



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

INSTITUTO DE CIENCIAS DE GOBIERNO Y DESARROLLO ESTRATÉGICO

Aspectos relevantes del control interno en los gobiernos municipales del país no considerados en la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción

Tesina para obtener el grado de Maestría en

Auditoría Gubernamental, Rendición de Cuentas y Gestión Estratégica

Presenta: José Luis Acevedo García

Dra. Miriam Fonseca López

Directora de tesina

Enero, 2018

Tabla de contenidos

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	3
EL CONTROL INTERNO EN EL SECTOR PÚBLICO, COMO MECANISMO PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN	
I.1. El control interno del sector público en México	3
I.1.1. Concepto	3
I.1.2. Antecedentes	5
I.1.3. La corrupción en México	8
I.2. Importancia del control interno en el combate a la corrupción	12
1.2.1. El control interno como mecanismo para abatir la corrupción	13
1.2.2. Marco integrado de control interno, para el sector público	14
CAPÍTULO II	21
LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN MÉXICO, COMO AGENTES RECTORES DEL CONTROL INTERNO	
II.1. El gobierno municipal	21
II.1.1. Origen y evolución del municipio en México	21
II.1.2. Ubicación constitucional	26
II.2. El control interno en los gobiernos municipales del país	29
II.2.1. El control interno municipal	29
II.2.2. Servidores públicos encargados de la función	31
CAPÍTULO III	33
ASPECTOS RELEVANTES DEL CONTROL INTERNO EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DEL PAÍS, NO CONSIDERADOS EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN	
III.1. Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	33
III.1.1. Breviario de la reforma	33
III.1.2. Principales rubros	36
III.1.3. Acciones derivadas.	40
III.2. Aspectos relevantes no considerados en la reforma	47
III.2.1. Identificación	47
III.2.1.1. Análisis de caso	47
III.2.1.2. Comparativo normativo	54
III.2.1.3. Opinión sobre el control interno	56
III.2.1.4. Aspectos relevantes no considerados	58
CONCLUSIONES	64
FUENTES DE INFORMACIÓN	66

Índice de tablas

	Pág.
Tabla 1. Acciones derivadas de la reforma constitucional	40
Tabla 2. Principales datos de la controversia constitucional 27/2000	49
Tabla 3. Comparativo de las contralorías municipales de Aguascalientes y Puebla	55

Índice de figuras

	Pág.
Figura 1. Principales datos del índice de percepción de la corrupción 2016	11
Figura 2. Principales caminos que llevan a la corrupción	12
Figura 3. Secciones del MICI para el sector público	16
Figura 4. Primer componente del MICI para el sector público	17
Figura 5. Segundo componente del MICI para el sector público	17
Figura 6. Tercer componente del MICI para el sector público	18
Figura 7. Cuarto componente del MICI para el sector público	18
Figura 8, Quinto componente del MICI para el sector público	18
Figura 9. Diez ventajas de implementar el control interno	20
Figura 1. Histórico de reformas al artículo 115 constitucional	28
Figura 1. Integración del Sistema Nacional Anticorrupción	39
Figura 2. Obligación de conformar los Sistemas Locales Anticorrupción	43

Anexos

	Pág.
Anexo 1. Texto original de la página 158 del Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Provisional de la República Mexicana, Tomo V, Cuarta Época, del lunes 5 de febrero de 1917, No. 30, extraída de una edición elaborada por la Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con base en la edición impresa del citado Diario Oficial	72
Anexo 2. Entrevista realizada en fecha 30 de octubre de 2017 a un servidor público de una Contraloría Municipal de la Entidad	73

INTRODUCCIÓN

Todos los temas relacionados con el combate a la corrupción, adquieren sin duda especial relevancia a raíz de las recientes reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionadas con dicha materia.

Ahora bien, si la finalidad de dichas reformas es hacer frente a la corrupción en todo el país, surge la interrogante de si en ellas, fueron considerados aspectos medulares del control interno, específicamente en los gobiernos municipales.

Al respecto se afirma, que las reformas plantean aspectos importantes sobre el control interno; sin embargo, existen aspectos de gran relevancia en torno a este tema en el ámbito de gobierno municipal, que no fueron considerados en dicha reforma.

Por ello, el presente trabajo de investigación, aborda diversos factores legales y administrativos, que permiten identificar tales aspectos; abordándose en el primer capítulo, el control interno en el sector público, como uno de los mecanismos existentes para el combate a la corrupción, con definiciones y antecedentes del tema, relacionados desde luego con la corrupción en México y su índice de percepción, resaltando una práctica que ha dado resultados interesantes en materia de control interno dentro del sector público.

Asimismo, en el segundo capítulo, se analiza el sujeto respecto al cual gira la investigación, que es el gobierno municipal, haciendo un breve recorrido en el origen y evolución del municipio en México, y ubicando su existencia dentro del texto constitucional; dando paso posteriormente al control interno en este ámbito de gobierno, con énfasis especial en los servidores públicos encargados de dicha función en los municipios.

Finalmente, en el capítulo tercero, se analiza la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con un breviarío del proceso reformador respectivo, resaltando además los rubros principales y las acciones de ella derivadas.

Esta investigación, tiene un alcance descriptivo, ya que especifica las propiedades, las características y los perfiles del fenómeno social de la corrupción y del control interno como mecanismo para hacerle frente.

La naturaleza de este trabajo de investigación, es cualitativa, ya que se enfoca en comprender el fenómeno señalado en el párrafo anterior, a partir de una recolección de datos que permiten describir lagunas u omisiones de la norma.

Por lo que, en el capítulo tercero, se realiza un estudio o análisis de caso, como método de investigación de tipo cualitativo, utilizado para comprender la realidad del tema social de la corrupción.

Asimismo, en el citado capítulo, se hace uso de técnicas de recolección de información; como la documental y la entrevista semiestructurada, consistiendo la primera en un instrumento de investigación general con el fin de obtener datos e información, que como su nombre lo indica, parte de fuentes documentales; y la segunda, en una situación de diálogo entre el entrevistador y el entrevistado, a partir de un cuestionario de preguntas abiertas, bajo un guion previamente estructurado; lo que permitirá identificar, los aspectos relevantes materia de la presente.

Capítulo I

El Control Interno en el Sector Público como Mecanismo para el Combate a la Corrupción

Destacar el control interno de entre los diversos mecanismos que existen en el país para hacer frente a la corrupción, implica reconocer que la corrupción existe y que es un tema percibido por la sociedad.

Es por ello que el presente capítulo, aborda conceptos generales y antecedentes del control interno en México, así como el índice de percepción de los niveles de corrupción respecto al año inmediato anterior.

I.1. El control interno del sector público en México

En este apartado, se propone una definición sencilla del término control interno, estructurada a partir de ideas genéricas de cada una de las palabras que lo integran, así como de conceptos ya formulados y reconocidos en el sector público; asimismo, se hace un recorrido de los principales antecedentes del control interno, acotados al ámbito espacial de México.

I.1.1. Concepto

Para adentrarse a una conceptualización del término, es conveniente analizar en primer término, las palabras que integran el *control interno*.

La palabra *control*, se relaciona con alguna actividad de examinar algo, y el término de *interno*, se identifica como una referencia hacia el interior de algo o alguien; es decir, que se encuentra dentro.

Si unimos las dos palabras, se forma el binomio de *control interno*, que es de lo que se ocupa el presente capítulo.

Al efecto, se cita el siguiente concepto de *control interno* que además de acertado, es de los más completos, y corresponde a la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (2011: 58).

“Un proceso integral efectuado por la gerencia y el personal, diseñado para enfrentarse a los riesgos y para dar una seguridad razonable de que en la consecución de la misión de la entidad se alcanzarán los siguientes objetivos gerenciales:

Ejecución ordenada, ética, económica, eficiente y efectiva de las operaciones;

Cumplimiento de las obligaciones de responsabilidad;

Cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables;

Salvaguarda de los recursos para evitar pérdidas, mal uso y daño.”

Existe otro concepto que da una idea clara sobre el control interno que se cita a continuación, por cuanto hace al ámbito de su aplicación en el sector público.

“El proceso efectuado por el Titular de la Administración, en su caso el Órgano de Gobierno, y los demás servidores públicos de una institución, con objeto de proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de las metas y objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos, así como para prevenir actos contrarios a la integridad” (Vargas, 2016: 3).

Tomando como referentes los conceptos abordados, y enfocándonos al sector público, se ha elaborado una definición sencilla que trata de abordar los aspectos medulares del término.

El *control interno* es el conjunto de acciones para garantizar la obtención de un resultado deseado, para prevenir la materialización de un resultado no esperado, o para corregir los efectos causados por este último, dentro de una institución u órgano de los tres niveles de gobierno que existen en el país.

I.1.2. Antecedentes

Por todos es reconocido, lo interesante y enigmático de la historia de México, en la que ha tenido cabida, la figura del *control interno*, como un mecanismo preventivo y correctivo de prácticas y conductas irregulares en el ámbito público.

Los principales antecedentes del *control interno*, se desprenden de las diferentes etapas de la administración pública en México, distribuidas en época prehispánica, época colonial, periodo comprendido del año 1824 a 1917, periodo comprendido del año 1917 a 1932, periodo comprendido del año 1933 al año 1982; y periodo comprendido del año 1982 al año 2015, de las que se destacan los siguientes datos representativos de cada una:

Época prehispánica

Lanz (1993), ubicó en esta época, a la organización indígena, respecto de la que destaca, que a pesar de los rudimentarios métodos administrativos, existían normas y reglas que ordenaban el manejo de los recursos públicos bajo el control de los calpixque, de los hueycalpixque y del Cihuacóatl, funcionarios que tenían a su cargo, la recaudación y vigilancia de los tributos que recibía la monarquía azteca, auxiliados con la intervención de jueces, así como por amplias medidas de previsión para evitar malos manejos y desviaciones en las conductas de los funcionarios, y severas sanciones que en los casos de corrupción llegaban hasta la pena de muerte.

Época colonial

Según lo asentado por Lanz (1993), esta época contrasta un tanto con la anterior, pues se advierte complejidad en sus sistemas administrativos, con la existencia de considerables disposiciones y diversidad de funcionarios que tenían a su cargo el control y la vigilancia de la Hacienda Real. Dentro de esta época destaca este autor dos etapas: la comprendida desde la consumación de la conquista hasta el siglo XVIII, y la que inició con motivo de la Ordenanza de Intendentes emitida en 1786, con el advenimiento de la

Corona Española de los Borbones, y que incluyó, por ende, la aplicación de ciertas reglas de influencia francesa.

Lanz (1993) refiere que, algunas figuras e instituciones de esa época, bien podrían constituir remotos antecedentes de las actuales instituciones, lo que es de suma importancia para efectos de la presente investigación, pues entre ellas destacan: a) declaración en el manejo de recursos reales de funcionarios que actuaban de forma colegiada (contador, tesorero, factor y veedor), y tenían la obligación de declarar sus bienes antes de iniciar sus funciones, según inventarios que debían depositar en la caja de las tres llaves; b) comisarios, que como los actuales, bajo esa denominación, apoyaban de manera auxiliar a los mencionados oficiales reales en el manejo y control de los bienes de la Corona; y, c) otros medios de control, como las instrucciones y las confirmaciones reales, que podrían identificarse con lo que actualmente se denomina la normatividad del control, y de manera particular en lo relativo al control de los servidores públicos y a la regulación y existencia de las visitas y juicios de residencia, asimilables a los hoy conocidos como juicios y procedimientos de responsabilidades.

Periodo comprendido del año 1824 al año 1917

En este periodo, Lanz (1993), advirtió que el control fue manejado primeramente por un Departamento de Cuenta y Razón, después por la Tesorería General de la Federación, por una Dirección General de Rentas, por los comisarios y subcomisarios de Hacienda Federal en los Estados, una Sección Liquidatoria, instituida en 1881, hasta llegar a la Dirección de Contabilidad y Glosa, creada en 1910, como una dependencia de la Secretaría de Hacienda.

Periodo comprendido del año 1917 al año 1932

Es de resaltar en relación a este periodo, lo que señala Lanz (1993), en cuanto a la creación del Departamento de Contraloría General de la Nación en el año 1917, su reestructuración y un cambio en su denominación que data del año 1926, como Departamento de Contraloría de la Federación; así como su extinción a partir de 1933,

al que concibe como el antecedente histórico de la actual Secretaría de la Función Pública, y cuya importancia la hace consistir en el hecho de que fue el primer esfuerzo de este país para unificar los sistemas y procedimientos del control respecto de los recursos y bienes de la nación. También son de destacarse, las facultades de fiscalización y vigilancia de los gastos públicos, la precisión de atribuciones para la formación de la cuenta anual de la hacienda pública y el inicio de la institucionalización del servicio civil.

Periodo comprendido del año 1933 al año 1982

Entre los datos destacables de este periodo, señalados por Lanz (1993) están la desaparición del departamento de contraloría de la federación y el aumento en el grado de complejidad de la administración pública conforme a sus dos grandes vertientes *central y paraestatal* que originaron a su vez la necesidad de sistemas de control acordes a la normatividad, vigilancia, financiamiento y operación de las unidades de control de la administración pública federal; así como el establecimiento de la obligación legal para los funcionarios públicos de presentar declaración de bienes de inicio y término de sus gestiones; la distinción de las faltas administrativas respecto de los delitos de los servidores públicos, y la incorporación del *enriquecimiento inexplicable* dentro de estos últimos.

Periodo comprendido del año 1982 al año 2016

En este periodo se ubicó, una de las reformas de mayor trascendencia para el país, que fueron las realizadas en 1982, al título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a las responsabilidades de los servidores públicos y sus impactos legislativos derivados, naciendo así, un nuevo régimen de responsabilidades con una clasificación penal, administrativa, civil, laboral y patrimonial, que se anunció como la renovación moral del estado (Ramírez, 1984).

Siguieron diversas reformas que impulsaron la implementación de un *sistema de evaluación del desempeño*, el *presupuesto base cero* hasta llegar al *presupuesto basado en resultados*; así como la regulación de funciones trascendentes en materia de

fiscalización, rendición de cuentas y transparencia gubernamental, hasta llegar a las reformas estructurales constitucionales del año 2015, en materia de *combate a la corrupción*, y la emisión de las *leyes generales* derivadas de dichas reformas.

I.1.3. La corrupción en México

Mucho se habla sobre corrupción, que parece ser un término con el que la sociedad se encuentra familiarizada; y en México, podría decirse que hasta identificada, pues se percibe como un problema real en el que, si bien intervienen todos los sectores, se gesta principalmente al interior de los gobiernos.

Diversas son las definiciones que se han hecho en torno a la *corrupción*, pero en este trabajo se retoma a Reta (2017: 81), quien considera que la *corrupción* “consiste en un grupo de acciones que se desvían de los cánones de conducta, convivencia, organización, normatividad, establecidos y aceptados como los medios y mecanismos que permiten la vida asociada”.

Sin embargo, analizar la corrupción como un problema, no es tarea fácil, expertos en el tema consideran diversas dimensiones para abordarla.

La corrupción como problema económico

Para Ackerman (2001), el control de la distribución de beneficios valiosos y la imposición de costes onerosos, son controlados por todos los Estados, sean indulgentes o represivos. Ahora bien, dicha distribución recae por lo general en funcionarios públicos que, en la toma de decisiones, cuentan con cierta discrecionalidad, lo que les dota de poder al momento de decidir quiénes son las personas y empresas privadas que podrán recibir los beneficios y un trato favorable; las que, desde luego, deben y pueden estar dispuestas a pagar lo necesario para su obtención. Así, un pago se estima proveniente de una acción de corrupción, cuando de manera ilegal, se hacen a funcionarios públicos con la finalidad de obtener un beneficio o de evitar un coste, situación que evidencia lo que no ha funcionado bien en la gestión estatal. Cuando las instituciones diseñadas para gobernar la interrelación entre los ciudadanos y el Estado se utilizan, en vez de ello, para

el enriquecimiento personal y para proporcionar beneficios a los corruptos, su legitimidad y eficacia como gobierno queda en entredicho.

La corrupción como problema cultural

En esta dimensión, Ackerman (2001) resaltó que, en la administración pública, existen relaciones con otros sectores, lo que da lugar a oportunidades de corrupción, aún con una distinción entre normas públicas y normas privadas, aunque ésta no sea tan clara en diversas sociedades, además de que, dependiendo del sector en el que se presenten, las mismas acciones pueden ser rechazables y permisibles. En algunas sociedades, lo que se estiliza en el sector privado, es hacer regalos y la repartición de empleos y contratos para amigos y parientes, práctica que también es aceptable en el sector público, pues la distinción entre vida pública y vida privada parece ajena a muchas personas. No obstante, en los países desarrollados el ciudadano sí tiene clara la distinción entre conducta apropiada e inapropiada en función de sus propias normas culturales.

En cuanto al crecimiento de la capacidad económica de crecimiento y el funcionamiento eficaz del gobierno, Ackerman (2001) señala que las sociedades pueden preguntarse si han acabado con los hábitos culturales que imponen un coste a ello.

La corrupción como problema político

Ackerman (2001), puso especial énfasis en esta dimensión al señalar que en la búsqueda de su desarrollo económico, los países debaten sobre la forma de gobierno más apta para lograrlo, pues una estructura de gobierno que funciona bien en un país, puede ser disfuncional en otro contexto; y, dicho debate, incluye el análisis de la corrupción, ya que es evidente que los políticos quieren satisfacer intereses personales que generan codicia, y un freno a esto puede ser el deseo de reelección implícito en los gobiernos democráticos, en los que la protección de las libertades civiles y la libertad de expresión, se hacen presentes en los procesos electorales, con miras a lograr gobiernos abiertos y transparentes; pero no siempre son exitosos para erradicar la corrupción; y pese a ello, son menos susceptibles que los Estados no democráticos a los alicientes de la corrupción, por tener un gobierno organizados con mejores controles y equilibrios.

