Porrúa,

como ya dijimos el Ayuntamiento es el responsable de la Administración del Municipio, emanado de una elección popular y directa, por lo que no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno. Se debe mencionar que dicha instancia de Gobierno adquiere legitimidad por medio del sufragio emitido por la ciudadanía y su propia naturaleza le permite ser la instancia que gobierna directamente las comunidades que le integran.

Pudiera parecer superfluo o irrelevante proceder a tal precisión terminológica; sin embargo, no es así, si se toma en cuenta que como hemos visto a través de la experiencia diaria que la mayoría de la gente llega a confundir estos conceptos con frecuencia, una vez hecho lo anterior continuaremos en el desarrollo del presente punto.

Para el año de 1808, el Ayuntamiento en México, pretendió ser considerado subsidiariamente como representante de la soberanía de la colonia y convocar a un Congreso de Ayuntamientos para fijar un estatuto provisional, en tanto se definía la autoridad en España. Estos dos principios innegablemente había de ser el inicio de la lucha por la absoluta separación política de España, desde la instalación del primer Ayuntamiento en América, hasta la expedición de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha a 4 de octubre del 1824, los Municipios y consecuentemente los Ayuntamientos se rigieron por las siguientes leyes:

- a) Leyes de Partidas;
- b) Leyes de la Novísima Recopilación;
- c) Leyes de Indias;
- d) Constitución Política de la Monarquía Española de 1812;
- e) Decretos emanados de las Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz.

Sin embargo, resulta innegable; que la Legislación Municipal de esa época fue incompleta y carente, por lo que toca a la organización interna y al ejercicio de las

atribuciones del Ayuntamiento, pero se hallan en la misma asentados los principios administrativos de moda en Europa como son: la división de poderes y la clasificación de las facultades y atribuciones propias de los entes municipales, asimismo encontramos una gran bondad manifiesta dentro de la normatividad, sobre la cual se hubiera podido construir más adelante un sistema jurídico completo y perfeccionado sobre el Municipio; desafortunadamente la reacción política que dos años después se efectuó en el Estado español y una vez vuelto ya de su cautiverio el Rey Fernando VII, no permitió llevarlas a su debido desarrollo.

Por su importancia en la vida municipal del recién declarado Estado de México, se hace mención del capitulado referente a los Ayuntamientos que se contienen en el decreto 36 del 9 de Febrero de 1825 y de la Constitución Política del Estado Libre de México del 14 de febrero de 1827, al igual que otros ordenamientos similares en otros Estados de la Federación.¹⁰

1.3. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN

En la Constitución de Apatzingan de 1814, en el Acta Constitutiva de 1823, y en la Constitución de 1824, no se contempla el régimen Municipal.

Sin embargo en la Constitución Centralista de 1835, en la Sexta Ley, denominada “División de Territorio de la República y Gobierno Interior de los Pueblos”, que habla de los Municipios, en los artículos 7, fracciones VIII y IX, 9, 14, fracciones I y VII, 16, 18, fracciones III, 22, 23, 24, fracciones I a IV, 25, 26 y 30 que a continuación se precisan:

“Artículo 7.- Toca a los Gobernadores:

- I. ...
- II. ...
- III. ...
- IV. ...
- V. ...
- VI. Suspender a los Ayuntamientos del Departamento de acuerdo con la Junta Departamental
- VII. Resolver las dudas que ocurran sobre elecciones de Ayuntamientos y admitir o no las renunciaciones de sus individuos

Artículo 9.- En cada Departamento habrá una Junta que se llamará departamental, compuesta por siete individuos....

Artículo 14.- Toca a las Juntas Departamentales:

- I. Iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales, conforme al artículo 26 de la Tercera Ley Constitucional.
- II. ...
- III. ...
- IV. ...
- V. ...
- VI. ...
- VII. Formular con el Gobernador las ordenanzas municipales de los Ayuntamientos y los reglamentos de policía interior del Departamento

Artículo 16.- En cada Cabecera de Distrito habrá un prefecto nombrado por el Gobernador y confirmado por el Gobierno General; su cargo durará cuatro años y podrá ser reelecto.

¹⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel, “*Op Cit*”, pp. 747-749

Artículo 18.- Toca a los prefectos:

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

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

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

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

- I. Ser Ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos
- II. Vecino del mismo pueblo
- III. Mayor de veinticinco años.
- IV. Tener un capital, físico o moral, que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales.

Artículo 25.- Estará a cargo de los Ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casa de beneficencia que no sean de fundación particular, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los

Alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las Leyes y Reglamentos.

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

Artículo 30.- Los cargos de Subprefecto, Alcalde, Jueces de Paz, encargados de la policía, Regidores y Síndicos, son Concejales, no podrán renunciar sin causa legal, aprobada por el Gobernador, o en caso de reelección.”

Por otra parte, en las Constituciones de 1843 y 1847 y en la del 5 de Febrero de 1857, en sus artículos 31, 36 y 72, se reconoce la existencia del Municipio; sin embargo, no los reguló y esto quedó durante su vigencia como una facultad de las Legislaciones Locales. Durante el periodo del Constituyente de 1916-1917, en Diciembre del año de 1916, se presentó el proyecto del **Artículo 115**, que tenía como finalidad fortalecer y establecer al Municipio independiente y libre, durante los debates, se planteó la forma de fortalecerlo a través de asegurar sus ingresos económicamente al Municipio, pues quedó sujeto a lo que determinaran las Legislaturas Locales.”¹¹

De acuerdo con la Constitución de 1917 y conforme a su precepto 115, el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de la república de México; el territorio de un Municipio se encuentra delimitado de acuerdo a la división política de cada Estado y en cada Municipio existen autoridades que ejercen funciones públicas específicas.

¹¹ *Idem*, p. 749-752

El artículo Constitucional que se está analizando se habla sobre el régimen interior que deberán adoptar las Entidades Federativas que componen nuestro país, asimismo el multicitado artículo Constitucional muestra las formas político-administrativas en las que deberá regir su método de administrar su territorio.

1.4. AUTONOMÍA DEL MUNICIPIO.

Una de las características indispensables para que el Municipio subsista en el desarrollo de una Nación, indudablemente es la autonomía que éste debe tener, independiente de la Administración Pública Federal, como de la Administración Pública Local; y por consiguiente debe haber una trascendencia política-jurídica, toda vez, que la elección de sus gobernantes se basa en un sistema de elección democrática, por medio de la cual se designan a los miembros que integran el Ayuntamiento; por consiguiente no deben existir órganos intermedios entre el Municipio y la Administración Central Federal y tampoco con el Gobierno del Estado.

El significado de la autonomía Municipal, contiene una infinidad de tesis sobre un país de régimen Federal como el nuestro, por ejemplo, no pueden coexistir dos órganos con autonomía, ó sea, las Entidades Federativas y el Municipio se consideran, en consecuencia, que son autosuficientes territorialmente o descentralizadas por región; sin embargo, considero que nada impide la existencia de dos Entidades autónomas previstas dentro de la Constitución, en países de Sistema Federal, la autonomía Municipal se refiere exclusivamente al territorio del Municipio y no será tan amplia como la de las Entidades Federativas, pero no por ello dejará de ser autónoma.

Por su parte, el Jurista Miguel Acosta Romero, en su obra titulada Teoría General del Derecho Administrativo dice que “La autonomía del Municipio se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial, y

debe estar garantizada por ingresos propios, que le permitan cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorgan la Constitución y las Leyes Locales.¹²

Al respecto, estimamos que la autonomía de los Municipios efectivamente se ejerce por los miembros que integran su Ayuntamiento únicamente a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial y debe estar garantizada por ingresos propios, que le permita cumplir con las obligaciones, proyectos y promesas hechas durante el tiempo de su Gobierno; sin embargo, coincidimos con diversos tratadistas en materia Constitucional y Municipal en relación a que el Municipio no es totalmente autónomo, ya que este debe rendirle al Gobierno Federal, cuentas sobre obras y diversas actuaciones.

1.5. MIEMBROS QUE INTEGRAN EL GOBIERNO DEL MUNICIPIO.

Como ya hemos precisado con antelación, el Ayuntamiento, es un Cuerpo Colegiado de elección popular que se encuentra integrado por el Presidente Municipal, el número de Regidores y Síndicos que la ley determine. Esto con fundamento en lo dispuesto en la fracción I del artículo 115 Constitucional, la cual establece:

“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, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de

¹² *Idem* p. 756.

Regidores y Síndicos que la ley determine. La competencia que ésta Constitución

otorga al Gobierno Municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el Gobierno del Estado.

Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las Legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de

miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los Regidores;...”

Para precisar mejor el presente punto vamos a permitir tomar como ejemplo, el siguiente: El Presidente Municipal, forma parte del Ayuntamiento y es el encargado de cumplir y ejecutar las resoluciones que se tomen en Cabildo, así como dirigir la buena administración de su Municipio, lo anterior conforme a lo dispuesto por el artículo 48 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México el cual establece:

“Artículo 48.- El presidente municipal tiene las siguientes atribuciones:

- I. Presidir y dirigir las sesiones del Ayuntamiento;
- II. Ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento e informar su cumplimiento;
- III. Promulgar y publicar en la Gaceta Municipal, el Bando Municipal, y ordenar la difusión de las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el Ayuntamiento;
- IV. Asumir la representación jurídica del Municipio en los casos previstos por la ley;
- V. Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias a los integrantes del Ayuntamiento;
- VI. Proponer al Ayuntamiento los nombramientos de Secretario, Tesorero y Titulares de las Dependencias y Organismos Auxiliares de la Administración Pública Municipal;
- VI Bis. Proponer al Ayuntamiento el nombramiento del Coordinador Municipal de Derechos Humanos, considerando preferentemente para ello, a los integrantes de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal y a los integrantes de los Consejos de Participación Ciudadana;
- VII. Presidir las Comisiones que le asigne la ley o el Ayuntamiento;
- VIII. Contratar y concertar en representación del Ayuntamiento y previo acuerdo de éste, la realización de obras y la prestación de servicios

públicos, por terceros o con el concurso del Estado o de otros Ayuntamientos;

- IX. Verificar que la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios del Municipio se realicen conforme a las disposiciones legales aplicables;
- X. Vigilar la correcta inversión de los fondos públicos;
- XI. Supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación adecuados de los bienes del Municipio;
- XII. Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública, tránsito y bomberos municipales, en los términos del capítulo octavo, del título cuarto de esta Ley;
- XIII. Vigilar que se integren y funcionen en forma legal las Dependencias, Unidades Administrativas y Organismos Desconcentrados o Descentralizados y Fideicomisos que formen parte de la estructura administrativa;
- XIV. Vigilar que se integren y funcionen los Consejos de Participación Ciudadana Municipal y otros Órganos de los que formen parte representantes de los vecinos;
- XV. Informar por escrito al Ayuntamiento, el 1º de Agosto de cada año, en sesión solemne de Cabildo, del estado que guarda la Administración Pública Municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio;
- XVI. Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como aplicar, a los infractores las sanciones correspondientes o remitirlos, en su caso, a las autoridades correspondientes;
- XVII. Promover el patriotismo, la conciencia cívica, las identidades nacional, estatal y municipal y el aprecio a los más altos valores de la República, el Estado y el Municipio, con la celebración de eventos, ceremonias y en general todas las actividades colectivas que contribuyan a estos propósitos, en especial el puntual cumplimiento del calendario cívico oficial;

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

Por su parte, el Síndico es la persona elegida por una comunidad para que la represente y defienda sus intereses. Asimismo es el titular de la administración de la justicia, respondiendo de la defensa y procuración de los intereses municipales, de la gestión de los asuntos y representación jurídica que el Cabildo y la ley le otorguen, actúa como asesor legal y en algunos casos podemos decir que realiza funciones similares a las del Ministerio Público y sus facultades se encuentran expresadas en los artículos 52, 53 y 54 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, mismos que señalaremos a continuación:

“Artículo 52.- Los Síndicos municipales tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de Contraloría Interna, la que, en su caso, ejercerán conjuntamente con el Órgano de Control y Evaluación que al efecto establezcan los Ayuntamientos.”

Los Síndicos tienen atribuciones específicas que les marca la Ley independientemente del Municipio de que se trate o de las funciones que deban realizar derivadas de su cargo, entre las cuales una de las de mayor relevancia para el desarrollo de la presente investigación es la que se refiere a verificar que los funcionarios y servidores públicos del Municipio cumplan con su obligación de realizar en tiempo y forma con su manifestación de bienes, la cual está prevista en la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

“Artículo 53.- Los síndicos tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los Ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la Hacienda Municipal;

- II. Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería Municipal;
- III. Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo;

- IV. Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la Tesorería, previo comprobante respectivo;
- V. Asistir a las visitas de inspección que realice la Contaduría General de Glosa a la Tesorería e informar de los resultados al Ayuntamiento;
- VI. Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa de la Legislatura del Estado las cuentas de la Tesorería Municipal y remitir copia del resumen financiero a los miembros del Ayuntamiento;
- VII. Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio, haciendo que se inscriban en el libro especial, con expresión de sus valores y de todas las características de identificación, así como el uso y destino de los mismos;
- VIII. Regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales;
- IX. Inscribir los bienes inmuebles municipales en el Registro Público de la Propiedad;
- X. Practicar, a falta del Agente del Ministerio Público, las primeras diligencias de averiguación previa o aquellas que sean de notoria urgencia remitiéndolas al agente del Ministerio Público del Distrito Judicial correspondiente, dentro del término de 24 horas y vigilar que los Oficiales Conciliadores y Calificadores, observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos;
- XI. Participar en los remates públicos en los que tenga interés el Municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidos en las leyes respectivas;
- XII. Verificar que los remates públicos se realicen en los términos de las leyes respectivas;

XIII. Verificar que los funcionarios y empleados del Municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado y Municipios;

XIV. Admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencia;

XV. Revisar las relaciones de rezagos para que sean liquidados;

XVI. Las demás que les señalen las disposiciones aplicables.

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

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

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

“Artículo 54.- El Ayuntamiento, en su caso, distribuirá entre los síndicos otras funciones que de acuerdo con la ley les corresponda”

En cuanto al Regidor es el miembro de un Ayuntamiento o Consejo que rige o gobierna, es igualmente elegido por la comunidad para cumplir con las facultades y obligaciones del Ayuntamiento y cada uno de ellos tiene funciones específicas.

“Artículo 55.- Son atribuciones de los Regidores, las siguientes:

- I. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento;
- II. Suplir al Presidente Municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por esta Ley;

- III. Vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el Ayuntamiento;

- IV. Participar responsablemente en las Comisiones conferidas por el Ayuntamiento y aquéllas que le designe en forma concreta el Presidente Municipal;
- V. Proponer al Ayuntamiento, alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la Administración Municipal;
- VI. Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el Ayuntamiento;
- VII. Las demás que les otorgue esta Ley y otras disposiciones aplicables.

1.6. PERSONALIDAD JURÍDICA DEL MUNICIPIO.

Antes de hablar de la personalidad jurídica del Municipio, considero que es de suma importancia definir con precisión el concepto de persona; persona física y persona moral o colectiva.

En el diccionario jurídico temático, sobre Derecho Administrativo, se define a la persona jurídicamente hablando a “todo ente al que la ley ha investido con capacidad para ser titular de derechos y obligaciones.”. Persona física es el ser humano jurídicamente considerado como aquél al que la ley ha dotado de derechos y obligaciones.¹³

Por otra parte, en el Código Civil para el Estado de México, en su artículo 2.1 establece:

“Artículo 2.1.- Persona física es el ser humano desde que nace y es viable, hasta que muere; a quien se le atribuye capacidad de goce y de ejercicio y que desde que es concebido se le tiene por persona para los efectos declarados por la ley. Es viable el ser humano que ha vivido veinticuatro horas posteriores a su nacimiento o es presentado vivo ante el Oficial del Registro Civil.”

Por su parte el Jurista Rafael I. Martínez Morales, precisa el concepto de persona moral o colectiva de la siguiente manera: “Es la agrupación de individuos, a la que, en cuanto tal, la ley le ha reconocido capacidad jurídica independiente de la de sus integrantes, para adquirir derechos y obligaciones.”¹⁴

Para la Legislación Civil del Estado de México, la persona colectiva se precisa de la siguiente manera:

“Artículo 2.9. Las personas jurídicas colectivas son las constituidas conforme a la ley, por grupos de individuos a los cuales el Derecho considera como una sola entidad para ejercer derechos y asumir obligaciones.”

