



Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
División de Estudios de Posgrado

Tesis

**La Contraloría Municipal de Morelia, Michoacán: entre la
rendición de cuentas y la incertidumbre en su plan de
trabajo anual**

**que para obtener el grado de
Maestro en Derecho
con opción en Derecho Administrativo**

**presenta
Jorge Enrique Pérez Solís**

**Director de Tesis:
Dr. Carlos Salvador Rodríguez Camarena**

Morelia, Michoacán, noviembre de 2024



Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
División de Estudios de Posgrado

Tesis

**La Contraloría Municipal de Morelia, Michoacán: entre la
rendición de cuentas y la incertidumbre en su plan de
trabajo anual**

**que para obtener el grado de
Maestro en Derecho
con opción en Derecho Administrativo**

**Presenta
Jorge Enrique Pérez Solís**

**Director de Tesis:
Dr. Carlos Salvador Rodríguez Camarena**

Morelia, Michoacán, noviembre de 2024

Dedicatoria

A mis padres Carolina y Artemio, por el apoyo incondicional, nada sería posible sin ellos.

A mi familia, hermanos Néstor y Montserrat Pérez.

A Victoria, Emiliano y Darío.

Agradecimientos

Al Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT) por que, sin su apoyo, no me hubiera sido posible estudiar una maestría y acceder al desarrollo académico.

A la Universidad Michoacana de San Nicolas de Hidalgo, es especial a la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y su División de Estudios de Posgrado, por permitirme estudiar en mi alma mater.

A mi Director de Tesis: Dr. Carlos Salvador Rodríguez Camarena por su apoyo, recomendaciones y observaciones, por ayudarme a desarrollar el tema, sin su experiencia y comentarios no hubiera sido posible concluir la presente tesis.

A mis profesores de la Maestría, en especial a la Dra. Emilia Ramos Valencia, Dra. Martha Ochoa León y Dr. Salvador Sandoval Rodríguez, por sus enseñanzas y consejos para mejorar mi tema de tesis.

Índice

Resumen	7
Abstract	8
Introducción.....	9

Capítulo 1

Actuación de la Contraloría Municipal de Morelia

1.1. Consideraciones preliminares sobre la Administración Pública.	11
1.2. Gobierno y gobierno municipal	21
1.3. Generalidades del Ayuntamiento de Morelia.	25
1.4. Panorama actual de la Contraloría Municipal de Morelia.	28
1.5. Certidumbre en la actuación de la Contraloría.	32
1.6. Actuación administrativa del órgano interno de control.	33
1.7. El plan de trabajo de una contraloría municipal.	35
1.8. Reflexiones capitulares.	36

Capítulo 2

Marco jurídico de actuación de la Contraloría Municipal de Morelia

2.1. Consideraciones preliminares. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Constitución de Michoacán	38
2.2. Atribuciones y obligaciones de la Contraloría Municipal en leyes estatales.....	47
2.3. El órgano interno de control Municipal en la Ley de Responsabilidades	

<i>Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo</i>	54
2.4. <i>Reglamento de la contraloría y normativa municipal</i>	58
2.5. <i>Reflexiones capitulares</i>	67

Capítulo 3

La incertidumbre en el diseño y ejecución del Plan de Trabajo de la Contraloría Municipal

3.1. <i>Consideraciones preliminares. Diseño del plan de trabajo</i>	70
3.2. <i>Análisis del Plan de Trabajo de la Contraloría</i>	73
3.3. <i>Resultados los Planes de trabajo (2021, 2022, 2023). Problemática del plan anual de trabajo</i>	82
3.4. <i>La ética de los servidores públicos</i>	90
3.5. <i>Incertidumbre en la ejecución del plan anual de trabajo</i>	94
3.6. <i>Reflexiones capitulares</i>	101

Capítulo 4

Fortalecimiento de la contraloría municipal de Morelia

4.1. <i>Consideraciones preliminares</i>	104
4.2. <i>Autonomía técnica y de gestión</i>	105
4.3. <i>Designación de contralor. Modelo del Estado de Guanajuato</i>	114
4.4. <i>Seguridad de permanencia laboral al interior de la contraloría</i>	124
4.5. <i>Capacitación constante del personal</i>	132
4.6. <i>Órgano de participación ciudadana</i>	135
4.7. <i>Reflexiones finales</i>	146
Conclusiones.....	149
Referencias.....	150
Anexos.....	162

Resumen

La investigación analiza la actuación de la Contraloría Municipal de Morelia, especialmente en relación a su plan de trabajo anual. Se enfatiza la importancia de la rendición de cuentas en la administración pública, un proceso en el cual la Contraloría juega un rol fundamental. La Constitución Mexicana exige que los recursos públicos se administren con transparencia y honradez, lo que justifica la existencia de un ente que supervise este proceso.