Asimismo, Ackerman (2001) refiere, que hay que precisar que la corrupción no sólo depende de la organización de gobierno, sino también de la organización y del poder de los actores primeros, identificando un punto crítico que consiste en saber si es el gobierno o el sector privado, el que posee el poder de monopolio en el trato con el otro, pues conforme un gobierno democrático reparte el poder entre los funcionarios, les está delegando el poder para negociar frente a los poderosos intereses privados; y en conclusión señaló medularmente que, un sistema político competitivo, requiere necesariamente de mercados privados igual de competitivos, para arrojar resultados favorables y comunes a los sectores.

De todo lo anterior, se puede señalar que la corrupción es un fenómeno que se manifiesta en todas las sociedades, y que permea especialmente en las diferentes formas de organización gubernamental, hasta convertirse en una problemática de la que los mismos gobiernos y la sociedad, deben ocuparse.

Transparencia Internacional, realiza cada año el índice de percepción de la corrupción; y en el correspondiente al año 2016, los evaluados fueron 176 países (ocho más que la edición anterior).

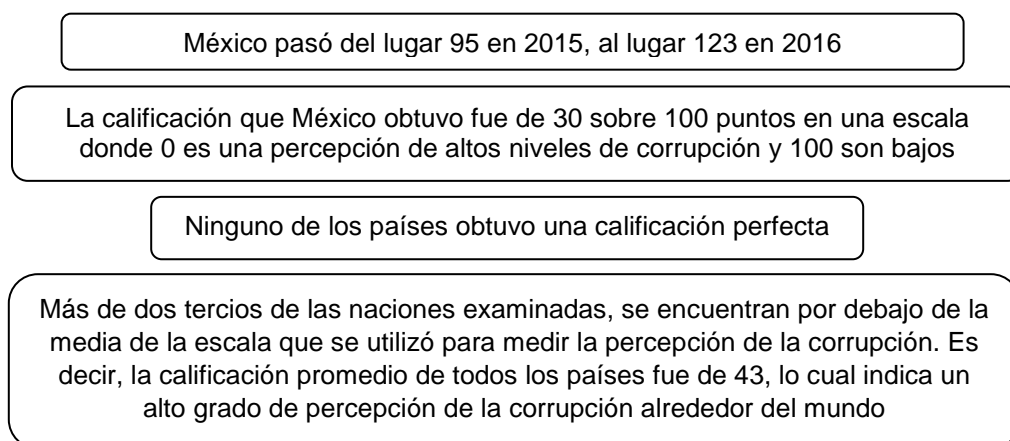
Este índice mide aspectos como el gobierno abierto, rendición de cuentas, libertad de expresión, transparencia, niveles de integridad en el servicio público y acceso igualitario a la justicia.

En 2016, arrojó datos interesantes relacionados al lugar que ocupa México en cuanto a los índices de corrupción, su calificación estimada a partir de la percepción social del fenómeno, así como datos comparativos con otros países.

Dichos datos se esquematizan a continuación en la Figura 1, y que fueron resaltados por el Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (2016).

Figura 1

Principales datos del índice de percepción de la corrupción 2016

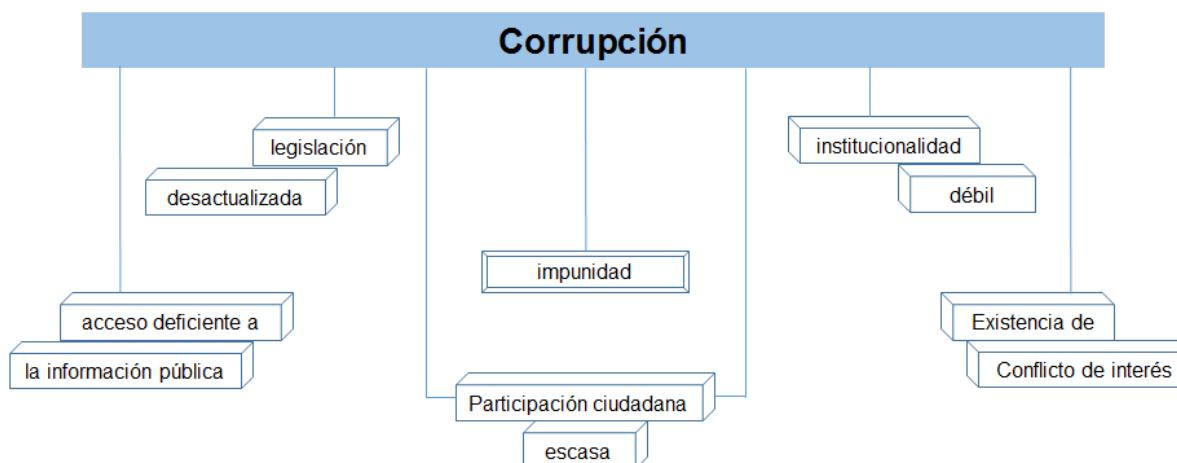


Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., 2016.

Los referidos datos, muestran una idea clara de que México tiene un alto índice de percepción de la corrupción, lo que es hasta cierto punto lógico, si se toman en cuenta los diversos escándalos públicos originados por actos de altos funcionarios en México (de alcances internacionales y no en todos los casos sancionados), que han permeado de manera negativa en la credibilidad de la población mexicana hacia sus instituciones y gobiernos.

Guatemala, haciendo referencia a diversos casos de corrupción de más impacto en la opinión pública en los años 2014 y 2015 en América Latina (entre los que figuraban casos ocurridos en ese país y casos presentados en México); diseñó una estrategia para hacer frente a la corrupción, incluyendo en su agenda de gobierno (al igual que lo hizo México), diversas acciones que iban desde una reforma legal, hasta la implementación de formas de participación ciudadana en temas públicos; pero, lo interesante de ello, es que para lograrlo, primero identificó los principales caminos que han llevado a ese país a la corrupción; esto es, se ocupó ante todo de las *causas*, identificados por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (2015) que en seguida se reproducen de manera esquemática en la Figura 2.

Figura 2
Principales caminos que llevan a la corrupción



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, 2015.

Ahora bien, éstos caminos no son exclusivos de Guatemala, sino que pueden presentarse y de hecho se presentan en cualquier espacio territorial; pero, cuando se conocen las causas, es más sencillo establecer mecanismos de prevención y abatimiento a la corrupción.

Incluso, desde aquí se puede empezar a vislumbrar que muchas de esas causas en su conjunto, se traducen en un deficiente *control interno*.

I.2. Importancia del control interno en el combate a la corrupción

Como ha quedado demostrado, la corrupción existe en nuestro país, situación que no es motivo de orgullo sino de preocupación.

Sin embargo, también es un aliciente el señalar que como en todo problema, existen antídotos que, si bien no la extinguen, cuando menos aminoran el grado de frecuencia con que se presenta; o bien, los efectos que produce su práctica.

Así, el siguiente apartado se ocupa de analizar el *control interno* como uno de los principales mecanismos existentes en nuestro país, para hacer frente a la corrupción.

I.2.1. El control interno como mecanismo para abatir la corrupción

Existen opiniones encontradas acerca de la eficacia de los mecanismos existentes en nuestro país, para combatir la corrupción. Partiendo de las mejores prácticas internacionales, se han adaptado una serie de medidas para aumentar el nivel de eficacia de los mecanismos señalados en el párrafo anterior. Pero, hay que tener en cuenta, lo que han señalado algunos expertos en la materia.

“En la adaptación de ideas, resultados o prácticas exitosas de otros países o contextos, para resolver problemas o atender necesidades de otro, existe una gran complejidad que rodea y le otorga una forma singular a la misma situación en un contexto diferente. Esto es, que la adaptación no es un aspecto aislado, sino que comprende una serie de organismos, normas, recursos e intereses que se deben tomar en cuenta” (Reta, 2017: 6).

En esta parte de la investigación, se estima necesario señalar en primer término, que la cara opuesta de la corrupción es la *ética pública* y a continuación se cita una conceptualización que se considera acertada.

“Una disciplina que orienta la conducta de los servidores públicos hacia un comportamiento sustentado en valores, que es capaz de modificar percepciones, actitudes y conductas del ser humano. Dicha modificación se orienta hacia una filosofía de lo público que rescata el interés general el cual, no conviene olvidar, ha de ser la meta de toda política; y, que si es aplicada adecuadamente, logra que los servidores públicos actúen con responsabilidad, cumpliendo con los objetivos establecidos en cada una de las instituciones, consiguiendo así que los ciudadanos confíen en los servidores públicos, sean estos por representación, oposición o designación; en virtud de que al existir confianza, se genera armonía, participación e interacción entre gobernantes y gobernados, entre autoridades y ciudadanos; generándose así, lo que se denomina buena gobernanza” (Bautista, 2015: 34).

Sin duda alguna, cuando la corrupción existe, es necesario contar con mecanismos correctivos que la combatan; sin embargo, también y quizás más necesarios, son los mecanismos preventivos para evitar que la corrupción se materialice a través de prácticas reiteradas, en donde se hace patente la necesidad de contar dentro de esos mecanismos, con un adecuado *control interno*.

I.2.2. Marco integrado de control interno para el sector público

Son diversas las organizaciones que han abonado prácticas acordes con la ética pública referida en el apartado anterior, tal es el caso del *Sistema Nacional de Fiscalización*, que surge como una necesidad externada desde el año 2010, por la Auditoría Superior de la Federación; sin embargo, su primer referente constitucional se da cinco años después.

“El 22 de junio de 2015, cuando considerando la aprobación de las reformas constitucionales que dan origen al Sistema Nacional Anticorrupción, se firmaron las *Bases Operativas para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización*, mismas que constituyeron el marco de orientación del trabajo de los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización, durante el periodo de diseño, elaboración y aprobación de la Leyes Secundarias del Sistema Nacional Anticorrupción” (Auditoría Superior de la Federación, 2017, parr.3).

Así la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Artículo 3 (2016: 3), se ocupa de definir al *Sistema Nacional de Fiscalización*.

“(…)

Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I a XI (...)

XII. Sistema Nacional de Fiscalización: El Sistema Nacional de Fiscalización es el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación de

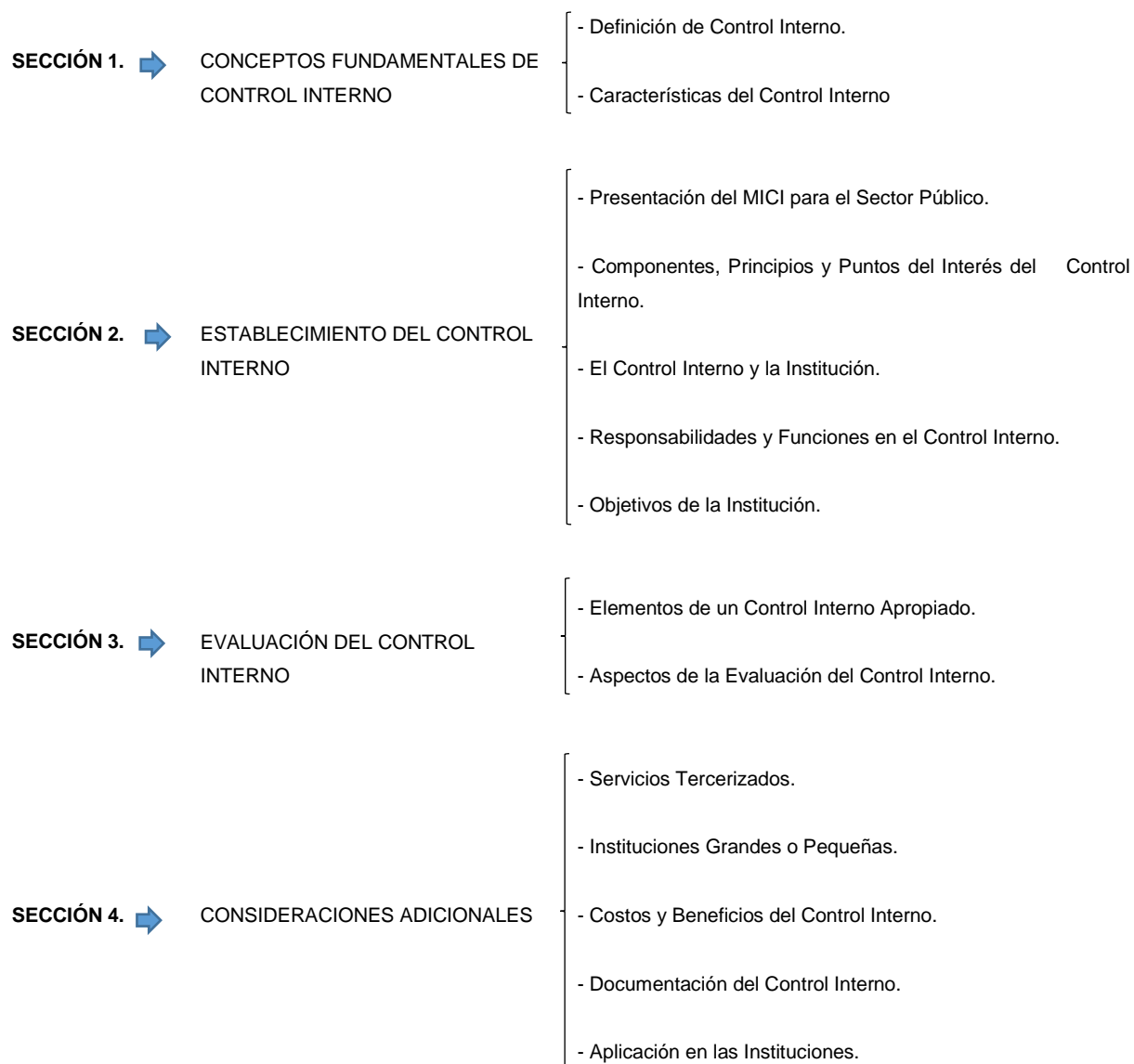
estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información, sin incurrir en duplicidades u omisiones(...)"

Señalado lo que se entiende legalmente por Sistema Nacional de Fiscalización, se puede plantear que, al seno de dicho Sistema, se acordó en su momento, el establecimiento del marco integrado de control interno para el sector público, que es aplicable a toda institución del sector público, independientemente del orden de gobierno en que se encuadre (federal, estatal o municipal) el poder al que pertenezca (ejecutivo, legislativo o judicial) u órganos constitucionalmente autónomos, y en atención a las disposiciones jurídicas aplicables; provee además criterios para que, respecto al control interno en las instituciones del sector público, se realice una evaluación del diseño, de la implementación y de la eficacia operativa del control interno en las instituciones del sector público, y poder determinar así, que el control interno es o no apropiado y si es o no suficiente para cumplir con las tres categorías de objetivos: operación, información y cumplimiento, incluyendo la protección de la integridad y la prevención de actos corruptos en los diversos procesos realizados por la institución, pues esta última debe contar con un control interno acorde con su mandato, naturaleza, tamaño y las disposiciones jurídicas para cumplir con los objetivos para los que fue creada (Auditoría Superior de la Federación y Secretaría de la Función Pública (2014).

El marco integrado de control interno para el sector público, es aplicable a todas las categorías de objetivos, sin embargo, su enfoque no es limitativo, ni pretende interferir o contraponerse con las disposiciones jurídicas y normativas aplicables. En la implementación de este marco integrado de control interno, los titulares de las unidades administrativas asumen la responsabilidad de diseñar las políticas y procedimientos que se ajusten a las disposiciones jurídicas y normativas y a las circunstancias específicas de la institución, así como de incluirlos como una parte inherente a sus operaciones (ASF y SFP, 2014).

El Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público, se estructura en cuatro secciones, como se muestra en la Figura 3.

Figura 3
Secciones del MICI para el sector público

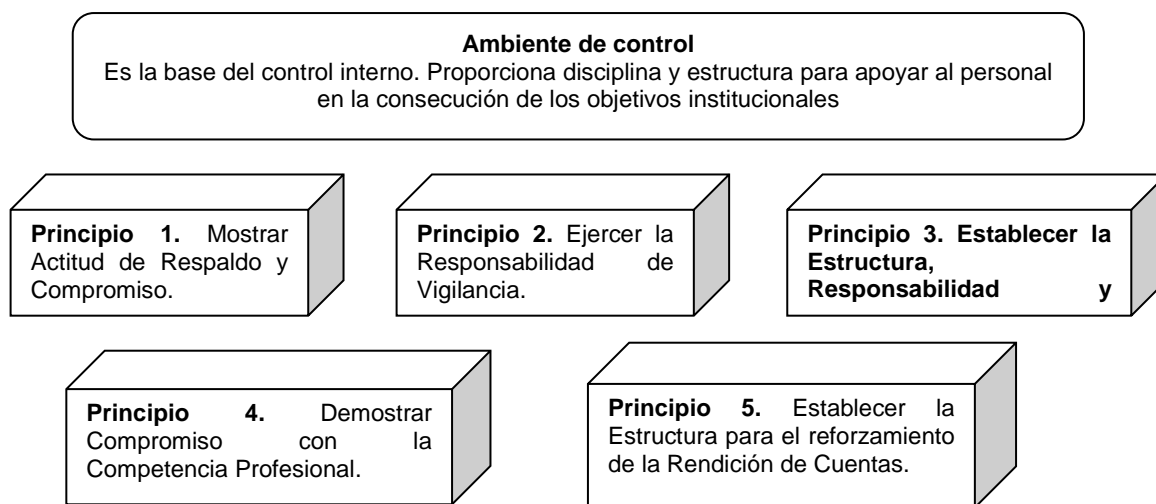


Fuente: Elaboración propia con datos del Marco Integrado de Control Interno, 2014.

Así mismo, el *Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público*, asigna un apartado específico para los componentes del control interno, y sus respectivos principios que, se esquematizan en las Figuras 4, 5, 6, 7 y 8.