De igual forma, en la fracción I del artículo 2.10 se precisa lo siguiente:

“Artículo 2.10. Son personas jurídicas colectivas:

I. El Estado de México, sus Municipios y sus organismos de carácter público.”

¹³ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. “Diccionarios Jurídicos Temáticos de Derecho Administrativo”, Volumen 3, 8ª ed., Edit. Harla, México, 1997. p. 175

¹⁴ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. “Op. Cit”, p. 175

En relación a este concepto, el Jurista Acosta Romero, señala: “Se significa por una serie de circunstancias, entre las cuales, la principal es estar constituida por un grupo de personas que tienen fines comunes y permanentes, no confundiendo la personalidad jurídica de sus integrantes con la de la persona jurídica colectiva.”¹⁵

Por consiguiente, la personalidad jurídica del Municipio se encuentra reconocida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 115, en su fracción II, el cual establece:

“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, conforme a las bases siguientes:

I. ...

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

¹⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel, “Op. Cit.” p. 108.

- 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 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 este 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 los bandos o reglamentos correspondientes.
 - f) Las Legislaturas Estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el Gobierno del Estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;...”¹⁶

Por lo que hace a la personalidad jurídica, podemos desentrañar que es la condición otorgada por la ley a los ciudadanos para ser sujetos de derechos y obligaciones, o bien, a las personas morales que se establecen con apego a la

¹⁶ *Idem* pp. 63-64.

Ley. En ambos casos, como podemos ver, son aptitudes legales para ser sujeto de derechos y obligaciones, intervenir en negocios jurídicos y para comparecer en juicio con representación legal; sin embargo, de acuerdo a la doctrina para tener personalidad jurídica una persona debe cumplir con atributos o características de Derecho Público.

En este sentido, Rafael I. Martínez Morales, sostiene que las atribuciones o características son las siguientes:

1. Capacidad. Que en este caso se limitan a la necesaria para cumplir, dentro de un espacio territorial, con el objeto específico para el cual han sido creadas;
2. Patrimonio. Constituido por los recursos de los que han sido provistos para el cumplimiento de ese objeto;
3. Objeto. Son las atribuciones y tareas que le han sido asignadas, de acuerdo con la normatividad, a cada persona jurídica de Derecho Público; y,
4. Régimen Jurídico Específico. Es el conjunto de reglas que crean a la persona jurídica de Derecho Público, delimitando su competencia, mediante la asignación de las tareas por desempeñar y en algunas ocasiones, también determinan su duración.¹⁷

Según Acosta Romero, las características de la personalidad jurídica colectiva, se pueden enunciar así:

- a. La existencia de un grupo social con finalidades unitarias, permanentes y voluntad común: El grupo social que forma la persona jurídica colectiva tiene vínculos de voluntad común, así como finalidades conjuntas y permanentes, que se expresan a través de la realización del objeto del ente colectivo.
- b. La personalidad jurídica distinta de sus integrantes: La personalidad jurídica colectiva es distinta a la personalidad individual de cada integrante del ente colectivo.

¹⁷ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. "Op. Cit", p. 175

- c. Denominación o nombre: Es la palabra o conjunto de palabras que sirve para señalar y distinguir a la persona jurídica colectiva y para diferenciarla de otras entidades similares, así como para ubicarla con precisión en el mundo social y del Derecho.
- d. Símbolos Nacionales: Todos los Estados soberanos, entre sus características tienen símbolos nacionales, que normalmente son la bandera, el himno nacional y el escudo.
- e. Ámbito geográfico y domicilio: La persona jurídica colectiva de Derecho Público, ejerce sus derechos y obligaciones siempre en un ámbito geográfico determinado, que puede ser más amplio, o más restringido, según se trate de la importancia del ente público y de su objeto, y puede abarcar, ya sea todo el territorio de un Estado, una parte de él, o circunscribirse a una Ciudad, o a límites todavía más pequeños. Lo anterior implica también la necesidad de una sede permanente para los órganos de administración y representación, que creemos equivale al domicilio.
- f. Elemento patrimonial: El patrimonio es el conjunto de bienes de toda índole, y de derechos valuables pecuniariamente, de que dispone en un momento dado, para cumplir con su actividad y objeto, en la persecución de sus fines.
- g. Régimen jurídico propio: Todas las personas jurídicas, de Derecho Público, tienen un régimen jurídico propio que regula su actividad. En el Estado soberano, ese régimen lo constituye la Constitución Política, las leyes que de ella emanan, los reglamentos y demás normas que le son aplicables.
- h. Objeto: Consiste en la realización de todas aquellas actividades concretas previstas en su régimen jurídico propio, y en los entes que tienen carácter político, además de lo anterior, los programas que los señalen sus gobernantes.
- i. Órganos de representación y administración: Los entes colectivos para expresar la voluntad social, necesitan, tener órganos de

representación y administración, que son lo que ejercitan los derechos y obligaciones inherentes a aquéllas.

- j. Fines: Considero que los fines son mediatos y, en última instancia, deben ser la persecución del beneficio general, el bien común o el interés público.¹⁸

1.7. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

El Estado de México cuenta con 125 Municipios dentro de los que podemos señalar como ejemplo el Municipio Constitucional de Tlalnepantla de Baz, el cual cuenta con las siguientes Áreas y Direcciones Generales mismas que a su vez cuentan con Direcciones de Área, Subdirecciones, Coordinaciones Administrativas y Jurídicas, Jefaturas de Departamento, además del personal operativo y administrativo que cada una de estas requiera para el desempeño de sus funciones o actividades, con el fin de lograr el óptimo ejercicio, desarrollo y crecimiento del Municipio.

Las Direcciones Generales son las siguientes:

- I. Presidencia
- II. Secretaría del Ayuntamiento
- III. Tesorería Municipal
- IV. Contraloría Interna Municipal
- V. Dirección General de Administración
- VI. Dirección General de Desarrollo Social
- VII. Dirección General de Desarrollo Urbano y Obras Públicas
- VIII. Dirección General de Desarrollo Económico
- IX. Dirección General de Seguridad Ciudadana
- X. Dirección General de Servicios Públicos

¹⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel, "Op. Cit", pp 113-118.

1.8. LA HACIENDA Y EL PATRIMONIO MUNICIPAL.

Otro aspecto de suma importancia en las actividades del Municipio es lo relacionado a los servicios públicos que señala la fracción III del precepto constitucional que se está analizando.

“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, conforme a las bases siguientes:

I. ...

II. ...

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos 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;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, Política 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 el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observaran lo dispuesto por las Leyes Federales y Estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que este, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio;

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.”¹⁹

1.9. LA HACIENDA MUNICIPAL.

En la fracción IV del artículo Constitucional que nos ocupa, señala:

“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, conforme a las bases siguientes:

I. ...

II. ...

III. ...

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 este 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. Solo 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

¹⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel, "Op Cit.", pp. 63-64.

de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

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.

Los recursos que integran la Hacienda Municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;...”

En tal virtud, la Hacienda de los Municipios, como hemos aseverado, consiste en que estas entidades públicas se encargarán de administrar libremente su presupuesto en lo referente a ingresos y egresos, no debiendo tomar opinión al Gobierno del Estado para hacer uso del mismo en la forma que considere necesario.

Lo anterior, no obstante que deberá señalar las materias gravables que sean la fuente de los ingresos que formen la hacienda pública, toda vez, que dicho señalamiento compete a las Legislaturas Locales, quienes pueden precisar cuáles son las contribuciones que deba percibir el erario municipal; sin embargo; el patrimonio y los bienes de los Municipios también son parte de su erario público.

En relación a lo anteriormente comentado podemos señalar como ejemplo, la cantidad de dinero que ingresa a las arcas del Municipio, por las diversas actividades que no se encuentran estipuladas en el marco jurídico, como en el caso de las ferias que realizan los Municipios con el objeto de atraer ingresos para el mejoramiento del mismo.

1.10. BANDO MUNICIPAL.

El Doctor en Derecho Constitucional Ignacio Burgoa Orihuela, en su obra titulada *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, enuncia que el Bando de Policía y buen Gobierno, es el “Cuerpo Consultivo que contiene disposiciones generales que rigen las principales actividades públicas dentro de una comunidad urbana, limitando en área de bien general la conducta de los particulares que lo ofendan”. Asimismo menciona que en los Municipios, “La expedición de dichos Bandos compete a los Ayuntamientos”.²⁰

Para el maestro Miguel Acosta Romero, el Bando es “El anuncio público de una cosa, de un edicto, de una ley, de un mandato superior, de una sentencia, hecho por personas autorizada, o por voz de pregonero, o por fijación de carteles en los parajes más concurridos del pueblo o anuncia solemnemente.”²¹

Más adelante este autor, señala que la palabra Bando “viene, de la voz alemana “**Bonn**”, que significa territorio o facultad de establecer en él, y según otros, es una de las que dejaron los bándalos, y se deriva de “**baner**”, hoy banderas, con cuya presentación se declaraba y publicaba la guerra, dando a la orden que procedía a este acto el nombre de bando”.²²

De lo anterior considero, que el Bando de Policía y Buen Gobierno, no es otra cosa, que la normatividad administrativa, que emite un Ayuntamiento dentro de la orbita de su competencia, a través del cual se regula la conveniencia entre los habitantes de un Municipio y las relaciones entre los gobernantes y los gobernados.

Su vigencia será hasta que el Ayuntamiento entrante emita un Bando nuevo, por lo que en principio un Bando Municipal estará vigente al rededor de tres años, con la salvedad de que éste pueda ser ratificado por los miembros del Ayuntamiento que sustituye, por lo que podemos decir, que su duración puede llegar hacer

²⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *“Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo”*, 4ª. Ed. Edit. Porrúa, México, 1996, p.68.

²¹ ACOSTA ROMERO, Miguel, *“Op. Cit.”*, p. 781

²² *Idem*, p. 781

permanente; sin embargo, hasta la fecha no podemos hablar de un Bando de Policía y Buen Gobierno que cumpla con dicha característica.

CAPÍTULO II. MARCO CONCEPTUAL.

2.1. CONCEPTO DE DERECHO.

Antes de hablar acerca de Derecho Administrativo, considero que es de suma importancia, dejar claro el concepto de Derecho en términos generales, asimismo el concepto de administración.

Entre otros significados de la palabra derecho (sic), en el Diccionario de la Lengua Española, se precisa que “tiene su origen en el latín **“directus”**, significando. Adj. recto, igual, seguido, sin torcerse a un lado ni a otro. Justo, fundado, razonable, legítimo. Facultad natural del hombre para hacer legítimamente lo que conduce a los fines de su vida. Facultad natural del hombre para hacer o exigir todo aquello que la ley o la autoridad establece en nuestro favor, o que el dueño de una cosa permite en ella. Acción que se tiene sobre una persona o cosa. Conjunto de principios, preceptos y reglas a que están sometidas las relaciones humanas en toda sociedad civil, y a cuya observancia pueden ser compelidos los individuos por la fuerza.”¹

El jurisconsulto Rolando Tamayo y Salmorán, básicamente refiere “que la inmensa mayoría de los juristas coinciden al decir que el Derecho (sic), constituye un conjunto (orden, sistema) de normas o disposiciones de cierto tipo al cual denominan “derechos objetivos” para distinguirlo de otros usos o sentido de la palabra Derecho... En este sentido subjetivo, “Derecho” designa un conjunto de normas o disposiciones creadas por ciertas instancias reconocidas como las instancias creadoras del Derecho y que son, en lo general, eficaces.”²

¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, **“Diccionario de la Lengua Española”**, Tomo I, 20ª ed., Edit. Espasa-Calpe, Madrid, España, 1984, p. 314.

² TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, y otros, **“Diccionario Jurídico Mexicano”**, Tomo D-H, 2ª ed., Edit. Porrúa-UNAM, México, 1987, p. 1322.

Estoy de acuerdo con Tamayo y Salmorán, en el sentido de que lo objetivo del Derecho, radica precisamente en que las normas jurídicas provienen de una instancia distinta a los destinatarios, pero que las mismas obligan a sus propios creadores; no así, en lo referente a que en lo general las normas jurídicas son eficaces, pues basta observar que la mayoría de las leyes, en nuestro país, han sido rebasadas por actos delictivos, por lo que la eficacia se determinará en función de otras características.

Agrega Tamayo y Salmorán que el Derecho es un orden normativo, institucionalizado y coactivo. Indicando que es normativo porque contiene normas, es institucionalizado porque es creado y administrado por Instituciones; y, es coactivo porque hace uso de sanciones.³

El Derecho, efectivamente es normativo, institucionalizado y coactivo, toda vez que su contenido se caracteriza por ser un conjunto de normas y su nacimiento está en función de la voluntad estatal, quien lo crea por conducto de sus instituciones, y resulta ser coactivo para imponerse en contra de la voluntad de sus destinatarios mediante las sanciones ya sean pecuniarias, de disolución de sociedades, privativas de libertad, etcétera.

Por su parte, el Maestro Emérito García Maynez, dice que “Derecho es un orden concreto, instituido por el hombre para la realización de valores colectivos, cuyas normas son parte integrante de un sistema que regula la conducta de manera bilateral, externa y coercible, son normalmente cumplidas por los particulares y, en caso de inobservancia, aplicadas e impuestas por los órganos del poder público.”⁴

³ *Idem*, p. 1322

⁴ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *“Filosofía del Derecho”*, 8ª ed., Edit. Porrúa, México, 1996, p. 135.

Efectivamente, el Derecho es un sistema de normas jurídicas creadas por el hombre a través de sus facultades legislativas para proteger sus más altos valores, siendo bilaterales, externas y coercibles, además en caso de violación se imponen las sanciones previstas en las mismas por parte de los Órganos del Estado.

Con una definición más amplia el jurista Miguel Acosta Romero dice que el Derecho, “es un sistema de normas bilaterales, externas, heterónomas y coercibles con profundo contenido consuetudinario, espiritual y ético que sirve de instrumento a una determinada sociedad humana para encauzar y regular la interferencia ínter-subjetiva de sus componentes, así como las relaciones con otras sociedades humanas, en busca de la realización de los fines comunes y en vista de valores que les son correlativos como la justicia, la libertad, la seguridad y la justicia social.”⁵

De estas ideas, se desprende que el Derecho emana del poder público con el objeto de asegurar la convivencia y cooperación social y humana, con la certeza de que su obligatoriedad dependerá de los elementos históricos y culturales que posea el pueblo al que va dirigido.

2.2. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN

Ahora bien, es necesario definir a la administración; no obstante que algunos autores consideran que dar una definición precisa que cubra todos los aspectos de manera tan amplia y compleja como la materia en comento no es asunto fácil, ya que puede no satisfacer todos los criterios y puede ofrecer el peligro de que por ese solo hecho se llegue a restar su importancia, o bien, a destacar aquellos aspectos que probablemente quedaron sin incluir dentro de la definición.

⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel, “*Op. Cit.*”, p. 11.

La administración es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas, cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr.⁶

Administrar significa, en términos generales, obrar para la gestión o el cuidado de determinados intereses, propios o ajenos.⁷

En nuestra opinión la administración es una ciencia tan amplia y compleja que se puede equiparar con un sistema interrelacionado compuesto por diversas actividades económicas, sociales, culturales y políticas destinadas al máximo aprovechamiento de todos y cada uno de los recursos económicos, materiales y humanos con los que cuenta, con el fin de obtener el mejor resultado.

2.3. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El Maestro Eduardo García Maynez, dice que la administración pública puede ser definida como la actividad a través de la cual, el Estado y los sujetos auxiliares de éste tienden a la satisfacción de intereses colectivos.⁸

La administración pública es la acción del Gobierno de dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes, para la conservación y fomento de los intereses públicos, y para resolver las reclamaciones a que dé lugar lo demandado.⁹

La administración pública es el conjunto de los Órganos mediante los cuales el Estado, las Entidades de la Federación, los Municipios y los Organismos

⁶ MORALES-PAULÍN, Carlos A., "El Proceso Administrativo Público", 1ª ed., Edit. Porrúa, México, 1999. p. 16

⁷ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho", 36ª. ed., Edit. Porrúa, México, 1984. p.139

⁸ *Idem*, p. 139

Descentralizados atienden a la satisfacción de las necesidades generales que constituyen el objeto de los servicios públicos.¹⁰

En nuestra opinión la Administración Pública es la organización ordenada a la gestión de los servicios y a la ejecución de las leyes en una esfera política determinada, con independencia del poder legislativo y el poder judicial.

