



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**SECRETARÍA DE CONTROL Y EVALUACIÓN COMO ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DEL MUNICIPIO DE CORREGIDORA; AUTONOMÍA, GESTIÓN Y TOMA DE DECISIONES.**

**TESIS**

**QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER EL GRADO DE**

**MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

**PRESENTA**

**LIC. ADRIÁN GONZÁLEZ CHAPARRO**

**DIRIGIDO POR**

**DRA. LIDUVINA PÉREZ OLVERA**

**CENTRO UNIVERSITARIO**

**QUERÉTARO, QRO.**

**DICIEMBRE DE 2023**



Universidad Autónoma de Querétaro

Facultad de Derecho

La presente obra está bajo la licencia:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>



CC BY-NC-ND 4.0 DEED

Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

### Usted es libre de:

**Compartir** — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

La licenciante no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia

### Bajo los siguientes términos:



**Atribución** — Usted debe dar [crédito de manera adecuada](#), brindar un enlace a la licencia, e [indicar si se han realizado cambios](#). Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.



**NoComercial** — Usted no puede hacer uso del material con [propósitos comerciales](#).



**SinDerivadas** — Si [remezcla, transforma o crea a partir](#) del material, no podrá distribuir el material modificado.

**No hay restricciones adicionales** — No puede aplicar términos legales ni [medidas tecnológicas](#) que restrinjan legalmente a otras a hacer cualquier uso permitido por la licencia.

### Avisos:

No tiene que cumplir con la licencia para elementos del material en el dominio público o cuando su uso esté permitido por una [excepción o limitación](#) aplicable.

No se dan garantías. La licencia podría no darle todos los permisos que necesita para el uso que tenga previsto. Por ejemplo, otros derechos como [publicidad, privacidad, o derechos morales](#) pueden limitar la forma en que utilice el material.

Maestría en Administración Pública

**Secretaría de Control y Evaluación como Órgano Interno de Control del Municipio de  
Corregidora; Autonomía, gestión y toma de decisiones.**

Opción de titulación

**Tesis**

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de Maestro en Administración Pública.

Presenta:

**Lic. Adrián González Chaparro**

Dirigido por:

Dra. Liduvina Pérez Olvera

Nombre del Sinodal

Presidente

\_\_\_\_\_  
Firma

Nombre del Sinodal

Secretario

\_\_\_\_\_  
Firma

Nombre del Sinodal

Vocal

\_\_\_\_\_  
Firma

Nombre del Sinodal

Suplente

\_\_\_\_\_  
Firma

Nombre del Sinodal

Suplente

\_\_\_\_\_  
Firma

Nombre y Firma

Director de la Facultad

Nombre y firma

Director de Investigación y Posgrado

Centro Universitario

Querétaro, Qro.

Fecha (será el mes y año de aprobación del Consejo Universitario)

## **RESUMEN**

La existencia de un órgano interno de control es esencial para mantener la confianza de la ciudadanía en las instituciones gubernamentales, en este sentido, que cuente con autonomía de gestión y toma de decisiones es esencial para fortalecer la gobernabilidad, prevenir y detectar irregularidades, mejorar la eficiencia y transparencia, y garantizar que la Administración Pública cumpla con su deber de servir al interés público de manera responsable y ética, ahora bien, para que los órganos de control interno puedan desempeñar adecuadamente su función, es necesario que cuenten con autonomía como unidad administrativa pues deben actuar de manera imparcial, sin influencias de las autoridades que dirigen las entidades públicas que vigilan, dicha autonomía les permite actuar con independencia y objetividad. Dentro de la estructura orgánica del municipio de Corregidora se ha designado a la Secretaría de Control y Evaluación como órgano interno de control del ayuntamiento, es por ello que en la presente investigación se analiza a esta unidad administrativa desde tres supuestos de eficacia y operatividad, la autonomía, la gestión y la toma de decisiones, pues son estas características las que le permiten implementar mejoras en los procesos internos, proponer cambios en políticas y procedimientos, así como llevar a cabo investigaciones más rigurosas y tomar medidas correctivas sin temor a represalias y que estas tengan eficiencia.

## **PALABRAS CLAVE**

Administración municipal, Administración Pública Municipal, Autonomía, Gestión, Operatividad, Órgano Interno de Control, Unidad Administrativa.

## **SUMMARY**

The existence of an internal control body is essential to maintain public confidence in government institutions, in this sense, having autonomy in management and decision making is essential to strengthen governance, prevent and detect irregularities, improve efficiency and transparency, and ensure that the public administration fulfills its duty to serve the public interest in a responsible and ethical manner, However, in order for the internal control bodies to adequately perform their function, it is necessary for them to have autonomy as an administrative unit, since they must act impartially, without influence from the authorities that manage the public entities they oversee, such autonomy allows them to act with independence and objectivity. Within the organizational structure of the municipality of Corregidora, the Secretariat of Control and Evaluation has been designated as the internal control body of the municipality, which is why in this research this administrative unit is analyzed from three assumptions of effectiveness and operability, autonomy, management and decision making, as these are the characteristics that allow it to implement improvements in internal processes, propose changes in policies and procedures, as well as carry out more rigorous investigations and take corrective measures without fear of reprisals and that these have efficiency.

## KEY WORDS

Municipal Administration, Municipal Public Administration, Autonomy, Management, Operability, Internal Control Organ, Administrative Unit.

Dedicatorias

Agradecimientos

## ÍNDICE

Resumen

Summary

Dedicatoria

Índice

Introducción

### CAPITULO PRIMERO. [EL MUNICIPIO](#) 11

#### [1.1 Etimología](#) 11

#### [1.2 Concepto](#) 11

#### [1.3 Antecedentes históricos](#) 14

##### [1.3.1 Antecedentes del municipio en Europa](#) 14

##### [1.3.2 Antecedentes del municipio en México.](#) 19

#### [1.4 Naturaleza del municipio](#) 27

#### [1.5 Características y elementos del municipio.](#) 29

##### [a\) Territorio.](#) 30

##### [b\) Población.](#) 33

##### [c\) Gobierno.](#) 33

##### [c\) Marco normativo](#) 41

##### [d\) finalidad](#) 42

## CAPÍTULO SEGUNDO

## **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL**

1. Etimología
2. Concepto
3. Objeto
4. Formas de organización administrativa municipal.

### **2.4.1 Centralización**

#### **2.4.1.1 Sectorización**

### **2.4.2 Desconcentración**

### **2.4.3 Descentralización**

### **2.4.4 Administración paramunicipal**

## **5. Funciones y enfoques de la Administración pública municipal.**

### **2.5.1 Poderes de la administración pública municipal.**

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **CONTROL MUNICIPAL**

#### **3.1 Control interno del municipio.**

#### **3.2 Evaluación de riesgos**

#### **3.3 Supervisión**

#### **3.4 Fiscalización**

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **ESTUDIO DE CASO**

### **ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DEL MUNICIPIO DE CORREGIDORA**

#### **5.1 Secretaría de Control y Evaluación**

#### **5.2 Funciones y Atribuciones**

##### **5.2.1 Autonomía**

##### **5.2.2 Gestión**

##### **5.2.3 Toma de decisiones**

### 5.3 Propuesta de intervención

Conclusiones

Bibliografía

## CAPTITULO PRIMERO

### EL MUNICIPIO

#### 1.1 Etimología

La palabra "*municipio*" tiene sus raíces en el latín, proveniente del término "*municipium*", que puede descomponerse en dos partes: "*munus*" y "*capere*", según Corominas, "*munus*" se refiere a una carga, función o deber, mientras que "*capere*" implica la acción de tomar o asumir. Así, la etimología de "*munciceps*" sugiere la noción de asumir responsabilidades o funciones específicas dentro de una comunidad -esta etimología proporciona un marco conceptual para comprender la esencia del municipio-.

Ahora bien, como destaca Chaparro Ruiz (2020), retoma el concepto del "*municipium*" del derecho romano, mismo que define al municipio como una forma de organización social en la que cada miembro asume funciones y responsabilidades para con la comunidad que lo constituye carga implícita en el término refleja la idea de que el municipio no es simplemente un ente territorial, sino un actor activo y comprometido en el bienestar de sus habitantes.

#### 2. Concepto

El concepto de "*municipio*", como entidad fundamental en la organización política y administrativa de un país, ha sido, por muchos años, objeto de reflexiones y debates en el ámbito jurídico, por lo que su conceptualización y naturaleza jurídica son elementos esenciales para comprender su función y alcance en el marco legal de una nación.

De acuerdo con el diccionario jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (1969), el municipio es "*La organización político-administrativa que sirve de base para la división territorial y organización política de los estados miembros de la federación*", dicha división de índole tripartita, se encuentra compuesta por los municipios, los estados y la propia federación y responde a la idea de una organización comunitaria, con un gobierno autónomo (electo a través de mandato expreso del artículo 115 constitucional), con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y un marco jurídico vinculante, que nace a su vez de los cuerpos legislativos de los estados libres y soberanos, conocidos como Constituciones Estatales.

Desde una perspectiva global se puede entender al municipio como una entidad territorial con gobierno propio, al respecto García de Enterría y Fernández (2020), señala que, "*el municipio es una entidad local dotada de gobierno propio y jurisdicción*", resaltando de esta definición la autonomía y capacidad de autogobierno que caracterizan al municipio.

Por otro lado, Chaparro (2020) citando a Giannini (1991) define al municipio como *“un ente público territorial en el que se manifiestan poderes públicos independientes del Estado. Es un ente representativo de una comunidad local. Es una persona jurídica pública, un ente representativo de un ordenamiento jurídico particular, con autogobierno y autonomía política”*.” destacando, al igual que García de Enterría y Fernández (2020) la naturaleza representativa y comunitaria del municipio, que se encuentra en una demarcación territorial delimitada, que cuenta con un gobierno y que está facultado para gestionar con autonomía los intereses de sus miembros.

Mientras que Hernandez (2023), lo define como una persona jurídica del derecho público que cuenta con patrimonio y personalidad jurídica propia, compuesto por personas interrelacionadas por vecindad en un territorio determinado, con un marco jurídico propio y cuyo fin es satisfacer las necesidades elementales de los vecinos, tales como obras públicas, servicios básicos de limpieza y alcantarillado. Concepto más inclinado a la naturaleza jurídica del municipio, que, si bien destaca la característica de comunidad política y la existencia de órganos específicos para la gestión y administración de los asuntos locales, se enfoca en este como en una persona moral, con atributos propios, sin destacar de manera puntual su papel como “ente autónomo”.

Así pues, Hernandez (2023), explica que el municipio se encuentra sometido al poderío jerárquico de otras entidades estatales, pero que cuenta con competencias propias, gobierno y autonomía, de ahí que este pueda actuar de manera independiente, gestionando sus asuntos internos y tomando decisiones que afectan directamente a sus ciudadanos, cuya relevancia se manifiesta en la capacidad de este para satisfacer las necesidades básicas de la población.

Finalmente, Martínez Gil (2009) señala que el municipio es *“frecuentemente el primer encuentro de los seres humanos con el poder público”* lo que implica que es un ente activo en la provisión de servicios esenciales y la promoción del bienestar local (directo), por consiguiente, puede definirse como *“un ente descentralizado del derecho público, con autonomía propia, regida bajo un marco normativo, dotado de órganos de gobierno (ayuntamiento), que está destinado a satisfacer las necesidades básicas de primer nivel de los ciudadanos de una demarcación territorial (local)”*.

### **3. Antecedentes históricos**

#### **1.3.1 Antecedentes del municipio en Europa**

El municipio, como entidad básica de la administración pública tiene raíces históricas profundas que se remontan a diversas civilizaciones y periodos, Morineau lo define desde el derecho de la antigua roma como:



*“Cualquier ciudad en Italia, excepto Roma, que era la urbe (urbs); con el tiempo también se dio este título a las ciudades de las provincias. Tuvieron un gobierno local autónomo”*

Características que permean en esta figura hasta la actualidad, en el mismo sentido, Morineau, lo asemeja a una persona moral al establecer que:

*“El derecho antiguo tampoco se permitió la institución de personas jurídicas, salvo el Estado romano, y no fue sino hasta el cristianismo cuando se permitió la institución de la Iglesia, de los “pobres”, de comunidades religiosas, de fundaciones y de municipios”*

En este sentido, a lo largo de la historia, la evolución del municipio ha estado moldeada por las transformaciones sociales, políticas y económicas. En la antigua Roma, encontramos los primeros vestigios de lo que posteriormente se convertiría en el municipio, en palabras de Fustel de Coulanges (2001), *“en el municipio, el ciudadano romano era dueño de una porción del suelo de su ciudad”*. Este concepto de propiedad y responsabilidad compartida en la administración local sentó las bases para la noción de municipio como una comunidad con derechos y deberes específicos.

El concepto de municipio, estructurado en la Antigua Roma -a través de la perspectiva de Morineau (2006), emerge como un elemento fundamental en la comprensión de la dinámica social y política de la época, pues representaba una entidad clave en la organización política y social de la República.

En sus escritos, destaca cómo la creación de *“municipios”* o *“municipium”* fue un fenómeno crucial durante la expansión y consolidación de la Roma antigua, pues, si bien durante los primeros siglos de la república, solo fueron utilizados como un medio de integración con el que se ofrecía a territorios conquistados autogobernarse, también contemplaba una estructura organizada y funcional similar a la actual. A continuación, se muestran algunos elementos que integraban dichos municipios:

*Las curias:* Las curias fueron estructuras representativas, integradas por miembros de la aristocracia local denominados *“magistrados”*, electos anualmente y que funcionaban de manera colegiada, estos, decidan respecto de los asuntos internos del municipio. Así, en esta primera etapa encontramos que los *municipium* contaban con tres magistrados principales, *los duoviri* -dos hombres-, que eran la máxima autoridad, *los aediles*, que eran los encargados de las cuestiones urbanas como la edificación y mantenimiento municipal y *los quaestores*, quienes administraban las finanzas municipales y hacían el cobro de los impuestos.

*El Senado municipal:* Por su parte, el senado municipal se integraba por miembros de familias burguesas, a quienes se llamaba *“centuriones”*. Estos tenían gran influencia y poder en los municipios, por lo que eran muy importantes en la toma de decisiones.

Morineau resalta la importancia de entender el municipio como una entidad que no solo cumplía funciones gubernamentales, sino que también actuaba como un catalizador de la identidad ciudadana. En este contexto, el municipio no solo era una entidad política sino, que también constituía un espacio donde los ciudadanos interactuaban, se organizaban y contribuían al bienestar colectivo, la historiadora destaca la idea de que el municipio romano no solo era un lugar de administración pública, pues constituía también, un entorno donde se forjaban relaciones sociales y se cultivaba un sentido de comunidad, ahora bien, la asamblea municipal, donde los

ciudadanos tenían la oportunidad de participar en decisiones importantes, era un ejemplo clave de esta dinámica participativa, no obstante, la definición del concepto atiende también, a diversos estadios temporales, mismos que define Morineau como:

*1. Derecho antiguo. Se inicia con la fundación de Roma en 753 a.C. y termina con la Ley Iulia Iudiciaria, de Augusto, en 17 a.C. El periodo se subdivide en dos fases, la primera de derecho arcaico de 753 a 150 a.C., cuando se promulga la Ley Aebutia. En esta queda incluida la Ley de las XII Tablas que no obstante su importancia, su contenido es el derecho consuetudinario anterior que codifica y convierte en derecho escrito y legislado. La otra corresponde a la última época republicana y coincide con lo que Schulz denomina periodo helenístico. Tanto las leyes Aebutia como la Iulia Iudiciaria, que estudiaremos más adelante, introdujeron reformas que modernizaron al sistema de procedimiento.*

*2. Derecho clásico. Desde la mencionada Ley Iulia de 17 a.c. hasta los últimos clásicos. El periodo también se subdivide en dos, de la Ley Iulia hasta el Edicto Perpetuo y de éste hasta Modestino, aproximadamente en 250 de nuestra era.*

*3. Derecho posclásico. Desde las reformas constitucionales y administrativas de Diocleciano hasta la compilación justiniana*

Desde la perspectiva de Morineau (2008) el municipio no solo era un reflejo de las estructuras de gobierno romanas, sino también un microcosmos que mostraba las complejidades de la sociedad romana, la autonomía local, la participación ciudadana y la gestión de asuntos locales eran elementos interrelacionados que, según sus investigaciones, contribuían a una comprensión más profunda de la vida romana en su contexto más amplio, de ahí que se considere que el municipio en la antigua Roma se destaca no solo por sus funciones administrativas sino también por su papel esencial en la construcción de la identidad ciudadana y en la dinámica social de la República Romana. Sus estudios aportan una visión enriquecedora que nos invita a considerar el municipio como un elemento integral en la comprensión de la complejidad de la vida romana.

Durante la Edad Media, las ciudades y pueblos europeos comenzaron a organizarse en comunidades locales autónomas. Como señala Ganshof, *"los municipios ofrecieron un modelo de gobierno local que preservaba algunas de las características de la administración romana"*. En este período, se fortaleció la idea de que las comunidades locales debían tener cierta autonomía en la gestión de sus asuntos. Así, durante los primeros siglos de esta época, el feudalismo predominaba en el escalafón de la organización social y política, la autoridad gubernamental estaba fragmentada, y los señores feudales tenían la propiedad sobre grandes extensiones de tierra. Sin embargo, a medida que se daba el crecimiento de las poblaciones rurales, las metrópolis se propagaban de manera exponencial, lo que generó la necesidad de estructuras de gobierno más cercanas, que entendieran los contextos reales de los ciudadanos.

Es bajo este contexto que nace el municipio como una entidad que buscaba equilibrar la relación entre los pobladores y los señores feudales, como señala Mañer (2009), *"Los inicios de la organización municipal, hunden sus raíces el privilegio de 1824 concedido por Pedro el grande"* Estos municipios eran inicialmente asociaciones voluntarias de habitantes urbanos, con intereses comunes que proteger, así pues, a medida que los municipios ganaron influencia, obtuvieron, también, "privilegios" y "derechos específicos" que, con el tiempo, fortalecieron su posición frente

a los señores feudales, dichos "fueros" se convirtieron en documentos legales que vestían a los municipios con una serie de derechos, como la capacidad de autogobierno, la recaudación de impuestos bajo la libre hacienda y la administración de justicia.

