



Poder Legislativo del Estado de México Contraloría

Los órganos de control interno municipal de México: tipologías y propuestas de diseño institucional

**Alfredo Carlos Victoria Marín
y Leonardo García Zavala**

Los órganos de control interno municipal de México: tipologías y propuestas de diseño institucional

Alfredo Carlos Victoria Marín* y Leonardo García Zavala**

Introducción

Este trabajo intenta identificar las características más importantes de los modelos de designación del titular del órgano de control interno municipal que existen en cada entidad federativa. De igual manera, se busca entender cómo los modelos de designación de los contralores internos que subsisten en los estados son insuficientes para combatir la corrupción en México, considerando como medida de referencia el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2007 (INCBG) de Transparencia Mexicana. Además se mencionan algunas propuestas para crear los incentivos básicos que deben existir en las tareas de control, evaluación y fiscalización de los órganos internos municipales de México.

I.- Los sistemas de control interno municipal en México y el combate a la corrupción

El combate a la corrupción debe atenderse en un régimen federal, por los tres niveles de gobierno. Asimismo, las ramas ejecutiva, legislativa y judicial del gobierno tienen como obligación aplicar las leyes de responsabilidades administrativas a los servidores públicos, dentro del ámbito de su competencia. En esta tarea, el Estado mexicano tiene asignaturas pendientes.

Los ayuntamientos son la primera instancia de gobierno que tiene entre sus obligaciones proporcionar a la población los servicios públicos básicos, según lo establece la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este sentido, la fiscalización externa de la hacienda pública municipal, si bien corresponde a la rama legislativa de los gobiernos estatales, también incumbe a los titulares de los órganos de control interno de los municipios, establecer sus propios sistemas de fiscalización, control y evaluación, tanto en el manejo de fondos federales (Ramo 28, Ramo 33 y Hábitat), estatales (fondos de infraestructura) y recursos propios.

Para avanzar en el combate a la corrupción, se tienen que fortalecer los órganos internos desde el plano municipal, como una manera de atender de primera mano los reclamos y necesidades de justicia que se expresan día con día en toda la geografía nacional. Hay un consenso generalizado en la sociedad, de que los órganos de control interno –adscritos a las dependencias del gobierno- deben poseer y tener autonomía técnica, de gestión y de decisión para efectuar sus actividades con mayor eficiencia, imparcialidad, y efectividad, en apego a la legalidad.

Los modelos jerárquicos bajo los cuales se instrumentan los procedimientos administrativos, por la mala conducta de los servidores públicos, requieren revisarse a fondo. Muchas veces, los acuerdos delegatorios otorgados con la aprobación del cabildo, son diseñados para que el contralor municipal decida exclusivamente el destino de los procedimientos administrativos. Los procedimientos iniciados por el órgano de control y sancionados por el presidente municipal contra los servidores públicos por designación de la administración pública municipal, tendrían que desahogarse por los miembros del cabildo, como un mecanismo para resolver los asuntos de manera ágil, transparente y objetiva. Máxime cuando son los ayuntamientos los que designan y remueven a los titulares de los órganos de control.

En este sentido, es fundamental que los procedimientos administrativos sean resueltos de manera colegiada y queden lo suficientemente sustanciados para que no sean revocados en otras instancias por

autoridades jurisdiccionales. Los órganos de control interno municipal deben cumplir su misión de prevención, pero también, cuando los casos lo ameriten, deben sancionar con base en la aplicación de las leyes de responsabilidades administrativas correspondientes.

Los procedimientos y/o mecanismos de designación de los contralores municipales que existen en las entidades federativas, han sido construidos sobre la base de la autonomía municipal. Dado que al municipio se le dio el carácter de gobierno a raíz de la reforma al artículo 115 Constitucional en 1999, sobre esa base jurídica, los gobiernos locales han tratado por diversas maneras de ejercer las facultades conferidas.

II.- Modelos de designación de los titulares de los órganos de control interno municipal por entidad federativa

Según las leyes estatales que regulan la vida municipal del país, existen 5 modelos o tipologías de designación de los titulares de los órganos de control interno de los municipios. Destaca la diversidad y heterogeneidad de las legislaciones estatales en lo que respecta a la designación de los titulares de las dependencias municipales.

El primer modelo se refiere a que el ayuntamiento en sesión de cabildo recibe la propuesta del presidente municipal para la designación del contralor interno, el cual puede ser o no ratificado por los miembros del cabildo. 13 entidades federativas siguen este modelo, es decir, el 42% del total de los Estados (Cuadro 1).

El segundo modelo le otorga al presidente municipal la facultad de nombrar y remover libremente y en el momento que éste lo considere al contralor interno municipal, lo cual está más acorde a la tradición presidencialista de México. En este sentido, 8 entidades federativas han recurrido a este método de designación, lo cual representa el 26% de las entidades.