2.4. CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

A través del tiempo, los estudiosos del Derecho no han logrado unificar criterios al tratar de aportar un concepto de Derecho Administrativo; sin embargo, Enrique Sayagués Laso, dice que es la parte de Derecho Público que regula la estructura y funcionamiento de la administración y el ejercicio de la función administrativa.

Por su parte Gabino Fraga dice que Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público que regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa.¹¹

El jurista Eduardo García Maynez, en su libro intitulado Introducción al Estudio del Derecho, manifiesta que el Derecho Administrativo, es “la rama del Derecho Público que tiene por objetivo específico la administración pública.”¹²

Un concepto amplio de Derecho Administrativo es el que proporciona Miguel Acosta Romero, respecto al cual dice que es el conjunto de normas de Derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros Órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares.¹³

⁹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., “*Op. Cit.*”, p. 7

¹⁰ DE PINA VARA, Rafael, “*Diccionario de Derecho*”, 11ª. ed., Edit. Porrúa, México, 1983. p. 59

¹¹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., “*Op. Cit.*”, p. 63

¹² GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, “*Op. Cit.*”, p.139

¹³ ACOSTA ROMERO, Miguel, “*Op. Cit.*”, p. 12

En mi opinión Derecho Administrativo es la parte del ordenamiento jurídico, que regula la Administración Pública, su organización y sus servicios, así como sus relaciones con los ciudadanos.

Derecho administrativo es la rama del Derecho público que tiene por objeto la Administración pública, entendida como actividad a través de la cual el Estado y los sujetos auxiliares de éste tienden a la satisfacción de intereses colectivos.

En los Estados modernos tanto la administración como la jurisdicción se encuentran reguladas por una normativa y cabe distinguir ambas funciones en razón de lo siguiente: al ejercitar la función de juzgar, el Estado persigue la realización de los derechos controvertidos o inciertos; al ejercitar la vía administrativa, tiende a realizar intereses generales.

2.5. CONCEPTO DE ORGANIZACIÓN

Como ya hemos visto con anterioridad, la Administración Pública, consiste en realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada. En este sentido, los fines del Estado, son múltiples y complejos, por lo que para su consecución es necesario establecer Órganos encargados de realizarlos de una manera armónica, que logre a través de su enlace y coordinación jerarquizados un resultado satisfactorio.

Por lo que se refiere a la Administración Pública podemos decir que para cumplir los objetivos para los cuales fue hecha, es preciso ordenarse adecuada y técnicamente, es decir, organizarse, para poder llevar a cabo su actividad de una forma rápida, eficaz y conveniente para sus gobernantes.

2.5.1. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Dice Miguel Acosta y Romero, que “es la forma o modo en que se estructura y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado.”¹⁴

Para el Doctor en Derecho Carlos A. Morales-Paulín, la organización se divide en dos tipos a conocer: formal e informal. Por lo que hace a la primera dice que “es entendida como el sistema de esfuerzo cooperativo, previo y conscientemente planificado y coordinado de las labores de una institución”, y la segunda “es la resultante de las conductas humanas dentro de la organización formal.”¹⁵

En efecto, la organización es la acción y efecto que llevan a cabo un conjunto de personas concientes, previamente planificados y coordinados por un individuo que los dirige, encaminados a realizar ciertas actividades y con ello cumplir con los objetivos que se hayan planteado.

En otras palabras, toda sociedad implica una organización, esto es, un conjunto de órganos colocados en una situación jerárquica, los cuales dentro de ella se desempeñan en relaciones de supra-subordinación para realizar una actividad institucional, con el fin de lograr la realización de los objetivos que fueron planteados.

¹⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel, “Op. Cit.”, p. 268

¹⁵ MORALES-PAULIN, Carlos A, “Op. Cit.”, p. 13

2.5.2. FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

Al respecto, el Catedrático Rafael I, Martínez Morales, en su obra titulada Diccionario Jurídico de Derecho Administrativo, dice que “Las formas o sistemas de organización administrativa, que determinan cómo se estructuran los entes del Poder Ejecutivo, están determinados por la liga jerárquica que con mayor o menor intensidad los vincula con el titular del propio Poder Ejecutivo; ya sea que ese titular se llame Presidente, Primer Ministro, Gabinete, Gobernador o Ayuntamiento. Las formas de organización son la manera como estará integrada la Administración Pública; cómo se ordenarán los Órganos del Poder Público encargados de la actividad o función administrativa del Estado.”¹⁶

Las necesidades de una población, imponen muchas veces variantes a estas formas, ya que no existe una precisión absoluta, ni una definición clara entre las mismas, luego entonces, la forma de Gobierno puede variar en los Estados o Naciones; asimismo, podemos señalar que también en los Ayuntamientos las formas de Gobierno pueden variar entre uno y otro.

Por lo general, se han considerado tradicionales las siguientes formas de Administración: La Centralización, Desconcentración y Descentralización, mismas que únicamente definiremos con el propósito de tener un panorama general.

2.5.2.1. CONCEPTO DE CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

Históricamente podemos decir que la Centralización Administrativa es un sistema de unidades político-administrativas que realizan una parte de la actividad del Estado, con responsabilidad directa frente al Jefe de Estado o Gobierno y que constituyen una unidad de decisión, de mando y de ejecución.

¹⁶ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. “*Op. Cit.*”, pp. 118-119.

El jurista Rafael de Pina Vara en su Diccionario de Derecho precisa, que la centralización es “Acción y efecto de centralizar”.¹⁷

Definición que no es de mucha ayuda para entender el presente concepto; sin embargo, da una vaga idea, sobre lo que queremos precisar, por su parte el maestro Rafael I. Martínez Morales, dice que la centralización es una situación estructural en la que “Los órganos dependen inmediata y directamente del titular del Poder Ejecutivo.”¹⁸

Por su parte Miguel Acosta y Romero precisa que “La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, Órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución. Por otra parte, dice que la centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo”.¹⁹

2.5.2.2. CONCEPTO DE DESCONCENTRACIÓN

Para Rafael de Pina Vara es el “Traspaso de determinados servicios de la administración central a Órganos o funcionarios de la misma con sede en las provincias o regiones.”²⁰

Por lo que hace a la Desconcentración, Martínez Morales, dice que es la situación estructural en la que “ los entes guardan relación jerárquica con algún

¹⁷ DE PINA VARA, Rafael. “*Op. Cit.*”, p. 146

¹⁸ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., “*Op. Cit.*”, p. 120

¹⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. “*Op. Cit.*”, p. 273

²⁰ DE PINA VARA, Rafael. “*Op. Cit.*”, p. 233

órgano centralizado, pero existe cierta libertad en lo que respecta a su actuación técnica.²¹

Para Acosta Romero, la desconcentración “consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorga al Órgano Desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo, determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de sus presupuestos, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior.”²²

2.5.2.3. CONCEPTO DE DESCENTRALIZACIÓN.

Rafael de Pina, dice que la Descentralización es la “Actividad legislativa dirigida a desprender del Estado centralizado determinadas funciones para entregarlas a órganos autónomos.

La descentralización puede ser política o administrativa. La política hace referencia a la estructura del Estado en cuanto afecta a la organización de sus Poderes o a la integración de su Soberanía; la administrativa, hace referencia a la manera de realizar los servicios públicos y a la distribución de los Órganos encargados de cumplirlos.

La descentralización representa, en todo caso, una rectificación llevada a cabo en un régimen de centralización.²³

Por su parte, Martínez Morales dice que la descentralización se estructura mediante entes que ostentan una personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado y la cual se liga con el Jefe del Poder Ejecutivo es de carácter indirecto.²⁴

²¹ MARTINEZ MORALES, Rafael I. “*Op. Cit.*”, p. 118.

²² ACOSTA ROMERO Miguel. “*Op. Cit.*”, p. 457.

²³ DE PINA VARA, Rafael. “*Op. Cit.*”, p. 232.

²⁴ MARTINEZ MORALES, Rafael I. “*Op. Cit.*”, p. 118.

Por su parte, Acosta Romero dice que la descentralización significa "lo opuesto al centro; es decir, el fenómeno que va del centro a la periferia y se aprecia en la actualidad, en la organización del Estado y de la Administración Pública. Fundamentalmente en el Derecho hay dos tipos de descentralización la política y la administrativa.

a) Descentralización Política. Se vincula a la estructura misma del Estado y a sus circunstancias histórico-políticas y en México la podríamos tipificar en la existencia de instituciones que conviven y derivan del Estado Federal que son fundamentalmente: Las Entidades Federativas y los Municipios. son estructuras locales, esto entraña un pluralismo político y también un principio de democracia para que los ciudadanos intervengan en el Gobierno de las comunas, departamentos y regiones a través de la elección de sus autoridades.

b) Descentralización Administrativa. En sentido estricto, existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado o que es de interés público."²⁵

2.5.3. ORGANOS DEL ESTADO.

Para Miguel Acosta y Romero, "es el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado; así tenemos que Órgano del Estado puede considerarse al Congreso de la Unión, o bien, cada una de sus Cámaras, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Juzgado de Distrito, una Secretaría de Estado, etc."²⁶

²⁵ *Idem*, pp. 477-478.

²⁶ *Ibidem*, p. 269.

Por su parte, el Doctor en Derecho Ignacio Burgoa Orihuela, precisa que “Los órganos estatales son, pues, entes impersonalizados, individualizados o colegiados, que a nombre del Estado o en su representación efectúan diversas funciones en que se desarrolla el poder público.”²⁷

Estoy de acuerdo con el jurista Ignacio Burgoa Orihuela, cuando menciona que los Órganos del Estado son impersonalizados, toda vez que, un órgano que fue creado por la Ley no puede actuar por sí sólo, es decir, que necesita que todo acto inherente a su persona, debe ser decidido y ejecutado por varias voluntades psíquicas, luego entonces, debe de existir una persona física con un nombramiento y con facultades definidas por la ley, que le permitan llevar a cabo los actos de autoridad que le fueron conferidos por las Ley correspondiente, es decir, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pues, aunque el órgano exista jurídicamente hablando, éste no puede actuar en forma positiva por sí sólo, en el desempeño de sus atribuciones y siempre va a necesitar de un titular humano, que cuya investidura no dependa directamente de la norma jurídica que lo creó, sino del nombramiento o elección de la persona física o individual que encarne al organismo de que se trate.

2.5.3.1. TIPOS DE ÓRGANOS GUBERNAMENTALES DEL ESTADO

Los Órganos del Estado pueden ser, según Ignacio Burgoa Orihuela, Maestro Emérito por la Universidad Nacional Autónoma de México; en cuanto a la causa normativa de su creación: Constitucionales y Originarios, Legales o Derivados, Individualizados o Colegiados y Auxiliares de Estudio, Consulta o Dictamen.

a) Órganos Constitucionales u Originarios: Estos se prevén en el Derecho Fundamental o Constitucional, adscribiéndoles algunas de las

²⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “Op. Cit.”, p.330.

funciones en que se desarrolla el poder público y señalándoles dentro de ellas, su competencia.

b) Órganos Legales o Derivados: Su implantación y la fijación de su órbita competencial se determinan por un acto legislativo ordinario.

c) Órganos Individualizados o Colegiados: Pueden ser Constitucionales o Legales su integración la absorbe una persona que se denomina funcionario y por lo que concierne a los colegiados, que también indistintamente pueden tener uno u otro origen y se componen de varios sujetos que actúan compuesta y colectivamente en ellos, sin que tales sujetos, aisladamente considerados, los representen ni, por tanto, bajo la misma consideración, realicen las funciones que tienen normativamente encomendadas.

d) Órganos Auxiliares de Estudio, Consulta o Dictamen: Los actos de estos órganos, por su naturaleza misma, no son actos del poder público por lo que carecen de los atributos que a éste identifican y que son la imperatividad y la coercibilidad. Por consiguiente los Órganos Auxiliares del Estado no son autoridad.²⁸

2.5.4. ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

De acuerdo con el Maestro Miguel Acosta Romero, “Es el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico, depende de éste.”²⁹

²⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *“Op. Cit.”*, pp. 257-262.

2.6. CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 168 define a los servidores públicos de la siguiente manera:

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

De lo anterior, podemos decir, que el servidor público es toda persona que presta un servicio como empleado dentro de la administración pública, así como todas aquellas personas físicas que desempeñen un cargo, empleo o tengan alguna comisión dentro de la misma.

2.7. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD.

Etimológicamente la expresión “responsabilidad”, proviene de “**respondere**” que significa, “**inter. Alia**”: prometer, merecer, pagar. Así, “**responsalis**” significa: el que responde. En un sentido más restringido “**responsum**” (responsable) significa: el obligado a responder de algo o de alguien.³⁰

Debemos señalar que el concepto de responsabilidad ha sido objeto de muchas controversias entre los diferentes doctrinarios, toda vez, que coinciden en que responsabilidad constituye un concepto jurídico fundamental, por lo que podemos decir que la responsabilidad ha estado íntimamente ligada con el Derecho y

²⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel, “*Op. Cit.*”, p. 269.

³⁰ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, “*Diccionario de la Lengua Española*”, Tomo II, 20ª. ed., Edit. Espasa-Calpe, Madrid, España, 1984, p. 814

Gobierno, conformando un amplio orden normativo que establece las pautas de conducta.

Al respecto el Licenciado Leonel Pereznieto Castro, dice que “la responsabilidad en los ámbitos individual, familiar, laboral y social, ha tomado características distintas; sin embargo, parte importante de su desarrollo se ha orientado primordialmente a cumplir con la función de asegurar el equilibrio social.”³¹

Estoy de acuerdo con el Licenciado Leonel Pereznieto Castro, si tomamos en cuenta que la responsabilidad significa estar obligado a responder a un compromiso que ha sido adquirido, y este tendrá que cumplirse en un tiempo determinado.

El concepto de responsabilidad puede plantearse en el campo del Derecho Público y Derecho Privado.

- a) **DERECHO PÚBLICO.-** Se habla de responsabilidad del Estado en el sentido lato sensu. En el derecho Público la responsabilidad se basa sobre un principio sustancial de justicia distributiva que tiende a evitar la producción de cualquier daño injustificado y no repartido equitativamente entre la población.

Hay dos grandes formas de aplicar la responsabilidad: la llamada responsabilidad por culpa que sería la aplicación de sanciones al individuo considerado responsable ya que supone “culpa” por parte del autor del hecho ilícito y la otra es responsabilidad objetiva o absoluta y es aquella a la que no le importa la culpa del autor para que apliquen las consecuencias de sanción al individuo considerado responsable.

³¹ PEREZNIETO CASTRO, Leonel, *“Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional”*, 2ª. ed., Edit. Porrúa, México, 1976, p. 35.

b) DERECHO PRIVADO.- Se habla de responsabilidad entre particulares. El autor del acto ilícito asume la posición de sujeto pasivo, es decir, el obligado a la presentación que el derecho pone a su cargo como consecuencia de su acción.

Entonces, hay responsabilidad cuando se indica la obligación de aquellos a quienes incumben las consecuencias de un hecho dañoso.

Elementos del Derecho Privado:

1. Daño material pecuniariamente apreciable
2. Legítimamente ocasionado, el que da origen a la antijuridicidad del acto.
3. Con dolo, culpa o negligencia de la persona que la cometió

Hay dos grandes formas de aplicar la responsabilidad: la llamada responsabilidad por culpa que sería la aplicación de sanciones al individuo considerado responsable, ya que supone "culpa" por parte del autor del hecho ilícito y la otra es responsabilidad objetiva o absoluta y es aquella a la que no le importa la culpa del autor para que apliquen las consecuencias de sanción al individuo considerado responsable.

2.8. TIPOS DE RESPONSABILIDAD.

RESPONSABILIDAD CIVIL.- Algunos autores definen a la responsabilidad civil como la obligación de soportar la reacción del ordenamiento jurídico frente al hecho dañoso. También en términos generales se concibe a la responsabilidad civil; como la consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar a nadie.

La responsabilidad civil requiere de los siguientes elementos:

1. Un hecho ilícito
2. La existencia de un daño
3. Un nexo de causalidad entre el hecho y el daño

En la primera se dice que se ha realizado una conducta dolosa o culposa, es decir, que el agente ha obrado con la intención de causar daño o este se ha conducido por imprudencia, falta de atención o de cuidado.