El privilegio de la autonomía municipal permitía a las ciudades y villas gestionar sus asuntos internos, incluyendo la elección de magistrados y la creación de sus propias leyes locales, así mismo, las ciudades se convirtieron en centros de actividad comercial y artesanal, y los gremios desempeñaron un papel fundamental en la vida municipal, la relación entre los municipios y los señores feudales a menudo implicaba una tensión constante, ya que ambos buscaban afirmar su autoridad. En aquel momento, era frecuente que se dieran conflictos internos en la busca del poder, es así que los líderes del municipio se veían obligados a contener las rivalidades que se daban en el territorio, lo que dificultaba la independencia municipal.

No obstante, a pesar de los desafíos, los municipios continuaron desempeñando un papel fundamental en la vida cotidiana de la Edad Media. Así, el legado del municipio medieval resonó más allá de la Edad Media, influyendo en la concepción moderna de la autonomía local y la participación ciudadana, por lo que la capacidad de autogobierno y la búsqueda de derechos locales sentaron las bases para estructuras municipales que han perdurado a lo largo de la historia europea y que continúan siendo fundamentales en las democracias locales contemporáneas.

Más adelante, durante la Revolución Francesa de 1789, y con la creación de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, se proclamó la descentralización política y la autonomía municipal, conocido como Comuna de París. Durante sus tres años iniciales, la Comuna estuvo controlada por liberales moderados antes de ser reemplazada y derrocada en agosto de 1792, lo que refleja las preferencias y el radicalismo político de la clase trabajadora. La importancia de la Comuna en una revolución que se estaba radicalizando rápidamente surgió a partir de ese momento.

Dentro de las principales características del municipio (comuna), destaca el gobierno, al respecto Muñoz Fernández señala que:

*"... La Comuna de París fue un gobierno insurreccional francés que se formó tras la revolución del 18 de marzo de 1871 que [desbancó a Napoleón III](#) como jefe de estado de Francia. Aunque no duró mucho tiempo, puede considerarse que fue un intento revolucionario realizado por las clases obreras parisinas que buscaba asegurar la gestión de los asuntos públicos en un marco municipal sin tener que recurrir a un estado...*

*... La Comuna estaba formada por 90 miembros que pertenecían a familias de ideología muy dispar. Había blanquistas, jacobinos, marxistas e independientes. Esta diversidad de opiniones, sumada a las pocas opciones políticas que había y a la autoridad paralela del comité central de la guardia nacional, otorgaron a la Comuna una gran debilidad, pues no se podía mantener firme frente al gobierno de Versalles.*

*Aun así, los miembros de la comuna pudieron llevar a cabo varias reformas sociales. Pero pronto, las reivindicaciones de cada grupo limitaron estos cambios de forma considerable. Paralelamente, en las provincias francesas se fueron creando diversos movimientos comunistas. Las ideas que se defendían desde la capital fueron calando poco a poco en la sociedad gala, aunque no pudieron desarrollarse del todo.*

En el siglo XIX, se consolidaron las estructuras municipales modernas en muchos países, las leyes municipales delinearon las competencias y responsabilidades de estas entidades, reconociendo su importancia en la prestación de servicios y el gobierno local.

### **1.3.2 Antecedentes del municipio en México.**

La historia del municipio en México es un relato fascinante que refleja la evolución política y social del país a lo largo de los siglos, ya que, desde sus raíces prehispánicas hasta la configuración actual, el municipio ha desempeñado un papel central en la organización política y administrativa de México.

Por ello, antes de iniciar con este apartado acudimos al análisis de las culturas documentadas por el historiador *Guillermo Floris Margadant* en su obra, *Introducción a la historia del derecho mexicano*, con la finalidad de brindar una conceptualización general de los antecedentes del municipio como organización administrativa en México.

Este autor realiza un análisis de diversas figuras jurídico-administrativas desde la época precolombina y hasta la época postrevolucionaria. Así, encontramos que las civilizaciones prehispánicas, como los aztecas, mayas y mexicas, contaban con formas de gobierno local que compartían similitudes con el concepto moderno de municipio. Por ejemplo, los aztecas tenían una estructura política que incluía líderes locales y una administración centralizada (con un gobierno, principalmente aristocrático, que después se convertiría en una monarquía), en el que gobernaba un *Huey tlatoani*, así mismo, tenían una división política de la llamada *triple alianza* (*Tenochtitlan*, *Texcoco* y *Tlacopan*) denominada barrios o tlaxilacaltin

Como señala Bernardino de Sahagún, un cronista español del siglo XVI, cada barrio estaba dividido en calpulli, que eran equivalentes a los municipios modernos, siguiendo con esta línea Margadant hace referencia las primeras ciudades estado en las civilizaciones mayas (siglo XII) mismas que ya contaban con una forma de gobierno, conformado por los nobles y sacerdotes; también, analiza el caso de las civilizaciones aztecas y la famosa “Tenochtitlan” (1325 D.C) y su gobierno monárquico, también encontramos las ciudades-estado del derecho maya, gobernadas por el *halach uinic o ahau* apoyado por el consejo de nobles a quienes se les brindaba el nombramiento de “alcaldes” o *bataboob* de las aldeas adscritas a estas llamadas ciudades estado.

De acuerdo con el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República realizó una investigación sobre el municipio mexicano, en ella, se analizaron los antecedentes desde la época prehispánica hasta la constitución de 1815, en este sentido se señala que;

En México, el calpulli constituyó el núcleo de la organización familiar y social azteca, era autosuficiente al interior y al parecer es el antecedente más próximo al municipio, este tenía diversas funciones, como recaudar y pagar tributos a las autoridades autóctonas. Supervisar y asignar labores en las distintas áreas de la vida social, también, tenían la tarea de educar y guiar en la formación militar a los jóvenes aztecas, así mismo, ejercían funciones judiciales y de vigilancia en la ciudad. En el ámbito financiero, *los calpullis* debían cubrir una serie de tributos al imperio o reino (según el caso) al que perteneciera, pero mantenía su autonomía política, económica, militar y religiosa.

Hernández-Gaona (1991), señala que, con la llegada de los españoles y tras la caída de Tenochtitlan en 1821, se introdujeron nuevas formas de gobierno que fusionaron elementos indígenas con instituciones europeas. De ahí que mencione que *“la colonización en América se realizó a través de la institución municipal”*, institución que sustituiría a *los calpullis*.

Así, durante la época colonial, se instauró un nuevo sistema político jerarquizado, que derivaba de la corona española -como se puede ver en la gráfica uno-. Se tiene, como primer antecedente, según Hernández-Gaona (1991) citando a Bernal Díaz del Castillo (1943) el ayuntamiento fundado al sur del país “Villa Rica de Vera Cruz” -ahora conocido como el Estado de Veracruz-, posteriormente, tras la caída de Tenochtitlan, se fundó el segundo ayuntamiento -que refiere Hernández-Gaona (1991) sería la primer metrópoli de la Nueva España-, a la que se llamó “Coyoacán”, este autor resalta, que a diferencia de lo que se ha creído por años, los primeros municipios no surgieron como una necesidad comunitaria, sino que, fueron establecidos como entidades jurídico-políticas, símbolo de la “gran conquista”. Con el paso del tiempo, las grandes ciudades indígenas, se convirtieron en cabeceras, que estaban dirigidos por los llamados “cabildos” o “ayuntamientos” que fueron considerados la entidad gubernamental más pequeña de la Nueva



España.

Gráfica 1. Sistema Político de la Nueva España

Leyes de Indias establecieron las bases para la creación de ayuntamientos, entidades que se asemejaban a los municipios, donde se establecieron alcaldías y cabildos para la administración local; como señala Floris Margadant, en el libro IV se regulaba el derecho municipal mientras que el V regulaba las cuestiones de gobierno.

Estos Cabildos, -refiere Hernández-Gaona (1991)- únicamente tenían únicamente funcionarios indígenas, ya que los españoles no eran reconocidos como autoridades y su principal función era recaudar y entregar los tributos a los españoles, distribuir la mano de obra para las tareas agrícolas y la construcción, así como ayudarles con los procesos de evangelización. A la par de

estos cabildos indígenas, se crearon cabildos españoles, presididos por españoles peninsulares, cuya principal función era la impartición de justicia y la administración de los municipios, misma que era realizada por los “regidores”, en la gráfica dos, se muestran los miembros del ayuntamiento en la nueva España.

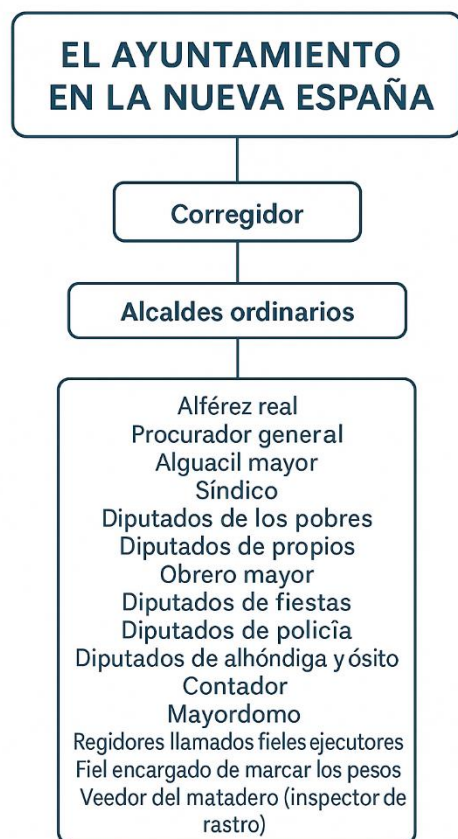
En el año de 1767, la corona española estableció en la ciudad de México una contaduría general, cuyo fin era la administración de todas las municipalidades, centralizando así las funciones estatales.

Ahora bien, durante el proceso de independencia, la estructura municipal se mantuvo como parte integral del nuevo orden, la Constitución de Cádiz (1812), influyó en la configuración de los ayuntamientos en México como gobierno interior de los pueblos de México en su artículo 309. Sin embargo, la estabilidad política era efímera en esta época, por lo que el concepto de municipio experimentó transformaciones significativas durante el siglo XIX.

En 1824, tras la aprobación del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana -También conocida como Constitución de 1824- se adoptó en México como forma de gobierno, la república federal, popular y representativa, sin que se hiciera mucho hincapié en las municipalidades.

Situación que cambió para el año de 1836, con la promulgación de las siete leyes constitucionales, del nuevo régimen centralista que dividió al territorio en “departamentos”, divididos en “distritos”, estos a su vez divididos en partidos; en estas leyes, se ordenó que los ayuntamientos debían ser

electos por el propio pueblo (Hernandez-Gaona, 1991).



Gráfica 2. El ayuntamiento en la Nueva España

Con las Leyes de Reforma, promulgadas por el presidente Benito Juárez, entre 1855 y 1863, se marcó un hito al establecer la separación Iglesia-Estado y propiciar cambios en la estructura municipal, pues la ley establecía la elección popular de autoridades municipales y limitaba la influencia eclesiástica en la administración local, dicha reforma consolidó el papel del municipio como la unidad básica de gobierno y lo dotó de mayor autonomía.

Más adelante, durante el periodo porfirista se dio mayor participación y poder a las municipalidades, con la promulgación de la Ley General de Ingresos de las municipalidades de la República Mexicana, a través de la cual se le otorgaban rentas propias, impuestos municipales, impuestos federales, subvenciones federales e ingresos extraordinarios. (Hernandez-Gaona, 1991).

Hoy en día, el municipio en México continúa desempeñando un papel esencial en la vida política y administrativa del país. Como destaca González Casanova, "los municipios son las unidades más cercanas a la gente, son las que están llamadas a resolver sus problemas más inmediatos"

Para el año de 1916, se presentó a la asamblea constituyente el proyecto del artículo 155 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se podía leer:

*“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 siguientes bases:*

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

*II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la proporción y término que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.*

*III. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.*

No obstante, dicho texto se modificó para su aprobación en 1917, quedando de la siguiente manera:

*“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 administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.*

*II. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.*

*III. El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde sí hola residiere habitual o Transitoriamente- los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni duda en su cargo más de 4 años.*

*1. Son aplicables a los gobernadores sustitutos o interinos las prohibiciones del artículo 83. [...]*

Institución que a la fecha se sigue consagrando en nuestra constitución y que naturalmente se ha ido modificando para adecuarse a las necesidades actuales de la sociedad mexicana. Dicho precepto establece que:

**“Artículo 115.** *Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y 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 o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. En ningún caso, podrá participar en la elección para la presidencia municipal, las regidurías y las sindicaturas, la persona que tenga o haya tenido en los*



*últimos tres años anteriores al día de la elección un vínculo de matrimonio o concubinato o unión de hecho, o de parentesco por consanguinidad o civil en línea recta sin limitación de grado y en línea colateral hasta el cuarto grado o de afinidad hasta el segundo grado, con la persona que esté ejerciendo la titularidad del cargo para el que se postula. La competencia que esta 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”.*

Como hemos visto, el concepto “municipio” se ha ido transformando a lo largo del tiempo, sin embargo, ha mantenido la misma esencia comunitaria y autónoma. Por ello, en los siguientes epígrafes, analizaremos su naturaleza, sus características y sus elementos.

#### **1.4 Naturaleza del municipio**

La naturaleza jurídica del municipio *-al igual que su conceptualización-* ha sido objeto continuo de análisis en la doctrina jurídica, Hernández (2023) señala que hablar de “naturaleza” implica *“indagar sobre las esencias y virtudes para alcanzar un profundo conocimiento del municipio”*. Para ello, encontramos dos sistemas que explican esta naturaleza del municipio, el iusnaturalista y la iuspositivista.

Hernández (2023), citando a Viven (1837), refiere que según el sistema iusnaturalista, el municipio no es más que la evolución de los gobiernos locales, consecuencia de la naturaleza humana, es decir, una construcción científica, de la teoría gubernamental local.

Gagliardini (2025) menciona que desde una perspectiva socio política y cultural, el municipio debe ser entendido como un asentamiento humano, que se crea a partir de diversos criterios, como el de población, el de población y superficie, el de equivalencia. En el caso de México, se utiliza un criterio de población y viabilidad económica, así como de extensión territorial para crear municipio, esto de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Constituciones Estatales y las leyes orgánicas municipales.

Por otra parte, el sistema iusnaturalista nos explica que los municipios son ficciones del derecho, con una naturaleza jurídica creada y delimitada por la ley, es decir, este sistema, al contrario del anterior, sostiene que la naturaleza del municipio no deriva de la naturaleza humana o de la tradición consuetudinaria, sino que es resultado de una norma positiva (creada por el legislador).

Anteriormente, se definió a esta como *“un ente descentralizado del derecho público, con autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios, regida bajo un marco normativo, dotado de órganos de gobierno (ayuntamiento), que está destinado a satisfacer las necesidades básicas de primer nivel de los ciudadanos de una demarcación territorial (local)”*, esto, desde una perspectiva iusnaturalista.

Dicha definición reconoce su existencia como un ente con personalidad jurídica propia, capaz de regirse por normas locales y cumplir funciones de interés público; postura que adopta el Bando de Buen Gobierno del municipio de Corregidora, en su artículo cuarto, al señalar que, *“El municipio de Corregidora, Querétaro, está investido de personalidad jurídica y dotado de patrimonio propio”*.

Martínez Gil (2009), aborda la naturaleza jurídica del municipio desde una perspectiva que enfatiza su carácter político y comunitario, pues señala que este puede ser conceptualizado como:

*“la institución jurídica, política y social que tiene como finalidad organizar una comunidad en la gestión Autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un ayuntamiento, y que es, con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un estado”*

Como un ente que representa y gestiona los intereses comunes de una población local específica, a diferencia de una entidad meramente administrativa, el municipio se percibe como un espacio donde la comunidad política local encuentra expresión y toma decisiones que afectan directamente a sus habitantes y en un segundo momento, la mención de *“órganos de gobierno y administración”*. Ambas perspectivas deben ser consideradas para entender el doble papel del municipio, entendido en un primer momento como un lugar de reunión vecinal y en un segundo momento como una ficción del derecho.

Este autor, destaca cinco elementos básicos del municipio, entre ellos, el territorio, la población, el gobierno, su finalidad y su orden jurídico. Misma que analizaremos en el siguiente epígrafe.

## **5. Características y elementos del municipio.**

Como ya hemos visto, el municipio es una entidad fundamental en la organización política y administrativa de una sociedad, en este epígrafe, se analizan las características y elementos que definen la naturaleza y funcionalidad de un municipio, partiendo desde sus aspectos más básicos hasta sus complejas interacciones con otras instituciones gubernamentales.

Por otra parte, el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece algunas características principales para el municipio, entre ellas, el gobierno (dirigido por el ayuntamiento), la organización política y administrativa centralizada, libertad, personalidad jurídica y patrimonio propio; tal y como se muestra a continuación:

*“Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes...”*

Dentro de estas características encontramos, en primer lugar, el territorio, la población, el gobierno, su finalidad y su orden jurídico por mencionar algunos. Mismos que son esenciales para la gestión pública pues permiten al municipio tomar decisiones independientes y responder así, de manera eficaz las necesidades de los gobernados.

Para efectos de esta investigación se analizarán las características y elementos del municipio de Corregidora, como universo de muestra y ente investigado.

### **a) Territorio.**

Martínez Gil (2009), explica que, el territorio es el espacio físico sobre el cual el municipio ejerce jurisdicción, exclusivo, sin superposición con otros municipios y constituye la base material de la autoridad local.

En este sentido, el bando de buen gobierno del municipio de Corregidora establece título segundo “del territorio, la población y el gobierno municipal, capítulo I,” de la división territorial e integración del municipio” que:

**“Artículo 10.** *El Municipio se integra por el área territorial que comprende la superficie y límites que tiene reconocidos oficialmente, la población en él asentada y por un gobierno autónomo en su régimen interior, en la administración de su patrimonio y de la hacienda pública municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución, la Constitución Local, la Ley Orgánica Municipal, el presente Bando, los reglamentos y demás normatividad aplicable. Artículo 11.* *La estructura territorial del Municipio se integra por cinco Delegaciones, bajo las siguientes denominaciones:*

*I. Delegación Josefa Ortiz de Domínguez;*

*II. Delegación Ramón Rodríguez Familiar;*

*III. Delegación Joaquín Herrera;*

*IV. Delegación Buenaventura Tovar Buenrostro; y*

*V. Delegación Ma. Natividad López Casas.*

**Artículo 12.** *El Ayuntamiento podrá modificar la integración, estructura y denominaciones establecidas en el artículo anterior, para el efectivo cumplimiento de sus funciones administrativas, de conformidad con la normatividad aplicable.”*

Ahora bien, de acuerdo con la información oficial brindada por las páginas oficiales del municipio, Corregidora se ubica en el Estado de Querétaro, en la región del Bajío, al centro de la República Mexicana. Se encuentra aproximadamente a siete kilómetros de la ciudad de Querétaro, capital del estado.