Figura 4

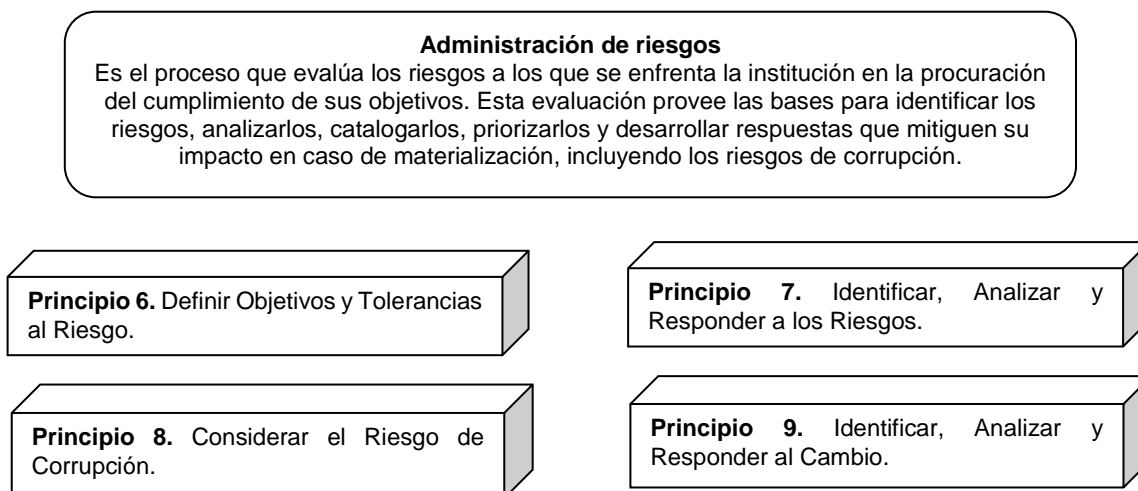
Primer componente del MICI para el sector público



Fuente: Marco Integrado de Control Interno, 2014.

Figura 5

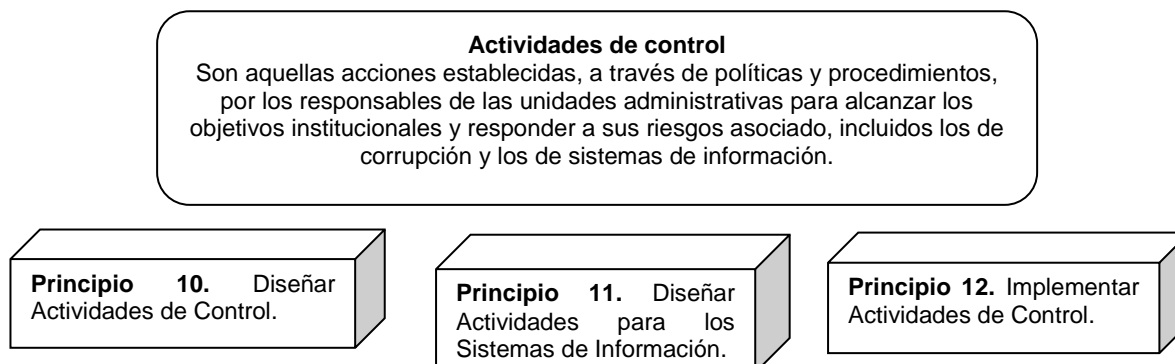
Segundo componente del MICI para el sector público



Fuente: Marco Integrado de Control Interno, 2014.

Figura 6

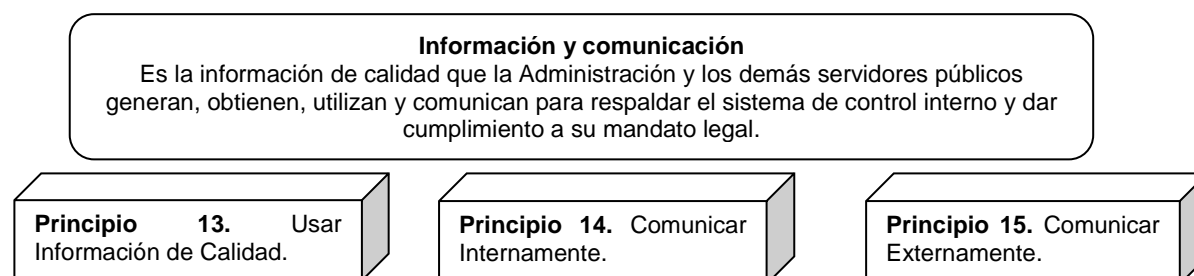
Tercer componente del MICI para el sector público



Fuente: Marco Integrado de Control Interno, 2014.

Figura 7

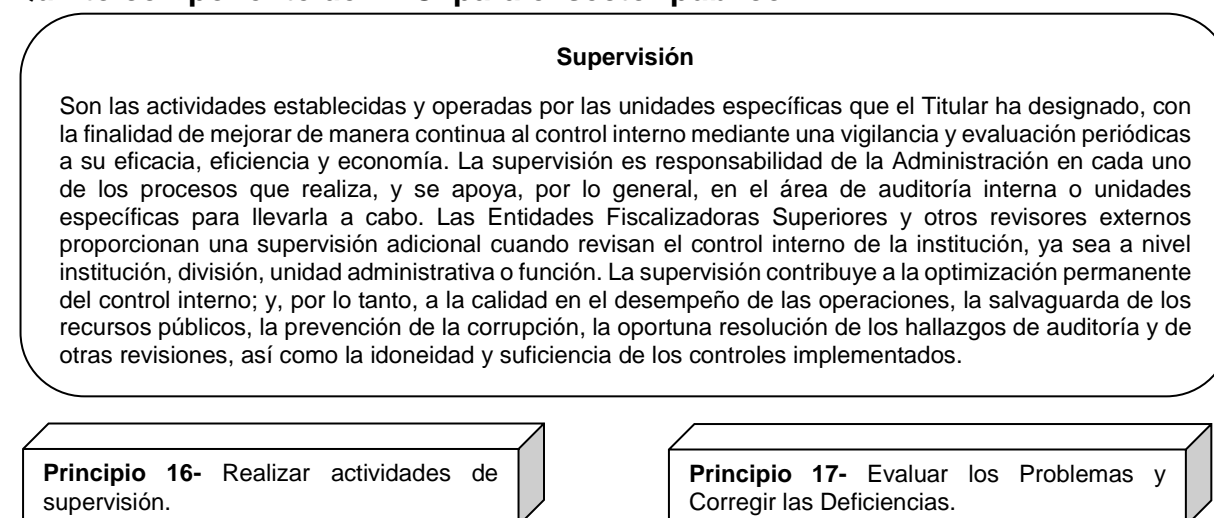
Cuarto componente del MICI para el sector público



Fuente: Marco Integrado de Control Interno, 2014.

Figura 8

Quinto componente del MICI para el sector público



Fuente: Marco Integrado de Control Interno, 2014.

Contar con un sistema de control interno dentro del sector público, es una práctica que no sólo ha sido adoptada por México, pues este tipo de mecanismos existe en otros países.

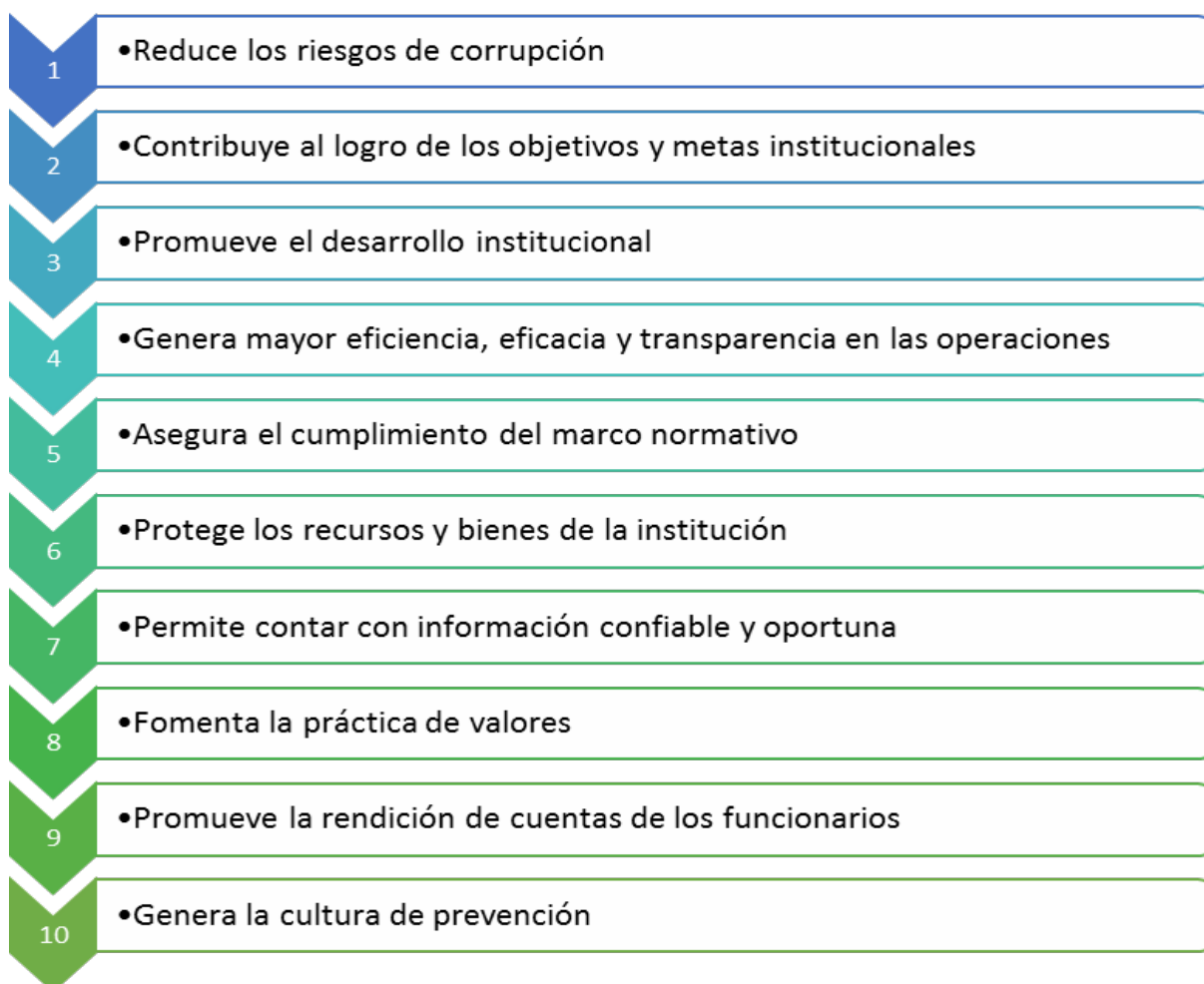
Por citar un caso en particular, la República de Perú, promulgó desde el año 1996, la Ley del Control Interno de las Entidades del Estado No. 28716, que obliga a implementar y mantener los controles internos en todas las operaciones institucionales, cuyo objetivo principal es impulsar una gestión pública más eficiente y transparente a través del cumplimiento de los objetivos y metas trazados por las instituciones (Contraloría General de la República de Perú, 2015).

Además, logró desde el proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público 2016, incorporar una disposición para que todas las entidades públicas de los tres niveles de gobierno implementaran obligatoriamente el referido Sistema, en un plazo máximo de tres años (Contraloría General de la República de Perú, 2015).

Asimismo, en el Plan de Incentivos de Mejora de la Gestión y Modernización Municipal 2016, se propuso una meta referida al control interno para entregar incentivos económicos, con lo que 250 gobiernos locales a nivel nacional tuvieron la oportunidad de obtener mayores recursos (Contraloría General de la República de Perú, 2015).

De todo lo anterior, destacan una serie de ventajas como las que se refieren en la Figura 9, y que abordan aspectos relacionados con la corrupción, el desarrollo institucional, la transparencia, la legalidad, el uso eficiente de los recursos públicos, el manejo de información, los valores éticos, la rendición de cuentas y la prevención

Las ventajas que se señalan y con las que desde luego se coincide, arrojan un impacto positivo en los países cuyos índices de corrupción, permean en la credibilidad de las instituciones de gobierno.

Figura 9**Diez ventajas de implementar el control interno**

Fuente: Elaboración propia con datos de la Contraloría General de la República de Perú, 2015.

Por todo lo anterior, es evidente que al presentarse en las sociedades un fenómeno como la corrupción, cuyo nivel de percepción es considerablemente elevado, los Gobiernos deben incluir en sus agendas, una regulación eficaz que contemple mecanismos eficaces para si bien, no eliminar la corrupción, cuando menos disminuirla.

Al efecto se observa, que el control interno en el sector público, es uno de los mecanismos indispensables para lograrlo.

Capítulo II

Los Gobiernos Municipales en México como Agentes Rectores del Control Interno

Este capítulo se ocupa del municipio en cuanto a su origen y evolución, ubicando su existencia dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y resaltando las principales reformas al artículo de dicho ordenamiento que lo contempla; y una vez realizado, se establecen las principales razones por las que, los gobiernos municipales en México, se consideran y por mucho, agentes rectores del control interno.

II.1. El gobierno municipal

El ámbito municipal es al que se encuentra dirigida la presente investigación, así, dentro de los elementos que integran el municipio encontramos el territorio, la población y el gobierno; siendo este último, donde emana la responsabilidad de garantizar un adecuado control interno en los municipios.

II.1.1. Origen y evolución del municipio en México

Época precolombina

La institución del municipio, se ubica por la mayoría de historiadores en Roma; sin embargo, dado las delimitaciones espaciales de la presente investigación, éste apartado aborda sólo lo relativo a su origen y evolución en México.

Entre las primeras formas de organización social y política, se ubica al *calpulli* del imperio azteca, esta denominación significa:

“Congregación de *callis* (casas), para algunos consistió en una comunidad de familias que compartían a los dioses, participaban en la resolución de sus problemas económicos cotidianos, ocupaban un espacio territorial, y reconocían a una autoridad que resolvía los asuntos del orden comunal” (Moya, 1978: 68).

En cuanto al *calpulli*, se dice que éste tenía gobierno propio que se conformaba por: “un consejo de jefes, integrado por los hombres más ancianos de cada familia. Todavía durante la época colonial, estos ancianos fueron llamados *indios cabezas* e intervenían en todos aquellos asuntos que demandaban una decisión trascendente” (Semo, 1979: 16).

Hay quienes señalan que, entre el *calpulli* azteca y el municipio de tradición española, existió en la práctica una fusión:

“Durante los primeros años de la conquista, y que en ellos se encuentran los gérmenes del actual municipio mexicano, que durante la época colonial pasó a constituir la base de dominación del imperio español; no obstante, la conquista española destruyó progresivamente la organización económica, política y social de los indígenas y dio paso a la instauración de nuevas formas de producción y de organización del gobierno, que marcó una tendencia centralista que duró durante tres siglos y que tuvo efectos desastrosos en la población indígena” (López, 2006: 340-341).

La conquista española y la fundación de los primeros municipios americanos

Quintana (2001) refiere que, a raíz de la conquista del nuevo continente en el año 1492, las instituciones municipales sirvieron de instrumento jurídico para organizar a los nuevos pueblos y villas de españoles en los nuevos pueblos y villas de españoles en el nuevo mundo descubierto. Se habla al respecto de dos grandes etapas iniciales, la de los municipios insulares, que corre de 1492 a 1519; y, la de los municipios continentales a partir de la fundación de Veracruz en 1519.

Respecto a los municipios insulares (Quintana, 2001) señala, que éstos obedecieron a decisiones urgentes de aquellos primeros descubridores de las islas caribeñas, siendo Santo Domingo y Cuba los ubicados como los principales territorios insulares, en los que proliferaron múltiples villas y ciudades principales, y de donde partían constantemente, las excursiones de descubrimiento y conquista; siendo Diego Velázquez, quien en 1519 ocupaba la gubernatura de Cuba, y llevaba años organizando

diversas exploraciones a las tierras del occidente, y que después de diversas incursiones realizadas con ese objetivo, como la de Hernández de Córdoba y la de Grijalva, arribó la encabezada por Hernán Cortés, quien se había revelado en contra del Gobernador al pretender aquél relevarlo del mando de la expedición; y quien, después de tocar varios puntos de tierras mexicanas, finalmente decidió desembarcar en el área de lo que ahora es San Juan de Ulúa y Veracruz; pese a encontrarse consciente del problema legal en el que se encontraba por su conducta de rebelión y desobediencia contra el entonces Gobernador Velázquez, pero haciendo uso del derecho castellano en especial del texto de las Siete Partidas, y en un intento por subsanar la legitimidad de su viaje de conquista, a nombre del Rey Don Carlos, fundó el 22 de abril de 1519, el primer municipio de América Continental, conocido como la Villa Rica de la Veracruz; por ser viernes santo, en conmemoración a la festividad religiosa de la Vera Cruz de Cristo.

Comenta además Quintana (2001), que no existe uniformidad en los historiadores en sus relatos sobre la trascendente fundación, tampoco existe coincidencia clara del lugar preciso de este acontecimiento, ni de los pormenores que se sucedieron, pues hay quienes precisan que la fundación original de aquel primer municipio fue la zona que los indígenas denominaban Quiahuiztlán; y, en 1525, se trasladó la comuna a la Antigua en la ribera del río Huitzilapan, luego conocido como Río Canoas; pero, para el año 1599 por virtud de Ordenanza expresa del Rey Felipe II, la municipalidad de Veracruz fue trasladada a su sitio actual, cumpliéndose esto el 7 de marzo de 1601, dándole el nombre de Nueva Veracruz o Puerto de Veracruz.

Época Colonial

En la historia de nuestra cultura, el 13 de agosto de 1521 es considerado el día del nacimiento del pueblo mestizo, pues es la fecha en la que, pese a la defensa de Cuauhtémoc, cae Tlatelolco en poder de Hernán Cortés.