En el segundo es el daño o menoscabo que sufre una persona en su patrimonio. Se entiende por daño, la lesión a los bienes no valuables en dinero. Generalmente se clasifica esta especie de daños en aquellos que atañen a la persona en su aspecto social como honor, reputación, fama, etc. Los que lesionan a la persona en sus sentimientos, su integridad corporal, su aspecto físico, etc.

Y la tercera es la causalidad entre el hecho ilícito y el daño responsable, consiste en establecer la consistencia de los supuestos necesarios, para impulsar las consecuencias de derecho que producen un daño injusto.

El campo del derecho civil, se puede interrelacionar en el campo del derecho administrativo considerando las siguientes funciones: Tratándose de un servidor público, la responsabilidad para con la Administración Pública, puede presentarse en el siguiente caso (cuando el agente público, por un hecho que le sea imputable, cause un daño al particular y la administración es condenada a efectuar la reparación del mismo).

La relación que surge con la combinación de los elementos propios de la responsabilidad civil con la administración se establece que debe haber un hecho o una omisión en el servidor público en el ejercicio de sus funciones y este hecho u omisión de cumplir de una manera irregular las obligaciones legales impuestas a

cargo del funcionario. El cumplimiento irregular por parte de éste puede provenir de su dolo, culpa o negligencia.

RESPONSABILIDAD PENAL.- Debemos entender por Responsabilidad Penal, aquel deber jurídico de sufrir la pena que recae sobre quien ha cometido un delito, esto es, una acción u omisión típica, antijurídica y culpable. Este hecho típico y antijurídico deberá ser cometido con dolo o culpa.

Dentro de esta responsabilidad podemos encontrar los siguientes hechos punibles:

- a) Delitos peculiares de los empleados públicos, es decir, delitos que sólo pueden cometer los que revisten la calidad de funcionario o empleados públicos;
- b) Hechos cometidos por un particular no serían punibles, pero que si los comete un funcionario o empleado público, constituyen un delito y;
- c) Hechos punibles respecto de los cuales la calidad de funcionario o empleado público determina una represión mayor, e decir, que esta calidad determina una “agravante” en el concepto de la Ley Penal, las agravantes pueden resultar, sea de la sola condición de funcionario o empleado, sea el hecho de prevalecer del carácter público que se inviste.

También encontramos responsabilidad de tipo penal de los servidores públicos en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, considerada en el artículo 21 de este ordenamiento legal el cual expresa “...la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con un policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero

si el infractor no pagare la multa que se le hubiera impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas...”. En este sentido, el Ministerio Público posee la posibilidad de la investigación de conductas consideradas delictuosas y del ejercicio de la acción para dar a conocer a la autoridad judicial de la realización de una actividad que es ilícita y así imponer una sanción responsable.

En el artículo 14 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en su tercer párrafo, prohíbe expresamente la imposición de pena alguna que no se encuentre establecida por una Ley que exacta y estrictamente sea aplicable al delito o delitos, estos se encuentran establecidos en una ley reglamentaria que es el Código Penal.

El artículo 111 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, hace la distinción y menciona cuales son los servidores que por su importancia no deben ser tratados igual que a los demás y especifica que antes que el Ministerio Público pueda ejercer la acción que le compete como representante de la sociedad, es necesario se realice “declaración de procedencia” que sería equivalente a la “inmunidad” y que consiste en que la Cámara de Diputados indique si es procedente o no la responsabilidad penal del servidor público. En caso de proceder, la autoridad competente le iniciará la averiguación previa hasta agotar las diligencias que reúnan los elementos de tipo penal vigentes, toda vez que no se especifica si es posible solo por algunos delitos; este procedimiento deberá ser realizado tanto por delitos del fuero común como federal.

Para proceder penalmente en contra del Presidente de la República, la Cámara de Diputados, por mayoría de miembros presentes en la sesión, lo deberán acusar ante la Cámara de Senadores, quien aplicará la pena correspondiente, exigirá en jurado de sentencia por resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, de acuerdo a la legislación penal aplicable.

También la Constitución concede acción popular para que cualquier ciudadano pueda denunciar ante la Cámara de Diputados todo hecho delictivo realizado por los servidores públicos. Así también para proceder plenamente en contra de las autoridades que establece este mismo artículo, será necesario que la Cámara de Diputados declare, por mayoría absoluta de los miembros presentes en sesión, si es procedente o no, (que es a lo que llamamos declaración de procedencia). Si la declaración es afirmativa, el servidor público inmediatamente será separado de su encargo y puesto a disposición de las autoridades penales competentes, ya sean locales o federales. Si el servidor público obtiene una sentencia absolutoria en el proceso penal que se haya instruido, podrá reanudar a sus funciones.

RESPONSABILIDAD POLÍTICA.- Es aquella que se hace valer a través del juicio político de responsabilidad, en contra de los servidores públicos mencionados en el artículo 110 Constitucional.

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. Dentro de la Administración Pública, ya sea Federal, Estatal o Municipal, esta es la consecuencia de no cumplir en cualquier forma con una obligación establecida por la Ley de la materia.

2.9. OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS (TIPOS DE OBLIGACIONES).

En sentido amplio, la palabra obligación es sinónimo de deber jurídico. Se define como el estado de necesidad jurídica en que se encuentra una persona o un conjunto de personas, de hacer o de no hacer algo.³²

³² PALLARES, Eduardo, *"Diccionario de Derecho Procesal Civil"*, 14ª. ed., Edit. Porrúa, México, 1981, p.580.

Las obligaciones impuestas a los servidores públicos de la administración son numerosas y se encuentran tanto a nivel Constitucional como Legal y Reglamental.

Dichas obligaciones se pueden dividir en dos categorías:

I. OBLIGACIONES DE CUMPLIMIENTO:

En estas se requiere de hacer algo, ya sea una acción, un trámite, una tarea, etcétera, por ejemplo:

- a. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado.
- b. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos que corresponden a su competencia.
- c. Cumplir las leyes y otras normas que determinan el manejo de recursos económicos públicos.
- d. **Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de Situación Patrimonial (Manifestación de Bienes) ante la Secretaría de la Contraloría del Estado de México, en los términos señalados por ley de la materia.**

II. OBLIGACIONES DE ABSTENCIÓN:

Son las no requieren el hacer algo para su cumplimiento, sino por el contrario requieren de la omisión de realizar un trámite, una acción, una tarea, etcétera, por ejemplo:

- a. Abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia del servicio público o implique abuso o ejercicio indebido en un empleo, cargo o comisión.
- b. Abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad.

- c. Abstenerse de ejercer las funciones de ese 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 su función.
- d. Abstenerse de disponer o autorizar de un subordinado a no asistir sin causa justificada por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año.

2.10. SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Es potestad de la autoridad administrativa la aplicación de las sanciones administrativas, así como aplicar las sanciones por aquellas infracciones que se cometan a los reglamentos gubernativos y de policía.

Por su parte, el tratadista Rafael I Martínez Morales, dice que las sanciones administrativas son: “aquellas consecuencias represivas de un ilícito, previstos en disposiciones jurídicas y cuya imposición le corresponde a la autoridad administrativa”.³³

Por otro lado, manifiesta, en cuanto a las sanciones administrativas, según su ámbito de aplicación, existen sanciones mediante las cuales la administración pública protege su organización y orden interno, es decir, su buen funcionamiento; y las utiliza para garantizar el orden social.

Todo sistema de sanciones administrativas tiene tendencia de manifestar la justicia sobre los procedimientos y la facultad sancionadora del Poder Ejecutivo.

La finalidad de la sanción, como la de la pena sigue siendo objeto de un indebido y no resuelto debate, castigo, venganza, desalentar la imitación mediante el ejemplo

³³ MARTÍNEZ MORALES, Rafael, “Op. Cit.”, pp. 223-224.

de la fuerza del Estado, atemorizar, indemnizar, proteger el interés público, reeducar, etc.

Es decir, mientras no se efectúe una adecuada sistematización de las normas relativas a las infracciones y sanciones administrativas no se logrará alcanzar un ámbito jurídico en el que impere la equidad.³⁴

2.11. CONCEPTO DE CONTRALORÍA MUNICIPAL

En estricto sentido no puede considerarse que existan en nuestro país antecedentes de la Contraloría Municipal; sin embargo, en el año de 1994, el Licenciado Ignacio Pichardo Pagaza, en aquel tiempo Gobernador del Estado Libre y Soberano de México somete a consideración de la Legislatura del Estado el proyecto de lo que de ser aprobado sería la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, en la cual se especifican las facultades del Órgano de Control denominado “Contraloría Interna Municipal”. (ver anexo 1)

Por otra parte, podemos señalar que el artículo 67 del Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, precisa lo siguiente.

“Artículo 67.- La Contraloría Municipal como órgano de control y vigilancia de la Administración Pública Municipal, tiene a su cargo el despacho de los asuntos que le encomienda la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y demás disposiciones legales aplicables.”³⁵

³⁴ *Idem*, pp. 223-224

³⁵ REGLAMENTO INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DE TLALNEPANTLA DE BAZ, ESTADO DE MÉXICO, PUBLICADO EN EL BANDO MUNICIPAL EXPEDIDO POR EL AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA DE BAZ, EL 1º DE OCTUBRE DEL AÑO 2003.

Sobre lo particular, podemos decir que la Contraloría Municipal, es el órgano de control más importante que tiene el Ayuntamiento de la cual existe un titular llamado Contralor Interno Municipal, mismo que es designado por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal y se encuentra facultado para averiguar los hechos que suceden en la administración del Municipio, comunicar los resultados de sus investigaciones, a través de auditorías practicadas a las dependencias y Entidades de la Administración Pública Municipal, al Ayuntamiento y al Presidente Municipal cuando se lo soliciten.

La Contraloría Municipal de Tlalnepantla de Baz, en este momento se encuentra seccionada en las siguientes unidades administrativas:

- 1) Subcontraloría de Responsabilidades;
- 2) Subcontraloría de Auditoría;
- 3) Subcontraloría de Transparencia y Atención Ciudadana;
- 4) Coordinación Administrativa; y,
- 5) Coordinación Jurídica.

De lo anteriormente precisado, únicamente nos referiremos a las Subcontraloría de Responsabilidades por ser necesaria para desarrollar el tema principal de nuestra investigación.

El artículo 74 del Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal de Tlalnepantla de Baz, Estado de México dice:

“Artículo 74.- Como responsable de la Subcontraloría de Responsabilidades está el Subcontralor de Responsabilidades, quien tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Representar al Contralor Municipal en los asuntos de su competencia, en los casos que se requiera su intervención;

- II. Opinar y proponer proyectos de Reglamentos, Acuerdos, Convenios, Contratos, Circulares y demás disposiciones de carácter general, relativos a la competencia de la Contraloría Municipal;
- III. Certificar los documentos de actuación que se encuentren en trámite en la Subcontraloría y los existentes en los archivos de la misma;
- IV. Llevar el registro de la presentación de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos municipales, recibiendo para ello copia fotostática del acuse de la presentación respectiva ante la Contraloría del Estado;**
- V. Brindar a los servidores públicos la asesoría que le solicite;
- VI. Instruir y resolver los procedimientos administrativos que correspondan de acuerdo con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios;
- VII. Imponer las sanciones que competan a la Contraloría Municipal, de acuerdo con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y demás disposiciones aplicables;
- VIII. Asesorar jurídicamente a la Contraloría Municipal: actuar como órgano de consulta y fijar, sistematizar y difundir los criterios de interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas que normen el funcionamiento de la misma;
- IX. Dar vista al Agente del Ministerio Público de los actos u omisiones de los servidores públicos municipales de los cuales tenga conocimiento y puedan ser constitutivos de delito;
- X. Llevar el registro y control de las empresa, proveedores y contratistas y prestadores de servicio que incurran en irregularidades derivados de los contratos que celebren con el Municipio, así como comunicar a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Municipal de los casos que sean

boletinados por la Secretaría de la Contraloría del Estado y que realicen operaciones con el Municipio;

- XI. Calificar la responsabilidad administrativa resarcitoria contenida en los pliegos preventivos de responsabilidades, confirmando, modificando o revocando, conforme a lo establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios;
- XII. Proponer al Ayuntamiento, a través de la Tesorería Municipal, la cancelación de incosteabilidad, práctica de cobro de las sanciones administrativas resarcitorias que no excedan de doscientas veces el salario mínimo vigente en la zona;
- XIII. Llevar el registro de los servidores públicos sancionados, en términos de la Ley de Responsabilidades de lo Servidores Públicos del Estado de México y Municipios;
- XIV. Recibir de acuerdo con las disposiciones aplicables, los obsequios entregados a los servidores públicos, con motivo de su cargo o comisión y registrarlos en el libro correspondiente;
- XV. Recibir, tramitar y resolver, en términos de las disposiciones aplicables, las inconformidades que se formulen con motivo de licitaciones públicas o concursos que realicen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Municipal; y,
- XVI. Las demás que señalen los ordenamientos aplicables y las que le encomiende el Contralor Municipal.”³⁶

Por lo que para el despacho de los asuntos antes precisados la Subcontraloría de Responsabilidades del Municipio de Tlalnepantla de Baz contará con las unidades administrativas que a continuación se mencionan:

- I. Departamento de Responsabilidades y Sanciones;
- II. Departamento de Situación Patrimonial; y,

³⁶ *Idem*

III. Departamento de Inconformidades.

De acuerdo a la experiencia obtenida en dicha Subcontraloría, se ha comprobado que ésta es de suma importancia para un Municipio, para llevar a cabo el control de los bienes y ganancias que tiene un servidor público y con ello tener más control en lo que se refiere a la corrupción, la cual desgraciadamente se ha hecho más notoria en nuestros días y la cual sigue adelante por los malos servidores públicos que quieren enriquecerse a costa de la necesidad del pueblo.

CAPÍTULO III. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DE MANIFESTACIÓN DE BIENES.

3.1. DIFERENCIA ENTRE PROCEDIMIENTO, PROCESO Y JUICIO

Los conceptos de procedimiento, proceso y juicio, con frecuencia suelen confundirse en la connotación jurídica y real, es por ello que analizaremos las definiciones de cada uno de estos.

3.1.1. EL PROCEDIMIENTO.

En cuanto al término procedimiento, el Diccionario Jurídico Mexicano, hace mención que deriva del latín *“procedo”, “processi”, “proceder”, “adelantarse”, “avanzar”*.

En general el procedimiento corresponde a *“procederé”* en Francés, a *“procedure”* en Inglés, *“proceura”* en Italiano y *“verfahren”* en Alemán”.¹

En el lenguaje forense esta voz se ha usado tradicionalmente como sinónimo de juicio o instrucción de una causa o proceso civil.

Procedimiento es la figura del Derecho procesal que define la serie de trámites que se ejecutan o cumplen en cada una de las fases de un proceso. También se dice que es la aglomeración o renuncia de reglas y preceptos a que debe acomodarse el curso y ejercicio de una acción, que se llama procedimiento”.

A primera vista y sin más indagaciones, se diría que el procedimiento, es la forma de actuar, es decir, las conductas que desarrolla el particular frente al Estado.

¹ *“Diccionario Jurídico Mexicano”*, Tomo P-Z, 12ª ed. Edit. Porrúa, UNAM, México, 1998, p. 2568.

Asimismo podemos precisar, que el procedimiento son las etapas necesarias para poder realizar un juicio en el que dictará sentencia un juez competente.

3.1.2. EL PROCESO.

Cipriano Gómez Lara, señala “es un instrumento para solucionar ciertos tipos de conflictiva social, es decir, se quiere ver el proceso como un instrumento de solución de la conflictiva social, el cual permite el mantenimiento de ese equilibrio de las resoluciones jurídicas contrapuestas que si chocan amenazan la paz social.” Esta autor además agrega que entendemos por proceso “un conjunto complejo de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos ajenos a la relación, a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo.”²

Por su parte al hablarnos del proceso el maestro Guillermo Colín Sánchez, dice que “deriva de procederé, cuya traducción es caminar adelante.”³

De tal guisa de ideas, se puede señalar, que el proceso es aquel conjunto de actos que llevan a cabo las partes para poder caminar o seguir hacia adelante en alguna controversia, con el fin de que la justicia les favorezca. Si no existiera este instrumento no podríamos darle solución a los conflictos sociales, por lo que tendríamos un desequilibrio en nuestra sociedad, el cual no hubiera permitido desarrollarnos jurídicamente en nuestra legislación y en la misma sociedad, asimismo no hubiese sido posible tener los avances científicos de los cuales el día de hoy gozamos. En este sentido Proceso es la institución jurídica, regulada por el Derecho procesal, mediante la cual los órganos a los que el Estado tiene encomendada la función jurisdiccional resuelven los diferentes conflictos de intereses relevantes en el plano jurídico que se producen en cualquier forma de convivencia humana.