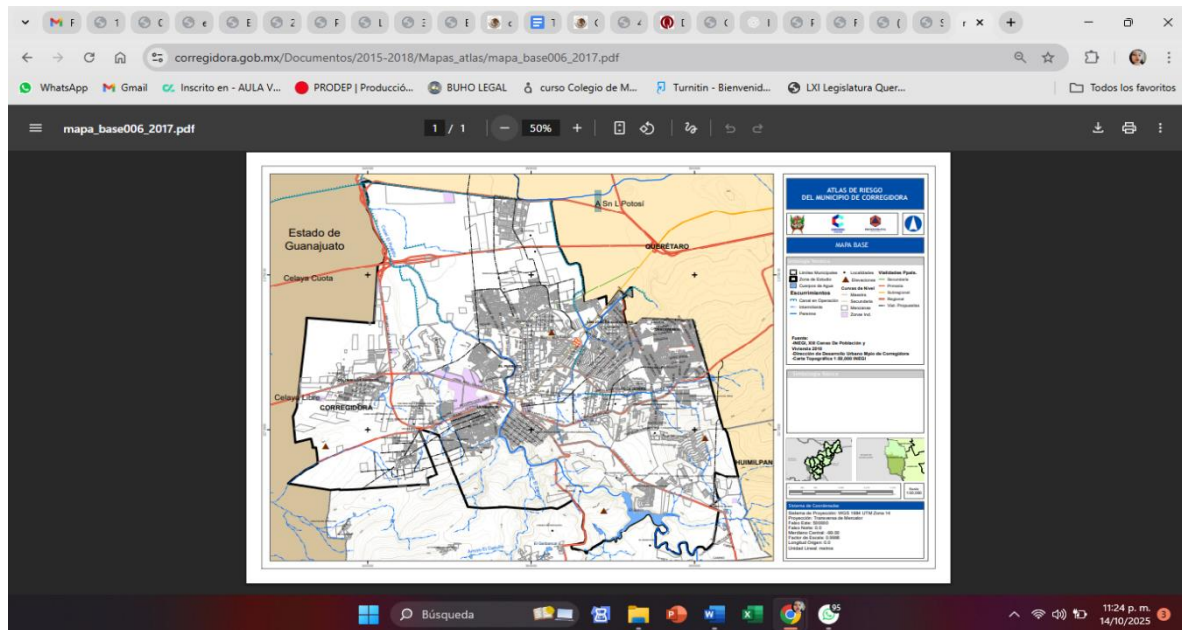
Su posición geográfica corresponde al suroeste del territorio queretano, entre las coordenadas 20° 23' y 20° 35' de latitud norte, y 100° 22' a 100° 31' de longitud oeste. La altitud del municipio oscila entre 1,800 y 2,260 metros sobre el nivel del mar. Respecto a sus límites, al norte colinda con el municipio de Querétaro, al sur y al oeste con el estado de Guanajuato, y al este con el municipio de Huimilpan.

Con una superficie de 236.082 kilómetros cuadrados, Corregidora representa el 2.02% del territorio estatal, lo que lo convierte en el municipio con menor extensión dentro del estado de Querétaro.

Forma parte de la Zona Metropolitana de Querétaro, junto con otros tres municipios. Su relieve está conformado por diversos montes y cadenas montañosas, entre las que destacan los cerros de Las Vacas (2,260 msnm) y Buenavista (2,230 msnm). El primero se ubica al oeste, cerca de La Cueva, actualmente conocida como Joaquín Herrera, y el segundo al suroeste de la misma localidad. También se encuentran otros accidentes geográficos como La Peña Rajada, localizada en

una barranca que funciona como cauce del río El Pueblito frente a la comunidad de San Francisco, además de los cerros El Chiquigüite, El Chiquigütillo, El Shindó y San José de los Olvera.

El río El Pueblito atraviesa el territorio municipal en dirección sureste a noroeste. Nace en los alrededores de San Francisco Neverías, dentro del municipio de Huimilpan, y recorre las zonas de Arroyo Hondo y Adjuntas, donde se une al río Querétaro. A lo largo de su trayecto, este cauce recoge aguas que no son retenidas por presas, bordos o cajas de captación, incorporándolas finalmente al río Lerma.



Corregidora forma parte de la región hidrológica Lerma-Santiago. Dentro de esta, la cuenca del río Laja comprende completamente los territorios de los municipios de Querétaro y Corregidora, así como parcialmente los de Huimilpan, El Marqués, Pedro Escobedo y Colón. En el caso específico de Corregidora, el único afluente que lo cruza es el río El Pueblito.

### ***b) Población.***

El segundo elemento del municipio, que aborda este autor es la población, entendida como un conjunto de personas -comunidad estable- unidas por vínculos de vecindad permanencia y cooperación que dan sentido social a la comunidad, en el caso del municipio de corregidora, las características de este grupo social están previstas en el bando de buen gobierno, aprobado en marzo de 2016 y reformado en marzo de 2021.

Este, establece en sus artículos 13, 14 y 15, que son “Habitantes” del municipio, las personas que cuenten con vecindad habitual o transitoria dentro del territorio descrito en el inciso anterior, así mismo, establece que “*Son Vecinos del Municipio, las personas que establezcan su domicilio dentro de su territorio en forma transitoria o permanente*” y avecindados, aquellos que establezcan su domicilio en dicho territorio por lo menos de seis meses.

Dicha ley reconoce también, que quienes se encuentre “de paso” por el territorio no son, avocados y por ende se les denominará visitantes o en su defecto, transeúntes.

**c) Gobierno.**

Este elemento se expresa, según los marcos normativos vigentes en “*el ayuntamiento*” que es un cuerpo colegiado, que se encargan principalmente de la toma de decisiones sobre los asuntos que por ley le competen, que administra la hacienda municipal y que brinda los servicios municipales.

De acuerdo con el bando de buen gobierno del municipio de Corregidora, el ayuntamiento debe establecerse en la cabecera municipal y excepcionalmente trasladarse -temporal o permanentemente- a otro lugar -ubicado dentro de los límites territoriales-, previo acuerdo de dos tercios de sus miembros.

Ahora bien, el artículo quinto del reglamento interno del municipio establece que el ayuntamiento es:

*“[...] un Órgano Colegiado de elección popular, encargado de la administración y del gobierno municipal, para lo cual tiene las atribuciones de establecer y definir las acciones, criterios y políticas con que deban manejarse los asuntos y recursos del Municipio, así como para interpretar la legislación municipal y dictar las disposiciones generales o particulares que se requieran para el eficaz cumplimiento de sus fines.”*

Dicho ayuntamiento, se encuentra integrado por el presidente municipal, quien es titular del cuerpo colegiado, regidurías y sindicaturas -determinadas por la Ley Electoral del Estado-. Específicamente, esta ley prevé en su artículo 20 que, en el caso que nos ocupa, corresponden dos síndicos y 11 regidores -6 de mayoría relativa y cinco de representación popular-. A continuación, analizaremos las funciones y atribuciones de cada uno de ellos:

a. *presidente municipal*: Se considera el cargo de mayor rango dentro del municipio, -aunque no necesariamente el de mayor jerarquía- dentro del Ayuntamiento y es el representante político y administrativo del Ayuntamiento. Como consecuencia, es responsable de ejecutar y atender los asuntos y resoluciones que este órgano de gobierno determine. De manera general, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro en su artículo 29 establece que la administración pública municipal depende del presidente municipal como órgano ejecutivo. Dicha administración pública podrá ser centralizada, desconcentrada y paramunicipal, conforme al reglamento correspondiente de cada municipio, en el cual se distribuirán las competencias de las dependencias y entidades que la integren.

De manera similar, el artículo 20 del Reglamento Orgánico Municipal de Corregidora, la primera autoridad administrativa del municipio es el titular de la presidencia municipal, quien está expresamente facultado para nombrar a los titulares de las Secretarías Técnicas para el despacho auxiliar de las dependencias municipales.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, este órgano del ayuntamiento en su carácter de ejecutor de las determinaciones de los ayuntamientos tiene las siguientes facultades y atribuciones:

- I. Difundir las leyes, reglamentos y decretos de los ámbitos federal, estatal y municipal, así como todas aquellas disposiciones de carácter general que incidan en la vida del municipio.*
- II. Cumplir y hacer que se cumplan las leyes, reglamentos y decretos de los tres niveles de gobierno, aplicando las sanciones correspondientes cuando sea necesario.*
- III. Convocar, a través del secretario del Ayuntamiento, a las sesiones de este, coordinar su desarrollo y clausurarlas conforme al reglamento aplicable.*
- IV. Nombrar y destituir libremente a los servidores públicos cuyo proceso de designación o remoción no esté regulado de otra forma.*
- V. Autorizar junto con el titular del área de Finanzas Municipales los gastos del Ayuntamiento, conforme al Presupuesto de Egresos. Dicha autorización podrá delegarse de acuerdo con los lineamientos que fije el Ayuntamiento, incluyendo montos, mecanismos y controles del gasto público.*
- VI. Supervisar que la recaudación de los ingresos municipales sea correcta y que los gastos se realicen estrictamente según el Presupuesto de Egresos.*
- VII. Remitir cada mes, dentro de los primeros quince días naturales, un informe financiero a la Entidad Superior de Fiscalización del Estado y presentar la Cuenta Pública Municipal conforme a la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Querétaro.*
- VIII. Celebrar, en nombre y por acuerdo del Ayuntamiento, los actos, convenios y contratos necesarios para el cumplimiento de las funciones y servicios municipales, respetando la normatividad aplicable.*
- IX. Supervisar el funcionamiento de las dependencias municipales, verificar su desempeño y dictar las medidas necesarias para optimizar la administración pública municipal.*
- X. Establecer las políticas que regulen la autorización de órdenes de pago, conforme al Presupuesto de Egresos.*
- XI. Presentar en sesión pública y solemne un informe sobre el estado que guarda la administración municipal.*
- XII. Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública y tránsito municipal, emitir disposiciones administrativas para mejorar su organización y funcionamiento, conforme a la normativa vigente.*
- XIII. Elaborar y proponer al Ayuntamiento la política municipal en materia de planeación, desarrollo urbano y obras públicas, conforme a la legislación aplicable.*
- XIV. Rendir la protesta de ley y tomar la protesta a los miembros del Ayuntamiento.*
- XV. Notificar a los Poderes del Estado la instalación legal del Ayuntamiento.*
- XVI. Utilizar la fuerza pública municipal para mantener, preservar o restablecer la paz, seguridad y salud públicas.*
- XVII. Informar al Ayuntamiento cuando se ausente del municipio por más de tres días consecutivos y solicitar autorización para ausencias mayores a treinta días.*

- XVIII. Supervisar y controlar la actuación de los servidores públicos de su administración, denunciar posibles delitos o irregularidades y aplicar las sanciones que correspondan.*
- XIX. Participar en las sesiones del Ayuntamiento, emitir su voto y, en caso de empate, ejercer el voto de calidad.*
- XX. Colaborar con las autoridades federales y estatales en el ejercicio de sus funciones.*
- XXI. Designar y remover a los titulares de las áreas de Seguridad Pública, Policía Preventiva, Tránsito Municipal, Servicios Internos, Recursos Humanos, Materiales, Obras Públicas y Finanzas Municipales; asimismo, podrá destituir a los titulares de Servicios Públicos Municipales y de la Secretaría del Ayuntamiento.*
- XXII. Proponer al Ayuntamiento al titular de los Servicios Públicos Municipales y de la Secretaría del Ayuntamiento; si la propuesta no es aprobada, presentar una terna para que el Ayuntamiento elija.*
- XXIII. Integrar y fomentar los Consejos Municipales de Participación Social.*
- XXIV. Formar parte y presidir las Comisiones de Gobernación, Hacienda, Patrimonio y Cuenta Pública, Obras y Servicios Públicos, Seguridad Pública, Tránsito y Policía Preventiva, así como Desarrollo Urbano y Ecología.*
- XXV. Nombrar a los delegados y subdelegados municipales, determinando el método de su designación conforme al artículo 52 de la Ley.*
- XXVI. Ejercer las demás facultades que le otorguen esta Ley y otras disposiciones aplicables.*
- b. *Síndico:* Es la autoridad encargada de representar jurídicamente al Ayuntamiento en los actos legales en los que participe el Municipio. Además, actúa como su apoderado legal y se encarga de la fiscalización del manejo de la Hacienda Municipal, así como de supervisar las acciones realizadas por entidades públicas y privadas que involucren al Ayuntamiento. De acuerdo con el Bando de Buen Gobierno del municipio de Corregidora, en su artículo cuarto que la facultad de representación legal recae en el Ayuntamiento, el cual podrá ejercerla por medio de los Síndicos o bien delegarla a terceros, siempre que exista un acuerdo expreso emitido por el propio Ayuntamiento, así en su artículo 33, establece que este, tiene los siguientes derechos y atribuciones:
- I. Asistir puntualmente a las sesiones que realice el Ayuntamiento, participando en ellas con voz y voto.*
- II. Informar al Ayuntamiento sobre los resultados de sus labores y proponer las medidas que considere adecuadas.*
- III. Participar en ceremonias cívicas y demás actos oficiales.*
- IV. Abstenerse de aceptar cargos, empleos o comisiones en los gobiernos federal o estatal, salvo aquellos de carácter académico, honorario o asistencial.*
- V. Velar por la protección y promoción de los intereses del municipio.*

- VI. Representar legalmente al municipio ante todo tipo de tribunales federales y estatales, pudiendo delegar esta representación mediante acuerdo del Ayuntamiento cuando exista interés municipal.*
- VII. Asistir, en representación del Ayuntamiento, a los remates públicos en los que el municipio tenga participación o interés.*
- VIII. Supervisar que la cuenta pública municipal se integre conforme a las disposiciones legales y se remita oportunamente a la Entidad Superior de Fiscalización.*
- IX. Realizar inspecciones a las dependencias y entidades municipales, y proponer al Ayuntamiento las medidas necesarias para mejorar su funcionamiento.*
- X. Participar, cuando el Ayuntamiento lo determine, en la elaboración y verificación del inventario general de bienes muebles e inmuebles que pertenecen al municipio.*
- XI. Impulsar la regularización de la propiedad de los bienes del municipio.*
- XII. Asegurarse de que los actos del presidente Municipal y del Ayuntamiento se realicen conforme a la legalidad.*
- XIII. Presentar al Ayuntamiento, dentro de los quince días siguientes al inicio de la administración, los libros o registros electrónicos donde se asienten los movimientos contables, para su autorización y sellado.*
- XIV. Verificar que los servidores públicos obligados presenten sus declaraciones patrimoniales en tiempo y forma, y supervisar la aplicación de las sanciones correspondientes.*
- XV. Exigir al titular del área de finanzas municipales y a los funcionarios que manejen recursos públicos la presentación de las fianzas necesarias antes de iniciar sus funciones.*
- XVI. Desempeñar funciones auxiliares del Ministerio Público conforme a la legislación aplicable.*
- XVII. Solicitar, a través del secretario del Ayuntamiento, la información y documentación necesaria sobre la gestión municipal para cumplir con sus atribuciones.*
- XVIII. Cumplir con las demás funciones que le asignen la Ley, los reglamentos municipales y el propio Ayuntamiento.*

Así mismo, establece que la representación que se otorga a los Síndicos se entiende dentro de los límites establecidos por esta Ley y conforme a las facultades propias de un mandatario general para asuntos judiciales y de cobranza. Esto incluye la posibilidad de absolver posiciones y promover o desistirse de juicios de amparo, según lo dispuesto en el Código Civil del Estado de Querétaro, la Ley de Amparo y las demás normas aplicables. Sin embargo, los Síndicos no pueden desistirse de acciones legales, llegar a acuerdos, someter asuntos a arbitraje ni disponer de los bienes municipales sin contar con la autorización expresa del Ayuntamiento en cada caso.

- c. *Regidores:* Son los representantes ciudadanos dentro del Ayuntamiento, responsables de atender las distintas áreas del gobierno municipal. Su labor consiste en vigilar que la administración se lleve a cabo de manera adecuada y que se satisfagan las necesidades de la comunidad. Participan activamente en el análisis, discusión y resolución de los temas relacionados con la gestión municipal.



La multicitada Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, señala en su artículo 32 las funciones y atribuciones de la Oficialía Mayor, indicando:

- I. Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento, participando en ellas con voz y voto.*
- II. Formar parte de al menos una Comisión Permanente y cumplir con las tareas que el Ayuntamiento le asigne.*
- III. Supervisar y evaluar el área de la administración municipal que el Ayuntamiento le haya encomendado.*
- IV. Rendir al Ayuntamiento un informe sobre los resultados de sus labores y proponer las medidas que considere adecuadas.*
- V. Solicitar, a través del secretario del Ayuntamiento, la información y documentación necesaria relacionada con la gestión municipal para el cumplimiento de sus funciones.*
- VI. Participar en ceremonias cívicas y otros actos oficiales.*
- VII. Abstenerse de desempeñar funciones ejecutivas dentro de la administración municipal o aceptar cargos, empleos o comisiones en los gobiernos federal o estatal, salvo aquellos de carácter académico, honorario o asistencial.*
- VIII. Cumplir con las demás atribuciones establecidas en este ordenamiento y en los reglamentos correspondientes.*

En este punto, es menester resaltar que, como todo órgano de gobierno, el ayuntamiento se rige bajo el principio de legalidad -premisa que ordena que las autoridades, únicamente pueden hacer aquello que la ley les permita-, de ahí que en el artículo 15 del reglamento interno del municipio, se establezcan sus atribuciones. Entre ellas, la prestación, explotación, administración y conservación de servicios municipales, tal y como se puede ver en la gráfica tres.



**d. Marco normativo**

Otro componente fundamental del municipio es su marco jurídico, en México, la mayoría de los marcos jurídicos municipales, están conformado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las constituciones estatales, la ley orgánica municipal o su equivalente (como el código municipal), la ley de hacienda municipal, la ley anual de ingresos, el presupuesto anual de egresos y las bases normativas, que facultan a los ayuntamientos para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de aplicación general dentro de su ámbito de competencia, además de sus propios bandos y reglamentos municipales. (Martínez, 2009)

Gráfica 4. Marco Normativo, municipio de Corregidora. (Elaboración propia)



Estos sistemas son jerárquicos y vinculantes para cada uno de ellos, se parte entonces de la idea de que, sin este marco jurídico, el municipio no podría funcionar, ya que la población no tendría la obligación legal de contribuir a los gastos públicos, las autoridades carecerían de facultades y el orden público sería imposible de mantener.