Quintana (2001), refiere que en ese año, Cortés instala el ayuntamiento de Coyoacán, así como el poblamiento de los españoles conforme a las reglas del derecho

castellano de Capitulaciones que, en materia municipal, otorgaban prerrogativas de regidurías perpetuas para adelantados y fundadores de villas y ciudades principales.

Sin embargo, la base de organización de las ciudades y los municipios, fueron, de acuerdo con Quintana (2001), las primeras Ordenanzas dictadas por Hernán Cortés en los años 1524 y 1525, que se conocieron como Plan Municipal y que regulaban cuestiones como el servicio militar, la implantación de la encomienda, planes agrícolas, reglas sobre el arraigo de pobladores, cristianización de los indios, implantación de penas, nombramientos de autoridades, formación de cabildos y recaudación de diversos tributos y contribuciones; que fueron rebasadas en 1573 por las Ordenanzas de Población de Felipe II.

Aquí Quintana (2001), hace referencia al cabildo colonial, que representaba legalmente cada ciudad principal de la Nueva España que formulaba por lo general un municipio, que seguía el modelo que le dio origen en Castilla, y por tanto se integraba de diversos cargos u oficios capitulares de justicia y regimiento al igual que los oficios realengos y otros concejiles; encontrándose así, en el cabildo colonial, alcaldes, regidores, diputados, síndicos personeros y otros oficios de carácter perpetuo o transitorio.

Sin embargo, señala Quintana (2001), la base de organización de las ciudades y los municipios, fueron las primeras Ordenanzas dictadas por Hernán Cortés en los años 1524 y 1525, que se conocieron como "Plan Municipal" y que regulaban cuestiones como el servicio militar, la implantación de la encomienda, planes agrícolas, reglas sobre el arraigo de pobladores, cristianización de los indios, implantación de penas, nombramientos de autoridades, formación de cabildos y recaudación de diversos tributos y contribuciones.

Surge entonces, como lo refiere Quintana (2001: 55), el cabildo colonial que representaba legalmente cada ciudad principal de la Nueva España que establecía por lo general un municipio, que seguía el modelo que le dio origen en Castilla, y por tanto se integraba de diversos cargos u oficios capitulares de *justicia* y *regimiento* al igual que

los oficios realengos y otros concejiles. Así, se encuentran en el cabildo colonial, alcaldes, regidores, diputados, síndicos personeros y otros oficios de carácter perpetuo o transitorio.

La lucha de independencia

Quintana (2001) describe que, durante la guerra de independencia, muchos ayuntamientos municipales, se identificaron con la causa libertaria de Hidalgo, pero la mayor parte, siguieron sirviendo a las autoridades virreinales; y que el respeto a las organizaciones y corporaciones municipales por parte de Miguel Hidalgo, fue hecha de manifiesto a pocas horas de iniciar la lucha, pues el 17 de septiembre de 1810, en la ciudad de San Miguel el Grande (hoy San Miguel de Allende), cuando éste convocó a los vecinos notables con el fin de nombrar autoridades y acordar las medidas necesarias para el aseguramiento del orden y la tranquilidad pública, se integró así, una junta directiva, que fue catalogada como un nuevo ayuntamiento, reconocido como el primer cabildo independiente.

De ahí que, los municipios fueron integrados al texto constitucional hasta el año 1917, como se abordará más adelante.

Actualmente, cada uno de los municipios que forman parte de México tiene su propia riqueza natural, cultural e histórica. Como es sabido, por la soberanía de los Estados, cada uno tiene sus propias formas de gobierno y emite las leyes en su ámbito de competencia, algunas de las leyes son similares en algunos lugares de México y debido a esto en dicho país, se encuentran algunos municipios que están más desarrollados que otros. También se considera importante señalar, que los municipios son entidades administrativas que forman parte de los estados y éstos pueden ser pueblos o ciudades, dependiendo de la región de que se trate (Municipios México, 2017).

En el país, la totalidad de municipios se encuentran distribuidos en las 32 entidades federativas, de la siguiente manera:

“Aguascalientes (11), Baja California (5), Baja California Sur (5), Campeche (11), Chiapas (118), Chihuahua (67), Ciudad de México (16), Coahuila (38), Colima (10), Durango (39), Guanajuato (46), Guerrero (81), Hidalgo (84), Jalisco (125), México (125), Michoacán (112), Morelos (33), Nayarit (20), Nuevo León (51), Oaxaca (570), Puebla (217), Querétaro (18), Quintana Roo (9), San Luis Potosí (58), Sinaloa (18), Sonora (72), Tabasco (17), Tamaulipas (43), Tlaxcala (60), Veracruz (211), Yucatán (106) y Zacatecas (58)” (Municipios México, 2017, parr.1)

II.1.2. Ubicación constitucional

El papel preponderante que en nuestro Estado de derecho tiene la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como máximo ordenamiento jurídico del país, justifica su incorporación en un apartado especial de la presente tesina, en cuanto a la ubicación del gobierno municipal en dicho ordenamiento.

El gobierno municipal, se encuentra contemplado dentro del artículo 115 constitucional; el que, desde su origen a la fecha, ha tenido quince reformas importantes, pero sin duda, la de mayor impacto ha sido la que data del año 1983.

Tan es así que, con motivo de dicha reforma, quienes estudian temas de administración pública y derecho, se han ocupado de analizarla y han llegado a calificarla como la mayor aportación al federalismo, tal como lo planteó Gutiérrez (1983: 3-5), al resumir de manera clara, la existencia del municipio en el texto constitucional:

“(...) nuestro municipio mexicano, si bien tiene una larga tradición desde su instauración en Veracruz en 1519, no fue incorporado plenamente a un documento constitucional, sino hasta el año de 1917; es decir, no tuvo nunca ni en la Constitución de 1824 ni en la de 1857 ni en sus reformas respectivas, una vida constitucional.

Por eso, uno de los planteamientos más recurrentes de los planes revolucionarios (tanto el de San Luis como el Programa del Partido Liberal Mexicano) y de los planes pre-revolucionarios era, fundamentalmente, la restauración del municipio libre, que si bien existía en nuestro sistema administrativo jurídico, adolecía –como

ya dijimos— de la consagración constitucional que ahora tiene. La instauración del municipio libre fue un lema frecuentemente esgrimido por la oposición al porfiriato. Esto, nos demuestra que se asociaba (y se sigue asociando) municipio-democracia, municipio-libertad, municipio-autogobierno.

Esta última asociación es una de las fundamentaciones básicas que se le da a la connotación del gobierno municipal. Juntar los vecinos, juntar los habitantes, reunir las voluntades cercanas para la gestión de los asuntos que son comunes a una pequeña comunidad, es un asunto que debió haber preocupado mucho.

(...)

El artículo 115 fue reformado aun antes de entrar plenamente en vigor, pues nunca se consiguió ni la autonomía hacendaria, ni la autonomía política del municipio, concebida en la Constitución de 1917 y que aún sin lograrse esa meta, se entró a otras mucho más ambiciosas que las que el Constituyente estableció en 1917.”

El texto original del artículo 115, visible en el Anexo 1, hizo alusión al municipio, como el gobierno republicano, representativo y popular que, como régimen interior, debían adoptar los Estados, y que sería la base de su división territorial y de su organización política y administrativa.

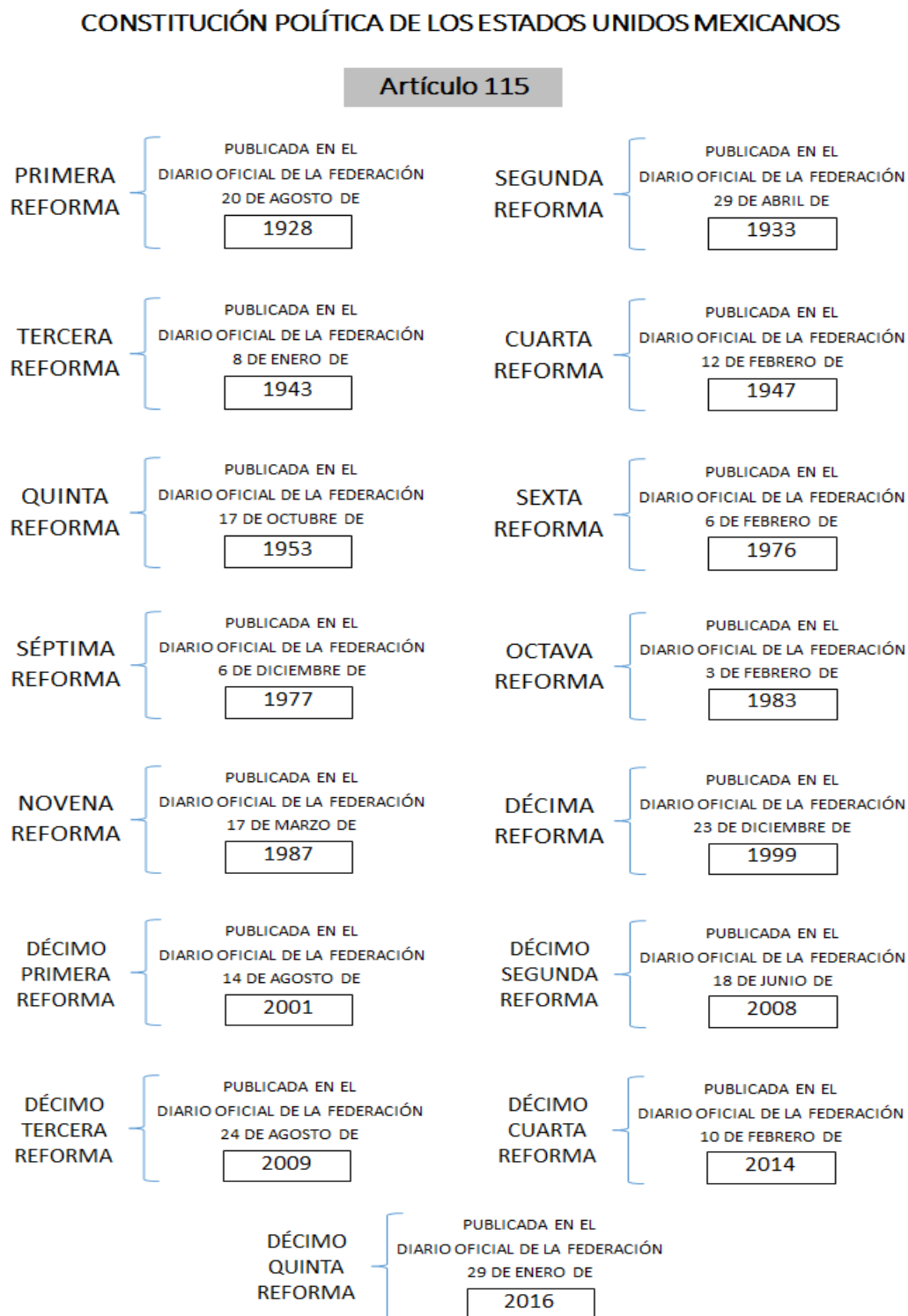
Estableció a su vez, que el municipio, sería administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, sin autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

Asimismo, previó que el municipio administraría libremente su hacienda, conformada de contribuciones que señalaran las legislaturas locales, las que debían ser suficientes para atender sus necesidades; y, que estaría investido de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Ahora bien, el citado artículo ha sufrido a la fecha quince reformas, cuyo orden cronológico y fechas de publicación en el medio oficial federal de difusión, se sintetizan en la Figura 1:

Figura 1

Histórico de reformas al artículo 115 constitucional



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados, 2017.

II.2. El control interno en los gobiernos municipales del país

Concebido al municipio como la estructura de gobierno más cercana a la sociedad, resulta innegable que, también es un agente rector de cambios trascendentes en la gestión pública, y desde luego se encuentra inmerso en todo lo relativo al control interno, como se demuestra en el presente apartado.

II.2.1. El control interno municipal

Pese a reconocerse el papel que juegan los gobiernos municipales en relación al control interno, diversos datos con cifras alarmantes llamaron la atención en torno al tema; concretamente, los deducidos de la *Reunión de Análisis de los Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014*, en el que el titular de la Auditoría Superior de la Federación, señaló la problemática existente en materia de control interno, que pudo constatar al incorporar la evaluación como parte de las auditorías sobre gasto federalizado. Respecto a las entidades federativas, los resultados de la revisión de este concepto en la cuenta pública 2014, mostraron que de 287 auditorías en las que se evaluó el control interno, en el 7% éste fue satisfactorio; en el 74.2% regular y en el 18.8% deficiente. En relación a los municipios, la situación registrada evidenció que de 390 auditorías realizadas, en las que se evaluó este rubro, en el 20.8% el control interno fue regular y en el 79.2% deficiente. En este mismo orden de gobierno, el fortalecimiento de sus capacidades técnicas y administrativas, entre otras, continuaba siendo una asignatura pendiente en la agenda municipal. Entre los problemas que configuran este fenómeno se cuentan, entre otros, la elevada sustitución de personal, sobre todo en los cambios de administración, que hace perder experiencia acumulada; la falta de institucionalización de procesos operativos, por lo que en muchos municipios se reinventan cada tres años las formas de trabajo; la reducida profesionalización de su personal (sólo 4% de los municipios tiene implantado el Servicio Civil de Carrera), así como un inadecuado proceso de entrega – recepción de las administraciones. Ante este panorama, y con el objetivo de elaborar un modelo de evaluación de control interno con base en COSO 2013, la Auditoría Superior de la Federación elaboró un cuestionario para ser aplicado en los municipios, que permitiera identificar el entorno de control en el que

se ejercen recursos federales y proponer acciones de mejora para fortalecer los sistemas de control interno de las instituciones ejecutoras (Portal, citado por Gómez, 2016).

Las etapas para aplicar el citado modelo, fueron expuestas de una manera clara por Gómez (2016), y se resumen a continuación.

Etapas I. Planeación

Que comprende cinco actividades relacionadas con el conocimiento de los aspectos generales del sujeto a evaluar, que son:

1. Capacitación en materia de control interno y para la aplicación del Modelo de Evaluación.
2. Determinación del objetivo y alcance para la aplicación del Modelo.
3. Determinación del municipio o institución de la administración pública municipal a las que se realizará la evaluación del control interno.
4. Identificación de la normativa aplicable al municipio o institución de la administración pública municipal a la que se realizará la evaluación del control interno.
5. Elaboración del programa de actividades para la aplicación del Modelo.

Etapas II. Ejecución

Que corresponde al desarrollo de la evaluación del control interno, y puede dividirse en dos actividades, a saber:

1. La aplicación del cuestionario y el análisis y valoración de las respuestas y sus evidencias.
2. La sensibilización y la reunión inicial con el personal del municipio, institución de la administración pública municipal o delegación que responderá el cuestionario.

Etapas III. Integración y presentación de resultados

Que, como su nombre lo indica, corresponde a la generación de resultados respecto de los puntajes de evaluación por la administración pública municipal, se deben considerar los puntajes obtenidos en la *cédula de evaluación del control interno* y en su caso, las observaciones o comentarios incorporados a ésta.

Con base en los puntajes obtenidos mediante la evaluación, se determinará la situación del sistema de control interno, total y por cada uno de los cinco componentes, conforme a los rangos y estatutos establecidos en el Modelo de Evaluación: bajo, medio o alto, contenidos en la *tabla de rangos y estatus para la evaluación de la implantación de los sistemas de control interno en la administración pública municipal*.

Sin duda alguna, la aplicación del Modelo de Evaluación fue un referente determinante para conocer la situación imperante en los municipios del país en relación al control interno, y actuar en consecuencia.

II.2.2. Servidores públicos encargados de la función

De manera genérica se identifica a los titulares de las contralorías internas de los municipios del país, como los encargados del control interno en el ámbito municipal.

Dicho cargo, al no formar parte de la integración propia del ayuntamiento como máximo órgano de gobierno, se encuentra supeditada al marco normativo existente en cada entidad federativa y sus respectivos municipios, por lo que, no existe armonización en cuanto al perfil de la persona que ejerza tan importante cargo.

Por citar un ejemplo, en los 217 municipios de Puebla, la figura del *contralor municipal*, se encuentra regulada en la Ley Orgánica Municipal, artículo 68 (2016: 94) la que establece los requisitos que deben reunirse para ejercer dicho cargo, siendo los mismos que para ser Secretario General se establecen en su artículo 136, siendo los siguientes:

“Artículo 136. (...)

- I.** Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;
- II.** No haber sido declarado en quiebra fraudulenta ni haber sido sentenciado como defraudador, malversador de fondos públicos o delitos graves, ni haber sido inhabilitado por sentencia o resolución administrativa firme;
- III.** En Municipios que tengan una población de hasta 2,500 habitantes, haber concluido la Educación Primaria; en Municipios de más de 2,500 hasta 25,000 habitantes, haber concluido la Educación Media y en los Municipios que tengan más de 25,000 habitantes, haber concluido la Educación Media Superior;
- IV.** No ser cónyuge o concubinario, pariente consanguíneo en línea recta sin limitación de grado o colateral hasta el cuarto grado, o por afinidad dentro del segundo grado, del Presidente Municipal, Regidores o Síndico correspondientes; y,
- V.** Las demás que establezcan las disposiciones aplicables” (Ley Orgánica Municipal, artículo 136, 2016: 80).

Si se analizan los requisitos señalados en la transcripción anterior, podemos deducir que el legislador local, previó aspectos de honorabilidad y ética que deben revestir a la figura de un servidor público encargado del control al interior del municipio.

Sin embargo, dejó de lado los aspectos relacionados con los conocimientos mínimos que debiera tener *un(a) contralor(a) municipal*, para desempeñar diligentemente las tan importantes funciones que tiene a su cargo, escenario que no es muy diferente, para el resto de municipios del país.