² GOMEZ LARA, Cipriano, *“Teoría General del Proceso”*, 8ª. ed., Edit. Harla, 1990, pp. 2-13.

³ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo, *“Derecho Mexicano del Procedimiento Penal”*, 16ª ed., Edit. Porrúa, México, 1997, p. 68

3.1.3. EL JUICIO.

Respecto del término jurídico llamado juicio el diccionario jurídico mexicano, señala “proviene del latín **“indicum”**, acto de decir o mostrar el Derecho.

En términos generales la expresión juicio tiene dos grandes significados en el Derecho Procesal en sentido amplio, se le utiliza como sinónimo de procedimiento o secuencia ordenada de actos a través de los cuales se desenvuelve todo un proceso”. En un sentido más restringido, también se emplea la palabra juicio para designar sólo una etapa del proceso, la llamada precisamente de juicio y a un sólo acto, la sentencia.”⁴

Para el Jurista Carlos Arellano García, el juicio “proviene de la palabra expresión latina **“indicium”** y en su acepción forense alude al conocimiento de una causa, en la cual el juez ha de pronunciar una sentencia”.⁵

Cipriano Gómez Lara, dice “si la primera etapa del proceso es la instrucción y la segunda el juicio, hay un momento procesal entre ambas que destaca más en los procesos penales, que es el **cierre de instrucción** en la cual ya no se puede seguir postulando, ni probando, ni alegando, ya que las partes ya dieron todo lo que tenían que dar y ahora les toca recibir la sentencia, la decisión de su litigio.”⁶

De lo anterior, se puede concluir que el juicio es la valoración realizada por un juzgador, a las aportaciones presentadas por las partes en el procedimiento, realizando un análisis lógico-jurídico a una realidad social, el cual valorará si este acto es justo o injusto a través de una Ley que es la voluntad colectiva expresada y determinará si este hecho es legal o ilegal.

⁴ Diccionario Jurídico Mexicano, **“Op. Cit.”** p. 2568.

⁵ ARELLANO GARCÍA, Carlos, **“Práctica Forense Mercantil”**, 11ª. ed., Edit. Porrúa, México, 1998, p. 1.

3.2. CONCEPTO DE PROCESO ADMINISTRATIVO.

En el punto que antecede, se analizarán los conceptos generales del proceso, procedimiento y juicio, lo que aporta el sustento doctrinal que da razón a concluir que al hablar de proceso y procedimiento administrativos no sean la misma cosa.

Por lo que para el Jurisconsulto, Miguel Acosta Romero, significa “un conjunto de actos, acontecimientos, realizaciones del ser, que se suceden a través del tiempo y que mantienen entre sí determinadas relaciones que les dan unidad.”⁷

Por su parte Rafael I. Martínez Morales, define el proceso administrativo, al decir que “un proceso puede calificarse de administrativo cuando concurren cualquiera de las dos circunstancias siguientes: que una de las partes en la controversia sea la Administración Pública, o el que resuelve la controversia sea órgano de la propia Administración Pública (Tribunales Administrativos u Órganos jurisdiccionales del Poder Ejecutivo, Juntas de Conciliación y Arbitraje, por ejemplo.)⁸

Por otra parte menciona que en la doctrina existe una tendencia mayoritaria, orientada a reservar la expresión “proceso administrativo”, para aquel que se sigue ante Tribunales de lo Contencioso Administrativo y en los cuales desde luego una de las partes es la Administración Pública.⁹

Ciertamente el proceso administrativo, es el conjunto de actos exigidos por la ley; mediante un procedimiento que las partes hacen valer, dependiendo el supuesto que lo motive, es decir, el ciudadano por una parte y la autoridad administrativa por

⁶ GOMEZ LARA, Cipriano, “Derecho Procesal Civil”, 4ª. ed., Edit. Trillas, México, 1989, p. 125.

⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel “Op. Cit.”, p. 880.

⁸ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, “Op. Cit.”, p. 200.

la otra, y que tiene como finalidad obtener de parte de la autoridad competente una determinación que señale si una acción es valedera o no poniendo fin a la litis.

Para concluir con el presente punto y para esclarecer más el concepto de proceso, señalamos siete principios constitutivos de un proceso, los cuales son:

- Primer Principio.- El contenido de todo proceso es un litigio. No puede haber procesos huecos, que no tengan un litigio.
- Segundo Principio.- La finalidad de todo proceso es la de resolver o dirimir un litigio: no tiene otra finalidad. Esto quiere decir, que el proceso tiene un carácter instrumental; es un medio para solucionar litigios.
- Tercer Principio.- Todo proceso necesariamente y en sentido metafórico tiene una estructura triangular, porque en el vértice superior del triángulo está siempre el juez como autoridad estatal y en los dos vértices inferiores están dos partes con intereses contrapuestos, estando siempre estas dos sometidas al juez.
- Cuarto Principio.- Todo proceso presupone una estructura o infraestructura, o sea, implica la existencia de Tribunales organizados con jerarquías y competencias, Tribunales establecidos, que estén abiertos, es decir, que estén esperando que llegue alguien a plantear el proceso.
- Quinto Principio.- Todo proceso desde su inicio hasta su fin, tiene una serie de fases, o de etapas sucesivas en donde van operando preclusiones y

⁹ *Idem*, p. 200

caducidades, o sea, que todo proceso está dividido en etapas en su desarrollo desde su inicio hasta su fin.

- Sexto Principio.- En todo proceso debe haber principio general de impugnación. Esto es muy importante, porque resulta que los titulares de los Órganos Jurisdiccionales y los Titulares de cualquier Órgano de Autoridad son hombres y mujeres, o sea, seres falibles que pueden equivocarse; y en particular el gobernado que es el perjudicado, la víctima de esos errores, debe tener las vías abiertas para que haya una corrección, una enmienda, un remedio, esto es todo un campo de impugnación, que dará obviamente lugar a la existencia de los Recursos Procesales. Todo lo anterior estará muy relacionado con el Principio de Legalidad.
- Séptimo Principio.- El proceso tiene una serie de cargas, de posibilidades y de expectativas, que le son propias; esto quiere decir, que el proceso es a veces, una especie de juego de ajedrez, en el que las partes tienen que ser diligentes, desahogar sus cargas. Las cargas han sido definidas como obligaciones en beneficio propio, que hay que desahogar o realizar si no queremos perjudicarnos por nuestra falta de diligencia. La carga, hay que desahogarla, hay que librarnos de ella para ir avanzando en el desarrollo del proceso, y en la medida en que con mayor habilidad y destreza vayamos apartando esas piedras del camino, vamos avanzando en el desarrollo de un proceso, las cargas tienen que ver con las posibilidades y las expectativas de actuación. Si fuera dable sostener estos siete Principios, como aplicables a todo proceso jurisdiccional imaginable, allí estarían las razones fundadoras de la unidad de proceso.¹⁰

3.3. CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

¹⁰ TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, *“Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa”*, Especialización en Materia Procesal Fiscal, Guía de Estudio Módulos I, II y III, Tomo I, México, 2000, pp55-57

Como es posible observar el proceso y el procedimiento administrativo son dos conceptos fundamentales que van íntimamente ligados, pero que, sin embargo, son totalmente distintos, como lo vamos a precisar a continuación.

Para el Jurista Carlos A. Morales Pulín, define el procedimiento administrativo como el cauce jurídico de la serie de etapas, fases o periodos tendientes a concretizarse en un acto formal y materialmente administrativo. Así mismo explica, el sentido de cauce jurídico, por cuanto que se encuentra contemplado en la norma, en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El Procedimiento Administrativo es la serie de etapas, fases o periodos, por cuanto hace a los diferentes campos que puede tener este, por ejemplo:

- a) Presentación de una solicitud a la Administración Pública.
- b) Presentación de pruebas y alegatos a la Administración Pública.
- c) Emisión de la resolución por parte de la Administración Pública.
- d) Recusación de la resolución.¹¹

Por lo que hace al maestro Miguel Acosta Romero, el procedimiento administrativo lo define como “un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto. Y más adelante asevera, lo siguiente “nosotros entendemos que Procedimiento Administrativo es todo el conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo (procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sea interna o externa.¹²

Por su parte, el Maestro Rafael I. Martínez Morales, expone “el Procedimiento Administrativo es la serie coordinada de medidas tendientes a producir y ejecutar un acto administrativo.

En la Doctrina Española se da la siguiente definición: Procedimiento Administrativo es “el cauce legal que los Órganos de la Administración Pública se ven obligados

¹¹ MORALES PAULIN, Carlos. A. “*Op. Cit.*”, pp. 281-282.

¹² ACOSTA ROMERO, Miguel, “*Op. Cit.*”, p 881.

a seguir en la realización de sus funciones dentro de su competencia respectiva para producir los actos administrativos”.¹³

Por lo que hace a nuestra Legislación Estatal, esta dice que el Procedimiento Administrativo es ”la serie de trámites que realizan las Dependencias y Organismos Descentralizados de la Administración Pública Estatal o Municipal, con la finalidad de producir y en su caso, ejecutar un acto administrativo.

Respecto al concepto jurídico que estoy analizando, podemos señalar que el procedimiento es la serie de etapas, pasos, medidas establecidas debidamente en la ley, tendientes a la producción o ejecución de un acto meramente administrativo.

3.4. CLASIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

El Procedimiento Administrativo puede ser clasificado de diversas maneras; sin embargo, para poder comprender mejor dicha clasificación y por considerarla más sencilla se enfocará a la clasificación que realiza el maestro Rafael I Martínez Morales en su obra intitulada Diccionarios Jurídicos Temáticos, Derecho Administrativo y es la siguiente:

- Procedimiento Interno.- Se refiere a la creación de actos que surten sus efectos dentro del propio órgano emisor, por ejemplo, una amonestación del superior al inferior,
- Procedimiento Externo.- Es el que se realiza ante los particulares para que el acto surta sus efectos, satisfaga ciertas formalidades, o sea, ejecutado.
- Procedimiento Previo.- Son las fases necesarias para poder producir adecuadamente el acto administrativo.

¹³ MARTÍNEZ MORALES Rafael I., “*Op. Cit.*”, p. 196-197.

- Procedimiento de Ejecución.- Son las etapas que han de efectuarse para que el acto se cumpla, ya sea de manera voluntaria o mediante uso de la coacción.
- Procedimiento de Oficio.- Este se lleva a cabo por iniciativa de la autoridad administrativa en ejercicio de sus facultades, para el cumplimiento de las atribuciones del órgano y conforme a la asignación de competencias que la ley haya hecho.
- Procedimiento a Petición de Parte. En este caso, aunque ya quedó aclarado que el acto administrativo es unilateral, para que el órgano actúe legalmente se requiere que el gobernado lo solicite, ya sea porque la ley así lo prevé o porque se hace uso del derecho de petición establecido en artículo 8º Constitucional.¹⁴

La clasificación que hemos emitido, se puede encuadrar al Procedimiento Administrativo Disciplinario de manifestación de bienes, salvo mejor opinión y consideración de los expertos, estimamos que es de tipo interno, toda vez, que la Administración Pública está realizando todo un conjunto de actos, en su ámbito meramente de gestión administrativa, entre sus órganos, ejemplo de esto es la actividad de la Contraloría Interna Municipal y los servidores públicos que integran la Administración Pública, en el caso que se ejemplifica es de ámbito Municipal, sin inferir en la esfera de los particulares.

3.5. ANTECEDENTES DE LA MANIFESTACIÓN DE BIENES EN MÉXICO

Durante los años de 1978 y 1979 la Procuraduría General de la República, participó junto con la Secretaría de Gobernación en la elaboración del anteproyecto de la que en ese tiempo fue denominada Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal, así

¹⁴ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., "Op. Cit.", pp.197-198.

como de los altos funcionarios de los Estados. La misma fue aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980.

Esta legislación se aplicaba también al registro de las manifestaciones de bienes de los funcionarios de la Procuraduría General de la República. Para facilitar el trámite, la información se integró al sistema central de cómputo en 1980. En virtud de las reformas realizadas en 1982 la Oficina de Registro de Manifestación de Bienes pasó a la Secretaría de la Contraloría.

Junto con la Ley de Responsabilidades se modificó el Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia del fuero federal. En el capítulo de peculado se tomó en cuenta que el bien jurídico que se tutela al sancionarlo no es ni única ni principalmente el patrimonio del Estado sino, sobre todo, la lealtad y patriotismo en el desempeño de la función pública.

La opinión pública se había mostrado profundamente insatisfecha con el artículo 221 del Código Penal, que reducía la sanción a los responsables de peculado “si dentro de los diez días siguientes a aquel en que se descubrió el delito devolviera el reo lo sustraído”.

La devolución de lo sustraído no repara el daño ocasionado con el incumplimiento y por ello se suprimió esta disposición.

Ahora bien, la Ley en comento fue regulatoria únicamente en el Distrito Federal, y fue creada con el fin de sancionar al servidor público por la vía penal más que administrativa.

Sin embargo, no podemos dejar de reconocer que esta fue la antesala de la legislación actual en el Estado de México, ya que fue a principios de los 90's cuando ésta se perfeccionó hasta convertirse en lo que hoy conocemos como Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, comenzando a ser aplicable por todos los Municipios del Estado de México. (Ver anexo 1)

3.6. ASPECTOS GENERALES RESPECTO A LA MANIFESTACIÓN DE BIENES

La Manifestación de Bienes es la información que están obligados a presentar los servidores públicos respecto de la situación de su patrimonio, en los formatos que expide la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Con el fin de hacer más explícito este punto presentaremos una visión general, de quienes son los servidores públicos que están obligados por la legislación aplicable de la materia a cumplir dicho trámite con base a su categoría y funciones, los plazos para que la Manifestación de Bienes pueda presentarse en tiempo y forma y los tipos de Manifestación de Bienes que existen, para lo cual me permitiré reproducir algunos de los artículos relacionados al tema en comento de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Por lo que hace a los servidores públicos que tienen la obligación ya sea por categoría o por funciones de presentar la Manifestación de Bienes transcribiremos el siguiente artículo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios:

“Artículo 79.- Tienen la obligación de presentar Manifestación de Bienes ante los órganos competentes, en la forma y plazos establecidos por la presente Ley, y bajo protesta de decir verdad:

- I. Legislatura del Estado: Los Diputados, el Oficial Mayor, todo el personal de la Contaduría General de Glosa y Jefes de Departamentos hasta Directores;
- II. En el Poder Ejecutivo: los servidores públicos de la administración pública central y del sector auxiliar, desde jefes de departamento hasta los titulares de las dependencias, incluyendo al Gobernador del Estado; Notarios Públicos, Defensores de Oficio y aquellos que manejen, recauden o administren fondos y recursos estatales, municipales o federales y en la propia Secretaría todos sus servidores públicos.
En la Procuraduría General de Justicia: los Agentes del Ministerio Público, sus Secretarios, los Policías Judiciales, los Peritos, jefes de Departamento, hasta su Titular.
En los Tribunales Administrativos y del Trabajo: los Magistrados, Jueces, Representantes de Gobierno en las Juntas, Secretarías, Actuarios y Asesores Comisionados.
En los Ayuntamientos: Jefes de Departamento o sus equivalentes a la Administración Pública Estatal, Secretarios, Tesoreros, Regidores, Síndicos, Presidentes, así como todos aquellos que manejen, recauden o administren fondos o recursos estatales, municipales o federales.
- III. En el Tribunal Superior de Justicia: los Magistrados, Jueces, Secretarios Judiciales, Ejecutores y Notificadores de cualquier categoría o designación, los jefes de Departamento hasta los Titulares así como todos aquellos que manejen, recauden o administren fondos o recursos Estatales, municipales o federales.

Esta misma obligación la tendrán los servidores públicos que tengan a su cargo, una o más de las funciones siguientes:

- a) Dirección, supervisión, inspección, auditoría, seguridad, vigilancia, custodia, fiscalización, procuración y administración de justicia y readaptación social;
- b) Representación legal titular o delegada para realizar actos de dominio, de administración general o de ejercicio presupuestal;
- c) Manejo de fondos estatales o municipales;
- d) Custodia de bienes y valores;
- e) Atención o resolución de trámites directos con el público para efectuar pagos de cualquier índole para obtener licencias o autorizaciones;
- f) Adquisición o comercialización de bienes y servicios; y
- g) Efectuar pagos de cualquier índole.