En el municipio objeto de estudio, se cuenta con diversos ordenamientos que regulan principalmente la función de este, sus obligaciones, sus facultades, su territorio, población, organización política, etc. En la gráfica cuatro se pueden observar, de arriba hacia abajo, algunos de los ordenamientos del municipio de Corregidora, de acuerdo con su importancia jerárquica.

#### ***d) finalidad***

Si bien, este elemento tiende a ser un tanto subjetivo, nos explica Hernandez (2023) que, el principal fin del municipio es mantener y establecer relaciones de vecindad entre su población, en aras del bien común, así como, dotarles de las necesidades comunes básicas -indispensables- para la sobrevivencia y convivencia armónica, a través de la prestación de servicios públicos.

En el caso de corregidora, el artículo sexto del bando de buen gobierno , prevé los fines de la municipalidad, entre ellos, promover una cultura basada en el respeto a los Derechos Humanos, mantener el orden, la seguridad y la paz social, así como atender oportunamente las necesidades de la población para mejorar su calidad de vida. Esto mediante la realización de obras y la prestación eficiente de servicios públicos, el impulso a la educación cívica y cultural, el fortalecimiento de la participación ciudadana, la supervisión del uso adecuado del suelo municipal, la protección del equilibrio ecológico y ambiental, y el fomento del desarrollo social, económico y deportivo de los habitantes del municipio.

Otros autores, como Bellever (1924) tiende a una definición categórica a través de la cual define los fines del municipio en seis categorías:

*Primera categoría: Se refiere a los fines de carácter conservador, es decir, aquellos que buscan asegurar la existencia, continuidad y estabilidad del municipio como organización institucional.*

*Segunda categoría: Abarca los fines relacionados con las personas, que se dividen en dos aspectos principales:*

- a) Los de seguridad, que comprenden todas las funciones de la policía urbana y rural.*
- b) Los de comodidad, que reúnen la mayor parte de las acciones de gobierno municipal vinculadas con obras y servicios públicos.*

*Tercera categoría: Incluye los fines relativos a los bienes y al trabajo, apoyándose en los principios generales de las leyes. Dentro de esta categoría se consideran los objetivos asociados con la construcción y mantenimiento de caminos vecinales, el impulso a las labores agrícolas y la municipalización de determinados servicios.*

*Cuarta categoría: Se refiere a los fines concernientes al territorio, los cuales abarcan su conservación, delimitación, distribución y los procesos de agregación o separación de partes del territorio municipal.*

*Quinta categoría: Comprende los fines relacionados con el Estado y sus divisiones administrativas. Estos se vinculan con las relaciones y delegaciones que el municipio mantiene con otras instancias de gobierno y con el estudio de la administración pública.*

*Sexta categoría: Hace referencia a los fines vinculados con la región, los cuales completan los propósitos externos del municipio al coordinar sus acciones con las necesidades y características regionales, buscando un desarrollo armónico entre los distintos niveles territoriales y administrativos.*

Esta claro entonces, que el municipio -como organización político-administrativo- es el primer punto de encuentro entre el gobierno y el ciudadano, que tiene como finalidad proveer, proteger y garantizar de servicios básicos, administrar los recursos públicos y generar un ambiente propicio para la convivencia armónica entre estos dos.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

#### **1. Etimología.**

La Administración Pública municipal, tiene tres raíces etimológicas principales, la primera, del latín “*administrativo*” que a su vez deriva del vocablo *ad* -hacia- y *ministrare* -servir o gestionar-, “*publicus*”, cuyo significado es “*del pueblo o común*” y “*municipium*” compuesto por el *munus* -carga, deber, servicio- y *capere* -tomar, asumir-, en su conjunto podría definirse de la siguiente manera “*La gestión o servicio orientado al bien común que realiza el gobierno local, de acuerdo con sus facultades y atribuciones*”

#### **2. Concepto**

La administración pública es una disciplina que ha evolucionado a lo largo de la historia y su estudio es fundamental para comprender el papel que tiene en la sociedad actual, los antecedentes de la administración pública se remontan a la antigüedad. Sin embargo, ésta como disciplina no se desarrolló sino hasta la Edad Media, donde se crearon los primeros sistemas de gobierno y se produjeron las bases para la organización de los Estados modernos.

Ahora bien, durante la Edad Moderna, la administración pública se consolidó como una disciplina autónoma, lo que llevó a la creación de las primeras escuelas de administración pública en Europa, posteriormente, durante la Revolución Industrial, la administración pública se convirtió en una herramienta fundamental para la gestión de los recursos y la planificación del desarrollo económico.

En la actualidad, la administración pública es una disciplina compleja y multidisciplinaria, que abarca áreas como la gestión de recursos humanos, planificación estratégica, gestión financiera y gestión de políticas públicas, sin embargo, su estudio se ha centrado principalmente en el ámbito federal.

Garrido del Toral (2002), citando a Guerrero (1986) refiere que la administración pública es una disciplina científica -más no una ciencia- puesto que su objeto material carece de objeto formal o enfoque y aún más “la teoría de la administración pública es un proyecto más no una realidad”. Por otro lado, Serra Rojas (1982) la define como una entidad constituida por diversos órganos del poder ejecutivo cuya tarea es satisfacer las necesidades básicas de la sociedad.

Finalmente, Acosta (1983) refiere que la administración pública es la parte de los órganos del estado dependen de manera directa o indirecta del poder ejecutivo, que tiene a su cargo la actividad estatal.

De acuerdo con el artículo 26 del bando de Buen Gobierno del municipio de Corregidora, la Administración Pública es el “*conjunto de dependencias, órganos y autoridades por medio de los cuales el Municipio ejecuta las funciones, actividades y servicios públicos de su competencia, de forma permanente y continua*”, en el caso de este municipio, dicho ordenamiento en su artículo 27 refiere que esta, será centralizada, desconcentrada y paramunicipal, así como será dependiente del titular de la presidencia municipal concepto que se apega a la teoría de Fernández (2023), quien establece que al igual que ocurre en los ámbitos federal y estatal, la administración pública de los municipios del Estado de México se estructura en tres sectores, centralizado, descentralizado y paraestatal.

### **2.3 Objeto**

Todas las municipalidades deben contar con la capacidad necesaria para administrar de manera integral las actividades propias del ámbito local. El tamaño y la estructura de la administración municipal están determinados, en gran medida, por la extensión del municipio y por la cantidad de recursos económicos, humanos y materiales que maneja, en este epígrafe, analizaremos uno de los conflictos más grandes del derecho administrativo local *¿Cuál es el objeto de la administración pública municipal?*

Antes de responder esta interrogante, habremos de mencionar los principales retos de la gestión municipal, comenzando por la adecuada coordinación entre las distintas áreas de trabajo, la disposición de personal calificado, la consolidación de procesos y las políticas institucionales efectivas -que, aunque no siempre sean visibles, aseguran la gobernabilidad, la eficiencia, la sostenibilidad y la legitimidad de la administración local-.

De acuerdo con el *world bank institute* (2025), la administración municipal puede considerarse como un modelo que debe adaptarse a las condiciones de cada municipio. Así, cada una de ellas desarrolla planes y acciones conforme a sus características, necesidades y actividades prioritarias, de ahí que la conformación de las dependencias que integran la estructura administrativa varía según el proyecto municipal, sin embargo, existen algunas áreas básicas indispensables como la tesorería, la policía y la dirección de servicios y obras públicas, por otra parte, existen algunas otras dependencias se crean en función de los objetivos específicos del gobierno local, tales como las

direcciones de atención a la mujer, de apoyo a la juventud o aquellas que resulten necesarias para responder a las demandas de la población.

El propósito de la administración pública municipal abarca todas las acciones y funciones que el gobierno local realiza para atender las necesidades y expectativas de las personas que habitan en su territorio, su campo de acción es amplio y diverso, pues comprende desde la prestación de servicios esenciales hasta la planeación urbana y la promoción del bienestar social.

En términos generales, la administración pública municipal cumple cuatro funciones principales, en primer lugar, ofrece servicios públicos, en segundo lugar, regula el uso del suelo, en tercer lugar, impulsa el desarrollo social y económico, y por último gestiona el patrimonio y los recursos del municipio -estas son indispensables para garantizar la calidad de vida de la población-.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las bases para la organización y el funcionamiento de los municipios, mismos que son retomados por las Constituciones Estatales, las Leyes Orgánicas, los Reglamentos Municipales y los Bandos de Buen Gobierno Municipal, entre sus aspectos más relevantes destacan:

- a. Se reconoce la autonomía municipal, permitiendo que los municipios organicen su gobierno y administren sus recursos conforme a sus propias necesidades, sin intervención directa de los gobiernos federal o estatal, dentro de los límites legales.*
- b. Se les otorga la facultad de recibir recursos tanto del estado como de la federación, además de los ingresos que generen por cuenta propia.*
- c. Son responsables de ofrecer servicios públicos esenciales como agua potable, drenaje, alumbrado, recolección de basura, mercados, panteones, rastros, parques, seguridad pública, entre otros.*
- d. Tienen la capacidad de planear y regular su territorio mediante programas de desarrollo urbano.*
- e. En materia fiscal, pueden cobrar impuestos, derechos y contribuciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria.*
- f. También pueden fomentar la participación ciudadana en temas de interés público a través de consultas y mecanismos de representación.*

De ahí que se diga que la administración pública municipal tiene como finalidad coordinar los recursos, servicios y políticas necesarias para responder a las demandas de la comunidad, creando un entorno adecuado para el desarrollo social, económico y cultural.

Así mismo, el municipio desempeña un papel importante en la promoción del desarrollo económico y social, gestionando recursos mediante impuestos locales, transferencias federales y estatales, no obstante, muchos municipios enfrentan limitaciones presupuestales que dificultan la prestación eficiente de los servicios.

Luego de haber comprendido la naturaleza, funciones y propósitos de la administración pública municipal, surgen algunas otras preguntas, *¿cómo logra el municipio cumplir con sus funciones?, ¿Cómo se integra la administración pública municipal? ¿Qué ocurre cuando no se*

*cumplen estos objetivos?* En las siguientes secciones se abordarán los elementos y figuras que hacen posible el funcionamiento del municipio y la materialización de sus funciones.

## **2.4 Formas de Organización Administrativa Municipal.**

Como ya observamos en los apartados anteriores, la administración pública municipal, comprende diversos aspectos y ámbitos de estudio, en este apartado, analizaremos las formas de Organización Administrativas previstas por el artículo 14 del Reglamento Orgánico del municipio de Corregidora - centralizadas, desconcentrados, descentralizados y paraestatales entre ellos los organismos auxiliares, las empresas para municipales o con participación municipal y fideicomisos- pues definen la distribución del poder, los mecanismos de toma de decisiones y la relación entre los diferentes órganos de gobierno.

### *a) Centralización.*

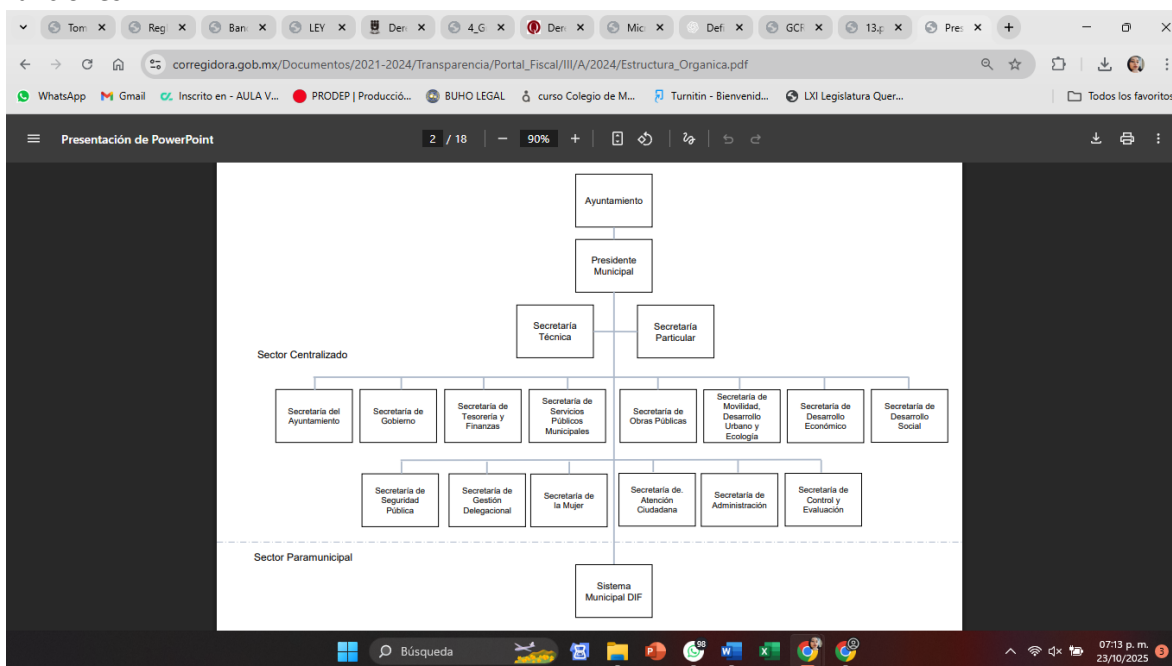
Según Garrido del Toral (2002), la “centralización” es una forma de organización que se centra en un gobierno central, donde la autoridad y toma decisiones se realizan por un solo poder -que se estructuran bajo un mando unificado y directo del titular de la administración pública- bajo este modelo, las decisiones políticas, económicas y sociales se toman desde la cúspide del gobierno central y se transmiten hacia las regiones o entidades subnacionales.

Esta forma de organización suele generar eficiencia y coherencia en la toma de decisiones, pero puede limitar la participación ciudadana y la autonomía de las regiones, en este orden de ideas se debe resaltar que esta forma de organización es preponderante en gobiernos monárquicos, sin embargo, suele presentarse en otras formas de gobierno.

De acuerdo con el artículo antes mencionado en concordancia con el artículo dieciséis establece que la administración pública del municipio en un primer momento será centralizada, partiendo en un primer momento del presidente municipal, y dieciséis secretarías, entre ellas *la secretaria Técnica, la secretaria Particular, la secretaria del Ayuntamiento, la secretaria de Gobierno, la secretaria de Tesorería y Finanzas, la secretaria de Servicios Públicos Municipales, la secretaria de Obras Públicas, la secretaria de Desarrollo Económico, la secretaria de Movilidad, Desarrollo Urbano y Ecología, la secretaria de Desarrollo Social, la secretaria de Seguridad Pública Municipal, la secretaria de Gestión Delegacional, la secretaria de la Mujer, la secretaria de Atención Ciudadana, la secretaria de Administración y la secretaria de Control y Evaluación* (véase grafica 5), además de aquellas que por las necesidades del municipio se creen con posterioridad por el ayuntamiento. A continuación, analizaremos algunas de estas secretarías y sus



funciones:



### 1. Secretaría Técnica

#### 1. Secretaría Técnica.

Esta secretaría es la encargada de coordinar y supervisar la ejecución de los proyectos y funciones de las demás secretarías, colaborando directamente con la presidencia municipal, cuenta con unidades específicas para planeación de proyectos estratégicos y enlace institucional, y su función principal es asegurar que las políticas, programas y asignaciones presupuestales se ejecuten adecuadamente, según lo establecido en el artículo 22 del ROMC. Esta secretaría está compuesta por la dirección de planeación y proyectos estratégicos y la de enlace institucional, como unidades administrativas.

### 2. Secretaría Particular

Se ocupa del apoyo directo al titular de la presidencia municipal, coordinando su agenda, relaciones públicas, logística de eventos y la comunicación social del municipio, para ello, según el artículo 26 del ROMC, cuenta con unidades dedicadas a relaciones públicas, giras, eventos, comunicación y el programa “miércoles ciudadano”.

### 3. Secretaría del Ayuntamiento

Esta secretaría actúa como auxiliar del ayuntamiento en el despacho de sus asuntos, gestionando cabildo, reglamentos, archivo municipal, registro civil, justicia administrativa, entre otros. Es la encargada de certificar normas y documentos del ayuntamiento, administrar archivos, convocar sesiones, asesorar jurídicamente y mediar en los conflictos entre ciudadanos y la administración, esto de acuerdo con lo previsto por los artículos 27 y 28 del ROMC.

#### *4. Secretaría de Gobierno*

Esta secretaría, dirige la política interna del municipio, coordina la participación ciudadana, la regularización de asentamientos, la inspección, la protección civil, las relaciones externas y vela por el cumplimiento de normas en ámbitos como comercio, espectáculos y movilidad. Para dichos efectos, tiene unidades para concertación política, asentamientos humanos, asuntos religiosos, inspección única, protección civil y enlace con relaciones exteriores, esto de acuerdo con lo previsto por los artículos 29, 30 y 31 del ROMC.

#### *5. Secretaría de Tesorería y Finanzas*

Por su parte, esta secretaría es la responsable de la recaudación, administración, control y fiscalización de los recursos públicos municipales, su labor abarca la elaboración de presupuestos, gestión de ingresos y egresos, la deuda pública, la contabilidad municipal, la evaluación financiera, la certificación fiscal y la coordinación con otras dependencias para asegurar la disciplina presupuestaria. Para ello, cuenta con cinco unidades administrativas, entre ellas, la dirección de egresos, de ingresos, de fiscalización, la unidad MSEDY y la unidad de proyectos y sistema financiero. (esto de acuerdo con lo previsto por los artículos 32 al 35 del ROMC).

#### *6. Secretaría de Servicios Públicos Municipales*

Según lo previsto por los artículos 38, 39 y 40 del ROMC, es la encargada de prestar los servicios públicos fundamentales al municipio, como la limpieza de áreas, la recolección de residuos, el alumbrado público, el mantenimiento de parques, la gestión y control del rastro municipal, el relleno sanitario, el control de fauna urbana, el mantenimiento de infraestructura vial, entre otras. Para ello, tiene varias direcciones que abarcan desde la de servicios de la ciudad, la de preservación de la infraestructura, la de control y protección animal, rastro, la unidad de control y servicio de aguas, hasta la unidad de planeación y la unidad de mantenimiento complementario.