Capítulo III

Aspectos Relevantes del Control Interno en los Gobiernos Municipales del País no considerados en la Reforma Constitucional en Materia de Combate a la Corrupción

Si como ya quedó asentado, el gobierno municipal es agente rector del control interno, en este capítulo se analiza la situación del mismo, en las recientes reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción; a efecto de identificar los aspectos relevantes que, respecto al particular, no fueron considerados en las citadas reformas.

III.1. Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La percepción de la sociedad sobre el indebido actuar de sus gobernantes, derivado de temas ventilados en medios de comunicación, así como los altos índices de corrupción con los que se ha calificado a México por diversos organismos nacionales e internacionales, reflejaron un incumplimiento a las leyes vigentes por incompletas u obsoletas, y ello dio origen a otra reciente reforma constitucional en materia de combate a la corrupción.

III.1.1. Breviario de la reforma

La gran reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, se gesta desde el denominado Pacto por México, que fue un acuerdo nacional, formado por los puntos coincidentes de las diversas visiones políticas de México, asumiendo compromisos el gobierno y las entonces tres principales fuerzas políticas, para impulsar un conjunto de iniciativas y reformas, para realizar acciones efectivas para la mejora del país (Pacto por México, 2012).

El citado acuerdo fue sin duda un precedente de voluntad política, impulsado en su momento por el entonces presidente electo Enrique Peña Nieto y los partidos políticos

de México: Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática (Pacto por México, 2012).

Fue hecho público el 2 de diciembre de 2012, en una ceremonia solemne en el Castillo de Chapultepec, encabezada por el Presidente de la República en turno, acompañado de los presidentes de los partidos políticos señalados en el párrafo anterior (Pacto por México, 2012).

De entre los cinco acuerdos emanados, se encuentran los referidos en el apartado 2.5. denominados *Acuerdos para la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción*.

En dichos acuerdos, se plantea el instrumentar tres reformas que fortalezcan la transparencia, la rendición de cuentas y, con especial énfasis el combate a la corrupción; siendo en este último al que se hará referencia por corresponder a la temática de la presente tesina (Pacto por México, 2012).

Respecto a la instrumentación de la reforma en combate a la corrupción se asumieron los siguientes compromisos:

“4.3. Sistema Nacional contra la Corrupción.

Compromiso 85. Se creará un sistema nacional contra la corrupción que, mediante una reforma constitucional, establezca una Comisión Nacional y comisiones estatales con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia ante las autoridades competentes por actos de corrupción. Se pondrá especial énfasis en entidades como Pemex y CFE.

Compromiso 86. Se creará un Consejo Nacional para la Ética Pública con la participación de diversas autoridades del Estado mexicano y miembros de la sociedad civil para dar seguimiento a las acciones concertadas contra la corrupción” (Pacto por México, 2012, parr.1-2)

Lo asentado hasta aquí, es lo concebido de origen como una de las tantas reformas estructurales del Presidente actual; sin embargo, su materialización, pasó por

diferentes etapas que generaron cambios radicales y que, con el tiempo, fueron transformando la idea de origen.

Como un primer intento de reforma, es de citar la propuesta que, a través de los senadores del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México, se presentó en noviembre de 2012, y que constó de dos iniciativas; la primera proponía la *extinción de la Secretaría de la Función Pública*; la segunda planteaba la creación de una *Comisión Nacional Anticorrupción* que no sólo sustituyera a la Secretaría de la Función Pública, sino que contara con autonomía y facultades para prevenir, investigar y sancionar administrativamente actos de corrupción cometidos por funcionarios de los tres órdenes y niveles de Gobierno, así como de particulares. La iniciativa proponía también crear un *Consejo Nacional para la Ética Pública*, como un organismo ciudadano con el objeto de desarrollar acciones de mitigación y de coordinación de las instancias encargadas de prevenir y combatir la corrupción en el País. Notimex (15 de noviembre de 2012).

Asimismo, en enero de 2013, fueron aprobadas las reformas a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, las cuales establecieron la *desaparición de la Secretaría de la Función Pública*. A pesar de ello, no se concretaron los acuerdos suficientes para crear la *Comisión Nacional Anticorrupción*, lo que generó que por cierto tiempo, al frente de la Secretaría de la Función Pública estuviera un encargado de despacho (el subsecretario de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones), y que la labor de control en cada instancia gubernamental fuese ejercida por un funcionario nombrado por los titulares de las instituciones a las que debía auditar, pues la reforma que sí había sido aprobada a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* mencionada, estableció la *desaparición de los Órganos Internos de Control*, que eran oficinas de la misma Secretaría, integradas a la estructura orgánica de cada dependencia del gobierno federal. Así, y dada la imposibilidad de concretar la *Comisión Nacional Anticorrupción*, se creó la *Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción* dependiente de la entonces Procuraduría General de la República; concretamente, en el mes de marzo del año 2014. Finalmente, y con las reformas anticorrupción no concretadas, tras la promulgación de la reforma energética,

el presidente en turno, en fecha 12 de agosto de 2014, dio por concluido públicamente, el ciclo reformador (Martínez, 2014).

No obstante, hubo demasiada presión por parte de los organismos no gubernamentales y de especialistas en la materia, para retomar el tema de reformas en materia de combate a la corrupción, que dio frutos gracias a la presión social generada por el descontento ante actos que implicaban conflicto de intereses en los que estaba inmerso el titular del ejecutivo federal y que fueron del dominio público.

Así, después de múltiples esfuerzos y debates, el 27 de mayo de 2015, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, estructurado a partir de diversas iniciativas presentadas al respecto.

III.1.2. Principales rubros

Fueron diversos los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los que se ocupó el citado decreto, en su artículo único, específicamente:

“Se reforman los artículos 22, párrafo segundo, fracción II; 28, párrafo vigésimo, fracción XII; 41, párrafo segundo, fracción V, Apartado A, en sus párrafos segundo, octavo y décimo; 73, fracciones XXIV y XXIX-H; 74, fracciones II y VI, en sus párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto; 76, fracción II; 79, párrafos primero, segundo, actual tercero y sus fracciones I, en sus párrafos segundo, cuarto y quinto, II y IV, primer párrafo, y los actuales párrafos cuarto, quinto y sexto; 104, fracción III, 109; 113; 114, párrafo tercero; 116, párrafo segundo, fracciones II, en su párrafo sexto y V; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, incisos c), en su párrafo segundo, e), m) y n) y, BASE QUINTA” (Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, artículo único, 2015: 1).

Asimismo, el Título cuya denominación tuvo **modificación**, fue el Título Cuarto para quedar “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con faltas administrativas graves o hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado” (Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, Título Cuarto, 2015: 1).

Hubieron también, diversas **adiciones** como las que enseguida se citan:

“Los artículos 73, con una fracción XXIX-V; 74, con una fracción VIII, pasando la actual VIII a ser IX; 79, con un tercer y cuarto párrafos, recorriéndose los actuales en su orden; 108, con un último párrafo; 116, párrafo segundo, fracción II, con un octavo párrafo, recorriéndose el actual en su orden; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso c), con un tercer párrafo, recorriéndose el actual en su orden” (Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, artículo único, 2015: 1).

Finalmente, las disposiciones **derogadas** fueron “el segundo párrafo de la fracción IV, del actual párrafo tercero del artículo 79” (Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, artículo único, 2015: 1).

Del decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, se destacan las siguientes innovaciones:

1. El establecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción y la facultad del Congreso de la Unión para emitir la Ley General respectiva.
2. El fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación, la disminución de los principios de la fiscalización superior, y la posibilidad de fiscalizar los recursos en tiempo real, así como las participaciones federales de estados y municipios.

3. El reforzamiento del régimen jurídico respecto a los controles internos.
4. Creación de un esquema jurisdiccional de justicia administrativa a cargo de Tribunales (federal y estatales).
5. Establecimiento de un nuevo régimen de responsabilidades y la facultad del Congreso de la Unión para emitir la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
6. Presentación de declaración de no conflicto de intereses (Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, 2015).

De las innovaciones señaladas, especial mención merece la creación del *Sistema Nacional Anticorrupción*.

Dicho *Sistema*, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 113, primer párrafo (2017: 108), es: “la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”.

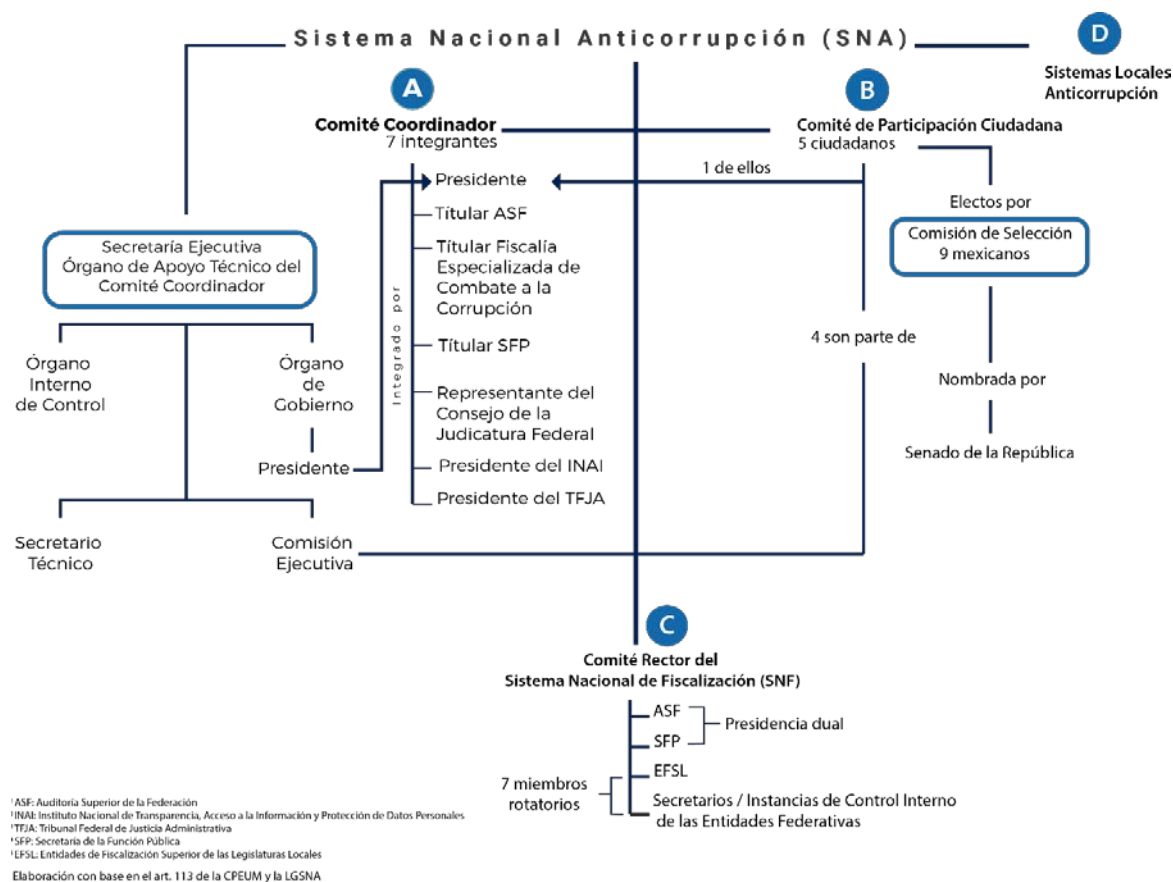
Asimismo, el objeto de dicho Sistema, consiste en:

“Establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia” (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Artículo 6, primer párrafo, 2016: 3).

Uno de los factores que inciden en el *Sistema Nacional Anticorrupción* es la prevención, por lo cual cuenta con diversos mecanismos que buscan prevenir los actos

de corrupción, como lo son los códigos de ética, protocolos de actuación y mecanismos de autorregulación. En este mismo sentido, a través del control, el Sistema establece diversos instrumentos que permiten una rendición de cuentas clara y efectiva, un ejemplo es la Plataforma Digital Nacional, conformada por el sistema de evolución patrimonial y de declaración de intereses; el Sistema Nacional de Servidores Públicos y Particulares Sancionados; el Sistema Nacional de Fiscalización; el directorio de servidores públicos que participan en contrataciones públicas y las denuncias públicas por faltas administrativas y hechos de corrupción. La integración del *Sistema Nacional Anticorrupción*, se desprende de manera clara en la Figura 1.

Figura 1
Integración del Sistema Nacional Anticorrupción



Fuente: Tomado de Andrade (2015, parr. 1).

III.1.3. Acciones derivadas

Una reforma de la magnitud que se vislumbra en el apartado anterior, lleva aparejadas diversas acciones, como las que fueron establecidas dentro del decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, Artículos Transitorios segundo, cuarto y séptimo (2015: 9-10), cuyo contenido se evidencia en la Tabla 1.

Tabla 1

Acciones derivadas de la reforma constitucional

Artículo Transitorio	Acciones Derivadas	Términos
	Expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción.	
	Expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.	
Segundo	Reformar las leyes que regulan la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que norman la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.	Obligado. Congreso de la Unión.
	Reformar (sic) la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.	Plazo. Un año a partir de la entrada en vigor del Decreto en comento.
	Realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la Secretaría encargada del control del Ejecutivo Federal, asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de este Decreto y las leyes que del mismo deriven.	Obligados. Congreso de la Unión, Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (hoy Ciudad de México).
Cuarto	Expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes.	Plazo. Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor de las Leyes Generales a que se refiere el artículo segundo transitorio.
Séptimo	Conformar los Sistemas Anticorrupción (federal y locales).	De acuerdo con las Leyes Generales que resulten aplicables, las constituciones y leyes locales.

Fuente: Elaboración propia con datos del Diario Oficial de la Federación, 2015

Lo anterior en virtud de que, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los aspectos generales, que requieren a su vez de una regulación específica, que se contenga en los ordenamientos que de ella emanan.

Así, en el periodo extraordinario de la LXII Legislatura, se aprobaron siete paquetes de legislación secundaria para prevenir y combatir la corrupción, que se formalizaron en cinco Decretos, publicados en el Diario Oficial de la Federación en fecha 18 de julio de 2016, que son los que a continuación se precisan.

1. Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (2016: 1).
2. Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (2016: 1).
3. Decreto por el que se reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en Materia de Control Interno del Ejecutivo Federal (2016: 1).
4. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción (2016: 1).
5. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (2016: 1).

A continuación, se hace referencia de manera sintetizada, a los principales puntos de los ordenamientos secundarios emitidos con motivo de la reforma constitucional.

Expedición de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

Establece las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción, a nivel federal y local, así como las características del Sistema Nacional de Fiscalización y de la Plataforma Digital Nacional (Presidencia de la República, 2016).

Expedición de la Ley General de Responsabilidades Administrativas

Establece las responsabilidades administrativas y la obligación de los servidores públicos, de presentar declaración patrimonial, de conflicto de intereses y comprobante de presentación de declaración fiscal ante la instancia competente (Presidencia de la República, 2016).

Expedición de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, así como reformas a la Ley de Coordinación Fiscal y a la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Fortalece a la Auditoría Superior de la Federación para el combate de la corrupción, regulando sus nuevas facultades y el proceso fiscalizador, así como la revisión de participaciones y aportaciones federales que ejerzan los estados y los municipios. También destacan diversas precisiones relacionadas con las cuentas públicas de los tres ámbitos de gobierno (Presidencia de la República, 2016).

Expedición de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se transforma en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que ahora podrá sancionar por faltas graves, tanto a servidores públicos como a particulares (Presidencia de la República, 2016).

Reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

Crea la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, como órgano autónomo para investigar y perseguir actos de corrupción (Presidencia de la República, 2016).

Reformas al Código Penal Federal

Establece las sanciones que serán acreditables a quienes cometan actos de corrupción: servidores públicos y particulares (Presidencia de la República, 2016).

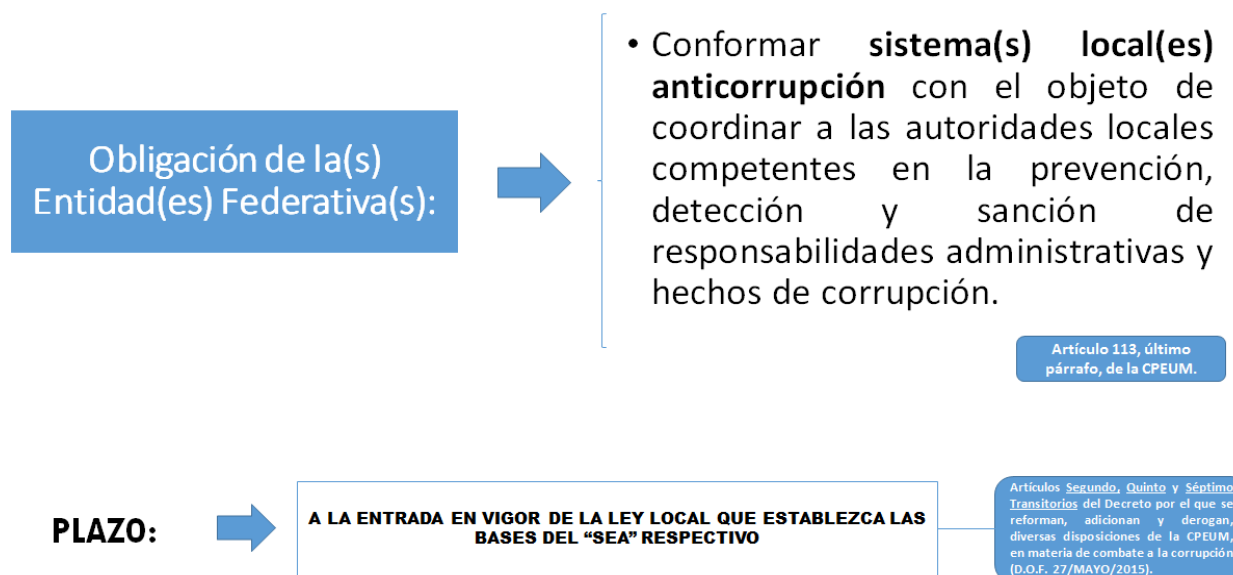
Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Fortalece a la Secretaría de la Función Pública para la prevención y el combate de la corrupción (Presidencia de la República, 2016).