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

En las mismas circunstancias, procederán además en el Poder Legislativo y Judicial y en los Ayuntamientos: así como los Tribunales Administrativos y del Trabajo, por conducto de sus respectivos Presidentes.

Asimismo deberán presentar Manifestación de Bienes los demás servidores públicos que determinen el Secretario de la Contraloría y el Procurador General de Justicia del Estado, mediante disposiciones generales debidamente motivadas y fundadas.

El servidor público que en su Manifestación de Bienes faltare a la verdad en relación con lo que es obligatorio manifestar en términos de esta ley, será

suspendido y cuando su importancia lo amerite, destituido e inhabilitado de tres meses a tres años.”

Por lo que hace a los tiempos en los que deberá realizarse el trámite y los tipos de Manifestaciones de Bienes que tiene la Administración Pública Municipal, podemos señalar el siguiente artículo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

“Artículo 80.- La Manifestación de Bienes deberá presentarse en los siguientes plazos:

- I. Dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión;
- II. Dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión del cargo; y
- III. Durante el mes de mayo de cada año.

Si transcurrido los plazos a que hacen referencia las fracciones I y III no se hubiese presentado la manifestación correspondiente, sin causa justificada se aplicará al servidor público, previa instancia sumaria que conceda garantía de audiencia al omiso o extemporáneo, una sanción pecuniaria consistente de quince días a seis meses del total del sueldo base presupuestal que tenga asignado, previniéndosele en el primer caso que de no rendir su manifestación dentro de los quince días naturales siguientes a la fecha de notificación del citatorio, será separado de su cargo, previa notificación que de este hecho haga la Secretaría al superior jerárquico o a los titulares de las dependencias o entidades, para que proceda en los términos de la Ley.

Para el caso de que se omita la Manifestación contemplada en la fracción II, la Secretaría procederá a la investigación del patrimonio del infractor en los términos del artículo 83 de esta Ley, sin perjuicio de aplicar una sanción pecuniaria consistente de quince días a seis meses del último sueldo base

presupuestal percibido por el servidor público o inhabilitarlo por un período de uno a seis años, o ambas sanciones.

Igual sanción pecuniaria se aplicará cuando la presentación de esta manifestación se haga de manera extemporánea.”

Ahora bien, por lo que hace a la fracción I del artículo inmediato anterior se refiere a la **Manifestación de Bienes por Alta**, la fracción II a la **Manifestación de Bienes por Baja** y la fracción III a la **Manifestación de Bienes Anual**

- a) **Manifestación de Bienes por Alta:** Es la que debe realizar todo el servidor público al momento de la toma de posesión del cargo.
- b) **Manifestación de Bienes por Baja:** Es la que debe realizar todo servidor público al momento de la conclusión del cargo o bien al ser objeto de algún cambio en su categoría o funciones.
- c) **Manifestación de Bienes Anual:** Es la que debe realizar todo servidor público que se encuentre obligado a dicho trámite durante el mes de mayo de cada año mientras permanezca en el cargo.

3.7. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DE MANIFESTACIÓN DE BIENES.

El Proceso y Procedimiento Administrativo, funda y vive su desarrollo en un conjunto de principios esenciales, que se encuentran contenidos en la primera parte del artículo 3º. del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que a la letra dice:

“Artículo 3.- El Procedimiento y Proceso Administrativo que regula este Código se regirán por los principios de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, gratuidad y buena fe.”

- **Principio de Legalidad.-** Es el Principio Jurídico en virtud del cual los ciudadanos y todos los Poderes Públicos están sometidos a las leyes y al Derecho. También se entiende como el requisito constitucional de todo acto administrativo.

Toda la actividad del Estado, ya sea función administrativa, jurisdiccional o legislativa, debe ajustarse a la Ley. Así, los actos de los Órganos del Poder Ejecutivo han de ser producidos conforme a disposiciones previamente emitidas por el legislador.

Sí, en términos generales, el particular puede hacer todo lo que la Ley no le prohíba, la Administración Pública solamente puede hacer lo que la Ley le permita expresamente.

Bajo otro enfoque, el Principio de Legalidad se refiere a que los actos administrativos se reputan válidos o legítimos; correspondiendo, en todo caso, al gobernado o a los medios de control, demostrar lo contrario.”¹⁵

Esta consideración es aceptada, ya que la legalidad de un acto de autoridad consiste precisamente en que se encuentre debidamente fundada y motivada conforme a Derecho.

Podemos mencionar que dicho Principio de Legalidad, rige a toda materia jurisdiccional, traducida aquélla en los diversos procedimientos

¹⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., “Op. Cit.”, p. 155.

contenciosos que se ventilan ante las autoridades judiciales propiamente dichas o bien ante órganos formalmente administrativos.

En cuanto al fundamento legal de la causa del procedimiento de autoridad, el jurista Ignacio Burgoa Orihuela, agrega que "...consiste en que los actos que originen la molestia de que habla el artículo 16 Constitucional, deben basarse en una disposición normativa general, es decir, que ésta prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, que exista una ley que lo autorice...

...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 acto autoritario de molestia, sean aquellos a que alude la disposición legal fundatoria".¹⁶

De lo anterior se concluye, que el Principio de Legalidad consiste en que, todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado conforme a la Ley de la materia, en la especie lo sería la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, asimismo deberá estar dentro de la competencia del órgano administrativo que va a realizar el acto de autoridad.

- **Principio de Sencillez.-** Este se refiere a la Simplificación Administrativa que deberá hacer la Administración Pública, ya sea Federal, Estatal o en el caso que me ocupa cada uno de los Municipios dependientes del Estado de México respecto de la realización de los trámites que elabora cada una de las Direcciones que forman parte de este.

¹⁶ *Idem*, p.155

- **Principio de Celeridad.-** Este va íntimamente ligado al Principio que antecede, toda vez que la Simplificación que la Administración Pública pueda hacer a los trámites que efectúa se verán reflejados en la carga de

trabajo, en la eficiencia y prontitud con que se resuelvan los asuntos que se realicen en cada una de las Dependencias que la conforman.

- **Principio Oficiosidad.-** Dentro del Procedimiento Administrativo del que me voy a ocupar posteriormente, este Principio, es uno de los más usuales, toda vez, que los Órganos de Control, cuando observan signos exteriores de riqueza, que además sean ostentables y considerables superiores a los ingresos que pudiera tener un servidor público, una vez que fundamente y motive el enriquecimiento ilícito, ordenará la práctica de visitas de inspección y auditorias.

Cuando estos actos requieran orden de autoridad judicial, la Contraloría Interna Municipal, hace la solicitud correspondiente, e incluso tiene la obligación de dar vista al Ministerio Público, cuando tenga la certeza de que un servidor público que se encuentre bajo su mando sea responsable de la comisión de una falta administrativa, siempre que exista la posibilidad que de esta se derive la presunta comisión de un delito.

Así mismo debe impulsar los asuntos que le compete conocer independientemente de la petición de los ciudadanos, por ejemplo, cuando en ocasiones llega a tener conocimiento a través de revistas o periódicos.

- **Principio de Eficacia.-** Que logre producir o ejecutar adecuadamente el acto, que se este señalando dentro del procedimiento administrativo.

- **Principio de Gratuidad.**- Generalmente existirá esta nota cuando se trate de trámites que deba hacer un servidor público, salvo que se trate de servicios públicos o actividades registrales, y

- **Principio de Buena Fe.**- La buena fe, tiene gran importancia en el Derecho Procesal, no tanto como en Derecho Civil; sin embargo, la norma procesal la toma en cuenta, al ser indispensable la objetividad de la autoridad que lo lleve a cabo y desde luego la integridad y honestidad con que debe conducirse el gobernado que esté gestionando el asunto de que se trate.

Para el Jurista Eduardo Pallares, la buena fe es “la convicción o creencia que una persona tiene respecto de ser el titular de un derecho, o el propietario de una cosa, o de que su conducta está ajustada a la ley. De allí que se hable de comprador de buena fe, poseedor de buena fe, de litigantes de buena fe, de tenedor de un documento de crédito con tenencia fundada en la buena fe, etc. En la mayoría de los casos, hay discrepancia entre dicha creencia o convicción y la realidad jurídica, a pesar de lo cual, la ley protege al poseedor o litigante.”¹⁷

Como es de observarse la autoridad administrativa debe actuar de buena fe, esto es, que la autoridad al aplicar la Ley, no se debe permitir que los litigantes actúen con alevosía, y con ello no permitir que el proceso se convierta en un campo de trampas donde la malicia y la mala fe triunfen constantemente.

3.8. FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DE MANIFESTACIÓN DE BIENES.

¹⁷ PALLARES, Eduardo, "Op. Cit.", p. 117.

No existe una uniformidad doctrinal por cuanto hace a la identificación y nomenclatura de las etapas que integran al Procedimiento Administrativo Disciplinario de Manifestación de Bienes, de tal forma que para que el lector del presente trabajo de titulación pueda comprender mejor nuestra investigación, señalaremos una serie de fases procesales que el litigante de esta materia deberá seguir, así como el servidor público que aplique el presente procedimiento.

Veamos cada una de las etapas que comprende el Procedimiento Administrativo Disciplinario de Manifestación de Bienes, tomando como ejemplo a la Contraloría Interna Municipal de Tlalnepantla de Baz, a fin de poder precisar con mayor claridad el desarrollo del presente punto.

- a) Oficio mediante el cual la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México solicita al Contralor Interno Municipal, inicie Procedimiento Administrativo Disciplinario de Manifestación de Bienes a los servidores públicos omisos y/o extemporáneos en la presentación de la manifestación de bienes por alta, baja o anual, anexando ficha de actualización en la cual se deberá informar periódicamente a la Secretaría antes señalada la situación que guarda cada uno de los expedientes, y un listado, mismo que contiene R.F.C., nombre, puesto y situación de cada uno de los presuntos responsables del incumplimiento de la obligación que señala la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Una vez que han sido recibidos los documentos citados anteriormente, corresponderá a la propia Contraloría Interna Municipal, integrar las causas de responsabilidad administrativa.

- b) Acuerdo de Radicación. En el cual se tiene por recibido el oficio mediante el cual la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México remite a la Contraloría Interna Municipal anexando ficha de actualización y listado mismo que contiene R.F.C., nombre, puesto y situación de cada uno

de los presuntos responsables del incumplimiento de la obligación que señala la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. En este momento procesal se acuerda que con la documental referida se forme el expediente con número de folio consecutivo de la propia Contraloría Interna Municipal y se dé inicio a la etapa de información previa, así mismo se gire oficio a la Dirección General de Servicios Administrativos del Ayuntamiento a efecto de que proporcione los datos laborales y socioeconómicos de cada uno de los servidores públicos presuntos responsables, y que se realicen las diligencias necesarias a efecto de que el Órgano de Control pueda determinar la conveniencia de iniciar o no el Procedimiento Administrativo Disciplinario.

- c) Práctica de diligencias necesarias, en las cuales se gira oficio a la Dirección General de Servicios Administrativos en el que se solicitan antecedentes laborales y socioeconómicos de los servidores públicos presuntamente responsables, anexando el listado que remite la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México a la Contraloría Interna Municipal.
- d) Una vez que la Dirección General de Servicios Administrativos remite a la Contraloría Interna Municipal la información solicitada, se elabora un acuerdo regulatorio en el que se tiene por recibida la información.
- e) En el caso de que no existan elementos suficientes para poder integrar el expediente correspondiente y con ello tampoco sea posible encuadrarle una falta administrativa al servidor público que fue señalado como omiso y/o extemporáneo por el titular de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, éste se mandará al archivo, no sin antes elaborar una resolución interlocutoria, que en la práctica se le denomina “Acuerdo de Terminación”, mismo que será notificado al titular de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, para los efectos legales a que haya lugar.

- f) Pasemos ahora a la fase de Instrucción, la cual no esta claramente identificada como tal en la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, ni tampoco por el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, toda vez que se trata de un Procedimiento Especial, el cual es dirimido por la Contraloría Interna Municipal, basándose en el procedimiento marcado por el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Una vez que se hayan establecido las causas de la falta administrativa, el Contralor Interno Municipal, ordenará se emita el acuerdo de inicio de Procedimiento Administrativo Disciplinario de Manifestación de Bienes, mismo que deberá estar perfectamente motivado y fundamentado tal y como lo requieren los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna, y se cite por los medios legales a los servidores públicos presuntos responsables, con el objeto de que en ejercicio de su Garantía de Audiencia ofrezcan pruebas en su favor y aleguen lo que a su derecho convenga, respecto de las presuntas responsabilidades administrativas que se les atribuyen y que en su oportunidad se emita la resolución correspondiente que conforme a Derecho proceda.

- g) Elaboración del citatorio de Garantía de Audiencia que con fundamento en lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 129 fracción I del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México, 59 fracción I y 60 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y 41 fracción XVIII del Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal, se le tiene por legalmente notificado al interesado la fecha y hora en la que tendrá verificativo su Garantía de Audiencia, haciéndole saber su derecho de ofrecer pruebas a su favor y alegatos, por si o por medio de defensor particular, así mismo se le apercibe que de no comparecer en la

fecha, hora y lugar precisados se le tendrá por satisfecha su Garantía de Audiencia y por perdido su derecho a ofrecer pruebas en su favor y formular alegatos en esta etapa procesal.

- h) Notificación del citatorio al presunto infractor. Esta debe ser preferentemente de manera personal y en el domicilio que remite la Dirección General de Administración en la información solicitada por la Contraloría Interna Municipal, en caso de no encontrarse el interesado en dicho domicilio o persona alguna con quien entender la notificación se podrá notificar dicho documento con el vecino más próximo, lo anterior con fundamento en lo dispuesto por los artículos 26, 27 y demás relativos y aplicables al Capítulo referente a las Notificaciones del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. En caso de negativa por parte de éste, deberá elaborarse un citatorio previo, el cual se deberá dejar pegado en lugar visible del domicilio y en el que se solicita al servidor público presuntamente infractor espere el día y hora señalados en el mismo al notificador, para entregarle el documento expedido por la autoridad. El día y hora señaladas en el citatorio previo, el notificador se presentará en el domicilio señalado como del interesado, para notificar el citatorio de Garantía de Audiencia, en caso de que nuevamente no se encuentre este ni persona alguna en el domicilio, el notificador elaborará un instructivo de notificación anexando al mismo el citatorio de Garantía de Audiencia original y dando por notificado el mismo, el cual de igual manera deberá ser pegado en lugar visible del domicilio, una vez hecho lo anterior el notificador asentará razón de todas y cada una de las circunstancias observadas en las diligencias de notificación.

Cabe hacer mención, que en la notificación a la que me estoy refiriendo no deberá mediar un término menor de cinco, ni mayor de quince días hábiles entre la fecha de notificación y la fecha de celebración de la Garantía de Audiencia, y se le deberá precisar también que desde ese momento se ponen a su disposición los autos que se encuentran en su expediente, con

el fin de llevar a cabo una defensa legal y no dejarlo en estado de indefensión.

- i) Desahogo de la Garantía de Audiencia misma que queda asentada en una acta administrativa de Garantía de Audiencia, la cual contiene:
- Lugar y fecha,
 - Personas que intervienen en la Garantía de Audiencia,
 - Autorización para el desahogo de la Garantía de Audiencia,
 - Motivo y fundamento legal de la Garantía de Audiencia,
 - Comparecencia, en donde se hace mención de los generales del servidor público,
 - Declaración del servidor público,
 - Ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas,
 - Acuerdo que realiza la Contraloría Interna por medio del cual admite o deshecha las pruebas, en caso de haberlas,
 - Alegatos,
 - Cierre del acta, la cual deberá ser firmada al margen y al calce en cada una de sus fojas por el abogado adscrito a la Contraloría Interna Municipal que desahogo la Garantía de Audiencia, por el servidor público presunto responsable, por el abogado particular en caso de haberlo y por dos testigos de asistencia, mismos que son personal adscrito a la Contraloría Interna Municipal.
- j) Una vez desahogada la Garantía de Audiencia se emite el acuerdo en el que se ordena que se agregue la misma al expediente correspondiente y visto el estado que guardan las actuaciones del mismo y toda vez que no existen diligencias ni pruebas pendientes de desahogo y que se cuenta con elementos suficientes para dictar resolución se emita ésta y se notifique al interesado, además que en su oportunidad se archive el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

- k) Etapa para resolver. La resolución se puede emitir en tres sentidos:
- Abstención, la cual se establece en el artículo 58 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y que a la letra dice: “Artículo 58.- La Secretaría y el superior jerárquico informando previamente a esta, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor, y el daño causado no exceda de doscientas veces el salario mínimo diario vigente en la capital del Estado.”
 - Absolución, se absolverá al servidor público en el supuesto contenido en el artículo
 - Sanción Pecuniaria, la cual se establece en el artículo 80 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Independientemente del sentido en que sea emitida la resolución, la Contraloría Interna Municipal concluirá definitivamente el asunto, no reservándose acción legal penal, civil, administrativa o laboral en contra del servidor público.