Estos dos primeros modelos tienen como características fundamentales algunos rasgos del sistema político autoritario. Por principio de cuentas, las designaciones del contralor interno parecen obedecer más bien a las relaciones políticas y de lealtad al presidente municipal. En este sentido, las posibilidades de que se analicen y respeten perfiles profesionales *ad hoc* con las atribuciones conferidas en la ley, son cada vez más débiles. Lo anterior no garantiza que las tareas de control y fiscalización del presupuesto, así como los procedimientos administrativos disciplinarios –tanto por el lado del ingreso como del gasto–, sean llevados a cabo bajo parámetros legales, técnicos o económicos. Muchas veces, las cuestiones “políticas” tienden a sustituir la aplicación de las leyes, lo cual da como resultado que la función pública se doblegue a los intereses de grupos y facciones de poder.

La falta de autonomía administrativa puede dar o ha dado lugar a la figura de los “contralores de pantalla”. Por ejemplo, en el modelo 1, los conflictos entre el presidente municipal y el cabildo pueden motivar a que los titulares de los órganos de control interno no sean ratificados. Lo anterior abre la posibilidad de que diversas personas realicen las funciones de control interno, sin que su nombramiento haya sido sancionado por el ayuntamiento. Esto deja descubiertos flancos que pueden ser utilizados por el presidente municipal para negociar con otros grupos de presión al interior del ayuntamiento, la cancelación de procedimientos administrativos o la absolución de sanciones a servidores públicos a cambio de favores.

Tanto el modelo 1 como el modelo 2 pueden no ser tan eficaces en la prevención para el combate a la corrupción. Los acuerdos delegatorios dan pauta para que los presidentes municipales puedan influir en el destino de las resoluciones o auditorías realizadas por los órganos de control interno. Y esto necesariamente tiene que revisarse a fondo para que la función de control no caiga en los vaivenes de la improvisación.

El tercer modelo identificado, indica que los ayuntamientos en su calidad de cuerpos colegiados, tienen la facultad de nombrar y/o remover al contralor interno municipal. 8 estados cuentan con este modelo, el cual representa 26%.

Este modelo puede significar un mayor control del mecanismo de designación del titular de la contraloría interna por parte de los regidores.

Existe un modelo por demás novedoso, donde el ayuntamiento a propuesta del síndico municipal nombra al contralor municipal. Es el caso de Chiapas, el cual representa el 3% del total nacional. La legislación municipal en algunos Estados confiere a los síndicos la función de contraloría interna, la que en su caso ejercen conjuntamente con el órgano de control. Siguiendo este modelo, el titular de la contraloría interna asume un rol de responsabilidad doble, ya que las tareas de vigilancia y fiscalización de los recursos públicos, no obedecerían al capricho o componendas directas de parte del presidente municipal. En este sentido, el síndico estaría más obligado a proponer a un servidor público con el perfil profesional idóneo para ocupar dicho cargo.

Cuadro 1

Modelos de designación, nombramiento o elección de los titulares de los órganos de control interno municipal por entidad federativa

<p>Modelo 1 (13 casos)</p>	<p>El ayuntamiento a propuesta del presidente municipal ratificará o aprobará el nombramiento de los funcionarios municipales (Contralor Interno Municipal) Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Durango, Guerrero, México, Nayarit, Puebla, Tamaulipas, Tlaxcala, San Luis Potosí, Tabasco y Quintana Roo.</p>
<p>Modelo 2 (9 casos)</p>	<p>El presidente municipal tiene la facultad de nombrar y remover a los titulares de las áreas administrativas (Contralor Interno Municipal) Baja California, Chihuahua, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa y Veracruz.</p>
<p>Modelo 3 (8 casos)</p>	<p>Los ayuntamientos tienen la facultad de nombrar y/o remover al Contralor Interno Municipal Coahuila, Colima, Guanajuato, Michoacán, Oaxaca, Sonora, Yucatán y Zacatecas.</p>

Modelo 4 (1 caso)	El Ayuntamiento a propuesta del síndico municipal nombra al Contralor Interno Municipal. Chiapas.
Modelo 5 (1 caso)	El contralor municipal es propuesto por los regidores de la primera minoría Morelos.

Nota: Se excluye al Distrito Federal.

Fuente: Elaboración propia

El modelo 5 practicado en el Estado de Morelos, donde el contralor municipal es propuesto por los regidores de la primera minoría, posibilita un sistema de pesos y contrapesos al interior del ayuntamiento. Este modelo representa un 3% del total de los estados. A diferencia del modelo 1 y 2 donde el presidente municipal propone o nombra al titular del órgano de control interno, el cual invariablemente pertenece al mismo partido político, este modelo posibilita que la administración pública municipal sea vigilada y fiscalizada por los adversarios políticos. Este modelo introduce, en teoría, mecanismos menos laxos en materia de rendición de cuentas y combate a la corrupción, ya que un contralor interno tratará de cumplir con su trabajo para beneficiar políticamente al partido que lo propuso en las próximas elecciones. Ese es el principal incentivo del modelo practicado en el Estado de Morelos.