Como ya se señaló, la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció diversas obligaciones para las legislaturas locales, a efecto de alinear sus ordenamientos constitucionales y legales locales, al texto de la reforma en materia de combate a la corrupción. Una de ellas, fue la que se desprende de los artículos transitorios Segundo Quinto y Séptimo de la reforma constitucional, como se esquematiza en la Figura 2.

Figura 2

Obligación de conformar Sistemas Locales Anticorrupción



Fuente: Elaboración propia con datos del Diario Oficial de la Federación, 27 de mayo de 2015.

En cuanto al cumplimiento de las acciones derivadas por parte de las Entidades Federativas, Transparencia Mexicana (2017) publicó un análisis de los sistemas locales anticorrupción al cierre del plazo constitucional, que venció el 18 de julio de este año, que arrojó datos interesantes y destacó aspectos preocupantes que se observaron en algunos casos, y que a continuación se señalan medularmente.

1. El plazo para la implementación de los Sistemas Locales Anticorrupción se venció por lo que consideraron necesario, presionar a los congresos locales para que lleven a cabo su obligación.
2. 29 estados ya tenían la base legal necesaria para continuar con el desarrollo de sus Sistema Locales Anticorrupción.
3. Chihuahua y Veracruz aún no tenían una ley para sus Sistemas Locales Anticorrupción.
4. En la Ciudad de México, se estableció que el nombramiento del Secretario Técnico fuese llevado a cabo por la Asamblea Legislativa, sin respetar el modelo de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
5. 31 estados ya contaban a esa fecha con reformas constitucionales: 22 satisfactorias, 8 regulares y 1 deficiente (Baja California)
6. Sólo Chihuahua permanecía a esa fecha sin una reforma constitucional, con una iniciativa de reforma constitucional satisfactoria.
7. La reforma de Baja California se consideró deficiente principalmente por la conformación de su Comité de Participación Ciudadana que es de 15 miembros, de los cuales 11 forman parte del Comité Coordinador.
8. En Tabasco, no se había establecido la obligación explícita de presentar declaración patrimonial y de intereses.

9. 29 estados ya contaban con una Ley del Sistema Local Anticorrupción, 21 satisfactorias y 8 regulares.
10. De las leyes satisfactorias, se estimó que tuvieron un 93.7% de adecuación a la *ley modelo* presentada por las organizaciones.
11. Tlaxcala tenía en ese momento, sólo una iniciativa de ley satisfactoria y aunque se conocía que el congreso sesionó, no se obtuvo información oficial sobre la aprobación.
12. Baja California y Jalisco ya tenían una ley aprobada del día 18 de julio, sin embargo, no se ha revisado el dictamen.
13. Chihuahua y Veracruz continuaban a esa fecha, sin propuestas para diseñar sus Sistemas Locales Anticorrupción.
14. En Hidalgo se agregaron 5 contralores municipales al Comité Coordinador, con valor de un voto que se toma por mayoría. Ese consenso se pone en peligro ante la ausencia de uno de los contralores.
15. Se estableció en la Ciudad de México, que la Asamblea Legislativa es la que llevaría a cabo el nombramiento del Secretario Técnico, sin respetar el modelo de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Además, eliminó los requisitos de no formar parte de un partido político o haber desempeñado cargo de elección popular en cuatro años. Se identificó además a una Comisión de Selección, que no especifica si debe estar compuesta por ciudadanos o algún otro de los requisitos considerados por el modelo del Sistema Nacional Anticorrupción. Se agregaron 2 miembros adicionales al Comité Coordinador, el Órgano de Control Interno del Congreso y el Consejo de Evaluación.

En relación a dichos resultados, se hace la siguiente acotación respecto a los estados de Chihuahua y Veracruz; que de ninguna manera constituye una forma de

justificar el por qué no tuvieron una ley para sus sistemas locales anticorrupción al 18 de julio de 2017, sino un simple análisis para entender las posibles razones de la omisión.

Debe recordarse que, en algunos estados, de los señalados por el reporte antes citado, sus respectivas Legislaturas, se anticiparon a realizar las adecuaciones normativas a sus ordenamientos locales en materia de combate a la corrupción, desde sus constituciones, pero sin respetar los plazos que, para ello, fueron indicados en las disposiciones transitorias del Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la citada materia

Lo anterior, dio origen a la promoción de diversas acciones de inconstitucionalidad, entre ellas la 56/2016 y la 58/2016, que fueron resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2016: 87) en términos similares, como los que a continuación se destacan.

Es por ello que la sola emisión de estas modificaciones al orden jurídico del Estado va en contra de la pretensión de la reforma constitucional para crear un sistema homogéneo y coordinado en todo el país, dado que fueron emitidas sin posibilidad de conocer las bases a las cuales debía adecuarse el sistema para lograr estos objetivos. De esta manera, si el artículo Sexto transitorio de la reforma constitucional condicionó el ejercicio de su facultad legislativa hasta que llegaran a actualizarse las demás condiciones transitorias y, al efecto dotó de ultractividad a la legislación local para evitar un vacío normativo en el Estado, ello significa que, al haber emitido la legislación impugnada, se violentó dicho precepto constitucional transitorio.

De esta manera, aún y cuando las autoridades emisora y promulgadora hayan argumentado que el ejercicio de su competencia legislativa se llevó a cabo *ex ante*, con el propósito de adecuar su marco normativo en alcance a la reforma constitucional, lo cierto es que, como ha venido señalándose, no atendieron el modelo transitorio constitucional, por lo que se presenta un vicio de inconstitucionalidad atemporal pues al momento de la emisión de los Decretos combatidos no tenían conocimiento de los contenidos de las leyes generales que

servirían de parámetro a su actuación, lo que provoca un efecto de distorsión respecto de los fines constitucionales establecidos para la materia de combate a la corrupción(...)

Por todo lo anterior este Alto Tribunal considera que los decretos impugnados deben ser declarados inconstitucionales y, por tanto, invalidados en su totalidad, por transgredir los artículos transitorios del decreto de la reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince.

III.2. Aspectos relevantes no considerados en la reforma

Como pudo apreciarse, la reforma estructural en materia de combate a la corrupción, sí abordó aspectos muy importantes relacionados con el *control interno*; sin embargo, se estima que hubo otros relativos al mismo tema, por cuanto hace a los gobiernos municipales de los que no se ocupó la reforma, y que se identifican en el presente apartado.

III.2.1. Identificación

Para identificar los aspectos relevantes del control interno en los gobiernos municipales del país, no considerados en la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, se realiza un análisis de caso y una entrevista en torno al tema, cuyos resultados servirán de referente.

III.2.1.1. Análisis de caso

Controversia constitucional

El presente caso, gira en torno al respeto irrestricto que debe observarse a los postulados que, en relación al municipio, se encuentran consagrados en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, por tanto, al aspecto de que, no podría establecerse candado alguno en la designación de los contralores municipales, cuya permisión no estuviese prevista en el citado ordenamiento; de lo contrario, se consideraría una intromisión de las legislaturas locales, en detrimento de la autonomía

del municipio; para ello, se analizan aspectos derivados de la Controversia Constitucional con el número de expediente 27/2000, cuyo análisis no pretende realizarse bajo la óptica de un jurista; sin embargo, se estima necesario señalar algunas de sus especificaciones para mejor comprensión del caso.

Como su nombre lo indica, la controversia constitucional es un medio de control constitucional, que se encuentra previsto en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de dicho Artículo.

Entre sus principales características, son de destacarse las siguientes, que se desprenden del Semanario Judicial de la Federación, tesis P./J.71 (2000, parr.1):

1. Fue instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución;
2. Puede ser planteada por la federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal (hoy Ciudad de México);
3. El promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio para que sea analizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
4. Se realiza todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia);
5. Pueden impugnarse normas generales y actos; y,
6. Los efectos de la sentencia dictada en la controversia constitucional tratándose de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los estados o de los municipios impugnados por la federación, de los municipios impugnados por los estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte.

A continuación, se presenta la Tabla 2, que contiene los datos que se consideraron más relevantes del caso; concretamente:

1. Generalidades.
2. Precisión del acto reclamado.
3. Principales resolutivos de la sentencia.

Tabla 2

Principales datos de la controversia constitucional 27/2000

GENERALIDADES		
EXPEDIENTE	AUTORIDAD DEMANDANTE	AUTORIDAD DEMANDADA
Controversia Constitucional 27/2000	Ayuntamiento del Municipio de Villanueva, Zacatecas, a través de su Síndico Municipal.	Legislatura del Estado de Zacatecas
ACTO RECLAMADO		
<p>RESOLUCIÓN de la LVI Legislatura del Estado de Zacatecas, emitida en la sesión ordinaria celebrada el 15 de junio de 2000, en la que ordenó al Ayuntamiento del Municipio de Villanueva Zacatecas, a través de su Síndico Municipal, lo señalado en su punto resolutivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ SEGUNDO.- Se apercibe al Ayuntamiento de Villanueva, Zacatecas, para que en el término de quince días naturales contados a partir de que se le notifique esta resolución, acredite con documento fehaciente, que ha sido revocado el Acuerdo de Cabildo asentado en el Acta No. 71 de fecha 18 de abril del año actual, en que se destituye al contralor municipal, y consecuentemente, éste sea reinstalado en el cargo de Contralor del Municipio de Villanueva, y se le restituya íntegramente en sus derechos laborales, con carácter retroactivo a partir de la fecha en que fue separado del cargo. De no hacerlo, se aplicarán las sanciones que previene la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. 		
SENTENCIA		
<p>15/FEBRERO/2001. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de once votos de los señores Ministros, emite Sentencia en el siguiente sentido:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ PRIMERO.- Es procedente la controversia constitucional planteada por el Ayuntamiento de Villanueva, Zacatecas. ▪ SEGUNDO.- El Ayuntamiento actor probó su acción y las autoridades demandadas no probaron sus excepciones. ▪ TERCERO.- Se declara la invalidez de la resolución de la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Zacatecas emitida en la sesión ordinaria que celebró el quince de junio de dos mil, que revocó el acuerdo de Cabildo de Villanueva, Zacatecas, asentado en el acta número 71 de dieciocho de abril de dos mil, <u>en cuanto destituyó como Contralor Municipal al Ingeniero Sergio Leños Lamas y ordenó su reinstalación en el cargo</u>, restituyéndosele en sus derechos laborales con carácter retroactivo a partir de la fecha en que fue separado de su cargo, con el apercibimiento que, de no hacerlo, se aplicarían las sanciones previstas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas, así como del oficio número 1033 de trece de julio de dos mil por el que, por acuerdo de la Comisión Permanente, se requiere al Presidente Municipal de Villanueva, Zacatecas, para que dé cumplimiento a la resolución de la Legislatura. 		

Fuente: Elaboración propia con datos del Pleno de la SCJN, Sentencia de 15 de febrero de 2015.

Por otro lado, para efectos del presente análisis, se estima indispensable hacer referencia a los aspectos analizables de la Sentencia.

Materia de la *litis*

La *litis* consistió en determinar si la Legislatura del Estado de Zacatecas tenía facultades constitucionales para revisar los acuerdos que tome el Ayuntamiento en virtud de la atribución que el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a las Legislaturas Locales para suspender o revocar el mandato a los miembros de los ayuntamientos por alguna de las causas graves que la ley local prevenga (Pleno de la SCJN, sentencia 2015).

Normas constitucionales analizadas

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, analizó los artículos 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concluyendo que su estructura está dividida en tres aspectos fundamentales “las que regulan las relaciones federación-municipios; las que regulan las relaciones estado-municipios, y las que regulan atribuciones exclusivas de los municipios” (Pleno de la SCJN, sentencia, 2015: 140).

Conclusiones en torno a la resolución de la *litis*

Son diversas las conclusiones a las que arribó el Pleno de la Corte; sin embargo, dos merecen especial mención:

“Que la Legislatura del Estado de Zacatecas, sí invadió la esfera de facultades del municipio y con ello su autonomía gubernativa, al revocar un acuerdo de cabildo que corresponde a funciones propias de éste y que no afecta las facultades que la Constitución otorga a las Legislaturas, pues en dicho acuerdo el Ayuntamiento determinó la separación de su cargo del Contralor Municipal, conforme a la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Zacatecas, que le impone la obligación de evaluar de manera acuciosa y permanente el desempeño de sus funciones y lo faculta para removerlo y designar a otro previa aprobación de la mayoría simple

de los regidores, en caso de incumplimiento de sus funciones, acto respecto del cual *la Legislatura del Estado no tiene facultades de revisión y modificación o revocación*” (Pleno de la SCJN, Sentencia, 2015: 154).

“Que fue incorrecto que el Congreso del Estado haya pretendido fundar su resolución cuya nulidad se demandó, en los preceptos constitucionales y legales relativos a la responsabilidad de los servidores públicos, pues las facultades de la legislatura en tal materia, se limitan a los miembros de los Ayuntamientos, sin comprender a los demás servidores públicos municipales, como lo es el Contralor Municipal, siendo el Ayuntamiento la autoridad competente para revisar su actuación en el cargo; y en su caso, fincar responsabilidad y aplicar las sanciones conducentes, sin que la Legislatura tenga injerencia alguna al respecto ni atribución para revisar los actos que lleva a cabo el Ayuntamiento en el ejercicio de tal facultad que corresponde a una materia de su exclusiva competencia, a saber, las relaciones laborales que establezcan con los trabajadores del Municipio, como parte de su *autonomía de gobierno*” (Pleno de la SCJN, Sentencia, 2015: 169).

Criterio generado con motivo de la sentencia

Es conveniente señalar, que la Sentencia dictada, originó el siguiente criterio jurisprudencial.

“Época: Novena Época, **Registro:** 1001177, **Instancia:** Pleno, **Tipo de Tesis:** Jurisprudencia, **Fuente:** Apéndice de 2011, Tomo I. Constitucional 1. Distribución de Funciones entre las Entidades Políticas del Estado Mexicano, Primera Parte - SCJN Cuarta Sección - Esfera municipal, **Materia(s):** Constitucional, **Tesis:** 205, **Página:** 265.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONGRESO DEL ESTADO DE ZACATECAS INVADE LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL, EN VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL REVOCAR UN ACUERDO DE CABILDO EN EL QUE SE DESTITUYÓ A UN

CONTRALOR MUNICIPAL, Y ORDENAR SU REINSTALACIÓN CON LA RESTITUCIÓN RETROACTIVA DE SUS DERECHOS LABORALES DESDE LA FECHA DE SU DESTITUCIÓN, CON EL APERCIBIMIENTO DE QUE DE NO HACERSE, SE APLICARÁN LAS SANCIONES PREVISTAS EN LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE LA PROPIA ENTIDAD FEDERATIVA. Conforme a lo dispuesto en el artículo 115, fracciones I, tercer párrafo y VIII, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Legislaturas Locales tienen facultades de revocación o suspensión del mandato de alguno de los miembros del Ayuntamiento por haber incurrido en alguna de las causas graves que la ley local prevenga, pero tal facultad se refiere exclusivamente a los miembros de los Ayuntamientos que se integrarán por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine, quedando las relaciones de trabajo entre el Municipio y los demás servidores públicos municipales que no integran el Ayuntamiento, y que se regirán por las leyes estatales expedidas con base en lo previsto en el artículo 123 de la Constitución Federal y sus disposiciones reglamentarias, a la competencia de los Municipios y su órgano de gobierno que es el Ayuntamiento, sin injerencia alguna de las Legislaturas Estatales. En tales términos, los artículos 122 de la Constitución Política del Estado de Zacatecas, así como 64 y 70 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de la propia entidad federativa consignan que los Ayuntamientos y la legislatura, en el ámbito de sus competencias, conocerán y sancionarán los actos que realicen los servidores públicos municipales que den lugar a responsabilidad administrativa en el ámbito de sus competencias, correspondiendo a la Legislatura del Estado identificar, investigar y determinar las responsabilidades en mención, así como aplicar las sanciones respectivas, tratándose de presidentes municipales, regidores y síndicos, y a los Ayuntamientos por lo que se refiere a los demás servidores públicos municipales. Ahora bien, de acuerdo con lo señalado en los artículos 101 y 117 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Zacatecas, la Contraloría Municipal será una de las dependencias con que contarán los

Ayuntamientos y su titular será designado por el Cabildo de una terna propuesta por el partido político que haya obtenido la primera minoría como resultado de la elección por el Ayuntamiento municipal, siempre y cuando haya alcanzado el veinticinco por ciento de la votación total efectiva, quedando el Cabildo encargado de evaluar de manera acuciosa y permanente el desempeño de sus funciones y teniendo, en caso contrario, la facultad de removerlo y designar a otro contralor municipal, previa aprobación de la mayoría simple de los regidores, sin sujetarse a lo establecido para la primera designación del contralor. Ahora bien, deriva de lo anterior que si el Congreso del Estado, con motivo de la denuncia presentada por regidores y ciudadanos del Ayuntamiento, revisa el acuerdo de Cabildo en que, en uso de las atribuciones que le otorga el artículo 117 de la citada ley orgánica, determina destituir al contralor municipal, y emite resolución ordenando la revocación de tal acuerdo y la reinstalación en su cargo de contralor con la restitución de todos sus derechos laborales desde la fecha de su separación, apercibiendo, inclusive, a los miembros del Ayuntamiento de que de no hacerlo se aplicarán en su contra las sanciones previstas en la ley de responsabilidades en cita, con tal acto invade la esfera de competencia del Municipio en violación al artículo 115 de la Constitución Federal, al revocar un acuerdo de Cabildo que corresponde a su esfera de autonomía gubernativa y en la que no tiene injerencia alguna la Legislatura Local, ni del que puede, por tanto, derivar responsabilidad alguna para los miembros del Ayuntamiento al no ser un acto prohibido por la ley, sino realizado en uso de las atribuciones que ésta le otorga y respecto del cual el Congreso Estatal no tiene facultades de revisión y modificación o revocación por no afectar aspectos que constitucionalmente se encuentren sujetos a supervisión, vigilancia o fiscalización por parte de la Legislatura Estatal, sino a la competencia exclusiva de los Ayuntamientos, como lo es la relación laboral que el Municipio entable con sus trabajadores por conducto de su órgano de gobierno, que es el Ayuntamiento.