- l) Notificación de la resolución, si la resolución es abstención o absolución, únicamente se le notifica al interesado a través de oficio en las oficinas que ocupa la Contraloría Interna Municipal, o bien, de la misma forma que se le notificó el citatorio de Garantía de Audiencia, anexándole en ambos casos copia simple de la resolución. También se le notificará la resolución a la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México anexando copia de la misma a la ficha de actualización.

En caso de ser sanción pecuniaria se notificará primeramente al interesado de la misma forma en que se le había notificado las otras actuaciones y una vez transcurridos quince días hábiles contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación, esto con el fin de que, en caso de inconformidad, el servidor público tenga a salvo su derecho de interponer el recurso que considere procedente. Una vez transcurrido el término de Ley se girará oficios de notificación al Presidente Municipal, a la Dirección General de Servicios Administrativos, a la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, con el objeto de que inscriban la sanción pecuniaria en su registro y a la Tesorería Municipal para que proceda a la ejecución de la resolución.

- m) Se archiva el expediente como total y definitivamente concluido, haciendo la anotación en el Libro de Gobierno correspondiente

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE REFORMA DEL ARTÍCULO 80 PÁRRAFO CUARTO DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS.

Para el buen desarrollo del presente capítulo es necesario que realicemos una exposición de motivos que fundamente la importancia de la inclusión de un tabulador que regule la aplicación de las sanciones a que son acreedores los servidores públicos que incumplan de cualquier forma la obligación de presentar la Manifestación de Bienes que les señala la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios y con ello tener una mayor certeza y seguridad jurídica.

4.1. SITUACIÓN ACTUAL RESPECTO A LA OBLIGACIÓN DE PRESENTAR LA MANIFESTACIÓN DE BIENES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE MÉXICO

La principal razón que me motivó para la elaboración del presente trabajo, es la experiencia laboral que se ha tenido en el área de la Contraloría Interna Municipal, y por la cual, he observado la necesidad primordial de implementar un tabulador que regule y establezca con certeza jurídica la aplicación de las sanciones a los servidores públicos omisos y/o extemporáneos en la presentación de la Manifestación de Bienes, toda vez que actualmente la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios no es precisa en ese sentido, ya que deja al arbitrio del Contralor Municipal la aplicación de dichas sanciones sin un tabulador que prevea tal situación.

Como se menciona con anterioridad, en base a la experiencia obtenida, me pude dar cuenta de la injusta aplicación de las sanciones en cuanto a esta obligación, ya

que en repetidas ocasiones se sancionó a los servidores públicos de manera arbitraria y por cuestiones de tipo personal, lo cual en mi opinión es una situación tanto injusta como inadecuada, pero sobre todo, ilegal e inconstitucional.

Es por estas razones y con el único objetivo de evitar la indebida aplicación de las sanciones, en caso de incumplimiento de dicha obligación de presentar la manifestación debida, por lo que, se propone la implementación de un tabulador en el que se especifica en qué casos se aplicará una determinada sanción, misma que será medida en días de salario base presupuestal.

4.2. FALTA DE INFORMACIÓN A LOS SERVIDORES PÚBLICOS SOBRE SU OBLIGACIÓN DE PRESENTAR MANIFESTACIÓN DE BIENES

Un factor importante para el incumplimiento de los servidores públicos de presentar Manifestación de Bienes es la falta de información sobre la misma.

Como se ha mencionado en el desarrollo del presente trabajo, los servidores públicos tienen obligación de presentar Manifestación de Bienes en atención a dos situaciones:

A) EN RAZÓN A SU CATEGORÍA:

Tienen la obligación de presentar Manifestación de Bienes ante los órganos competentes, en la forma y plazos establecidos por la presente Ley, y bajo protesta de decir verdad:

- I. Legislatura del Estado: Los Diputados, el Oficial Mayor, todo el personal de la Contaduría General de Glosa y Jefes de Departamentos hasta Directores;
- II. En el Poder Ejecutivo: los servidores públicos de la administración pública central y del sector auxiliar, desde jefes de departamento

hasta los titulares de las dependencias, incluyendo al Gobernador del Estado; Notarios Públicos, Defensores de Oficio y aquellos que manejen, recauden o administren fondos y recursos estatales, municipales o federales y en la propia Secretaría todos sus servidores públicos.

En la Procuraduría General de Justicia: los Agentes del Ministerio Público, sus Secretarios, los Policías Judiciales, los Peritos, jefes de Departamento, hasta su Titular.

En los Tribunales Administrativos y del Trabajo: los Magistrados, Jueces, Representantes de Gobierno en las Juntas, Secretarías, Actuarios y Asesores Comisionados.

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

- III. En el Tribunal Superior de Justicia: los Magistrados, Jueces, Secretarios Judiciales, Ejecutores y Notificadores de cualquier categoría o designación, los jefes de Departamento hasta los Titulares así como todos aquellos que manejen, recauden o administren fondos o recursos Estatales, municipales o federales.

B) EN RAZÓN A SUS FUNCIONES:

Esta misma obligación la tendrán los servidores públicos que tengan a su cargo, una o más de las funciones siguientes:

- a) Dirección, supervisión, inspección, auditoria, seguridad, vigilancia, custodia, fiscalización, procuración y administración de justicia y readaptación social;
- b) Representación legal titular o delegada para realizar actos de dominio, de administración general o de ejercicio presupuestal;

- c) Manejo de fondos estatales o municipales;
- d) Custodia de bienes y valores;
- e) Atención o resolución de trámites directos con el público para efectuar pagos de cualquier índole para obtener licencias o autorizaciones;
- f) Adquisición o comercialización de bienes y servicios; y
- g) Efectuar pagos de cualquier índole.

Sin embargo, cuando un servidor público ingresa a laborar a un determinado Ayuntamiento, éste no es informado sobre su obligación de presentar Manifestación de Bienes, ni tampoco se les explican los tipos de ésta, los plazos para presentarla, las consecuencias de una omisión o de una extemporaneidad, a dónde deben acudir en caso de alguna duda, o incluso apoyarlos en el llenado de este documento; debido a lo anterior, es que se da en gran medida el incumplimiento de la presentación de dicha Manifestación de Bienes.

Esta situación, desde la óptica de nuestra propuesta, podría ser subsanada con la implementación de algunos mecanismos informativos por parte del personal de la Contraloría Interna Municipal, tales como la elaboración de folletos, letreros, así como por medio de cursos y talleres impartidos por el personal de dicha área, de esta forma, tendríamos un menor porcentaje de servidores públicos que incumplan en la presentación de dicha obligación, y como consecuencia de ello un índice más bajo de sanciones impuestas por esta causa.

4.3. PORCENTAJE DE SANCIONES APLICADAS INJUSTAMENTE A SERVIDORES PÚBLICOS DEBIDO AL INCUMPLIMIENTO DE LA PRESENTACIÓN DE MANIFESTACIÓN DE BIENES

En el transcurso de mi desempeño como servidor público de la Contraloría Interna Municipal del H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, me pude percatar de la

injusta aplicación de las sanciones derivadas de la omisión y/o extemporaneidad en la presentación de la Manifestación de Bienes, ya que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, establece que la sanción por el incumplimiento de esta obligación va de quince días a seis meses de salario base presupuestal; sin embargo, al no ser ésta lo suficientemente específica, deja al arbitrio del Contralor Interno Municipal la aplicación de la sanción; es decir, que se deja un margen excesivamente amplio para que a criterio del citado funcionario, se aplique una determinada sanción.

Con base a lo anterior, podemos dar testimonio de que en la mayoría de los casos de omisión y/o extemporaneidad en la presentación de la citada Manifestación de Bienes, la sanción impuesta no es justa, sino que se sanciona en atención a amistades, favores personales y otras muchas situaciones que no se apegan a Derecho.

En mi opinión, no es válida la aplicación de una sanción en atención a lo expuesto en líneas anteriores, como tampoco es justo que un servidor público, que cuenta con una jerarquía menor, por citar un ejemplo, un policía sea de tránsito o de seguridad pública, se le imponga una sanción más enérgica que a un servidor público de alto rango como es un Director General, el cual cuenta con ingresos mucho más elevados que cualquier servidor público de menor jerarquía; también podemos hacer mención, que en muchas de las ocasiones, cuando se trata de un procedimiento en donde el servidor público implicado es una persona de alta jerarquía, no se le impone sanción alguna o incluso se realiza el acuerdo de terminación, supuestamente por no contar con los elementos necesarios para realizar el acuerdo de inicio de procedimiento, aunque ello podría ser materia de un estudio diverso.

4.4. BENEFICIOS OBTENIDOS CON LA IMPLEMENTACIÓN DE UN TABULADOR QUE REGULE ESPECIFICAMENTE LA SANCIÓN A UNA ACCIÓN U OMISIÓN EN PARTICULAR

Los beneficios que se obtendrían al llevar a cabo mi propuesta, van encaminados tanto a la sociedad como a los servidores públicos, mismos que se encuentran obligados al cumplimiento de la presentación de la Manifestación de Bienes, ya que si el Ayuntamiento, en concreto el órgano del Control Municipal como ente sancionador, aplicara de forma justa las sanciones en cuanto a este trámite, los servidores públicos no se verían afectados en sus derechos y sobre todo en su economía, al ser sancionados por la omisión y/o extemporaneidad en la presentación de la mencionada Manifestación de Bienes y por lo tanto no saldrían a las calles en el caso de los elementos de seguridad pública y tránsito por citar un ejemplo a tratar de obtener de una u otra forma algún tipo de beneficio económico adicional a sus ingresos y en el caso de algunos otros servidores públicos no aceptarían y mucho menos solicitarían dádivas a los ciudadanos por la realización de algún trámite administrativo.

Ahora bien, lo antes expuesto se refiere únicamente a las injustas sanciones económicas a que son acreedores los servidores públicos; sin embargo no debemos pasar inadvertidos los otros muchos aspectos que se ven afectados tales como las destituciones, inhabilitaciones e incluso los despidos que por tales situaciones se generan, es en ese sentido que cobra mayor importancia la inclusión del referido tabulador de sanciones en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, ya que es indispensable que estos tengan una mayor certeza y seguridad jurídica.

Una vez expuesto lo anterior y que hemos concluido el presente trabajo de investigación procederemos a exponer nuestra propuesta, la cual se refiere específicamente a limitar la facultad que tiene el Contralor Interno Municipal de sancionar al servidor público que sea omiso y/o extemporáneo en su obligación de presentar en tiempo y forma su Manifestación de Bienes.

Para lo cual me permitiré establecer un tabulador respecto a la sanciones cuantificándolas en días de salario mínimo.

Lo anterior derivado de la falta de claridad de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, la cual deja a criterio del Contralor Interno Municipal la cuantía de la sanción que amerite el caso concreto.

En mi opinión, esta situación no es apegada a Derecho, ya que se podría dar el caso de que el Contralor Interno Municipal cometa injusticias o arbitrariedades en perjuicio del servidor público, al confundir su función con asuntos de carácter personal.

En este orden de ideas mi propuesta es la siguiente:

El artículo a reformarse establece:

“Artículo 80.- La Manifestación de Bienes deberá presentarse en los siguientes plazos:

- I. Dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión;
- II. Dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión del cargo; y
- III. Durante el mes de mayo de cada año.

Si transcurridos los plazos a que hacen referencia las fracciones I y III no se hubiese presentado la Manifestación correspondiente, sin causa justificada se aplicará al servidor público, previa instancia sumaria que conceda garantía de audiencia al omiso o extemporáneo, una sanción pecuniaria consistente de quince días a seis meses del total del sueldo base presupuestal que tenga asignado, previniéndosele en el primer caso que de no rendir su manifestación dentro de los quince días naturales siguientes a la fecha de notificación del citatorio, será separado de su cargo, previa notificación que de este hecho haga la Secretaría al superior jerárquico o a los titulares de las dependencias o entidades, para que proceda en los términos de la Ley.

Para el caso de que se omita la Manifestación contemplada en la fracción II, la Secretaría procederá a la investigación del patrimonio del infractor en los términos del artículo 83 de esta Ley, sin perjuicio de aplicar una sanción pecuniaria consistente de quince días a seis meses del último sueldo base presupuestal percibido por el servidor público o inhabilitarlo por un período de uno a seis años, o ambas sanciones.

Igual sanción pecuniaria se aplicará cuando la presentación de esta manifestación se haga de manera extemporánea”.

El artículo a reformarse debe establecer:

Artículo 80.- La Manifestación de Bienes deberá presentarse en los siguientes plazos:

- I. Dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión;
- II. Dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión del cargo; y
- III. Durante el mes de mayo de cada año.

Si transcurrido los plazos a que hacen referencia las fracciones **antes referidas** no se hubiese presentado la Manifestación correspondiente, sin causa justificada se aplicará al servidor público, previa instancia sumaria que conceda garantía de audiencia, **según sea el caso concreto las siguientes sanciones:**

- 1.- **En cuanto a los servidores públicos que presenten en forma extemporánea su Manifestación de Bienes, se impondrá:**
 - a) **Extemporáneo que comparece: Abstención si es la primera vez que incumple; sin embargo, la Contraloría Interna Municipal deberá inscribir la abstención en el expediente personal del servidor público y en el registro**

correspondiente, dicha inscripción servirá a la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México como antecedente del incumplimiento de la referida obligación;

- b) Extemporáneo que comparece y es reincidente: Sanción de quince días del sueldo base presupuestal mensual que tenga asignado;
- c) Extemporáneo que no comparece y no es reincidente: Sanción de veinte días del sueldo base presupuestal mensual que tenga asignado;
- d) Extemporáneo que no comparece y es reincidente: Sanción de treinta días de salario base presupuestal mensual que tenga asignado;

2.- En cuanto a los servidores públicos que sean omisos de presentar su Manifestación de Bienes, se impondrá:

- a) Omiso que comparece: Abstención si es la primera vez que incumple; sin embargo, la Contraloría Interna Municipal deberá inscribir la abstención en el expediente personal del servidor público y en el registro correspondiente, dicha inscripción servirá a la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México como antecedente del incumplimiento de la referida obligación;
- b) Omiso que comparece y es reincidente: Sanción de veinte días del sueldo base presupuestal mensual que tenga asignado;
- c) Omiso que no comparece: Sanción de treinta días del sueldo base presupuestal mensual que tenga asignado;
- d) Omiso que no comparece y es reincidente: Sanción de cuarenta y cinco días de salario base presupuestal mensual que tenga asignado;

En caso de que se demuestre durante el Procedimiento Administrativo Disciplinario de Manifestación de Bienes el enriquecimiento ilícito del servidor público se le impondrá una sanción de tres a seis meses de salario base presupuestal mensual que tenga asignado dependiendo la cuantía del enriquecimiento y además la Contraloría Interna Municipal dará vista al Ministerio Público para que se inicie Averiguación Previa con el fin de investigar la probable responsabilidad penal en la que haya incurrido el servidor público.

Previniéndosele en el caso de la Manifestación de Bienes por Alta señalada en el numeral 80 fracc. I., que de no rendir su manifestación dentro de los quince días naturales siguientes a la fecha de notificación del citatorio, será separado de su cargo, previa notificación que de este hecho haga la Secretaría al superior jerárquico o a los titulares de las dependencias o entidades, para que proceda en los términos de la Ley.

Para el caso de que se omita la Manifestación de Bienes por Baja señalada en el numeral 80 fracc. II, la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, procederá a la investigación del patrimonio del infractor en los términos del artículo 83 de esta Ley, sin perjuicio de aplicar las sanciones pecuniarias señaladas en los incisos anteriores.