¿Qué tan eficaz resulta cada modelo de designación de los contralores municipales en el combate a la corrupción en los gobiernos locales de México? Aún no se tienen respuestas definitivas, pero puede haber ciertos atisbos de luz sobre el problema de la corrupción.

El INCBG 2007 señaló que dentro de los 5 trámites con mayores índices de corrupción, tres están relacionados con los servicios de recolección de basura y tránsito. Entre los servicios públicos considerados con mayor propensión a la corrupción municipal destacan: i) pedir al camión de la delegación o municipio que se lleve la basura; ii) evitar que un agente de tránsito se lleve el automóvil al corralón; iii) evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito. Sin duda, el papel de los órganos de

control interno municipal es clave para imponer sanciones a los servidores públicos de este nivel de gobierno que obtienen rentas ilícitas. Esta situación afecta a la hacienda municipal, ya que las contribuciones por aprovechamientos dejan de ser cobradas por las autoridades, lo cual abre incentivos para la extorsión y el cohecho.

Desde este parámetro, serían pocos los trámites que estarían afectando a los municipios mexicanos. Sin embargo, dentro de los 10 trámites con mayor incidencia de corrupción se ubican: a) la obtención de una licencia o permiso de demolición, construcción o alineamiento y b) obtener agua de la pipa de la delegación o municipio. Los daños perpetrados contra la hacienda pública municipal van incrementándose conforme aparecen más trámites ligados con el cobro de impuestos, derechos y aprovechamientos.

En teoría, las contralorías municipales tendrían que aplicar sanciones para castigar a los servidores públicos que siguen obteniendo rentas ilícitas, ya que de acuerdo al *ranking* de Transparencia Mexicana, estos trámites siguen registrando una tendencia constante de corrupción. Al relacionar los modelos de designación de los contralores municipales con los índices nacionales de corrupción, sigue faltando información sobre el impacto del trabajo que realizan los contralores municipales en las tareas de control y fiscalización de los recursos públicos. Sin embargo, no está por demás hacer un ejercicio para evaluar el entorno bajo el cual están operando los órganos de control interno municipal.

III.-Tipologías y desempeño en el INCBG

Por ejemplo, si se relaciona el modelo 1 con el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2007 de Transparencia Mexicana, encontramos a los Estados que se ubican en los últimos lugares del *ranking* de corrupción: Estado de México, Tlaxcala, Puebla, Tabasco, Tamaulipas, Baja California Sur y Campeche. Al menos 6 entidades federativas estarían mejor calificadas en materia de corrupción bajo el modelo 1 (Cuadro 2).

Cuadro 2

Relación del modelo 1 de designación del contralor con el INCBG

Modelo 1	Posición 2007	Entidad	Índice			
			2001	2003	2005	2007
	2	Aguascalientes	3.0	3.8	7.0	3.1
	4	Nayarit	6.4	5.8	5.7	5.2
	6	Quintana Roo	6.1	3.7	9.4	5.8
	11	Durango	8.9	12.6	11.1	6.5
	12	San Luis Potosí	5.7	10.2	6.6	6.8
	16	Campeche	7.3	5.7	7.8	7.2
	17	Baja California Sur	3.9	2.3	4.8	7.3
	18	Guerrero	13.4	12.0	11.1	8.0
	25	Tamaulipas	6.3	5.1	6.8	9.2
	26	Tabasco	8.5	6.9	13.6	9.7
	29	Puebla	12.1	18.0	10.9	11.0
	30	Tlaxcala	6.6	7.8	10.0	11.7
	32	México	17.0	8.5	10.1	10.0

Fuente: Elaboración con base en *Transparencia Mexicana*, INCBG

Quizá nos encontramos ante la posibilidad de considerar al modelo 1 como rebasado, ya que al ser el contralor municipal nombrado por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal, se corre el riesgo de que pertenezca al mismo partido y se carezca de los incentivos para sancionar prácticas de corrupción. Cabe aclarar que esta situación no es definitiva, dado que los sistemas de responsabilidades pueden ser tan complejos y difíciles de aplicar, lo cual hablaría de dos problemáticas diferentes, pero que inciden en el mismo resultado.

Es paradójico que en el modelo 2 se distribuyan los estados que se encuentran en una posición intermedia dentro del *ranking* de corrupción. De ahí que no se pueda concluir que la designación directa del contralor municipal por parte del presidente municipal incentive la corrupción. Por eso, es importante clarificar la naturaleza de los sistemas de responsabilidades con los que cuenta cada entidad federativa, ya que ahí puede residir gran parte de los obstáculos para enfrentar la corrupción y la impunidad local (Cuadro 3).