#### *7. Secretaría de Obras Públicas.*

Por su parte, la Secretaría de Obras Públicas es la dependencia responsable de planear, programar, coordinar, ejecutar y supervisar todas las obras públicas del Municipio, así como de garantizar el correcto desarrollo de la infraestructura urbana, su función primordial consiste en asegurar que los proyectos de construcción, mantenimiento y mejora de la infraestructura municipal se realicen conforme a las normas técnicas, criterios de sustentabilidad y con la transparencia requerida en el manejo de los recursos públicos. Según el artículo 43 del ROMC, esta es competente para elaborar y coordinar el Programa Municipal de Obras Públicas, -asegurándose de que las obras proyectadas respondan a las necesidades prioritarias de la comunidad y estén alineadas con los planes de desarrollo urbano y territorial del municipio-, también, es su obligación supervisar la ejecución de las obras para garantizar la calidad técnica, la seguridad estructural y el cumplimiento de las especificaciones establecidas en los contratos y licitaciones, la gestión y administración de los recursos asignados a las obras -asegurándose de su correcta aplicación y que los procesos de licitación, adjudicación y ejecución sean regidos por el principio de legalidad y transparencia-

Otra de sus atribuciones es la coordinación con otras dependencias municipales, especialmente con la Secretaría de Tesorería y Finanzas y la Secretaría de Movilidad, Desarrollo Urbano y Ecología, para garantizar que los proyectos se desarrollen en armonía con los planes financieros y ecológicos del municipio, debe supervisar el mantenimiento y conservación de la infraestructura pública, como calles, avenidas, parques, edificios municipales, puentes y demás bienes inmuebles de carácter público.

Así como, promover proyectos de infraestructura sustentable, fomentando el uso eficiente de los recursos naturales, la integración de criterios ecológicos y la aplicación de tecnologías modernas en los procesos constructivos y por último, pero no menos importante, emitir dictámenes técnicos y evaluaciones sobre la factibilidad de obras, permisos de construcción o remodelación, así como sobre los proyectos presentados por particulares o entidades privadas que inciden en el espacio urbano municipal.

Además, la Secretaría tiene a su mando direcciones y departamentos especializados, encargados de áreas como la planeación, supervisión, mantenimiento y control técnico de las obras.

#### *8. Secretaría de Desarrollo Económico*

Según el ROMC en sus artículos 44 a 46 sostiene que la misión de esta secretaría es promover el desarrollo económico local, gestionar políticas y programas que fomenten la inversión, el comercio, la industria y el empleo en el municipio, así como articular acciones con otros niveles de gobierno para generar crecimiento económico sostenible.

#### *9. Secretaría de Movilidad, Desarrollo Urbano y Ecología.*

Esta secretaría se encarga de la planeación urbana, la regulación de la movilidad, la gestión del desarrollo urbano (asentamientos, uso del suelo) y la protección del medio ambiente. Según los artículos 47 a 49 también abarca funciones vinculadas al control de tránsito, ordenamiento territorial, ecología, inspecciones en materia de desarrollo urbano y movilidad.

#### *10. Secretaría de Desarrollo Social*

Por su parte, esta secretaría tiene como objetivo, el articular y ejecutar políticas de bienestar social, promoviendo programas de inclusión, acciones para grupos vulnerables, desarrollo comunitario y coordinación con dependencias para cubrir necesidades sociales del municipio.

Según los artículos 50 a 53 del ROMC, para lograr dichas funciones cuenta con las siguientes unidades administrativas: Dirección de Participación Social, Dirección de Programas Sociales, de Educación, de Cultura, de deporte, de juventud y de salud.

#### *11. Secretaría de Seguridad Pública Municipal*

De acuerdo con el ROMC, artículos 53 a 55, la SSPM, es la responsable de garantizar la seguridad y el orden público municipal, coordinar la prevención del delito, la vigilancia, la protección ciudadana, así como articular con otros cuerpos de seguridad del estado para mantener la paz en el territorio municipal.

#### *12. Secretaría de Gestión Delegacional*

Esta secretaría, es la encargada de la coordinación, supervisión y atención de las delegaciones municipales (o sus equivalentes) que representan al gobierno local en las distintas zonas del municipio, atendiendo de forma descentralizada los servicios, trámites y la relación directa con la ciudadanía en esas áreas. El ROMC, en sus artículos del 56 al 58 prevé que esta tiene tres unidades administrativas para su auxilio administrativo, entre ellas, la dirección de Gestión y Proyectos, la Dirección de Desarrollo Agropecuario y Unidad de Mantenimiento Delegacional.

### *13. Secretaría de la Mujer*

De acuerdo con lo establecido por el ROMC, en sus artículos 65 a 67, esta secretaría está dedicada a la promoción de la igualdad de género, la integración plena de las mujeres en la vida política, económica, social y cultural del municipio, así como a generar políticas, programas y acciones que fomenten la equidad y protejan a las mujeres. Esto a través de dos unidades administrativas, denominadas, Dirección de igualdad y formación Integral

### *14. Secretaría de Atención Ciudadana*

Diseñada para atender directamente al ciudadano, recepcionando sus solicitudes, quejas, trámites, proponiendo mecanismos de participación ciudadana, garantizando una ventana de acceso a los servicios municipales y fortaleciendo la relación entre gobierno y comunidad.

### *15. Secretaría de Administración*

Su ámbito de acción es interno: administrar los recursos humanos, materiales y técnicos del municipio, establecer sistemas de organización administrativa, optimizar la infraestructura organizacional y dar soporte estructural para que las demás dependencias funcionen eficientemente.

### *16. Secretaría de Control y Evaluación*

Tiene a su cargo la supervisión, evaluación, seguimiento y medición del desempeño de las dependencias municipales. Evalúa eficiencia, eficacia, resultados de los programas, indicadores de gestión, propone mejoras y asegura que la administración pública municipal actúe con transparencia, eficacia y rendición de cuentas.

Ahora bien, la “sectorización” consiste en la división de la administración pública en sectores temáticos o funcionales, cada uno encargado de áreas específicas de gestión; esta estructura permite una mayor especialización y enfoque en temas particulares, optimizando los recursos y la eficiencia en la toma de decisiones, al sectorizar la administración pública, promueve la generación de conocimientos especializados y se facilita la identificación de políticas y estrategias específicas para cada área. Además, se puede lograr una mayor coordinación y coherencia en las políticas públicas relacionadas con un sector determinado; no obstante, la sectorización también puede generar fragmentación y dificultar la coordinación intersectorial, cuando especialmente los temas son transversales y requieren un enfoque integral.

Cabe resaltar que, en muchos casos, la descentralización y la sectorización se combinan para aprovechar las ventajas de ambos enfoques, lo que permite descentralizar la toma de decisiones a nivel territorial y al mismo tiempo, especializar la gestión en áreas temáticas específicas, de manera que, se pueda lograr una administración más ágil y eficiente, al adaptarse a las

necesidades locales y con capacidad para abordar los desafíos complejos que requieren un enfoque multidimensional, tal y como ha pasado en los diversos municipios de México, que, crea secretarías como órgano centralizado y las evoca a una materia en particular, como la administración, el trabajo, el desarrollo social, etc.

#### *b) Desconcentración*

Por su parte la “*desconcentración*” implica la delegación de competencias y funciones a unidades administrativas subordinadas dentro de una misma entidad, a través de este enfoque, se busca desconcentrar el poder y tomar decisiones más cercanas a los ciudadanos a través de unidades desconcentradas que mantienen una relación jerárquica con la entidad central, pero tienen autonomía para la toma de decisiones en su ámbito de competencia.

Una de las principales ventajas de esta forma de organización es la capacidad de respuesta y la adaptabilidad de las entidades desconcentradas respecto a las problemáticas de cada colectividad, uno de los ejemplos más claros son las autoridades municipales auxiliares conocidos como “delegados” o “subdelegados”, quienes son electos por el presidente municipal y el ayuntamiento.

Las delegaciones y subdelegaciones son circunscripciones territoriales, que establece el ayuntamiento, para organizar el territorio Municipal, y sus límites son reconocidos por la comunidad, estos son considerados como autoridades auxiliares municipales y ejercen en sus respectivas jurisdicciones, las atribuciones que les delega el ayuntamiento, para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos, así como para promover la participación vecinal en la realización de obras y servicios públicos.

Según el artículo 54 de la Ley Orgánica Municipal los delegados y subdelegados municipales, están facultados para ejecutar los acuerdos que expresamente le den el ayuntamiento y el presidente municipal, así mismo, pueden promover el establecimiento y conservación de los servicios municipales que correspondan a su jurisdicción, .mantener el orden público dentro de esta, conciliar en los conflictos ciudadanos que sometan a su jurisdicción e informar al presidente municipal de todos aquellos asuntos que comprometan la seguridad u orden, la salud pública o la tranquilidad del territorio que le fuere conferido. No obstante en el caso del municipio objeto de estudio, son considerados organismos centralizados, pues se han catalogado como “unidades administrativas”.

En la Sesión Ordinaria de Cabildo celebrada el día 15 de octubre de 2015, el Ayuntamiento del municipio de Corregidora aprobó el acuerdo mediante el cual se autorizó la propuesta para la conformación territorial de las 9 Delegaciones Municipales y las 18 subdelegaciones, entre ellas:

A través de dicho acuerdo las delegaciones quedaron delimitadas de la siguiente manera:

<b>DELEGACIONES</b>
<b>DELEGACIÓN EL PUEBLITO</b>  FORMADA POR EMILIANO ZAPATA Y EL PUEBLITO.
<b>DELEGACIÓN LOS OLVERA</b>

CONFORMADA PRINCIPALMENTE POR SAN JOSÉ DE LOS OLVERA, LOS OLVERA, CANDILES, TEJEDA Y ZONA ALEDAÑA.
<b>DELEGACIÓN SANTA BARBARA</b>  FORMADA POR SAN FRANCISCO, EL PROGRESO, ARROYO HONDO, EL BATÁN Y LA NEGRETA.
<b>DELEGACIÓN LOS ÁNGELES</b>  CONFORMADA POR LOS ANGELES, EL ROMERAL, LOURDES Y EL CALICHAR.
<b>DELEGACIÓN JOAQUÍN HERRERA</b>  FORMADA POR PITA, PURISIMA DE LA CUEVA Y LAS TRES SUBDELEGACIONES MENCIONADAS A CONTINUACIÓN.

Sin embargo, tras una reestructuración administrativa y de acuerdo con el artículo 11 del Bando de Buen Gobierno del municipio refiere que la estructura territorial del municipio se integra también, por cinco delegaciones, Josefa Ortiz de Domínguez, Ramón Rodríguez Familiar, Joaquín Herrera, Buenaventura Tovar Buenrostro, Ma. Natividad López Casas, quienes se encuentran a cargo del “delegado” o “subdelegado” del municipio y están facultados para otorgar licencias, permisos o concesiones que expresamente le permita el municipio.

Como podemos ver, estos órganos tienen una subordinación directa al ayuntamiento, no tienen personalidad jurídica, no tienen patrimonio propio y su tarea principal es administrar el territorio y los servicios que estén bajo su jurisdicción, debiendo rendir cuentas al ayuntamiento, en todo momento.

### *c) Descentralización*

Por otro lado, la “descentralización”, como forma de organización administrativa parte de la hipótesis de que las decisiones tomadas a nivel local suelen ser más pertinentes y eficientes para abordar las necesidades y particularidades de las comunidades al transferir competencias y recursos a diversas entidades, lo que promueve una mayor responsabilidad y rendición de cuentas, al acercar el gobierno a los ciudadanos y permitirles influir en las políticas y programas que mejoran directamente sus vidas.

La descentralización administrativa también fomenta el desarrollo local, al otorgar autonomía y recursos a diversos organismos, con lo que se promueve la capacidad de respuesta a las necesidades específicas de cada región, con ello los gobiernos locales pueden adaptar las políticas y programas a las realidades locales, impulsar la inversión, promover el emprendimiento y fortalecer el desarrollo económico local.

Además, la descentralización facilita la participación de la sociedad civil y las comunidades en la planificación y ejecución de proyectos, lo que aumenta la apropiación local y el éxito de las iniciativas de desarrollo, al respecto Fernández (2016) señala que; *“Se considera a la descentralización administrativa, como una tendencia organizativa de la administración pública, en cuya virtud se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga relativa autonomía orgánica, respecto del órgano central, para encargarles la realización de actividades*

*administrativas*”, esta forma de gobierno puede predominar en diferentes formas de gobierno, pero suele ser más común y pronunciada en los sistemas de gobierno federal y regional.

En el municipio en estudio se contaba con un organismo descentralizado denominado “Instituto Municipal de la Mujer Corregidora”, Sin embargo, dicho instituto se extinguió a raíz del acuerdo aprobado por el cabildo el 09 de septiembre de 2021, en el que se abrogó el reglamento y decreto de creación de este organismo descentralizado y se centralizaron sus funciones a la administración municipal.

*e. Administración pública paramunicipal.*

Por su parte, la administración pública paramunicipal constituye una extensión de la estructura gubernamental del municipio, creada con el propósito de hacer más eficiente la gestión de los servicios públicos y atender de manera directa las necesidades de la ciudadanía.

Principalmente está integrada por organismos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación municipal que poseen personalidad jurídica y patrimonio propio, lo que les permite operar con mayor autonomía técnica y financiera, aunque bajo la supervisión del ayuntamiento, estos organismos se encargan de funciones específicas como el suministro de agua potable, el manejo de residuos, la promoción cultural o el fomento económico, el cuidado y atención de grupos vulnerables, entre otras, contribuyendo así al desarrollo integral del municipio.

La Ley Orgánica Municipal de las entidades Federativas establece las bases legales para la creación, funcionamiento y supervisión de los organismos paramunicipales, en este sentido, el artículo 31 del bando de buen gobierno, establece que el municipio tiene la facultad para crear mediante acuerdo del ayuntamiento, las entidades paramunicipales, estas están dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio, mientras que, el artículo 32 de este mismo ordenamiento establece que el presidente municipal, a través de la contraloría municipal, serán los encargados de revisar que, dichos organismos estén cumpliendo con los fines para los que fueron creados.

Uno de los más claros ejemplos y quizá, el más preponderante en las administraciones municipales de México, son los Sistemas DIF (Sistema Municipal para el Desarrollo de la Familia), que son organismos descentralizados considerados como parte fundamental de la administración paramunicipal, con personalidad jurídica y patrimonio propio – mismo que se compone por los bienes de su propiedad, el 5% del presupuesto de egresos, los ingresos que obtenga por los servicios que presta, los subsidios, subvenciones, aportaciones, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones y demás bienes que la Federación, el Estado, el Municipio o cualquier otra entidad pública le entreguen, los bienes que le sean donados por particulares y todos aquellos que legalmente obtenga.

Además, favorecen la profesionalización de la gestión pública al permitir la aplicación de modelos administrativos más flexibles, la incorporación de personal especializado y la participación ciudadana. No obstante, su eficacia depende de una adecuada regulación, de la rendición de cuentas y de la transparencia en el uso de los recursos públicos, pues de lo contrario pueden presentarse duplicidades de funciones o malos manejos financieros.

## **.2.5 Funciones y Enfoques de la Administración Pública Municipal en Corregidora, Querétaro**

La administración pública municipal constituye el eje operativo del gobierno local, encargada de ejecutar las políticas públicas, programas y acciones que permiten atender las necesidades de la población. Si hablamos específicamente de Corregidora en el estado de Querétaro, su administración pública se caracteriza por un enfoque actualizado, incluyente y tendiente al alcance de objetivos, de tal forma que se garantiza una eficiencia institucional y calidad en los servicios públicos que son proporcionados.

A partir de las funciones y enfoques de la administración pública podemos entender cómo se atienden las demandas ciudadanas y las facultades que posee el municipio, a la par de los principios constitucionales que rigen sus actividades. De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado mexicano. De esta manera, la administración pública municipal sustenta las atribuciones del Ayuntamiento, basado en el marco normativo local y de los principios de legalidad, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas. Ello, basado en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro del año 2021.

#### *2.5.1 Funciones de la administración pública municipal*

En cuanto a la administración pública municipal de Corregidora, sus funciones se pueden concretar en cinco conceptos fundamentales: planeación, organización, dirección, ejecución y control, los cuales se explican a continuación

##### *a) Planeación*

Esta es la base de toda administración pública, ya que en el contexto municipal esta se ve aplicada cuando se plantan metas, objetivos y estrategias que se enfocan en solucionar las problemáticas que se presentan en la comunidad. En el caso de Corregidora, la planeación se ve materializada a través del Plan Municipal de Desarrollo (PMD), el cual sostiene las políticas públicas locales, apegándose a los planes de desarrollo a nivel estatal y federal.

De conformidad con la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro del año 2021, la planeación municipal debe elaborarse con base en los principios de participación ciudadana, equidad, transparencia y sostenibilidad. Lo anterior, con el fin de satisfacer las necesidades actuales de la población.

##### *b) Organización*

Implica la creación de la estructura administrativa, al igual que la distribución de competencias y responsabilidades de cada sector. En Corregidora, es el Reglamento Orgánico Municipal el que va a establecer la organización y estructura de la administración, de tal forma que esta se constituye en un primer momento por el presidente municipal, seguido de las secretarías, las direcciones general y finalmente, por los organismos descentralizados. De tal forma que, cada sector tiene atribuciones y tareas específicas que debe cumplir a partir de los objetivos planteados por la administración.

##### *c) Dirección*

Constituye trabajar a la par con los recursos humanos y materiales que se disponen para obtener los resultados que plantea la administración. En Corregidora esta actividad se le atribuye al presidente municipal, el cual encabeza la administración pública.



De acuerdo con el Bando de Buen Gobierno del Municipio de Querétaro del año 2022, la dirección se basa en la aplicación de la ética, actuando de manera responsable y transparente del ejercicio público, por lo que son los principios de legalidad, honradez y eficiencia aquellos en los que se base el actuar de todos los funcionarios pertenecientes a la administración pública.

#### *d) Ejecución*

Se refiere a la materialización de las metas planteadas por la administración que se ve reflejada en los programas, obras y los servicios públicos proporcionados. En el municipio de Corregidora se aprecia por la prestación de servicios públicos, como lo es el suministro del agua potable, la recolección de basura, la seguridad pública, el alumbrado en las calles, la pavimentación de las vialidades, el mantenimiento de las áreas verdes, así como la implementación de programas que impulsen el desarrollo económico y social.

Estas facultades están contempladas por el artículo 37 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro (2021) y el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que encomienda a los municipios determinadas actividades para garantizar un apropiado desarrollo urbano que satisfagan las necesidades de la población.