CONCLUSIONES

1.- En 1982 surge un programa de Renovación Moral; en el cual el Gobierno Federal buscaba reunir una serie de respuestas que la misma sociedad exigía, buscando introducir un comportamiento adecuado, tanto para el servidor público como para la Institución a la que pertenecía, debiéndose basar en una mejor eficacia, honradez, lealtad, imparcialidad y sobre todo legitimidad en la acción propia de la Administración Pública, llevando con ella a una transparente acción del Gobierno, y así, pudiendo evitar cualquier acto de corrupción, disminuyendo los índices de infracciones y por ende de persecución y sanción de aquéllos servidores públicos que cometieran cualquier acto ilícito, pero sobre todo no quedando impunes estos.

La Renovación Moral en la actualidad sería un principio básico, para que la sociedad vuelva a creer en las Instituciones de Gobierno, así como de su gente, brindando lo mejor de estos y provocando un Gobierno funcional y honesto.

2.- Hablar de responsabilidad de los servidores públicos, es hablar de lo que en la actualidad carecen algunos, ya que responsabilidad como se analizó anteriormente, corresponde a responder de algo o de alguien y esto no es más que la utopía para algunos que no tienen ni el conocimiento de lo que es ser servidor público del Gobierno Municipal.

Es importante aclarar que los deberes de responsabilidad (honradez, lealtad, legalidad, imparcialidad y eficiencia) no son más que aquellos conceptos establecidos que constituyen lo que llamaríamos Código de Conducta y cuyo incumplimiento daría lugar a un procedimiento y a la consecución de las sanciones correspondientes.

Es importante destacar que debemos contar no solo con un gobierno honesto, sino que, partiendo de éste, se debe promover en conjunto con la sociedad, una conciencia de intereses públicos, provocando así una conducta social honesta. Así mismo, esta conciencia y la conducta honesta de los gobernantes son fuente de legitimidad y respeto en el ejercicio del poder público.

3.- En este contexto, debemos tener clara la importancia que tiene la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México como Órgano de Control y Vigilancia, ya que es aquél que tiene a su cargo las operaciones para un adecuado manejo y aplicación de los recursos en forma eficiente, eficaz y honesta. Se debe realizar un esfuerzo adicional para que la entrega de una Administración sea clara, buena y transparente.

Tal es el caso, que la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, ha permitido a la Administración Pública tanto Estatal como Municipal contar con un instrumento operativo que por medio de sistemas de control, como las Contralorías Internas, Auditorías Externas, Auditorías Gubernamentales, puedan asegurar un eficiente y honesto manejo de los recursos del Municipio, es decir, que a través de estos sistemas se fortalezca la fiscalización y vigilancia de los servidores públicos en el desempeño de su trabajo.

Con este carácter de instancia coordinadora, provocaría que todas las Dependencias y Entidades Públicas Estatales y Municipales, supervisen con sus propios mecanismos o sistemas de control la eficiencia, honestidad y eficacia en la ejecución de sus funciones; por tanto, se deberían establecer criterios uniformes para lograr avances en materia de presentación de Manifestación de Bienes, dentro de la Administración Pública.

Los resultados de dicho control interno deberán de tener un enfoque constructivo y a la vez sancionador. Este tipo de control, se podría dividir en dos tipos, el preventivo y el correctivo:

En el preventivo, se generaría un tipo de información que permitiera adoptar cualquier medida para evitar ineficiencias, fugas, conductas e irregularidades de los servidores públicos.

En el correctivo, se podría disponer de instrumentos de comprobación idóneos para evitar cualquier irregularidad.

4.- El Registro de Situación Patrimonial o Manifestación de Bienes, podríamos decir que, es absolutamente indispensable contar con los datos que la declaración pueda arrojar y así, poder tener un punto de comparación que

ayude a eliminar el enriquecimiento ilícito, el ejercicio indebido de los servidores públicos, o bien, el ejercicio abusivo de funciones; delitos que evidentemente se pueden detectar con el registro de Manifestación de Bienes.

5.- Independientemente de que la experiencia laboral nos ha demostrado la gran utilidad de la Manifestación de Bienes de los Servidores Públicos, su regulación dentro de la Legislación Estatal y Municipal, ha tenido una evolución notoria, ya que como podemos observar, en los últimos años se ha creado toda una estructura jurídica que norma esta situación administrativa:

A) Precisa el nivel del servidor público que deba declarar su situación patrimonial, incluyendo que, dependiendo del nivel jerárquico, la declaración se hace necesaria, o ya sea, que por medio de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México se pueda determinar mediante acuerdos generales que otros servidores que no están contemplados en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios tengan obligación de declarar su patrimonio.

B) El seguimiento anual de las modificaciones que pueda sufrir la situación patrimonial de los servidores públicos, hará más expedita la práctica de medidas correctivas y la aplicación de las sanciones.

6.- La Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México también tiene a su cargo el seguimiento de practicar visitas y auditorias cuando así lo considere necesario; es decir, cuando se encuentre frente a signos externos que hagan presumir un enriquecimiento dudoso; por lo que sería conveniente realizar estas prácticas obligatoriamente sin la necesidad de dar pauta a que se cometan irregularidades, o bien, definitivamente limitarse a desarrollarlas y sólo poder exigir que dicho servidor público explique y justifique por medio de documentos y pruebas que acrediten la procedencia de sus recursos.

7.- Nuestra propuesta, está enfocada básicamente, a precisar la facultad que tiene el Contralor Interno Municipal de sancionar al servidor público que sea

omiso y/o extemporáneo en su obligación de presentar en tiempo y forma su Manifestación de Bienes.

- 8.- Para lograr lo anterior, es necesario que establezcamos un tabulador respecto a las sanciones pecuniarias, cuantificándolas en días de salario base presupuestal mensual.
- 9.- La referida propuesta es derivada de la falta de claridad del artículo 80 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, el cual faculta al Contralor Interno Municipal determinar la cuantía de la sanción pecuniaria que amerite el caso concreto.
- 10.- En mi opinión, esta situación no es apegada a Derecho, ya que se podría dar el caso de que el Contralor Interno Municipal cometa injusticias o arbitrariedades en perjuicio de un servidor público, al confundir su función con asuntos de carácter personal.

Debido a lo señalado en el párrafo que antecede es que el objetivo principal del presente trabajo se enfoca, en lograr una mayor transparencia en la aplicación de las sanciones a aquellos servidores públicos omisos y/o extemporáneos en la presentación de la Manifestación de Bienes.

Lo anterior se logrará mediante la reforma del artículo 80 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, con la implementación de un tabulador, el cual regule o fije parámetros de sanciones por la omisión o la extemporaneidad en la presentación de la Manifestación de Bienes en cualquiera de sus modalidades (alta, baja o anual).

Ahora bien, cabe señalar, que todos y cada uno de los servidores públicos que conforman las Dependencias y Entidades del Estado y Municipios, junto con la sociedad en la que se desenvuelvan sean de una clara y transparente lealtad, para comprometerse a establecer un México mejor y sobre todo honesto; a través de instrumentos de control como el Registro Patrimonial y las Auditorías Gubernamentales por los que deberían empezar a proyectarse como verdaderos servidores públicos.

Toluca de Lerdo, México, a
18 de julio de 1994

CC. DIPUTADOS SECRETARIOS DE LA H. LEGISLATURA DEL ESTADO

En uso de las facultades que me confieren los Artículos 59, Fracción II y 88 fracción I, de la Constitución Política Local, me permito someter a la consideración de esta Honorable Legislatura, por el digno conducto de ustedes, la presente iniciativa de Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, la que se fundamenta en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En la toma de protesta como Gobernador del Estado, expresé ante esta H. Soberanía, el Código con el que me propuse gobernar, se inspira en el espíritu republicano y austero de los liberales Juaristas, para actuar con absoluta honradez y exigirla a mis colaboradores.

Por otra parte, manifesté mi respeto absoluto al Poder Legislativo y al Poder Judicial, así mismo reiteré mi convicción democrática a los Ayuntamientos de los Municipios del Estado, solicitándoles a dichos Ayuntamientos me ayudaran a gobernar con justicia.

En mi primer Informe de Gobierno, manifesté también a esa Honorable Soberanía entre otras de las acciones del Gobierno a mi cargo, la configuración de un Código de Conducta para la administración, que se basará en la honestidad de los servidores públicos, la austeridad en el Gobierno que presido y el fortalecimiento del control interno en la propia administración; esto último a través de la Creación de la Secretaría de la Contraloría, que anteriormente me permití sujetar a la aprobación de vuestra Soberanía.

Cabe destacar, que el Gobierno a mi cargo, mediante una vinculación estrecha con las políticas nacionales, ha venido coordinando acciones con el Gobierno Federal, particularmente a través del Convenio Único de Desarrollo, que propende a la descentralización de la vida nacional, impulsando el desarrollo regional del Estado y el fortalecimiento de sus Municipios.

Así también, recientemente en esta Administración que presido, se concentraron acciones con la Federación para el fortalecimiento de los sistemas de control y evaluación, y en el mismo contexto para los mismos efectos, con algunos de los Municipios de la Entidad.

En este esquema las acciones de coordinación, emprendidas requieren del Gobierno que me honro en presidir, en renovar los sistemas y mecanismos de control vigentes, que los hagan más congruentes con los existentes en la esfera Federal. Ello permitirá por una parte, facilitar el cumplimiento de las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría, en el control y fiscalización del Gasto Público Estatal y por la otra, el mejor desempeño de las acciones de coordinación que se han venido instrumentando para la vigilancia del gasto concertado y convenido con la Federación y con nuestros Municipios que se traduzca en un control más adecuado y definido de las responsabilidades de los servidores públicos del Estado y Municipios.

La iniciativa que se presenta a vuestra Soberanía, se conforma de seis títulos con sus correspondientes capítulos y se ocupa de regular las responsabilidades en el servicio público, particularmente las de naturaleza política y administrativa, remitiendo respecto a las responsabilidades del orden Penal o Civil o a las Leyes de la materia.

En su Título Primero, se establece el objeto de la Ley y las materias que regulan, 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 la 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 incurrir 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 la vía administrativa, para destinarlos a los fines de Gobierno al que están afectados de origen.

En su Título Segundo, se regulan con más amplitud las causas de responsabilidad política y el procedimiento del Juicio Político, particularmente este último, consignando en su capitulado normas de carácter sustantivo y adjetivo o procesal, que definen su distinción con respecto al antejuicio o declaración de procedencia por responsabilidad penal de los servidores públicos con fuero, que en la Ley vigente se confunden, sin considerar que el primero constituye un auténtico juicio, se juzga y se condena en tanto que el otro, o sea el antejuicio, sólo se instaura para retirar el fuero o protección constitucional de ciertos servidores, como inmunidad relativa en razón de sus funciones, para sujetarlos a las Leyes y Tribunales Penales del orden común, sin prejuzgar sobre las conductas relativas.

En estos apartados, sobre juicio político y declaración de procedencia o antejuicio, se incluyen algunos principios de orden sustantivo, regulando con más amplitud los procedimientos ante la Legislatura del Estado, mismos que se considera sugerir como adecuación en lo conducente a los procedimientos relativos que al respecto se regulan, en el Capítulo XIV, denominado <De la Substanciación de las Acusaciones contra los Funcionarios que gozan del fuero Constitucional>, en la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

En el Título Tercero, particular relevancia representa 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 que ahora los órganos competentes serán los de 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.

En efecto, si bien es cierto que el artículo 38-Bis de la Ley Orgánica citada, establece el perfil de atribuciones de la Secretaría de la Contraloría, también lo es que por lo que toca al control de responsabilidades de los servidores públicos, se le presentan sumamente

imitadas, toda vez que el poder disciplinario o sancionador queda reservado en la Ley de Responsabilidades vigente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.

En estos términos y en un esquema modernizador más adecuado a la Legislación Estatal, se pretende constituir a la Secretaría de la Contraloría como Órgano aplicador de la Ley en el campo de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, radicando el poder disciplinario en los órganos de la propia administración, conservando la corresponsabilidad que en esta materia deben tener las dependencias de la Administración Pública respecto de sus propios servidores y aquella que les corresponde en su carácter de coordinadoras de sector, respecto de los servidores de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos que les resultan coordinados que podrán conocer e investigar a través de sus Órganos de Control Interno. Para tal fin, se delimitan competencias atendiendo a la naturaleza de las sanciones, pero reservando el campo de actuación de la Secretaría de la Contraloría como dependencia globalizadora en los asuntos que revistan gravedad y trascendencia.

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 conceptualizada como sanción económica, y las de naturaleza expulsivas o depurativas como la destitución o 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

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel, **“Teoría General del Derecho Administrativo”**, 15ª. ed., Edit. Porrúa, México, 2000.
- 2.- ARELLANO GARCÍA, Carlos, **“Práctica Forense Mercantil”**, 11ª. ed., Edit. Porrúa, México, 1998.
- 3.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, **“Derecho Constitucional Mexicano”**, 10ª. ed., Edit. Porrúa, México, 1996.
- 4.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, **“Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo”**, 4ª. ed., Edit. Porrúa, México, 1996.
- 5.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, **“Las Garantías Individuales”**, 19ª. ed., Edit. Porrúa, México, 1985.
- 6.- COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo, **“Derecho Mexicano del Procedimiento Penal”**, 16ª. ed., Edit. Porrúa, México, 1997.
- 7.- DE PINA VARA, Rafael **“Diccionario de Derecho”**, 11ª. ed., Edit. Porrúa, México, 1983.
- 8.- **“Diccionario Jurídico Mexicano”**, Tomo P-Z, 12ª. ed., Edit. Porrúa-UNAM, México 1998.
- 9.- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, **“Filosofía del Derecho”**, 8ª. ed., Edit. Porrúa, México, 1996.
- 10.- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, **“Introducción al Estudio del Derecho”**, 36ª. ed., Edit. Porrúa, México, 1984.
- 11.- GARCÍA OVIEDO, Carlos, **“Derecho Administrativo”**, 4ª. ed., Edit. Eisa, Madrid, España, 1957.
- 12.- GÓMEZ LARA, Cipriano, **“Derecho Procesal Civil”**, 4ª. ed., Edit. Trillas, México, 1989.
- 13.- GÓMEZ LARA, Cipriano, **“Teoría General del Proceso”**, 8ª. ed., Edit. Harla, México, 1990.
- 14.- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., **“Diccionarios Jurídicos Temáticos de Derecho Administrativo”**, Vol. 3, 8ª. ed., Edit. Harla, México, 1997.

- 15.- MORALES PAULÍN, Carlos A. **“El Proceso Administrativo Público”**, 1ª. ed., Edit. Porrúa, México, 1999.
- 16.- PALLARES, Eduardo, **“Diccionario de Derecho Procesal Civil”**, 14ª. ed., Edit. Porrúa, México, 1981.
- 17.- PEREZ-NIETO CASTRO, Leonel, **“Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional”**, 2ª. ed., Edit. Porrúa, México, 1976.
- 18.- QUINTANA ROLDAN, Carlos Francisco, **“Derecho Municipal”**, 4ª. ed., Edit. Porrúa, México.
- 19.- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, **“Diccionario de la Lengua Española”**, Tomo I, 20ª. ed., Edit. Espasa-Calpe, Madrid, España, 1984.
- 20.- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, **“Diccionario de la Lengua Española”**, Tomo II, 20ª. ed., Edit. Espasa-Calpe, Madrid, España, 1984.
- 21.- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando y Otros, **“Diccionario Jurídico Mexicano”**, Tomo D-H, 2ª. ed., Edit. Porrúa-UNAM, México, 1987.
- 22.- TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, **“Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa”**, Especialización en Materia Procesal Fiscal, Guía de Estudio Módulos I, II y III, Tomo I, México, 2000.

LEGISLACIÓN

- 1.- Código Civil para el Estado de México, Edit. Ediciones Fiscales Isef., México, 2005.
- 2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Sista, México, 2005.
- 3.- Bando Municipal del H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, Estado de México
- 4.- Prontuario Fiscal de la Federación 2005, ***“Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México”***, Edit. Gobierno del Estado de México.
- 5.- Prontuario Fiscal de la Federación 2005, ***“Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios”***, Edit. Gobierno del Estado de México.

- 6.- Prontuario Fiscal de la Federación 2005, "*Ley Orgánica Municipal del Estado de México*", Edit. Gobierno del Estado de México.
- 7.- Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, **publicado en el Bando Municipal expedido por el Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz el 1^a de octubre del 2003.**

HEMEROGRAFÍA

- 1.- Actas de Cabildo de Tlaxcala, 1547-1567, Publicación del Archivo general de la Nación y el Instituto Tlaxcalteca de la Cultura, 1985, P. III, (Preámbulo)