Cuadro 3

Relación del modelo 2 de designación del contralor con el INCBG

Modelo 2	Posición 2007	Entidad	Índice			
			2001	2003	2005	2007
	8	Nuevo León	7.1	9.9	9.3	6.0
	12	San Luis Potosí	5.7	10.2	6.6	6.8
	13	Querétaro	8.1	6.3	2.0	7.0
	14	Hidalgo	6.7	3.9	11.4	7.1
	19	Sinaloa	7.8	5.5	6.6	8.1
	21	Chihuahua	5.5	5.7	7.4	8.7
	22	Jalisco	11.6	6.5	7.2	8.8
	22	Baja California	5.7	6.0	6.9	8.8

Fuente: Elaboración con base en *Transparencia Mexicana*, INCBG

En estados como Jalisco, Baja California, Chihuahua, San Luis Potosí, Querétaro, Jalisco y Sinaloa ha aumentado el índice de corrupción, lo cual advertiría que las autoridades locales (presidentes municipales) han hecho poco para revertir la corrupción administrativa. De igual manera, podría hablarse de los avances en materia de corrupción y buen gobierno que han alcanzado entidades como Nuevo León e Hidalgo.

Podría considerarse que según el modelo 3 de designación del contralor, hay entidades que han avanzado en el combate a la corrupción, al tiempo que hay otras que han retrocedido. Las entidades que han mejorado su posición en el *ranking* sobre corrupción han sido Colima, Guanajuato, Michoacán y Oaxaca. En este sentido, entre las entidades que han experimentado estancamiento y retrocesos están Zacatecas, Sonora, Coahuila y Yucatán (Cuadro 4).

Cuadro 4
Relación del modelo 3 de designación del contralor con el INCBG

	Posición 2007	Entidad	Índice			
			2001	2003	2005	2007
Modelo 3	1	Colima	3.0	3.8	7.0	3.1
	3	Guanajuato	6.0	8.9	5.2	5.1
	5	Michoacán	10.3	4.8	10.8	5.7
	7	Zacatecas	6.2	5.6	5.3	5.9
	8	Sonora	5.5	4.5	5.2	6.0
	10	Oaxaca	7.4	6.8	8.1	6.4
	20	Coahuila	5.0	4.4	6.5	8.4
	24	Yucatán	6.8	4.8	6.7	8.9

Fuente: Elaboración con base en *Transparencia Mexicana*, INCBG

Así las cosas, no puede llegarse a un planteamiento contundente respecto a qué modelo de designación puede detener y revertir la corrupción. Por ejemplo, el modelo 4, que teóricamente está mejor estructurado, parece que tampoco genera las condiciones adecuadas para enfrentar la corrupción. Es el caso de Chiapas, dado que se encuentra a la mitad del *ranking* –lugar 14- de corrupción nacional. El INCBG le ha valorado en dos años con un desempeño aceptable (2003 y 2005), sin embargo, en la última evaluación correspondiente a 2007, Chiapas tuvo un notorio retroceso.

Cuadro 5
Relación del modelo 4 de designación del contralor con el INCBG

Modelo 4	Posición 2007	Entidad	Índice			
			2001	2003	2005	2007
	14	Chiapas	6.8	4.0	2.8	7.1

Fuente: Elaboración con base en *Transparencia Mexicana*, INCBG

Con relación al modelo 5, el Estado de Morelos tampoco ha experimentado una mejoría respecto a la disminución de la corrupción. Cabe resaltar que dicha entidad se encuentra en los últimos lugares del INCBG, por lo que llama la atención el hecho de que el trabajo del titular del órgano de control interno municipal nombrado por la primera minoría del cabildo no incida en

los niveles de corrupción registrados localmente (Cuadro 6).

Cuadro 6
Relación del modelo 5 de designación del contralor con el INCBG

Modelo 5	Posición 2007	Entidad	Índice			
			2001	2003	2005	2007
	28	Morelos	7.7	8.3	11.0	9.8

Fuente: Elaboración con base en *Transparencia Mexicana*, INCBG

En este sentido, es necesario recordar que el combate a la corrupción desde el ámbito local de gobierno, va más allá de los diseños institucionales que existen hasta la fecha. Por eso, no es aventurado señalar que la reingeniería de la administración pública es clave para combatir la corrupción. Por ende, la ineficacia y disfuncionalidad de las leyes e instituciones encargadas de aplicarlas, posibilita que la impunidad burocrática encuentre un terreno fértil. El politólogo Lorenzo Córdoba nos recuerda que “el primer paso para socavar el estado de derecho es la tolerancia de las conductas ilícitas, aceptar que una conducta ilícita —aunque deplorable— puede dejarse pasar. La indolencia ciudadana frente a la violación de las leyes significa que el Estado de derecho empieza a ser inviable”.¹

Se trata de contar con un certero arreglo institucional en materia de control interno junto con un eficaz sistema de responsabilidades. La incierta transición política de México hacia un sistema democrático, ha hecho que los gobiernos locales (estatales y municipales) sean laxos en la instrumentación de los sistemas de responsabilidades administrativas, debido a que las reglas informales son las que se han impuesto en diversas partes del territorio nacional. Por eso, se tiene que volver a hablar de la necesidad de recuperar la noción de la ética de la responsabilidad que debe imperar al ocupar cargos y empleos públicos.