#### *e) Control*

Este es un mecanismo por el cual se califica la obtención de resultados y objetivos alcanzados por la administración, al igual que constituye un control para el destino de recursos que se emplean en la ejecución. Esta función se le atribuye a la Contraloría Municipal, en el caso de Corregidora, esta área es quien debe verificar que exista legalidad, eficiencia y transparencias en el uso de recursos públicos que le son proporcionados al municipio.

Este proceso busca garantizar la rendición de cuentas y fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones municipales, además de prevenir irregularidades administrativas y optimizar la gestión financiera.

### *2.5.2 Enfoques de la administración pública municipal*

El desempeño de la administración pública municipal en Corregidora se sustenta en diversos enfoques que orientan su modernización y fortalecimiento institucional:

#### *a) Enfoque legalista*

Se origina del principio que justifica que toda acción administrativa partir de las facultades que le concede la ley. El Bando de Buen Gobierno del año 2022 señala que ningún servidor público puede realizar funciones que no le estén expresamente conferidas en la norma, de esta forma se hace valer el Estado de Derecho que garantiza el ejercicio gubernamental.

#### *b) Enfoque de eficiencia administrativa*

La administración pública en la actualidad busca procesos ágiles, eficientes y orientados a la obtención de resultados. En el municipio de Corregidora se ha buscado aplicar políticas de gestión basadas en: optimización de recursos, uso de tecnologías de la información y mejora continua en la atención ciudadana.

### *c) Enfoque participativo*

Uno de los pilares del desarrollo municipal es la participación de la comunidad. En el Bando de Buen Gobierno del Municipio de Corregidora del año 2022, se establecieron mecanismos de consulta y participación ciudadana, al igual que la implementación de comités vecinales y el establecimiento de presupuestos participativos, ello con el fin de lograr una transparencia en la toma de decisiones.

### *d) Enfoque de desarrollo sostenible*

Su principal función recae en propiciar el desarrollo urbano sin olvidar la protección ambiental y el desarrollo social basado en la equidad. Por lo que el municipio de Corregidora a través del Plan Municipal de Desarrollo Urbano ha buscado crear estrategias de movilidad sustentable, gestión adecuada y responsable de los recursos hídricos y la preservación de los recursos naturales.

### *e) Enfoque de rendición de cuentas*

La rendición de cuentas y la transparencia son los pilares del gobierno local, siendo que la Contraloría Municipal de Corregidora y el Órgano Interno de Control buscan prevalecer un adecuado ejercicio presupuestal y el cumplimiento de las obligaciones que le son conferidas a los servidores públicos.

La administración pública del municipio de Corregidora no existe por sí misma, sino que se vincula con el nivel estatal y federal para la realización de programas en materia de infraestructura, seguridad, salud, educación y medio ambiente. Asimismo, su colaboración con el sector privado y las organizaciones civiles estructuran una efectiva gobernanza en la localidad.

La participación de la población se fortalece mediante la Dirección de Participación Ciudadana, la cual propicia la responsabilidad compartida entre las autoridades y los ciudadanos. Esta dinámica se adapta al principio de subsidiariedad señalado en la Ley Orgánica Municipal del año 2021, que faculta al municipio de solucionar sus propios asuntos, sin olvidar los demás niveles de gobierno.

## *2.6 Poderes de la administración pública municipal.*

Los poderes dentro de la administración pública municipal constituyen el conjunto de atribuciones que permiten a las autoridades locales ejercer sus funciones conforme a los principios de legalidad, eficiencia y responsabilidad establecidos en el marco jurídico mexicano. En el caso del Municipio de Corregidora, Querétaro, dichos poderes encuentran su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Corregidora y el Bando de Buen Gobierno. Estas normas delimitan las facultades que corresponden a los órganos de gobierno municipales, así como los mecanismos de control y responsabilidad administrativa.

### *a) Poder de decisión*

El poder de decisión se refiere a la facultad que poseen los órganos del gobierno municipal para determinar, mediante actos administrativos o resoluciones, la orientación de la gestión pública y la adopción de políticas locales. Serra Rojas (2009) define este poder como la capacidad jurídica que permite a las autoridades tomar determinaciones vinculantes dentro del ámbito de su

competencia, siempre conforme a los fines del interés público. En el municipio de Corregidora, esta facultad recae principalmente en el Ayuntamiento y en el Presidente Municipal, quienes actúan como órganos colegiado y unipersonal respectivamente, en la toma de decisiones sobre la administración de los recursos, la aprobación de reglamentos y la ejecución de programas de desarrollo.

De acuerdo con el artículo 31 del Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Corregidora (2021), el Ayuntamiento tiene la facultad de emitir acuerdos, resoluciones y lineamientos que orientan la acción administrativa del municipio. Este poder no es absoluto, pues se encuentra limitado por los principios de legalidad y jerarquía normativa; toda decisión debe fundarse en disposiciones legales y responder al interés general.

#### *b) Poder de nombramiento*

El poder de nombramiento implica la facultad de designar a los servidores públicos municipales que integran la estructura administrativa. Según Acosta Romero (2012), esta atribución constituye una manifestación del principio de organización jerárquica, en virtud del cual los titulares de los órganos superiores determinan quiénes ocuparán cargos de confianza o responsabilidad dentro de la administración.

En el caso de Corregidora, el Presidente Municipal, de acuerdo con el artículo 49 del Reglamento Orgánico, posee la atribución de nombrar a los titulares de las secretarías, direcciones y coordinaciones municipales, con aprobación del Ayuntamiento en los casos que la ley así lo determine. El Bando de Buen Gobierno del Municipio (2022) refuerza esta disposición al establecer que los funcionarios deben ser designados conforme a criterios de idoneidad, honorabilidad y experiencia profesional.

#### *c) Poder de revocación de nombramiento*

El poder de revocación de nombramiento es el correlato natural del poder de nombrar. Como sostiene Felipe Tena Ramírez (2003), la facultad de designar lleva implícita la potestad de remover a los funcionarios cuando se presentan causas justificadas, tales como el incumplimiento de deberes, pérdida de confianza o violación de normas administrativas.

En el municipio de Corregidora, esta atribución recae igualmente en el Presidente Municipal, quien puede destituir a los servidores públicos de confianza bajo los principios de motivación y fundamentación. El artículo 53 del Reglamento Orgánico dispone que la revocación debe realizarse mediante resolución debidamente fundada, respetando el derecho de audiencia y defensa del servidor afectado.

#### *d) Poder de mando*

Implementa la capacidad de dirigir, coordinar y supervisar la actividad de los órganos y servidores públicos siguiendo la autoridad del superior jerárquico. Jorge Escola en 1997 definió este poder como la *facultad que permite ordenar la ejecución de actos administrativos y asegurar la obediencia en la estructura organizativa del Estado*.

En la administración del municipio de Corregidora, el presidente municipal desempeña este poder como jefe directo de la administración pública, dictando instrucciones, circulares o disposiciones

internas para asegurar el cumplimiento de los acuerdos del Ayuntamiento. De conformidad con el artículo 115 constitucional, el mando administrativo se encuentra subordinado al principio de legalidad, de modo que las órdenes deben ser emitidas dentro del marco de las competencias establecidas por la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro (2020).

*e) Poder de revisión*

Este proporciona a las autoridades municipales la facultad de examinar, corregir o modificar los actos administrativos emitidos por sus subordinados. Para Serra Rojas este poder es *expresión del control interno que toda administración debe ejercer para asegurar la eficacia y legalidad de sus actos*.

En el municipio de Corregidora, este poder se materializa mediante las contralorías internas, las direcciones jurídicas y los órganos de control municipal, que evalúan los procedimientos administrativos y las resoluciones dictadas por las áreas operativas. El artículo 78 del Reglamento Orgánico señala que dichos órganos están autorizados para revisar actos y emitir observaciones vinculadas con la transparencia y un uso adecuado de los recursos públicos.

*f) Poder de vigilancia*

Se vincula con la atribución de supervisar el desempeño de los servidores públicos y garantizar los programas municipales. Miguel Acosta Romero señaló que este poder *garantiza que la administración opere conforme a los principios de eficiencia, honestidad y rendición de cuentas*.

En el contexto del municipio de Corregidora, el órgano responsable de realizar esta función es la Contraloría Municipal, con fundamento en el artículo 85 del Reglamento Orgánico, tiene la competencia de auditar, fiscalizar y evaluar el ejercicio presupuestal y operativo de las dependencias municipales. En el mismo sentido, el Bando de Buen Gobierno resalta la obligación de informar periódicamente sobre el cumplimiento de los objetivos institucionales, promoviendo la transparencia ante la ciudadanía.

*g) Poder disciplinario*

Permite a las autoridades municipales sancionar las conductas irregulares de los servidores públicos. Según Felipe Tena Ramírez este poder *constituye un instrumento esencial para mantener la disciplina administrativa y preservar el orden interno en la función pública*.

En Corregidora, el artículo 91 del Reglamento Orgánico dispone que las sanciones administrativas deben aplicarse conforme a los principios de proporcionalidad y legalidad, garantizando el derecho de defensa del servidor público. Las sanciones pueden ir desde amonestaciones hasta la separación definitiva del cargo, dependiendo de la gravedad de la falta.

*h) Poder para resolver conflictos de competencia*

El poder para resolver conflictos de competencia es la facultad mediante la cual el Ayuntamiento o el presidente municipal determinan qué autoridad debe conocer de un asunto cuando existe duda sobre la materia o ámbito de atribuciones. Como afirma Jorge Escola (1997), esta prerrogativa evita duplicidades administrativas y asegura la correcta distribución de funciones en el ámbito local.

En el municipio de Corregidora, el artículo 38 del Reglamento Orgánico establece que corresponde al Presidente Municipal dirimir los conflictos internos entre dependencias, mientras que los conflictos externos con otros órdenes de gobierno deben resolverse conforme a los mecanismos de coordinación previstos en la Ley Orgánica Municipal y en los convenios interinstitucionales.

En conjunto, estos poderes conforman la base funcional de la administración pública municipal, asegurando que las decisiones, acciones y controles se desarrollen conforme al marco jurídico aplicable y a los principios de eficacia, responsabilidad y transparencia. Su ejercicio equilibrado y conforme al derecho fortalece la gobernanza local y consolida la legitimidad institucional en beneficio de la comunidad de Corregidora.

## CAPÍTULO CUARTO

### ESTUDIO DE CASO

#### ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DEL MUNICIPIO DE CORREGIDORA

##### 5.1 Secretaría de Control y Evaluación

El Órgano Interno de Control del Municipio de Corregidora se encuentra formalmente constituido bajo la figura de la Secretaría de Control y Evaluación, conforme a lo dispuesto en el *Reglamento Orgánico de la Secretaría de Control y Evaluación del Municipio de Corregidora, Querétaro* (2019, reformado 2021). Dicho reglamento, de orden público e interés social, tiene por objeto establecer la estructura orgánica, atribuciones y funciones del órgano encargado de promover el buen gobierno, la transparencia y la rendición de cuentas en la administración municipal.

Esta Secretaría se ve percibida como un órgano con autonomía técnica y de gestión en la toma de decisiones, esta se encuentra facultada de aplicar un Sistema de Integridad, Prevención, Control y Evaluación de los recursos públicos, ello señalado en el artículo 3 del citado reglamento. Su propósito principal es fortalecer el control interno municipal a través de acciones de auditoría, revisión, fiscalización y evaluación, orientadas al cumplimiento de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

De igual manera, la norma reglamentaria trae consigo una perspectiva de derechos humanos y de género, junto con la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y la Ley de Igualdad Sustantiva del Estado de Querétaro. Esto garantiza que el ejercicio del control interno promueva un entorno institucional incluyente y libre de discriminación, fomentando una cultura administrativa plural e igualitaria.

El titular de la Secretaría es designado por el presidente municipal y ratificado por el Ayuntamiento, lo que asegura un equilibrio entre el control político y la fiscalización técnica. En este sentido, el órgano se integra funcionalmente dentro de la administración centralizada del Ayuntamiento, pero conserva independencia técnica para el desarrollo de sus funciones, evitando interferencias indebidas en la aplicación de sus atribuciones.

##### 5.2 Funciones y Atribuciones

De acuerdo con el artículo 4 del Reglamento Orgánico de la secretaría, en concordancia con los artículos 80 al 91 del *Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Corregidora (2021)*, la Secretaría de Control y Evaluación tiene las siguientes facultades y atribuciones:

*Artículo 4. La Secretaría tendrá en el ámbito de su competencia, el despacho de las siguientes atribuciones:*

*I. Fungir como Órgano Interno de Control conforme a las facultades y obligaciones que señalen las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables;*

*II. Elaborar y proponer los proyectos e iniciativas de Leyes, Reglamentos, Acuerdos, Lineamientos y Dictámenes relacionados con las funciones u objeto de la Secretaría que deban ser aprobados por el Ayuntamiento;*

*III. Respetar y vigilar el cumplimiento de la normatividad que regule la estructura y funcionamiento del Municipio;*

*IV. Implementar un sistema de integridad, prevención, control y evaluación en el Municipio;*

*V. Contar con programas estratégicos y operativos que contribuyan a sus fines;*

*VI. Colaborar con los Sistemas implementados en materia de Transparencia, Fiscalización y Anticorrupción, en el establecimiento de bases y principios de coordinación necesarios;*

*VII. Celebrar convenios y acuerdos con la Federación, el Estado y otros Municipios, así como asociaciones y particulares relacionados con las funciones de la Secretaría;*

*VIII. Tener a su cargo la Unidad de Transparencia;*

*IX. Establecer mecanismos para la detección de faltas administrativas y violaciones a los principios que rigen la gestión pública;*

*X. Investigar las conductas que puedan constituir faltas administrativas;*

*XI. Substanciar, resolver e imponer sanciones con motivo de la comisión de las presuntas faltas administrativas, en términos de la normatividad aplicable; XII. Ejercer la acción de responsabilidad administrativa ante los tribunales competentes;*

*XIII. Conocer, tramitar y resolver los recursos administrativos que conforme a las disposiciones aplicables le correspondan;*

*XIV. Intervenir en toda clase de juicios, investigaciones o procedimientos ante cualquier autoridad, en defensa de las actuaciones o resoluciones que se emitan;*

*XV. Presentar en asuntos de su competencia, las denuncias ante la Fiscalía correspondiente;*

*XVI. Coordinar y verificar la presentación de las declaraciones;*

*XVII. Llevar el registro de los servidores públicos sancionados;*

*XVIII. Participar en los procesos de entrega recepción de los servidores públicos en términos de las disposiciones respectivas;*

- XIX. Generar medidas de control que permitan una mayor eficiencia, economía, rentabilidad, utilidad y transparencia en los recursos públicos;*
- XX. Verificar el ejercicio y congruencia del ingreso y gasto público del Municipio;*
- XXI. Coordinar los comités que para tal efecto se establezcan en materia de ética, control interno y administración de riesgos;*
- XXII. Dirigir el comité de selección de los candidatos a realizar obra pública bajo la modalidad de invitación restringida;*
- XXIII. Vigilar y administrar el padrón de contratistas de obra pública;*
- XXIV. Promover la participación ciudadana en la prevención, planeación, ejecución y control de la gestión pública;*
- XXV. Participar en los comités e instancias que la normatividad disponga para los órganos internos de control;*
- XXVI. Fungir como enlace en los procesos de auditoría externa;*
- XXVII. Mantener actualizadas las plataformas informáticas con las que cuente;*
- XXVIII. Emitir disposiciones que propicien el control interno e integridad en el Municipio;*
- XXIX. Las demás facultades y obligaciones que señale la normatividad a los Órganos Internos de Control y Secretarías del Municipio.*

Su competencia comprende tanto la vigilancia del ejercicio de los recursos públicos como la sustanciación de procedimientos administrativos de responsabilidad en contra de servidores públicos o particulares vinculados con faltas administrativas.

En términos de Serra Rojas (2009), el control administrativo constituye una función sustantiva de la gestión pública, al permitir verificar la legalidad, oportunidad y eficiencia de la actuación gubernamental. Asimismo, Acosta Romero (2012) subraya que los órganos de control son esenciales para garantizar el principio de responsabilidad administrativa, asegurando la integridad y transparencia en el manejo del patrimonio público.

#### *5.2.1 Autonomía*

El Reglamento Orgánico en su artículo tercero concibe a la secretaría con una autonomía plena en un aspecto técnico y de gestión, teniendo como resultado que esta pueda resolver, planificar y ejecutar sus atribuciones de ley sin la necesidad de que exista una subordinación operativa frente a otras dependencias municipales. Siendo así, esta independencia se refleja en la capacidad que tiene de investigar, sustanciar y resolver cuestiones administrativas desde la objetividad y basadas en el derecho, rompiendo con aspectos políticos o de jerarquía.

Por lo que, esta autonomía a la que hacemos referencia se ve basada en un control interno que sirve como contrapeso dentro del Ayuntamiento, así se hace valer que las decisiones en materia administrativa se vean apegadas al principio de legalidad y al interés público. En palabras de Felipe

Tena Ramírez, este señala que *la autonomía de los órganos fiscalizadores constituye un elemento esencial para el equilibrio de poderes y la consolidación del Estado de Derecho.*

### 5.2.2 Gestión

Por lo que ve a la gestión, la Secretaría se encarga de la organización y supervisión de todas aquellas actividades que se vean vinculadas con la auditoría interna, parte de sus labores es la revisión preventiva de los recursos públicos y la evaluación de su desempeño como institución. De tal forma que el Reglamento Orgánico establece en su artículo 2 que *la auditoría interna comprende los procesos de revisión y evaluación realizados por la propia Secretaría, mientras que las revisiones son ejercicios preventivos aplicados al momento de la ejecución del gasto, con el propósito de detectar y corregir deficiencias.*

Es así como estas actividades forman parte del Sistema de Integridad, Prevención, Control y Evaluación, ello con el fin de asegurar la eficiencia, eficacia, legalidad y racionalidad en el uso de los recursos públicos municipales. Según Héctor Jorge Escola en 1997 señaló que *una gestión administrativa eficaz depende de la existencia de mecanismos de control preventivo que anticipen las irregularidades y promuevan la mejora continua.*

En el caso de Corregidora, la Secretaría emplea herramientas tecnológicas como el SISCOE (Sistema Informático de Control y Evaluación), mediante el cual se da seguimiento a las auditorías, investigaciones y procedimientos de responsabilidad administrativa, garantizando trazabilidad y transparencia en sus procesos.