Controversia constitucional 27/2000.—Ayuntamiento del Municipio de Villanueva, Zacatecas.—15 de febrero de 2001.—Once votos.—Ponente: Mariano Azuela Güitrón.—Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de marzo en curso, aprobó, con el número 56/2001, la tesis jurisprudencial que antecede.- México, Distrito Federal, a veintinueve de marzo de dos mil uno” (Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Tesis P./J. 56, 2001).

El presente análisis, arroja como resultado que mientras no exista una reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no podría establecerse el candado de la designación de los *contralores municipales* por parte de los congresos locales, ni siquiera su ratificación.

Lo anterior porque se correría el riesgo de que, si tal situación es incorporada a un ordenamiento legal local, podría ser declarado inconstitucional.

III.2.1.2. Comparativo normativo

En cuanto a las normas que regulan a los municipios del país, se puede afirmar que existen reglas generales en cuanto a los servidores públicos integrantes de los ayuntamientos, como órgano máximo del gobierno municipal.

Dichas reglas, emanan del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya abordados en capítulos anteriores.

Sin embargo, en cuanto a la funcionalidad del municipio y demás funcionarios no integrantes del ayuntamiento, entre los que se encuentran los contralores, tesoreros y directores de obra de cada municipio, corresponde a la entidad federativa de que se trate, regular lo relativo a través de leyes orgánicas municipales. Esa libertad de regulación, origina que exista en el país, una gran disparidad normativa en la materia, porque cada municipio debe atender a sus propias circunstancias y características como son, circunscripción territorial, población, situación económica de la región y recursos presupuestarios asignados.

Aunado a ello, conforme a la facultad reglamentaria del municipio, cada uno emite múltiples reglamentos internos para regular sus estructuras y sus diversas actividades en el ámbito territorial que abarcan.

En virtud de la amplitud normativa en la materia, en seguida se plasma en la Tabla 3, un análisis comparativo acotado, en relación con la *contraloría municipal de Aguascalientes* y la *contraloría municipal de Puebla* (elección de entre todos los municipios del país), a efecto de identificar sus principales coincidencias y diferencias, en aspectos medulares relacionados al control interno municipal.

Tabla 3

Comparativo de las contralorías municipales de Aguascalientes y Puebla

Contraloría Municipal de Aguascalientes	Contraloría Municipal de Puebla
<p>Estructura. Esta dependencia se conforma de un área administrativa y 3 operativas (Dirección de Auditoría de Obra Pública y Dirección de Auditoría Operacional y de Gestión, Coordinación Jurídica y Coordinación de Atención Ciudadana y Quejas.</p> <p>Definición. - Se define como el órgano de control interno del municipio de Aguascalientes.</p> <p>Principales Atribuciones en Materia de Control Interno. - Evaluar el Sistema de Control Interno en la administración pública municipal. - Ejecutar las funciones establecidas en este Código y en la legislación Federal, Estatal y Municipal, para los órganos internos de control. - Designar para el adecuado desarrollo del Sistema de Control y Evaluación Interno Gubernamental, en los casos que así lo determine la Contraloría, Delegados de la propia ante las Dependencias de la Administración Pública Municipal. - Verificar el cumplimiento del servicio civil de carrera institucionalizado por el Ayuntamiento. - Intervenir en el proceso de entrega-recepción de las Oficinas de las Dependencias, Unidades Administrativas y Entidades de la Administración Pública Municipal.</p> <p>Marco Normativo. - Artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - Artículo 69 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes. - Ley Orgánica Municipal de Aguascalientes. - Código Municipal de Aguascalientes.</p>	<p>Estructura. Esta dependencia se conforma de una Unidad de Mejora Regulatoria de nivel staff; y, 4 Subcontralorías (de Auditoría a Obra Pública y Suministros, de Responsabilidades y Situación Patrimonial, de Auditoría Contable y Financiera; y, de Evaluación y Control.</p> <p>Definición. - Se define como la dependencia encargada de las funciones y facultades de un órgano interno de control en el municipio.</p> <p>Principales Atribuciones en Materia de Control Interno. - Planear, organizar y coordinar el Sistema de Control y Evaluación Municipal. - Formular al Ayuntamiento propuestas para que en el Estatuto o Reglamento respectivo se expidan, reformen o adicione las normas reguladoras del funcionamiento, instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Municipal. - Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización de las dependencias y entidades municipales. - Dar estricto cumplimiento a los lineamientos, bases, políticas, metodologías, principios, recomendaciones, requerimientos y demás instrumentos que emitan los Comités Coordinadores de los Sistemas Nacional y Estatal Anticorrupción, así como el Comité Rector del Sistema Nacional Anticorrupción. - Proporcionar de manera inmediata a la autoridad que lo requiera, la información, documentación o cualquier otro elemento relacionado con faltas administrativas o hechos de corrupción. - Proporcionar de manera puntual y oportuna, la información relativa a las Plataformas Digital Nacional y Estatal en los términos que le sean requeridos. - Participar en la entrega-recepción de las dependencias y entidades del municipio.</p> <p>Marco Normativo. - Artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - Artículos 102 a 106 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. - Ley Orgánica Municipal (de Puebla).</p>

Fuente: Elaboración propia con datos del H. Ayuntamiento de Aguascalientes y Puebla Capital 2017.

Al comparar aspectos de tan sólo dos contralorías municipales de diferentes estados, podemos observar como similitudes, la denominación de ambas; el hecho de que, su principal función, es fungir como el órgano interno de control en los respectivos municipios, llevando a cabo las funciones inherentes a dicho control.

Entre las diferencias observamos, una estructura diferente en cada contraloría, a pesar de que ambas corresponden al municipio capital de los dos estados, las denominaciones que tiene cada una de sus áreas o unidades administrativas, el ordenamiento específico que comprende las principales atribuciones, adquiere en un caso la figura de Ley, y en el otro, la figura de código.

III.2.1.3. Opinión sobre el control interno

Para conocer un punto de vista sobre el tema de la presente tesina, se llevó a cabo una entrevista bajo el esquema de sistema abierto de preguntas y respuestas, visible en el Anexo 2.

Los principales resultados que arrojaron las respuestas a las preguntas que fueron formuladas se resumen a continuación. Ramírez (comunicación personal de 30 de octubre de 2017).

- Aunque la selección fue aleatoria, se pudo constatar que el entrevistado labora en una contraloría municipal de uno de los municipios más grandes del Estado, lo que de suyo le otorga la característica de un informante clave, por tratarse de un servidor público, que tiene información importante sobre las facultades con las que cuenta una contraloría municipal y el personal adscrito a la misma; asimismo, los doce años que ha permanecido en el cargo en diferentes administraciones municipales, garantizan que cuenta con la suficiente experiencia y conocimientos sobre el tema abordado en la investigación; y tiene la capacidad para comunicar o transmitir esos conocimientos de manera voluntaria, aportando valor a la presente investigación, bajo una perspectiva propia del tema sobre el que versa la entrevista.

- A nivel municipal, se tiene una noción adecuada del control interno como un proceso que engloba actividades de supervisión y verificación de los aspectos financieros, normativos, cuantitativo y cualitativos al interior de una empresa o institución pública.
- Que, para obtener mejores prácticas en la contraloría municipal, es un factor importante la experiencia del personal, que sólo se logra con la implementación de un sistema de servicio civil de carrera, como existe en el ayuntamiento al que se encuentra asignado el entrevistado.
- Que la cultura de control interno en dependencias y entidades del ámbito municipal, se ha debido en parte a la labor de capacitación de las entidades fiscalizadoras externas; que concientizó sobre la necesidad de mantener un esquema de control ordenado, con organogramas, perfiles de puesto, normatividad aplicable, servicio civil de carrera, registros sobre las entregas recepción, códigos de ética y de conducta, etc.
- Que los servidores públicos municipales se han estado capacitando en relación a las recientes reformas en el combate a la corrupción tanto a nivel nacional como estatal, y que el criterio que permea en el entrevistado es que la reforma fue fundamental para un cambio radical en el país; que si bien, no logrará eliminar del todo la corrupción, sí aminorará en gran medida que se incurra en prácticas que puedan encuadrarse en dicha figura, o cuando menos que estas últimas queden impunes; sin embargo se estima que la reforma requiere de muchos años de aplicación para determinar su nivel de efectividad.
- Que el papel que juegan los órganos internos de control municipal en los nuevos esquemas contra la corrupción, se estima primordial, ya que a nivel interno se puede poner énfasis en la prevención, pero también las funciones de nueva incorporación en materia de responsabilidades administrativas, requieren de una gran especialización profesional para llevarlas a cabo, y dejar muy claro el papel de las contralorías municipales dentro de los Sistemas Nacional Anticorrupción y

Sistema Nacional de Fiscalización, y si su vinculación con los Sistemas Locales Anticorrupción.

III.2.1.4. Aspectos relevantes no considerados

Las reformas a los artículos 28, 41, 74, 76 y 109, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, previó el fortalecimiento del régimen jurídico respecto a los controles internos, al establecer para todos los entes públicos, la obligación de contar con órganos internos de control con atribuciones de prevención, corrección, investigación, sanción y promoción; pero con los siguientes mecanismos de contrapeso.

1. Facultar a la cámara de diputados para designar a los titulares de los órganos internos de control, de los *organismos constitucionalmente autónomos*.
2. Facultar a la cámara de senadores, para ratificar al secretario de la función pública, con el objeto de garantizar, que quien esté a cargo de vigilar el debido funcionamiento del servicio público, obedezca a intereses generales y actúe con absoluta imparcialidad (al menos de lo que se desprende de la exposición de motivos, pues de la redacción del artículo 76 constitucional, no se desprende con claridad dicha facultad).

Hasta aquí pareciera, que no se consideraron contrapesos; es decir, mecanismos para frenar de alguna manera, la concentración excesiva de poder en un solo funcionario; de manera concreta, para el caso de la designación o ratificación de los titulares de los órganos de control interno de los Poderes Legislativo y Judicial (federal y estatales); ni de los gobiernos municipales; siendo estos últimos, de los que se ocupa la presente investigación.

Lo anterior podría deberse a que, se temió vulnerar la autonomía municipal consagrada en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que fue uno de los logros de mayor trascendencia que arrojó la reforma a

dicho artículo en el año de 1983; y, que ha sido sostenida en los diversos criterios jurisprudenciales en la materia.

Sin embargo, se considera que, si para los organismos constitucionalmente autónomos, que también están dotados de autonomía como su nombre lo indica, se estableció como contrapeso del considerable poder que tiene el titular de sus respectivos órganos internos de control, dadas las múltiples facultades con las que cuenta de investigar y sancionar conductas y omisiones de diversos servidores públicos; que la designación de dicho titular fuese hecha, por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados; también podría haberse establecido que, respecto a las contralorías municipales, la designación de sus titulares, fuese hecha por las dos terceras partes de las legislaturas locales, pues la independencia en la actuación de los contralores municipales, ha sido y por mucho, cuestionada por la sociedad en general.

Lo anterior tiene cabida, si partimos de que la intención real de la reforma constitucional, fue hacer frente a la corrupción; y, por tanto, debían haberse establecido contrapesos para el orden de gobierno municipal; aunque para ello, hubiera sido necesario reformar el artículo 115 constitucional.

Por otro lado, las contralorías municipales, no fueron consideradas de manera expresa en la integración del Sistema Nacional Anticorrupción, pues la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, previó su conformación sin incluir a dichas contralorías del ámbito municipal, como se observa a continuación.

“Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en

Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;

II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley...” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 136, 2018: 108).

Por su parte, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que establece la integración ya específica, tampoco señala a las contralorías municipales, como se desprende de la siguiente transcripción.

“Artículo 7. El Sistema Nacional se integra por:

I. Los integrantes del Comité Coordinador;

II. El Comité de Participación Ciudadana;

III. El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y

IV. Los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes” (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, artículo 7, 2016: 4)

Conviene señalar, que tampoco fue considerado dentro de la integración del sistema nacional de fiscalización.

“Artículo 37. El Sistema Nacional de Fiscalización tiene por objeto establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos. Son integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización:

I. La Auditoría Superior de la Federación;

- II. La Secretaría de la Función Pública;
- III. Las entidades de fiscalización superiores locales, y
- IV. Las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas” (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, artículo 37, 2016: 16)

Por tanto, la participación del ámbito municipal es en algunos casos, de manera eventual, como en tratándose del sistema de información y comunicación del sistema nacional anticorrupción y del sistema nacional de fiscalización, conforme a lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Sin embargo, deberán realizar las aportaciones respectivas a dichos Sistemas, conforme a las reformas que a las leyes orgánicas municipales se han venido realizando en diferentes estados, como en el caso de Puebla, cuya regulación, ya prevé de manera expresa, como parte de las atribuciones de la contraloría municipal, las que enseguida se transcriben.

“**Artículo 169.** El Contralor Municipal, en el ámbito de su competencia, tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

(...)

V Bis. Dar estricto cumplimiento a los lineamientos, bases, políticas, metodologías, principios, recomendaciones, requerimientos y demás instrumentos que emitan los Comités Coordinadores de los Sistemas Nacional y Estatal Anticorrupción, así como el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización;

(...)

XVI Ter. Proporcionar de manera puntual y oportuna la información relativa a las Plataformas Digital Nacional y Estatal en los términos que le sean requeridos;...”

(Ley Orgánica Municipal, artículo 169, 2018: 65-66)

Nuevas atribuciones en materia de responsabilidades administrativas, se desprenden como conferidas a las contralorías municipales, a raíz de la reforma Constitucional en materia de combate a la corrupción y de la expedición de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; principalmente, la substanciación de los nuevos procedimientos de responsabilidad que pueden instaurarse incluso en contra de particulares.

Pero, al no existir un perfil uniforme para las personas que desempeñan el cargo de contralor municipal, porque como ya fue expresado, cada estado regula en su ordenamiento orgánico municipal específico, los requisitos que deben reunirse para su ejercicio, resulta por demás cuestionable si tienen las aptitudes suficientes para llevar a cabo dichas funciones con la diligencia debida; es decir, si cuentan con el perfil profesional adecuado a las facultades conferidas, o bien, si al carecer de las mismas, se hará necesario engrosar la estructura de las contralorías municipales con funcionarios que reúnan los conocimientos necesarios en la materia, tales como abogados o contadores que además contarán con una experiencia mínima en materia de controles internos, responsabilidades, derechos humanos, etc.

Más aún, si tomamos en cuenta que ahora los procedimientos de responsabilidad administrativa, también pueden ser instaurados en contra de particulares.

Y cabe además la pregunta de que, si los contralores internos incurren en prácticas que generen responsabilidad administrativa, quién será el encargado de instaurarle a su vez, el respectivo procedimiento; lo que es de suma importancia para evitar la impunidad en estos casos; pues el encargado de ejercer el control interno, debiera ser el primero en observarlo.

Lo anterior, ya que en caso de que siguiera en el cargo no podría ser juez y parte, en caso de fuera sustituido, quien lo supliere podría instaurarle el procedimiento, pero el personal con el que cuenta para ello, guardará de alguna manera, relación con el involucrado, lo que generaría una falta de objetividad total; y en su caso, un posible conflicto de intereses.

Se ha puesto así en evidencia que, en las recientes reformas constitucionales y legales en materia de combate a la corrupción, no se establecieron los contrapesos en la designación o nombramiento de los titulares de las contralorías municipales; entre ellos, que la designación o cuando menos la ratificación del nombramiento de los titulares de las contralorías municipales fuera hecha por las dos terceras partes de las Legislaturas Locales.

Asimismo, se dejó abierta la continuidad de libre regulación de los estados, en lo relativo a las contralorías municipales, lo que genera una gran disparidad normativa en todo el país.

Se omitió también, el establecimiento de mayores requisitos (uniformes en todo el país), para las personas que lleguen a desempeñar el cargo de contralor municipal; en especial lo relativo al perfil profesional o de experiencia en el ámbito de control interno y responsabilidades administrativas.

III.2.1.5. Consecuencia de no haber sido considerada la reforma al artículo 115 constitucional

Las reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción, al no considerar una reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, trae consecuencias desfavorables en el ámbito municipal.

Entre dichas consecuencias podemos citar, el que siga existiendo un control interno deficiente de la administración, que impide a su vez estrategias de prevención tan necesarias para evitar que se incurra en conductas y omisiones contrarias al interés público; y más allá, que a pesar de haberse contemplado sanciones severas cuando se incurre en ellas, los procedimientos para hacerlas efectivas, no se encuentren lo suficientemente soportados ante la carencia de los conocimientos profesionales necesarios con los que deben contar, quienes estén al frente de las contralorías municipales; y la imposibilidad de establecer candados en los ordenamientos locales, pues podrían contravenir el contenido del artículo 115 constitucional.

CONCLUSIONES

Se estima que ningún país debiera sentir orgullo por estar inmerso en problemas relacionados con la corrupción, teniendo aspectos extraordinarios por los que la población puede sentirse alagada de pertenecer a cierto territorio.

Pero sin duda, el reconocer que los índices de percepción social sobre el particular, exigen medidas contundentes para hacer frente a la problemática presentada, es digno de resaltarse como las acciones a favor que se llevan a cabo en parte por la exigencia social, pero también por la voluntad del gobierno.