Es necesario que los gobiernos municipales recuperen la capacidad coactiva que tienen asignada, ya que de ello depende la funcionalidad del Estado mexicano. No es un lugar común señalar que “el municipio representa la unidad de gobierno de menor tamaño capaz de emprender

¹ Lorenzo Córdoba Vianello, “Indolencia y estado de derecho”, *El Universal*, 23 de febrero de 2009.

acciones de política pública con representatividad política”,² pero no por ello de menores capacidades administrativas, si se aspira al fortalecimiento de este ámbito de gobierno.

IV. Propuesta de diseño institucional para los órganos internos de control municipal

Dos requisitos son esenciales para el funcionamiento del órgano de control interno municipal. En primer lugar, es importante que goce de autonomía técnica, independientemente si el contralor es propuesto por el presidente municipal y ratificado por el cabildo o si los regidores de primera minoría lo designan, ya que el trabajo de las contralorías tiene que estar desligado de los intereses partidistas y de grupo. En segundo lugar, es importante que la profesionalización de los contralores sea vista como una actividad sustantiva por parte de las instituciones públicas, ya que así como hay esfuerzos institucionales para dotar de mejores herramientas técnicas a los tesoreros, la modernización de la administración pública tiene que ser integral.

La selección de los contralores municipales tendría que ser producto de la evaluación de candidatos a través de concursos abiertos y transparentes. No basta con la conformación de pesos y contrapesos. Los valores éticos, de responsabilidad, profesionalismo, honestidad y probidad, son fundamentales para desarrollar las tareas de control, evaluación y fiscalización. Una vez que sea designado el contralor, de acuerdo al tamaño de la administración municipal, debe contar con el personal calificado y los recursos materiales necesarios para sus actividades.

En diversos momentos, se ha insistido en que la instauración de un servicio profesional municipal es una tarea indispensable, sin embargo, no existen los ordenamientos y disposiciones jurídicas que incentiven y hagan explícita la selección, reclutamiento y profesionalización de los servidores públicos. En este sentido, las remuneraciones de los contralores municipales deben ser sujetas a un tabulador formulado por el ayuntamiento, a fin de que

² PNUD, *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005*, p. 2.

existan los estímulos para el desempeño profesional dentro del sector público.

El clamor social establece la necesidad de que en México, las contralorías sociales asuman un papel más decisivo en la fiscalización de las obras públicas y en la forma en cómo las autoridades locales rinden cuentas a la población. En los ayuntamientos, están aún en una fase de construcción de sus sistemas administrativos. En primer lugar, existen municipios que luchan por tener una administración municipal con manuales de organización y procedimientos como mínimos requisitos para funcionar. En segundo lugar, otros tantos municipios instrumentan algunas estrategias de mejora en la administración tradicional, para hacer más clara su organización interna y tener más capacidad de respuesta. Sin embargo, el tema de fondo que debe estar en la acción gubernamental, es que en el combate a la corrupción es inadmisibles negociar la aplicación del Estado de derecho.

El diseño institucional tendría que ir acompañado de nuevas atribuciones de los contralores internos municipales. En este caso, al considerar las facultades de los contralores internos que están contempladas en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, por ejemplo, resulta necesario que existan más atribuciones que fortalezcan las tareas de control, evaluación y fiscalización (Cuadro 7).