### 5.2.3 Toma de decisiones

La toma de decisiones dentro de la Secretaría de Control y Evaluación se rige por los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad y transparencia. Conforme al artículo 87 del Reglamento Orgánico Municipal (2021), las resoluciones del órgano de control deben fundarse en evidencia documental, en la normativa aplicable y en la observancia del derecho de audiencia de los servidores públicos involucrados.

Las unidades que integran la Secretaría —como la Unidad Investigadora, la Unidad Substanciadora y Resolutora y la Dirección de Auditoría Interna— participan de manera coordinada en el proceso decisorio. Este flujo garantiza que las decisiones se basen en análisis técnico, en los informes de presunta responsabilidad y en los resultados de auditorías o revisiones, conforme a los criterios de proporcionalidad y equidad señalados por Acosta Romero (2012).



## **CAPÍTULO TERCERO**

### **EL CONTROL INTERNO MUNICIPAL EN CORREGIDORA, QUERÉTARO**

#### ***3.1 Control interno del municipio.***

El control interno en el ámbito de la administración pública municipal constituye un mecanismo fundamental para garantizar la eficiencia, eficacia y legalidad de las funciones gubernamentales. En Corregidora en el estado de Querétaro, este control se ve materializado como un conjunto de procedimientos, políticas y prácticas dirigidas a alcanzar los objetivos institucionales a partir del marco jurídico y los principios de transparencia, rendición de cuentas y buen gobierno.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro del año 2021, señala que los Ayuntamientos son aquellos con la capacidad y responsabilidad de establecer mecanismo de supervisión y evaluación a nivel interno que velen por el cumplimiento tanto de planes como de programas en el ámbito municipal, en el mismo sentido, deben supervisar el manejo adecuado de los recursos públicos.

En el mismo sentido, este control tiene como propósito que las actividades que realiza el Ayuntamiento concuerden con los objetivos previstos en la planeación, así, se mantiene un sistema de control interno que facilita prevenir los riesgos administrativos y financieros, al igual que se detectan desviaciones de recursos que puedan impedir la ejecución adecuada de algún proyecto u operación gubernamental.

Dentro de las finalidades del control interno municipal están:

1. Promover la observancia del marco legal y normativo que regula la actuación de las dependencias municipales.
2. Asegurar la eficacia, eficiencia y economía en la ejecución de las operaciones y en la prestación de servicios públicos.
3. Garantizar la transparencia y confiabilidad de la información financiera.
4. Evaluar la correcta aplicación del gasto público, priorizando el impacto social de las obras y servicios municipales.
5. Fomentar la rendición de cuentas y la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública (Bando de Buen Gobierno del Municipio de Corregidora, 2022, art. 6).

En el caso del municipio de Corregidora, el sistema de control interno se conforma a partir de cinco elementos fundamentales como: el ambiente de control, la evaluación de riesgos, las actividades de control, la información y la comunicación. Lo cual se encontraba previsto en el artículo 31 del Reglamento Orgánico Municipal de Corregidora, cada uno de estos elementos se unen con el fin de

garantizar una gobernanza institucional efectiva y detectar de forma pronta las irregularidades que puedan presentarse.

Por otro lado, el ambiente de control se refiere al área en la que se llevan a cabo las operaciones municipales, este elemento es un referente de la cultura administrativa que se posee, la estructura organizacional, la repartición de responsabilidades y el compromiso ético que tiene el personal con la ciudadanía. Particularmente, en Corregidora este ambiente se ve reforzado mediante los valores institucionales contenidos en el Código de ética del Servidor Público Municipal, el cual tiene como base la transparencia, la integridad y la disciplina administrativa como principios de la gestión gubernamental.

### **3.2 Evaluación de riesgos**

Jj Este tipo de evaluación le permite a la administración enfocarse y estudiar aquellos factores que pueden limitar el cumplimiento de sus funciones, tanto en ámbito externo como interno, de esta forma, se valoran las repercusiones que pueden tener estos y se idean mecanismos para prevenirlos. En el contexto del municipio de Corregidora, esta evaluación de riesgos se aplica concretamente en el área financiera y operativa, siendo así se optimizan que los recursos municipales se destinen conforme a los principios de eficiencia y transparencia.

Las actividades que se realizan a partir de esta evaluación se basan en políticas, normas y procedimientos que el Ayuntamiento señala con el fin de los propósitos institucionales se ejecuten de una forma apropiada, incluyendo tareas como: la revisión presupuestal, la revisión del gasto público, la validación de adquisiciones, la administración de recursos humanos y económicos pertenecientes al municipio. De conformidad con el Reglamento Orgánico Municipal del año 2021, estas tareas deben realizarse bajo una óptica de transparencia con el propósito de encaminar cada proceso administrativo.

Basándonos en el Bando de Buen Gobierno del año 2022, este establece que los servidores públicos deben garantizar un canal de comunicación directa, el cual sea efectivo, tanto para las demás dependencias municipales como para la población. Este tipo de comunicación le facilita la confianza de la comunidad, por lo que el Control Interno del municipio de Corregidora antepone la información de calidad que se base en la veracidad.

### **3.3 Supervisión**

Esta posee un papel fundamental en la administración, ya que se caracteriza por ser aquella que da pie a que exista una línea en común y efectiva a lo largo del tiempo en las actividades. En el caso del municipio de Corregidora, esta característica funciona por medio de la Contraloría Municipal, el cual es un órgano técnico que se cerciora del correcto funcionamiento de los recursos empleados a través de la evaluación del desempeño institucional y de la coordinación de auditorías internas. Con base en la Ley Orgánica Municipal de 2021 en su artículo 78: *la Contraloría tiene la atribución de proponer medidas preventivas y correctivas, así como de promover la mejora continua en los procesos administrativos.*

El contralor municipal debe ser un profesional con amplios conocimientos en derecho, economía y administración, quien debe tener las habilidades suficientes para proporcionar asesoría técnica a las diversas áreas del Ayuntamiento. Su función ofrece la detección oportuna de irregularidades y

para la promoción de una cultura de cumplimiento normativo. Asimismo, funge como un enlace entre el gobierno municipal y los órganos fiscalizadores del Estado, garantizando el principio de rendición de cuentas.

Ahora bien, en el municipio de Corregidora se ha creado una estrategia para concatenar un control interno con la finalidad de estructurar una gestión basada en la obtención de resultados. Esta funciona a la par de los objetivos plasmados en el Plan Municipal de Desarrollo de cada gobierno, así se señala que la modernización administrativa es uno de los propósitos del municipio. Al igual, las auditorías internas, la capacitación constante del personal y la automatización de los procesos administrativos contribuyen a alcanzar los objetivos institucionales fijados y una correcta administración de recursos.

El Reglamento Orgánico Municipal de Corregidora del 2021 indica que el control interno debe funcionar como un todo, tomando en cuenta cada una de las áreas de la administración, así cada área tiene la responsabilidad de crear sus propias herramientas que le faciliten el control de recursos.

El control interno municipal se vincula fuertemente con el principio de buen gobierno, lo que conlleva que exista una gestión pública efectiva, transparente y dedicada a velar por la ciudadanía. Por último, el control interno no debe verse únicamente como una forma de vigilancia, sino como una herramienta que se encuentra constantemente buscando un nivel de perfeccionamiento. En el caso del municipio de Corregidora, su implementación ha permitido fortalecer la planeación estratégica, optimizar los procesos administrativos y fomentar la rendición de cuentas como práctica institucional. El reto principal radica en mantener la sostenibilidad de estos mecanismos, adaptándose a los cambios tecnológicos y normativos que acompañan la evolución del gobierno local.

### **3.4 Fiscalización**

Implica un aspecto de suma trascendencia en la administración, debido a que funciona como un mecanismo que optimiza los recursos públicos, por lo que está en un constante mejoramiento de este. La fiscalización tiene por objeto un uso eficiente, legal y transparente de los recursos públicos, por lo que verifica que cada una de las actividades a las que se les destina algún presupuesto sea con base en los principios de legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia, apegándose a lo dispuesto por el artículo 134 constitucional.

En el caso de Corregidora, este aspecto se rige con fundamento en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Corregidora de cada administración y lo establecido en el Bando de Policía y Buen Gobierno. Esta regulación establece que la Contraloría Municipal es el órgano interno encargado de coordinar los procesos de fiscalización, control y evaluación de la gestión administrativa, tanto de los entes centralizados como de los organismos descentralizados paramunicipales.

De acuerdo con el artículo 132 de la LOMEQ, la fiscalización implica la revisión del ejercicio presupuestal y financiero, así como la verificación del cumplimiento de los objetivos establecidos en los programas de gobierno y planes municipales de desarrollo. Esta función, además, se vincula con la rendición de cuentas como principio democrático fundamental, en virtud del cual los

servidores públicos deben justificar ante la sociedad y los órganos competentes la legalidad y racionalidad de sus actos (Serra Rojas, 2008).

Desde la perspectiva doctrinal, Acosta Romero (2004) define la fiscalización como el conjunto de “acciones que el Estado ejerce sobre su propia administración para garantizar el cumplimiento de la norma y la correcta utilización de los bienes públicos”, lo que en el nivel municipal se traduce en la verificación continua del uso de fondos y la observancia de los procedimientos administrativos. En este mismo sentido, Héctor Jorge Escola (1992) sostiene que la fiscalización representa un instrumento de control político y técnico que permite equilibrar las potestades de los órganos ejecutivos locales, evitando el abuso del poder y la desviación de recursos.

En el municipio de Corregidora, la Contraloría Municipal tiene facultades para revisar las operaciones contables y financieras de las dependencias y entidades paramunicipales, practicar auditorías, emitir observaciones, y en su caso, iniciar procedimientos administrativos de responsabilidad. Además, conforme al Reglamento Orgánico Municipal, puede coordinarse con la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro (ESFEQ), para atender las revisiones de las cuentas públicas, garantizando la congruencia entre los informes locales y estatales.

El poder fiscalizador interno se complementa con la fiscalización externa, que corresponde al Congreso del Estado a través de la ESFEQ, conforme al artículo 66, fracción VIII, de la Constitución Política del Estado de Querétaro. Esta instancia revisa la Cuenta Pública Municipal, con base en los informes y auditorías presentadas por la Contraloría, ejerciendo un control posterior sobre la gestión financiera del Ayuntamiento. Dicho sistema dual de fiscalización —interna y externa— permite un control integral, al abarcar tanto la verificación de la legalidad como la evaluación del desempeño institucional.

Desde una visión técnica-administrativa, Felipe Tena Ramírez (1998) subraya que la fiscalización es una manifestación de la función de control, indispensable para “preservar la disciplina del poder administrativo dentro del marco legal y ético que lo rige”. Tomando como base este principio, la fiscalización no se limita a un instrumento por el cual se puede sancionar, más allá de ello se debe percibir como una herramienta que facilita la gestión pública. Ya que, la supervisión de los procesos administrativos hace más sencillo que se identifiquen las deficiencias que se presentan, impedir las desviaciones de recursos y estructurar efectivos mecanismos de planeación y transparencia.

El proceso de fiscalización municipal en Corregidora comprende las siguientes etapas:

1. Planeación, donde se define el programa anual de auditorías y revisiones.
2. Ejecución, que incluye la revisión documental, la verificación física de obras y la evaluación de cumplimiento.
3. Informe y seguimiento, donde se emiten observaciones, recomendaciones y, en su caso, sanciones administrativas conforme al Reglamento de Responsabilidades Administrativas Municipales.

Lo anterior, se ve reforzado por el Bando de Policía y Buen Gobierno de Corregidora que instaura la obligación de todos los servidores públicos del municipio que se vean inmersos en la fiscalización,

asumiendo su papel y sus actividades de forma correcta y eficiente, rigiéndose por los principios de integridad y del servicio público. Por el contrario, si se incumplen estos mandatos, deben existir sanciones disciplinarias y administrativas apegadas a lo señalado por la contraloría.

Por último, la fiscalización en el ámbito municipal se desarrolla a través de un mecanismo de equilibrio institucional, que se rige por los principios de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad administrativa. A partir de una adecuada implementación en Corregidora se prioriza la legitimidad del gobierno local y promueve la confianza ciudadana en la gestión pública, optimizando que los recursos del erario se destinen de forma directa al bienestar social y al desarrollo total dentro del municipio.

### *5.3 Diagnóstico funcional del Órgano Interno de Control de Corregidora*

El Órgano Interno de Control del Municipio de Corregidora desarrolla funciones de fiscalización, auditoría, control interno y vigilancia del cumplimiento normativo. A pesar de ello, su operación se ve limitada por cuestiones estructurales y tecnológicas que afectan la eficiencia de sus procesos.

Por lo que, como pudimos observar, este órgano está integrado por áreas responsables de auditoría, quejas y denuncias, responsabilidades administrativas y control de obras. Por otra parte, la coordinación entre estas áreas presenta deficiencias en materia de intercambio de información, trazabilidad documental y seguimiento de observaciones.

Una de estas problemáticas hace referencia a la deficiencia de un sistema tecnológico integral, debido a esto, obliga a que gran parte de la información se gestione de forma manual o mediante archivos dispersos, lo que dificulta la integración de reportes y la generación de indicadores de desempeño, que puede proporcionar la pérdida de documentación valiosa o que su recopilación se vea limitada.

En la actualidad, las auditorías en el municipio se realizan de manera tradicional, teniendo como base las revisiones de documentos y visitas en las dependencias. Si bien esta práctica tradicional es efectiva, su proceso suele caracterizarse por ser limitado y costoso, ya que no se ha avanzado a un plano tecnológico en donde se digitalice la información proporcionada.

En un mismo sentido, las auditorías tienden a limitarse a analizar y canalizar las irregularidades que se presenten, sin llegar a un punto de análisis con tintes preventivos o de evaluación de riesgos. Ello limita la capacidad del OIC para incidir en la mejora de los procesos administrativos.

#### *Limitaciones tecnológicas y administrativas*

Entre las principales limitaciones detectadas destacan:

- Carencia de una plataforma digital para la gestión y resguardo de expedientes.
- Escasa capacitación del personal en herramientas tecnológicas y metodologías modernas de auditoría.
- Falta de indicadores de desempeño e impacto del control interno.
- Comunicación limitada entre el OIC y otras dependencias del municipio.

Estas debilidades evidencian la necesidad de implementar un Sistema Integral de Control Interno Municipal (SISCOE) que articule los procesos de fiscalización, evaluación y transparencia en un solo entorno digital, facilitando la trazabilidad, el seguimiento de observaciones y la generación de reportes.

#### Justificación de la propuesta

El análisis realizado demuestra que el actual esquema de control interno del Municipio de Corregidora requiere ser fortalecido tanto en su estructura operativa como en su dimensión tecnológica.

#### Problemáticas identificadas

1. Procesos de auditoría fragmentados y poco sistematizados.
2. Escasa digitalización y trazabilidad de los documentos.
3. Limitada coordinación entre áreas administrativas.
4. Poca participación ciudadana en la vigilancia del gasto público.
5. Débil cultura organizacional orientada a la mejora continua.

Estas condiciones no solo afectan la eficiencia administrativa, sino que también vulneran la percepción de confianza ciudadana y el cumplimiento de los principios de transparencia y rendición de cuentas, de ahí que se considere la Necesidad del Sistema Integral de Control Interno Municipal (SISCOE).

La creación de este sistema implicaría cambiar el modelo de control interno municipal. De tal manera que, daría la oportunidad de unir los diversos módulos, la fiscalización, seguimiento y control documental de manera digital en una sola plataforma, facilitando la coordinación entre áreas y el acceso a la información de forma pronta.

En consecuencia, el diseño sería lo más apegado a una base de datos de tipo administrativa, manteniendo un control de datos con su respectiva documentación y evidencia de manera organizada, permitiendo su verificación y a la par facilitando que sea auditable en cualquier momento. Asimismo, se crearían reportes automáticos y/o tableros de control, lo que ayudaría a la toma de decisión en el sector del Órgano Interno de Control y del Ayuntamiento:

#### Objetivos que se esperan:

- Reducción del tiempo y costo de las auditorías internas.
- Incremento de la transparencia institucional y la confianza ciudadana.
- Fortalecimiento de la coordinación interinstitucional.
- Mejora de la calidad de la información y trazabilidad documental.
- Impulso a la cultura de integridad y rendición de cuentas.

En suma, la propuesta se justifica no solo como una mejora técnica, sino como una medida de política pública orientada a fortalecer la gobernanza local y la legitimidad institucional.

#### *5.4 Propuesta de intervención*

Con el paso del tiempo el fortalecimiento institucional se ha convertido en un desafío para la administración contemporánea, de esta forma, la gestión local es el primer paso entre el Estado como institución y la población, por ende, debe ser fundamental crear una cultura de transparencia sustentada en la rendición de cuentas, lo que implicaría fortalecer una gobernanza caracterizada por la democracia.

En nuestro país, el avance de la administración municipal se ha transformado desde una perspectiva burocrática centrada en la obtención de resultados, ello a partir de la aplicación de una planeación estratégica, la evaluación del desempeño y sistema de control a nivel interno. Pese a esto, no se ha visto el avance esperado en todos los niveles de gobierno. Los municipios al tener un ámbito de aplicación más limitado que las demás esferas de gobiernos, hace que sea más sencillo establecer mecanismos que garanticen la correcta distribución de recursos públicos.

En el municipio de Corregidora perteneciente al estado de Querétaro, se ve reflejado un caso puntual de esta situación. Su crecimiento demográfico y económico ha sido uno de los más acelerados de la región, lo cual ha incrementado la demanda de servicios públicos, infraestructura y programas sociales. Al igual, esta expansión ha generado un aumento en la complejidad administrativa, haciendo indispensable fortalecer los mecanismos de fiscalización, auditoría y control.

El Órgano Interno de Control (OIC) del municipio de Corregidora realiza funciones particulares en cuanto a materia de vigilancia, control preventivo y sancionador. Por otro lado, los procesos actuales siguen presentando limitaciones derivadas de la dispersión de información y la escasa digitalización de expedientes.

Ante esta problemática se plantea una Propuesta de Intervención que implica el diseño e implementación de un Sistema Integral de Control Interno Municipal (SISCOE), enfocado a sintetizar las funciones de auditoría, fiscalización y evaluación a partir de una plataforma tecnológica de gestión documental y de recopilación. De tal manera que este sistema busca estructurar en el municipio un tipo de administración más ágil y funcional que abarque y satisfaga cada una de las necesidades normativas y sociales de la comunidad.