Así, son de valorarse los esfuerzos de diversos actores políticos, organizaciones no gubernamentales, instituciones educativas y sociedad; para impulsar y llevar a cabo una reforma de trascendencia para el país, en materia de combate a la corrupción.

Reconocido entonces que, han sido de tal magnitud algunos actos relacionados con hechos de corrupción del conocimiento público, que el descontento social no se hizo esperar, aun y cuando sean los menos en el servicio público, los que se apartan del actuar diligente que exige su investidura del empleo, cargo o comisión que se desempeña.

La citada reforma, constituye una de las aportaciones más importantes en los últimos tres años, pero que no puede considerarse perfecta, pues es una característica que ningún ordenamiento legal reviste.

El control interno, fue considerado en la reforma señalada, reconociéndose así, como la herramienta de mayor eficacia para la prevención de conductas irregulares.

No obstante, se estima que aspectos relevantes sobre el particular y por cuanto hace a los gobiernos municipales, no fueron considerados en la reforma, y que se han identificado en la presente investigación; tales como:

1. La falta de contrapesos en la designación o nombramiento de los titulares de las contralorías municipales;
2. La disparidad en cuanto a los ordenamientos legales que prevén la figura de dichas contralorías; así como,
3. La necesidad de establecer mayores requisitos (uniformes en todo el país), para las personas que lleguen a desempeñar un cargo de magnitud tal, como la del contralor municipal.

La investigación fue realizada, no sólo desde una perspectiva crítica, sino propositiva, pues se estima que constituye una oportunidad para dar continuidad al impulso de reformas adicionales que abonen al combate a la corrupción, sin que ello implique lacerar instituciones o figuras constitucionales funcionales como el municipio y la autonomía del que se encuentra dotado.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Ackerman, S. (2001). *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencia y reforma*. México: Siglo XXI de España Editores.

Andrade M. (2015). *El Sistema Nacional Anticorrupción*. Auditoría Superior del Estado de Puebla (Presidencia). Día internacional contra la corrupción. Conferencia llevada a cabo en Puebla, México.

Auditoría Superior de la Federación (2017), Sistema Nacional de Fiscalización. Consultado el 27 de octubre de 2017, de http://www.asf.gob.mx/Section/117_Sistema_Nacional_de_Fiscalizacion.

Auditoría Superior de la Federación y Secretaría de la Función Pública (2014). *Marco Integrado de Control Interno para el sector público*. Consultado el 29 de octubre de 2017, de http://www.asf.gob.mx/uploads/176_Marco_Integrado_de_Control/Marco_Integrado_de_Cont_Int_leyen.pdf.

Bautista O. D. (2015). *Ética pública frente a la corrupción. Instrumentos éticos de aplicación práctica*. Consultado el 28 de octubre de 2017, de iapem.mx/Libros/ETICA-Y-CORRUPCION.pdf.

Código Municipal de Aguascalientes (2017). *Artículos 94, cuarto párrafo, 99, fracciones I, XV y XVII, 164, 169 y 170*. Consultado el 4 de noviembre de 2017, de http://www.aguascalientes.gob.mx/segob/proteccioncivil/marco/codigompa_lags.pdf.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017). *Artículo 113, primer párrafo*. Consultado el 5 de noviembre de 2017, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf.

Contraloría General de la República de Perú (2015). *Control. Boletín Institucional*. Consultado el 25 de octubre de 2017, de www.CONTRALORIA.GOB.PE.

Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (2016). Consultado el 3 de noviembre de 2017, de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445046&fecha=18/07/2016.

Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (2016). Consultado el 3 de noviembre de 2017, de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción (2015). Consultado el 2 de noviembre de 2017, de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015&print=true.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción (2016). Consultado el 3 de noviembre de 2017, de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445043&fecha=18/07/2016.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (2016). Consultado el 3 de noviembre de 2017, de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445050&fecha=18/07/2016.

Decreto por el que se reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en Materia de Control Interno del Ejecutivo Federal (2016). Consultado el 3 de noviembre de 2017, de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445044&fecha=18/07/2016.

- Gómez M.** (2016). *Marco Integrado de Control Interno para Municipios*. Centro de Consultoría, Auditoría y Desarrollo Profesional. S.C. (Presidencia). Capacitación para municipios. Exposición llevada a cabo en Querétaro, México, consultada el 30 de octubre de 2017, de <http://www.esfe-qro.gob.mx/ponencias/2016/Queretaro1304FINAL.pdf>.
- Gutiérrez S. E.** (1983). *Las reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Universidad Nacional Autónoma de México. Seminario para la Formación de Capacitadores Municipales. Ponencia llevada a cabo en Guadalajara, Jalisco. Consultada el 30 de octubre de 2017, de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/12/trb/trb3.pdf>.
- Honorable Ayuntamiento de Aguascalientes** (2017). Dependencias. Contraloría Municipal. Función. Consultada el 4 de noviembre de 2017, de <http://www.ags.gob.mx/cont.aspx?p=865>.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales ICEFI** (2015) *Informe de investigación de la Confederación Internacional OXFAM. La corrupción, sus caminos, su impacto en la sociedad y una agenda para su eliminación*. Consultado el 30 de noviembre de 2017, de https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/ints._la_corrupcion._sus_caminos_su_impacto_en_la_sociedad_y_una_agend.pdf.
- Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.** (2016) *Índice de percepción de la corrupción 2016 vía Transparencia Internacional*. Consultado el 26 de octubre de 2017, de http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/45206indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2016-via-transparencia-internacional/.
- Lanz, J. T.** (1993) *La contraloría y el control interno en México. Antecedentes históricos y legislativos* Consultado el 26 de octubre de 2017, de http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/0FDAF26B25FAF82E0

5257EF5006DFABB/\$FIE/LA_CONTRALORIA_Y_EL_CONTROL_INTERNO_EN_MEXICO.pdf.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (2016). *Título Primero. Disposiciones Generales, Capítulo I. Objeto de la Ley, Artículo 3, fracción XII y Artículo 6, primer párrafo.* Consultado el 5 de noviembre de 2017, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>.

Ley Orgánica Municipal (2016). *Artículos 136, 168 y 169, fracciones I, IV, V, V Bis, V Ter, XVI Ter y XX.* Consultado el 4 de noviembre de 2017, de file:///C:/Documents%20and%20Settings/Claudia/Mis%20documentos/Downloads/ley_organica_municipal_16032016.pdf.

López J. L. (2006), *Incidencias del derecho romano y el calpulli azteca en el municipalismo mexicano.* Consultado el 3 de noviembre de 2017, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1855/21.pdf>.

Martínez, M. (2014). *Corrupción, compromiso olvidado.* Reforma Revista R. Consultado el 29 de septiembre de 2017, de www.reforma.com.

Moya M. (1978). *Temas Constitucionales.* México: Ed. UNAM.

Municipios de México (2017). Consultado el 5 de noviembre de 2017, de <http://www.municipios.mx/>.

Notimex (2012), *Presentan en el Senado iniciativa anticorrupción de EPN.* Aristegui Noticias. Consultado el 1 de noviembre de 2017, de <http://aristeginoticias.com/1511/mexico/presentan-en-el-senado-iniciativa-anticorrupcion-de-epn/>.

Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores INTOSAI (2011), citado por Serrano, J.A. (2016). *El Control Interno de la Administración Pública. ¿Elemento de Estancamiento o de desarrollo organizacional?* Consultado el 25 de

octubre de 2017, de http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/UEC/prods/EL%20CONTROL&20INTERNO20DE%20LA%20ADMINISTRACION%20PUBLICA.pdf.

Pacto por México (2012). *¿Quiénes somos?, ¿Cómo se logró?, Acuerdos.* Consultado el 31 de octubre de 2017, de <http://pactopormexico.org/>.

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2000). *Sentencia de la Controversia Constitucional 27/2000.* Consultado el 30 de octubre de 2017, de <http://207.249.17.176/Transparencia/Epocas/Pleno/Novena%20época/2000/2700.pdf>.

Portal, J.M. (2014), citado por Gómez, M. (2016). Centro de Consultoría, Auditoría y *Alocución con motivo de la Reunión de Análisis de los Resultados de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2014.* Desarrollo Profesional, S.C. (Presidencia). Marco integrado de control interno para municipios. Exposición llevada a cabo en Querétaro, México. Consultada el 30 de octubre de 2017, de [http://www.esfeqro.gob.mx/ponencias/2016/Queretaro 1304FINAL.pdf](http://www.esfeqro.gob.mx/ponencias/2016/Queretaro%201304FINAL.pdf).

Presidencia de la República (2016). *Sistema Nacional Anticorrupción. El gobierno de la República reafirma su compromiso con la prevención y el combate a la corrupción, la transparencia y rendición de cuentas.* Consultado el 3 de noviembre de 2017, de <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/sistema-nacional-anticorrupcion?idiom=es>.

Puebla Capital (2017). *Contraloría Municipal. Obligaciones de Transparencia, Organigrama.* Consultado el 4 de noviembre de 2017, de <http://www.pueblacapital.gob.mx/organigrama/contraloria/>.

Quintana, C. F. (2001). *Derecho Municipal*, (5ª ed.), México: Ed. Porrúa.

Ramírez, R. (1984). *El régimen constitucional sobre la responsabilidad de los servidores públicos y las consecuencias en el orden jurídico de los estados de la federación.*

Consultado el 23 de noviembre de 2017, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/477/22.pdf>.

Reta, C. (2017). *Consideraciones sobre corrupción y corrupción administrativa*. Consultado el 26 de octubre de 2017, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4315/11.pdf>.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII (2000). *Tesis P./J. 71/2000*. Consultado el 29 de octubre de 2017, de <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/1000/1000471.pdf>.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII (2001). *Tesis P./J. 56/2001*. Consultado el 30 de octubre de 2017, de <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e1000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=56%2F2001>.

Semo, E. (1979), citado por el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado (2001). *El municipio mexicano*. México: Ed. Era.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2016). *Sentencia dictada en la Controversia Constitucional 56/2016*. Consultada el 6 de noviembre de 2017, de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5455810 &fecha=06/10/2016.

Transparencia Mexicana (2017). *Análisis de los sistemas locales anticorrupción al cierre del plazo constitucional*. Consultado el 5 de noviembre de 2017, de <https://www.tm.org.mx/monitoreosla3/>.

Vargas, J. (2016). *Acuerdo del Subsecretario de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas, en ausencia del Secretario de la Función Pública, por el que se emiten las disposiciones y el manual administrativo de aplicación general en materia de control interno*. Consultado el 24 de octubre de 2017, de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5459569&fecha=03/11/2016.

Anexos

Anexo 1

158

DIARIO OFICIAL

En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del Presidente de la República; pues en tal caso, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.

Art. 110.- No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que conforme a la ley se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Durante el tiempo que se iniciare cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.

Art. 111.- De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados.

Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de oír al acusado y de practicar las diligencias que estime convenientes, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración o inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determinare la ley.

Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella. En los casos de este artículo y en los del anterior, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables.

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados, los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará una Comisión de su seno, para que sostenga ante aquél la acusación de que se trate.

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

Art. 112.- Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto.

Art. 113.- La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después.

Art. 114.- En demandas del orden civil, no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

TÍTULO QUINTO.

DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION.

Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada Municipio será 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, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.

III.- Los Municipios serán 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. Los Gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los Gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser Gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.

Art. 116.- Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión.

Art. 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso:

I.- Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras.

II.- Expedir patentes de corso ni de represalias.

III.- Acuarar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.

IV.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

V.- Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI.- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

VII.- Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos (*sic*) o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

VIII.- Emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos de otras naciones, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

Art. 118.- Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I.- Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

II.- Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.

III.- Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En éstos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

Art. 119.- Cada Estado tiene obligación de entregar sin demora los criminales de otro Estado o del extranjero, a las autoridades que lo reclamen.

En estos casos, el auto del Juez que mande cumplir la requisitoria de extradición, será bastante para motivar la detención por un mes, si se tratara de extradición entre los Estados, y por dos meses cuando fuere internacional.

Art. 120.- Los Gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.

Art. 121.- En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la

manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

I.- Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio, y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.

II.- Los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la ley del lugar de su ubicación.

III.- Las sentencias pronunciadas por los tribunales de un Estado sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otro Estado, sólo tendrán fuerza ejecutoria en éste, cuando así lo dispongan sus propias leyes.

Las sentencias sobre derechos personales sólo serán ejecutadas en otro Estado, cuando la persona condenada se haya sometido expresamente o por razón de domicilio, a la justicia que las pronunció, y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir al juicio.

IV.- Los actos del estado civil ajustados a las leyes de un Estado, tendrán validez en los otros.

V.- Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado, con sujeción a sus leyes, serán (*sic*) respetados en los otros.

Art. 122.- Los Poderes de la Unión, tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida.

TÍTULO SEXTO.
DEL TRABAJO Y DE LA PREVISION SOCIAL.

Art. 123.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las

bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo:

I.- La duración de la jornada máxima será de ocho horas.

II.- La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de diez y seis años. Queda también prohibido a unas y otros el trabajo nocturno industrial; y en los establecimientos comerciales no podrán trabajar después de diez de la noche.

III.- Los jóvenes mayores de doce años y menores diez y seis, tendrán como jornada máxima la de seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato.

IV.- Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos.

V.- Las mujeres durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto disfrutará forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por su contrato. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos.

VI.- El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador será el que se considere suficiente, atendiendo las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades, que será regulada como indica la fracción IX.

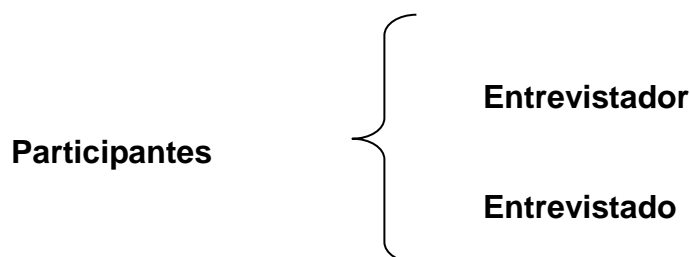
VII.- Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.

VIII.- El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento.

IX.- La fijación del tipo de salario mínimo y de la participación en las utilidades a que se refiere la fracción VI, se hará por comisiones especiales que se formarán en

Anexo 2

Entrevista realizada en fecha 30 de octubre de 2017 a un servidor público de una Contraloría Municipal de la entidad, quien solicitó la omisión de sus datos de identificación, con excepción de su primer apellido.



Entrevistador: Buena tarde, gracias por acceder a participar en la presente entrevista relacionada con el control interno municipal, para una investigación de tesina.

Entrevistado: Por el contrario, gracias por considerarme como parte de ella, y haberme seleccionado de entre los funcionarios que laboramos en alguna de las 217 contralorías municipales del Estado.

Entrevistador: ¿Me podría comentar con sus propias palabras, el concepto de control interno?

Entrevistado: Claro, yo entiendo el control interno, como un proceso que engloba actividades de supervisión y verificación de los aspectos financieros, normativos, cuantitativo y cualitativos al interior de una empresa o institución pública.

Entrevistador: En el ayuntamiento en el que usted labora ¿se tienen implementadas medidas para llevar a cabo un adecuado control interno?

Entrevistado: Mira, yo llevo laborando en la contraloría municipal, más de diez años, me ha tocado la transición de tres administraciones; y, te puedo decir que cuando ingresé no existían medidas o mecanismos de control interno, ni siquiera se hablaba al

respecto, pues se consideraba que era una cuestión que exclusivamente correspondía a la contraloría, con el tiempo se fue concientizando en el hecho de que el control interno debe estar implementado en el Ayuntamiento, así como en sus dependencias y entidades, en parte gracias a la labor de capacitación de las entidades fiscalizadoras externas; y así, se fue estableciendo de manera ordenada un esquema de control con organogramas, perfiles de puesto, normatividad aplicable, servicio civil de carrera, registros sobre las entregas recepción, códigos de ética y de conducta, etc.

Entrevistador: Actualmente ¿tienes conocimiento de las recientes reformas en el combate a la corrupción tanto a nivel nacional como estatal?

Entrevistado: Por supuesto, por iniciativa propia y por instrucciones de los integrantes del Ayuntamiento, se ha dado un puntual seguimiento a las reformas que refiere, desde las realizadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como a la Constitución de Puebla y leyes locales, entre ellas, la Ley Orgánica Municipal.

Entrevistador: ¿Qué opinión te merecen las reformas señaladas?, ¿crees que son eficaces realmente para abatir la corrupción?

Entrevistado: Me parece que la reforma es fundamental para un cambio radical en el país; que si bien, no lograrán eliminar del todo la corrupción, sí aminorarán en gran medida que se incurra en prácticas que puedan encuadrarse en dicha figura, o cuando menos que estas últimas queden impunes. Sin embargo, considero que la reforma requiere de muchos años de aplicación para determinar su nivel de efectividad.

Entrevistador: ¿Qué papel consideras que juegan los órganos internos de control municipal en los nuevos esquemas contra la corrupción?

Entrevistado: Pues su papel es primordial, ya que a nivel interno se puede poner énfasis en la prevención, pero también considero que muchas funciones de nueva

incorporación en materia de responsabilidades administrativas, requieren de una gran especialización profesional para llevarlas a cabo, de lo contrario nosotros mismos podríamos incurrir en alguna de ellas. Por otro lado, debo ser honesto en señalar que no me ha quedado muy claro, la intervención que tendrán las contralorías municipales dentro de los Sistemas Nacional Anticorrupción y Sistema Nacional de Fiscalización, y si ésta será directa o a través de los Sistemas Locales Anticorrupción.

Entrevistador: En su lugar de trabajo ¿ya se implementó el Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público?

Entrevistado: Sí, ya está implementado.

Entrevistador: Le agradezco enormemente su disposición en el desarrollo de esta entrevista.

Entrevistado: Fue un placer.

Fuente: Entrevista a Ramírez, 10 de noviembre de 2017