Cuadro 7

Funciones de la contraloría municipal en el Estado de México. Artículo 112 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México	Propuesta de nuevas atribuciones para los contralores internos municipales.
<p>I.- Planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación municipal;</p> <p>II.- Fiscalizar el ingreso y ejercicio del gasto público municipal y su congruencia con el presupuesto de egresos;</p> <p>III.- Aplicar las normas y criterios en materia de control y evaluación;</p> <p>IV.- Asesorar a los órganos de control interno de los organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública municipal;</p> <p>V.- Establecer las bases generales para la realización de auditorías e inspecciones;</p> <p>VI.- Vigilar que los recursos federales y estatales asignados a los ayuntamientos se apliquen en los términos estipulados en las leyes, los reglamentos y los convenios respectivos;</p> <p>VII.- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas de la administración pública municipal;</p> <p>VIII.- Coordinarse con la Contaduría General de Glosa actualmente Órgano Superior de Fiscalización- y la Contraloría del Poder Legislativo y con la Secretaría de la Contraloría del Estado para el cumplimiento de sus funciones;</p> <p>IX.- Designar a los auditores externos y proponer al Ayuntamiento, en su caso, a los Comisarios de los Organismos Auxiliares;</p> <p>X.- Establecer y operar un sistema de quejas, denuncias y sugerencias;</p> <p>XI.- Realizar auditorías y evaluaciones e informar del resultado de las mismas al Ayuntamiento;</p> <p>XII.- Participar en la entrega-recepción de las unidades administrativas de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos del municipio;</p> <p>XIII.- Dictaminar los estados financieros de la tesorería municipal y verificar que se remitan los informes correspondientes a la Contaduría General de Glosa (actualmente Órgano Superior de Fiscalización);</p> <p>XIV.- Vigilar que los ingresos municipales se enteren a la tesorería municipal conforme a los procedimientos contables y disposiciones legales aplicables;</p> <p>XV.- Participar en la elaboración y actualización del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, que expresará las características de identificación y destino de los bienes;</p> <p>XVI.- Verificar que los servidores públicos municipales cumplan con la obligación de presentar oportunamente la manifestación de bienes, en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios;</p> <p>XVII.- Las demás que le señalen las disposiciones relativas.</p>	<p>I.- Presentar un programa anual de actividades;</p> <p>II.- Presentar los proyectos de resolución ante el cabildo, para su aprobación;</p> <p>III.- Participar en los comités de obra y de adquisiciones de bienes y servicios;</p> <p>IV.- Solicitar auditorías externas a los órganos de fiscalización estatal y federal;</p> <p>V.- Proponer sistemas de control y evaluación a la administración pública municipal que ayuden a combatir la corrupción;</p> <p>VI.- Los informes de las auditorías de obras públicas, las evaluaciones administrativas y financieras elaborados por el contralor municipal, deberán ser presentados a los miembros del cabildo, para que se instrumenten las medidas que tengan que ver con las acciones de control y disciplinarias.</p>

Reflexiones finales

En la estructura organizacional del ayuntamiento, es fundamental que la contraloría municipal ocupe el más alto nivel. Cada año, el contralor debe presentar ante las autoridades municipales el programa anual de auditoría y dar a conocer sus resultados y hacer el seguimiento de los mismos.

El control de la gestión municipal consiste “no sólo en vigilar la ejecución de las acciones sino también en hacer coincidente el plan originalmente trazado con el desempeño general de la administración municipal, así como evaluar los resultados cuantitativos y cualitativos alcanzados”.³ Al participar en el proceso de evaluación del Plan de Desarrollo Municipal (PDM), se tienen que verificar los resultados alcanzados al interior de las dependencias municipales.

La visión normativa en boga, señala que el mejor desempeño que debe tener una contraloría municipal es trabajar “a favor de un mejor sistema gubernamental y que lleve a cabo una rendición de cuentas con transparencia, al diseño de parámetros administrativos y operativos, y a una mejor interacción y vinculación con la ciudadanía”.⁴ Las mejores prácticas de control municipal deben ser instrumentadas a la brevedad posible, ya que los titulares de estas dependencias tienen una responsabilidad social y administrativa crucial en el manejo de los recursos públicos. Por eso, es necesario que los miembros de los órganos de control interno municipal, sean designados por concurso a fin de que la administración pública conquiste la credibilidad y legitimidad perdidas durante las últimas décadas.

Fuentes

Control de Gestión Municipal, serie Manuales de Administración y Organización Municipal, No.9, México, Banobras-INAP, 1997, p. 51.

³ *Control de Gestión Municipal*, serie Manuales de Administración y Organización Municipal, No.9, México, Banobras-INAP, 1997, p. 51.

⁴ *Las contralorías municipales y los caminos para una función efectiva*, SFP-ICMA, México, 2003 p.11.

Las contralorías municipales y los caminos para una función efectiva, SFP-ICMA, México, 2003, p.11.

Leyes orgánicas de los municipios de las entidades federativas.

Lorenzo Córdoba Vianello, “Indolencia y estado de derecho”, *El Universal*, 23 de febrero de 2009.

PNUD, *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005*, p. 2.

Transparencia Mexicana, INCBG 2007.