La propuesta se fundamenta en tres ejes estratégicos:

1. Modernización tecnológica y documental mediante el desarrollo de un sistema integral de control.
2. Profesionalización del personal del OIC a través de programas de capacitación continua.
3. Participación ciudadana en la vigilancia del gasto público, mediante la creación de consejos de control y evaluación.

Con ello, el Municipio de Corregidora avanzaría hacia una administración más transparente, participativa y orientada a resultados, en concordancia con las disposiciones legales y con los principios de gobierno abierto establecidos en la Agenda 2030 y en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

A nivel nacional, la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) y la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) establecen los lineamientos básicos para la integridad, transparencia y control del gasto público. La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) complementa este marco al normar la revisión del ejercicio de los recursos públicos y la implementación de auditorías.

En el ámbito estatal y municipal, cada entidad federativa adapta estos principios a su marco normativo local. En el estado de Querétaro, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Querétaro y la Ley Orgánica Municipal otorgan a los Órganos Internos de Control (OIC) la responsabilidad de supervisar el cumplimiento normativo, investigar presuntas faltas administrativas y promover una cultura de integridad.

Asimismo, el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y su homólogo estatal, el Sistema Estatal Anticorrupción (SEA), promueven la coordinación interinstitucional para la prevención, detección y sanción de irregularidades administrativas. Es así como el Órgano Interno de Control del municipio de Corregidora se ve como un sujeto fundamental para hacer cumplir una correcta rendición de cuentas bajo el principio de transparencia en la administración pública.

Ahora bien, este órgano de control podría concebirse como un conjunto de acciones, políticas y procedimientos que se acoplen por las instituciones públicas que protejan los objetivos de estas, de tal forma que se facilite el acceso a la información financiera.

Por su parte, el modelo COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) establece cinco elementos para la creación de un sistema de control que proporcione resultados, los cuales son el ambiente de control, sistema de evaluación de riesgos, aplicación de actividades de control a la par de la información y la comunicación.

#### Objetivo general

Fortalecer el control interno del Municipio de Corregidora mediante la creación e implementación del SISCOE, que integre los componentes tecnológicos, normativos y participativos necesarios para una gestión pública eficiente, transparente y orientada a resultados.

#### Componentes del SISCOE

El sistema estará conformado por tres componentes estratégicos:

##### a) Componente de auditoría y fiscalización.

Permitirá planificar, ejecutar y dar seguimiento a auditorías internas y externas. Incluirá módulos para la programación anual, la carga de evidencias, la generación de observaciones y el seguimiento de medidas correctivas.

##### b) Componente de evaluación y mejora continua.

Integrará indicadores de desempeño institucional y permitirá comparar los resultados de las distintas áreas con las metas del Plan Municipal de Desarrollo. Además, facilitará la identificación de riesgos y la formulación de estrategias preventivas.

##### c) Componente de transparencia y participación ciudadana.

Establecerá un portal público donde la ciudadanía podrá consultar los resultados de auditorías,



sanciones y acciones correctivas, en cumplimiento con los principios de transparencia proactiva y gobierno abierto.

#### Características tecnológicas

El SISCOE será una plataforma en línea con las siguientes características:

- Gestión documental digital: cada proceso contará con expedientes electrónicos con validez jurídica, respaldados por firmas digitales.
- Trazabilidad: todas las acciones quedarán registradas con fecha, hora y usuario responsable.
- Interoperabilidad: conexión con los sistemas de contabilidad, nómina y adquisiciones del municipio.
- Alertas automáticas: el sistema notificará vencimientos de plazos y observaciones pendientes.
- Paneles de control: permitirá visualizar indicadores en tiempo real para la toma de decisiones.

#### Flujo operativo propuesto

1. Planificación anual de auditorías. El sistema genera el calendario con base en riesgos detectados.
2. Ejecución. Se asignan equipos y se cargan documentos, evidencias y actas.
3. Revisión. Los responsables verifican la información y emiten observaciones.
4. Seguimiento. Se documentan las medidas correctivas adoptadas.
5. Transparencia. Los resultados se publican en la sección ciudadana del portal.

Con este flujo, el municipio avanzará hacia un modelo de control integral digital, en donde los datos sean la base para la mejora institucional y no únicamente para la sanción.

#### Programa de profesionalización continua

La profesionalización del personal del Órgano Interno de Control es un pilar fundamental para garantizar el éxito del SISCOE. La eficacia de un sistema tecnológico depende de las competencias de quienes lo operan, por lo que se propone la creación de un Programa de Profesionalización Continua.

#### Diagnóstico de competencias

Actualmente, el personal del OIC presenta fortalezas en materia normativa y procedimental, pero carece de capacitación en herramientas tecnológicas, gestión por resultados y análisis de datos. Se requiere fortalecer las siguientes áreas:

- Auditoría digital y uso de software especializado.

- Ética pública y prevención de conflictos de interés.
- Análisis financiero y evaluación de desempeño.
- Comunicación efectiva y atención ciudadana.

#### Estructura del programa

El programa se desarrollará bajo un modelo modular, con cursos presenciales, virtuales y talleres prácticos. Entre los módulos sugeridos destacan:

1. Auditoría Gubernamental Avanzada
2. Normatividad Municipal y Responsabilidades Administrativas
3. Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
4. Herramientas Tecnológicas para el Control Interno
5. Gestión del Desempeño y Evaluación de Políticas Públicas
6. Integridad y Ética en el Servicio Público

Cada módulo incluirá evaluaciones, casos prácticos y certificaciones avaladas por instituciones académicas locales o por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

#### Evaluación y seguimiento

El desempeño del personal será evaluado mediante indicadores de cumplimiento, calidad de auditorías y aplicación de conocimientos adquiridos. De igual manera, se establecerá un Comité de Profesionalización encargado de actualizar anualmente los contenidos del programa.

La participación social es un elemento clave para consolidar la transparencia y la rendición de cuentas. Por ello, se propone la creación de Consejos Ciudadanos de Control y Evaluación, que funcionarán como observatorios municipales del gasto público.

#### Fundamento y naturaleza

Estos consejos se integran con base en los principios de gobierno abierto y corresponsabilidad social, permitiendo que representantes de la sociedad civil, la academia y el sector privado participen activamente en la vigilancia de los recursos municipales.

Su creación se sustentará en el Reglamento de Participación Ciudadana del Municipio de Corregidora y en los lineamientos del Sistema Estatal Anticorrupción.

#### Integración y funciones

Los consejos estarán conformados por un mínimo de cinco y un máximo de nueve ciudadanos con experiencia en administración pública, contabilidad, derecho o finanzas. Entre sus funciones estarán:

- Revisar los informes trimestrales del OIC.
- Emitir recomendaciones sobre las observaciones detectadas.

- Dar seguimiento al cumplimiento de las medidas correctivas.
- Participar en sesiones públicas de evaluación del desempeño.

Beneficios de la participación ciudadana

La inclusión de la sociedad civil permitirá:

- Fortalecer la legitimidad del OIC ante la ciudadanía.
- Generar confianza en la aplicación de los recursos.
- Promover una cultura de integridad y vigilancia social.

De esta manera, el municipio transitará hacia un modelo de control compartido, donde la sociedad participe activamente en la supervisión de la gestión pública.

Plan de implementación

El éxito del SISCOE dependerá de una ejecución gradual y planificada. Se propone un plan de implementación en cuatro fases, con una duración estimada de 18 meses.

Fase I. Diagnóstico y diseño (Meses 1 a 3)

- Levantamiento de procesos actuales.
- Identificación de necesidades tecnológicas y normativas.
- Elaboración del diseño funcional del sistema.
- Aprobación del proyecto por parte del Ayuntamiento.

Fase II. Desarrollo tecnológico (Meses 4 a 9)

- Creación de la plataforma digital SISCOE.
- Carga inicial de datos y pruebas piloto.
- Integración con sistemas de contabilidad y recursos humanos.

Fase III. Capacitación y profesionalización (Meses 10 a 14)

- Ejecución del Programa de Profesionalización Continua.
- Entrenamiento específico en uso de la plataforma.
- Evaluación de competencias técnicas.

Fase IV. Operación y seguimiento (Meses 15 a 18)

- Puesta en marcha formal del SISCOE.
- Evaluación inicial del desempeño.
- Publicación de resultados y retroalimentación ciudadana.

Recursos necesarios

El proyecto requerirá una inversión inicial para el desarrollo tecnológico, capacitación del personal y adecuación normativa. Se recomienda financiarlo mediante recursos municipales complementados con fondos estatales para el fortalecimiento institucional.

#### Evaluación del impacto y sostenibilidad

##### Indicadores de desempeño

Para medir el impacto del SISCOE se definirán indicadores en tres dimensiones:

##### a) Eficiencia administrativa:

- Porcentaje de auditorías concluidas en tiempo.
- Reducción del tiempo promedio de respuesta ante observaciones.

##### b) Transparencia y rendición de cuentas:

- Número de reportes publicados en el portal ciudadano.
- Nivel de satisfacción ciudadana respecto a la información disponible.

##### c) Capacitación y profesionalización:

- Porcentaje de servidores capacitados y certificados.
- Cumplimiento de metas del Programa de Profesionalización.

#### Metodología de seguimiento

El seguimiento del sistema se realizará semestralmente mediante la emisión de informes de avance por parte del OIC y del Consejo Ciudadano de Control. Además, se aplicarán encuestas de percepción ciudadana y evaluaciones externas por parte de instituciones académicas o del Sistema Estatal Anticorrupción.

#### Estrategias de sostenibilidad

- Actualización tecnológica: mantenimiento y mejora continua de la plataforma.
- Capacitación permanente: renovación anual del programa de formación.
- Normatividad adaptable: incorporación de reglamentos municipales que garanticen la continuidad del SISCOE.
- Gestión interinstitucional: colaboración con la Secretaría de la Contraloría del Estado y con universidades locales.

#### Conclusiones y recomendaciones finales

El fortalecimiento del Órgano Interno de Control del Municipio de Corregidora mediante la implementación del Sistema Integral de Control Interno Municipal (SISCOE) representa un paso decisivo hacia una administración moderna, eficiente y transparente.

La propuesta responde a las exigencias del marco normativo nacional y estatal en materia de rendición de cuentas, al tiempo que atiende las demandas ciudadanas de mayor apertura y participación en la vigilancia del gasto público.

El SISCOE no debe concebirse únicamente como una herramienta tecnológica, sino como un modelo de gestión institucional que promueva la mejora continua, la ética pública y la corresponsabilidad social. Su puesta en marcha consolidará una cultura organizacional orientada al desempeño y al cumplimiento de resultados, en sintonía con los principios establecidos por el Sistema Nacional Anticorrupción y los objetivos del desarrollo sostenible.

En concordancia con Serra Rojas (2009), el control administrativo debe trascender el carácter sancionador para transformarse en un proceso permanente de perfeccionamiento institucional. La adopción del SISCOE permitirá al Municipio de Corregidora posicionarse como referente estatal en materia de gobierno abierto y control interno moderno.

Por último, el propósito de lo señalado en el presente trabajo se resume en adquirir de forma paulatina una administración que se caracterice por la innovación y la digitalización y que ello, facilite la relación entre las autoridades y la población, de tal manera que el sistema empleado se apegue a las necesidades de la comunidad y que el municipio pueda estructurar una relación de confianza entre él y el gobernado.

.

## **VI. Conclusiones.**

El Sistema Integral de Control Interno Municipal (SISCOE) puede implicar que el municipio supere una etapa en la cual se ha visto estancado por varias décadas y que, hasta la fecha, no ha existido una herramienta concreta que le permita modernizarse mediante la digitalización. Siendo así, la propuesta que plantea el autor se diseña con el propósito de responder a la dinámica de gestión que ha ocurrido en los últimos años en el marco normativo nacional y estatal en materia de rendición de cuentas, a la par de que atendería las demandas por parte de la población con mayor apertura y participación en la vigilancia del gasto público.

El SISCOE no se limita a una herramienta tecnológica, sino que debe ser percibido como un modelo de gestión institucional que promueva la mejora continua, la ética pública y la corresponsabilidad social. Su implementación conllevaría consolidar una cultura organizacional orientada al desempeño y al cumplimiento de resultados, en sintonía con los principios establecidos por el Sistema Nacional Anticorrupción y los objetivos del desarrollo sostenible.

Asimismo, se busca eliminar la creencia doctrinal y hasta práctica de que el control administrativo posee un fin meramente sancionador, teniendo la posibilidad de llegar a un punto de perfeccionar sus procesos que garanticen una eficacia institucional. La aplicación de este sistema en el municipio de Corregidora implicaría ser un referente en el estado de Querétaro, además de ser percibido como un ejemplo de aplicación de un sistema adaptado a las necesidades actuales mediante el uso de la tecnología y la innovación.

Al mismo tiempo, representaría un sistema vanguardista que garantice la colaboración entre las autoridades del municipio y sus ciudadanos, al igual, establecería un precedente de acceso a la información de forma transparente y legítima, lo que generaría una red de confianza pública.

El SISCOE no debe concebirse únicamente como una herramienta tecnológica, sino como un modelo de gestión institucional que promueva la mejora continua, la ética pública y la corresponsabilidad social. Su puesta en marcha consolidará una cultura organizacional orientada al desempeño y al cumplimiento de resultados, en sintonía con los principios establecidos por el Sistema Nacional Anticorrupción y los objetivos del desarrollo sostenible.

En concordancia con Serra Rojas (2009), el control administrativo debe trascender el carácter sancionador para transformarse en un proceso permanente de perfeccionamiento institucional. La adopción del SISCOE permitirá al Municipio de Corregidora posicionarse como referente estatal en materia de gobierno abierto y control interno moderno.

Finalmente, se recomienda mantener un enfoque de innovación y colaboración entre autoridades y ciudadanía, para que el sistema evolucione conforme a las necesidades del municipio y se convierta en un pilar duradero de la confianza pública.

### ***Bibliografía.***

- ACOSTA ROMERO, M. (2012). *Derecho administrativo mexicano*. México: Porrúa.
- ALCALÁ-ZAMORA, J., & Castillo, A. (1987). "Lecciones de derecho municipal español". Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- CHAPARRO, R, I. (2020) "El municipio mexicano y su marco jurídico", IIJ, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- COROMINAS, J. (2002) "Breve diccionario etimológico de la lengua Castellana", Gredos.
- ESCOLA, H. J. (1997). *Manual de derecho administrativo*. Buenos Aires: Depalma.
- FERNÁNDEZ, R. Jorge (2016); "Derecho Administrativo", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
- FERNÁNDEZ, R. Jorge (2023); "Derecho Parlamentario", Serie Doctrina Jurídica, núm 983, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, pp. 83
- FERNÁNDEZ, R. Jorge (2023); "Derecho Parlamentario", Serie Doctrina Jurídica, núm 983, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
- FLORIS, G. (1980). "Introducción a la historia del derecho mexicano". Editorial Esfinge.
- FUSTEL DE COULANGES, N. D. (2001) *The Ancient City: A Study on the Religion, Laws, and Institutions of Greece and Rome*. Batoche books
- GAGLIARDINI, G. A. (2014) "El municipio y sus funciones, Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en línea en:  
[http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/GAGLIARDINI\\_GRACIELA.pdf](http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/GAGLIARDINI_GRACIELA.pdf)
- GANSHOF, L. (1964) "Feudalismo", Harper.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., & Fernández, T. R. (2020) "Curso de derecho administrativo", Civitas Ediciones.
- GONZÁLEZ CASANOVA, P. (1947) "La democracia en México", Ediciones Era.
- HERNANDEZ, A. M. (2003) "Naturaleza, definiciones, elementos, fines y personalidad del municipio", IIJ UNAM.
- HERNÁNDEZ, M. (2003) "Derecho Municipal. Parte general", Universidad Autónoma de Querétaro.
- MARÍA, H. A. (2003). *Derecho municipal, parte general*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- MARTINEZ, G. P. (2009) "El municipio, la ciudad y el urbanismo", IIJ UNAM.

MONTERO Bagatella, Juan Carlos. (2012). Gobernabilidad: Validez/Invalidez o moda del concepto. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 57(216), 09-23.

MORINEAU, M. (2006) “Diccionario de Derecho Romano”, Oxford.

MORINEAU, M. (2008), “Derecho Romano”, Oxford.

MUÑOZ FERNANDEZ, V. (2014) *Historia de la Comuna de París*, Red historia.

REYNOLDS, S. (2001) *Fiefs and Vassals: The Medieval Evidence Reinterpreted*, Oxford University Press.

SERRA ROJAS, A. (2009). *Derecho administrativo*. México: Porrúa.

SERRANO Rodríguez, Azucena. (2015). La participación ciudadana en México. *Estudios políticos (México)*, (34), 93-116.

TENA RAMÍREZ, F. (2003). *Derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa

VARIOS, (1969). “Diccionario jurídico mexicano, t- VI L-O”, IIJ/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

### **Ordenamientos**

Reglamento Orgánico Municipal de Corregidora, Querétaro (2021) Ayuntamiento de Corregidora. Corregidora: Gobierno Municipal.

Bando de Buen Gobierno del municipio de Corregidora (2021). Disponible para consulta en línea en [https://www.corregidora.gob.mx/Documentos/2021-2024/cmmer/registro\\_regulaciones/2\\_Bando\\_de\\_Buen\\_Gobierno\\_del\\_Municipio\\_de\\_Corregidora\\_Queretaro.pdf](https://www.corregidora.gob.mx/Documentos/2021-2024/cmmer/registro_regulaciones/2_Bando_de_Buen_Gobierno_del_Municipio_de_Corregidora_Queretaro.pdf)

Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro (2021). Santiago de Querétaro, Poder Legislativo del Estado.

Constitución de Cádiz (1812). Disponible en línea para consulta en: [https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_cadiz.pdf](https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_cadiz.pdf)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título quinto, “De los Estados de la Federación y de la Ciudad de México, Artículo 115; DOF. 25-10-1993, 29-01-2016

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2025) “Título Quinto. De los Estados de la Federación y de la Ciudad de México. Artículo 115”, DOF 09-10-2025.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga, La sombra de Arteaga, 3 de noviembre de 1917.

Reglamento Orgánico del municipio de Corregidora, (2021). Disponible para su consulta en línea en: [https://www.corregidora.gob.mx/Documentos/2021-2024/cmmer/registro\\_regulaciones/5\\_Reglamento\\_Organico\\_Municipal\\_de\\_Corregidora\\_Queretaro.pdf](https://www.corregidora.gob.mx/Documentos/2021-2024/cmmer/registro_regulaciones/5_Reglamento_Organico_Municipal_de_Corregidora_Queretaro.pdf)