NOMBRAMIENTO DE LOS CONTRALORES MUNICIPALES SEGÚN LOS ORDENAMIENTOS LEGALES DE CADA ENTIDAD FEDERATIVA

ESTADO	LEY	PÁRRAFOS Y ARTÍCULOS
Aguascalientes	Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes	Fración V del Artículo 38. Es facultad y obligación del Presidente Municipal proponer al Ayuntamiento los nombramientos del Secretario del Ayuntamiento, titular de la Policía Preventiva y de Tránsito, Tesorero Municipal y recaudadores de fondos de la Hacienda Municipal, así como nombrar a los demás funcionarios públicos municipales.
Baja California	Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California	Fración II del Artículo 7. Es atribución del Presidente Municipal desempeñar la jefatura superior y de mando de la policía municipal, así como de todo el personal adscrito al Municipio. Para el ejercicio de sus facultades, el Presidente Municipal se auxiliará de los órganos administrativos que establezca el reglamento correspondiente y tendrá la facultad de nombrar y remover a sus titulares, al personal administrativo y demás servidores públicos, salvo las excepciones que marque esta Ley.
Baja California Sur	Ley Orgánica Municipal del Estado de Baja California Sur	Fración V del Artículo 28. Es facultad del Presidente Municipal proponer al Ayuntamiento los nombramientos de Secretario General, Tesorero y Jefes de Dependencias y Oficinas Municipales.
Campeche	Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche	Fración VI del Artículo 61. Es facultad y obligación del Presidente Municipal proponer al Ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero, y demás titulares de las unidades administrativas municipales.

Coahuila	Código Municipal para el Estado de Coahuila	<p>Inciso 7 de la fracción I del Artículo 102. Es facultad y competencia del ayuntamiento nombrar y remover a los delegados o subdelegados municipales cuando por el tamaño del municipio sea necesaria su designación, al contralor y a los apoderados y representantes generales o especiales que sean necesarios para ejercitar las acciones o derechos que competan al Municipio. Todo lo anterior, de conformidad con los términos de este código.</p> <p>Artículo 124. Los titulares de la Administración Pública Municipal centralizada, serán designados por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, con excepción del titular del órgano de control interno municipal, el cual será designado por el Ayuntamiento.</p>
Colima	Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Colima	<p>Fracción I del Artículo 36. El Ayuntamiento nombra al secretario, tesorero, oficial mayor y contralor.</p>
Chiapas	Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas	<p>Artículo 59. El titular de la Contraloría Municipal, será nombrado por el ayuntamiento a propuesta del Síndico Municipal, que ejercerá el mando directo sobre dicho titular.</p>
Chihuahua	Código Municipal para el Estado de Chihuahua	<p>Fracción II del Artículo 29. Es atribución del Presidente Municipal nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados de la Administración Municipal, cuando no esté determinado de otro modo en las leyes.</p>

NOMBRAMIENTO DE LOS CONTRALORES MUNICIPALES SEGÚN LOS ORDENAMIENTOS LEGALES DE CADA ENTIDAD FEDERATIVA		
Durango	Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango	Fracción VII del artículo 42. Es facultad y obligación del Presidente Municipal presentar a la consideración del ayuntamiento para su aprobación, en su caso, los nombramientos y remociones del secretario del ayuntamiento, del tesorero municipal o su equivalente y del juez administrativo.[...] Fracción XIV. Expedir el nombramiento de los servidores públicos del municipio que le correspondan, de conformidad a las disposiciones reglamentarias que emita el ayuntamiento. [...] Fracción XVII. Tomar la protesta a los integrantes del ayuntamiento y a los jefes de dependencias municipales.
Guanajuato	Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato	Fracción I del Artículo 39. Al término de la sesión de instalación, el Ayuntamiento entrante procederá en sesión ordinaria a lo siguiente: I. Nombrar al secretario, tesorero y contralor.
Guerrero	Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero	Fracción VII del Artículo 29. Los Ayuntamientos a propuesta de los Presidentes Municipales nombrarán a los demás servidores de nivel equivalente.
Hidalgo	Ley Orgánica Municipal	Fracción V del Artículo 52. Es facultad y obligación de los Presidentes Municipales nombrar y remover al Secretario General Municipal, Tesorero y demás funcionarios que se requieran, para el eficaz desempeño de la Administración Municipal.
Jalisco	Ley Municipal del Estado de Jalisco	Inciso 3 de la fracción II del Artículo 39. Es facultad del Presidente Municipal nombrar a los servidores públicos municipales, cuya designación no sea facultad exclusiva del cabildo; aceptar sus renunciaciones, concederles licencias y removerlos por causa justificada de acuerdo al Capítulo II del Título Noveno de esta ley.

México	Ley Orgánica Municipal del Estado de México	Artículo 111. La contraloría municipal tendrá un titular denominado Contralor quien será designado por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal.
Michoacán	Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo	Fracción XVII del Artículo 32. Es atribución del Ayuntamiento proponer y, aprobar en su caso, el nombramiento y remoción del Contralor Municipal.
Morelos	Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos	Fracción I del Artículo 24. El Ayuntamiento designará a los titulares de las dependencias de la administración pública municipal, con excepción del Secretario del Ayuntamiento, el Tesorero y el Titular de la Seguridad Pública municipal, que serán nombrados por el Presidente; el Contralor Municipal será propuesto por los regidores de la primera minoría.
Nayarit	Ley Orgánica para la Administración Municipal del Estado de Nayarit	Artículo 35. Los titulares de las dependencias administrativas serán designados, sustituidos o removidos por el ayuntamiento, a propuesta del Presidente Municipal o de los demás miembros del Ayuntamiento, cuando proceda. [...] Fracción XXIV del Artículo 50. Es facultad del Presidente proponer al Ayuntamiento la designación de Secretario, Tesorero, Contralor y Directores de la Administración Pública Municipal, y designar a los demás servidores públicos contemplados en el Presupuesto de Egresos.
Nuevo León	Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León	Fracción XIV del Artículo 27. Es facultad y obligación del Presidente Municipal disponer el nombramiento de los funcionarios del municipio que le correspondan de conformidad a las disposiciones reglamentarias que emita el Ayuntamiento.

Oaxaca	Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca	Fracción XLI del Artículo 46. Es atribución del Ayuntamiento, aprobar el nombramiento o remoción del secretario, tesorero, contralor y demás funcionarios de primer nivel.
--------	---	---

Puebla	Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla	Fracción XXV del Artículo 78. Es atribución del Ayuntamiento, nombrar, a propuesta del Presidente Municipal, al Secretario del Ayuntamiento, Tesorero Municipal, Contralor Municipal y Comandantes de Policía y de Tránsito Municipal, quienes serán servidores públicos de confianza y podrán ser removidos libremente, sin perjuicio de lo que establezcan las leyes en la materia.
Querétaro	Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro	Fracción IV del Artículo 31. Es facultad y obligación del Presidente Municipal nombrar y remover libremente aquellos servidores públicos cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo.
Quintana Roo	Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo	Artículo 54. Al término de la sesión de Instalación, el Ayuntamiento procederá en sesión ordinaria a lo siguiente: I. Nombrar al Secretario General, Tesorero, Contralor Municipal y al Director de Seguridad Pública Municipal. [...] Artículo 127. Los Ayuntamientos por el acuerdo de la mayoría de sus integrantes deberán designar a propuesta del Presidente Municipal, un Contralor Municipal.
San Luis Potosí	Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí	Artículo 19. El Presidente Municipal designará al Secretario, al Tesorero, al Contralor y en su caso al Oficial Mayor.

Sinaloa	Ley del Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa	Inciso 6 de la Fracción II del artículo 144. Al Secretario, Tesorero y demás servidores públicos municipales, les toma protesta el Presidente del Ayuntamiento.
Sonora	Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora	Artículo 39. El Ayuntamiento entrante procederá en la sesión que realice inmediatamente después de la sesión de instalación, a lo siguiente: I. Nombrar al Secretario del Ayuntamiento, al Tesorero Municipal, al Jefe de la Policía Preventiva Municipal y al titular del Órgano de Control y Evaluación Gubernamental.
Tabasco	Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco	Fracción XIX del Artículo 29. Es facultad y obligación del Ayuntamiento designar a los titulares de la Secretaría del Ayuntamiento y Contraloría Municipal a propuesta del presidente Municipal.
Tamaulipas	Código Municipal para el Estado de Tamaulipas	Fracción VII del Artículo 55. Proponer al Ayuntamiento los nombramientos del Secretario, Tesorero, Director de Obras y Servicios Públicos y demás funcionarios de la Administración Municipal, así como su remoción por causa justificada. Fracción VIII. Nombrar y remover a los empleados municipales de acuerdo con la Ley, dando cuenta al Ayuntamiento para su ratificación y rectificación.
Tlaxcala	Ley Orgánica Municipal de Tlaxcala	Fracción IX del Artículo 35. Proponer al Cabildo para su ratificación, los nombramientos y, en su caso, la remoción de los titulares de la Secretaría del Ayuntamiento, de la Tesorería, de la Dirección de Obras Públicas, del Cronista del Municipio y del responsable de la Seguridad Pública
Veracruz	Ley del Municipio Libre de Veracruz	Artículo 36. Es atribución del Presidente Municipal, Fracción XIV. Proponer al Ayuntamiento el nombramiento de su Secretario y de su Tesorero; Fracción XVII. Nombrar y remover a los demás servidores públicos del Ayuntamiento.

Yucatán	Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán	Inciso e) de la Fracción II del Artículo 38. Es facultad y obligación del Ayuntamiento nombrar al Tesorero, Jefes de Departamentos y demás funcionarios y empleados a propuesta del Presidente Municipal y removerlos por causa justa.
Zacatecas	Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Zacatecas	Fracción XIV del Artículo 49. Es facultad del Ayuntamiento nombrar Secretario de gobierno municipal, Tesorero y Directores, a propuesta del Presidente Municipal, y removerlos por causa justa, así como designar y remover al Contralor Municipal, en los términos de la presente ley.
Fuente: Elaboración propia con base en las leyes municipales de cada entidad federativa.		

*** Alfredo Carlos Victoria Marín. Economista con estudios de posgrado en Administración Pública por la UNAM.**

**** Leonardo García Zavala. Economista egresado del Instituto Politécnico Nacional.**