En el trabajo se explica que la Contraloría Municipal, como órgano interno de control, se encarga de supervisar las actividades de las dependencias y entidades municipales, enfocándose en el gasto público. Se examina el marco jurídico de la Contraloría Municipal. Se analizan las leyes estatales marco que le otorgan atribuciones, especialmente la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo. Se detalla cómo estas leyes establecen las funciones de la Contraloría en áreas como el control del presupuesto, la supervisión de obras públicas y la investigación de faltas administrativas.

El análisis y diagnóstico principal se centran en la incertidumbre en el diseño, ejecución y resultados del plan de trabajo de la Contraloría. Se argumenta que, si bien la Ley Orgánica Municipal exige la elaboración de un plan anual de trabajo, no especifica su contenido, lo que deja un amplio margen de discrecionalidad. Además, se señala que la aprobación del plan por parte del Ayuntamiento, y la dependencia del presupuesto asignado por este, pueden limitar la autonomía de la Contraloría.

El análisis de los planes de trabajo de 2021, 2022 y 2023 revela la inclusión de actividades administrativas rutinarias como metas, lo que cuestiona la efectividad del plan para lograr un verdadero control. El análisis también aborda la influencia de factores políticos e intereses particulares como elementos que pueden afectar la ejecución del plan y la obtención de resultados confiables.

Palabras clave: contraloría municipal, control interno, rendición de cuentas, autonomía técnica y de gestión, plan de trabajo anual.

Abstract

The research analyzes the performance of the Municipal Comptroller of Morelia, especially in relation to its annual work plan. The importance of accountability in public administration is emphasized, a process in which the Comptroller plays a fundamental role. The Mexican Constitution requires that public resources be managed with transparency and honesty, which justifies the existence of an entity that supervises this process.

The work explains that the Municipal Comptroller, as an internal control body, is responsible for supervising the activities of municipal agencies and entities, focusing on public spending. The legal framework of the Municipal Comptroller is examined. The state framework laws that grant it powers are analyzed, especially the Organic Municipal Law of the State of Michoacán de Ocampo. It details how these laws establish the functions of the Comptroller in areas such as budget control, supervision of public works and investigation of administrative faults.

The main analysis and diagnosis focus on the uncertainty in the design, execution and results of the Comptroller's work plan. It is argued that, although the Municipal Organic Law requires the preparation of an annual work plan, it does not specify its content, which leaves a wide margin of discretion. In addition, it is noted that the approval of the plan by the City Council, and the dependence on the budget allocated by it, may limit the autonomy of the Comptroller's Office.

The analysis of the work plans for 2021, 2022 and 2023 reveals the inclusion of routine administrative activities as goals, which questions the effectiveness of the plan to achieve true control. The analysis also addresses the influence of political factors and particular interests as elements that may affect the execution of the plan and the obtaining of reliable results.

Keywords: municipal comptroller, internal control, accountability, technical and management autonomy, annual work plan.

Introducción

¿Por qué son importantes las contralorías? Las contralorías en general son las áreas dentro de la Administración Pública que se encargan del control interno, la evaluación municipal, el desarrollo administrativo y todas aquellas acciones tendientes a la rendición de cuentas.

Es por eso que su actuación debe contar con la certeza y confiabilidad derivado de la importante tarea que lleva a cabo. Al analizar la actualidad de la contraloría municipal del Municipio de Morelia se identificó una problemática en su actuación la cual surge desde el diseño de su plan de trabajo.

La dependencia jerárquica al presidente municipal y la intervención de actores externos limitan la autonomía técnica y de gestión. El plan de trabajo anual de la contraloría municipal se ve sometido a autorización del Ayuntamiento por lo que se ve influenciado por los integrantes del Cabildo, que trae como consecuencia que ejerza sus acciones de forma dependiente de las instrucciones, planes y líneas de acción de actores externos.

Entonces surge la cuestión ¿De qué forma se podría otorgar certidumbre al diseño y ejecución del plan de trabajo anual de la contraloría municipal? Para responder la pregunta, primero se conceptualizó la actuación de la contraloría municipal de Morelia; se analizaron sus antecedentes, principales funciones, su actualidad y el papel que desarrolla como dependencia de la Administración Pública Municipal de Morelia.

Posteriormente el análisis se centra en su marco normativo, partiendo de la obligación constitucional de ejercer los recursos públicos con eficiencia, eficacia, transparencia, honradez y economía y particularizando en las atribuciones que le son conferidas en la normativa estatal y municipal.

En el capítulo 3, se analiza a profundidad el desarrollo de la problemática que genera la incertidumbre en la actuación del órgano interno de control municipal, sobre la base de la revisión de los planes de trabajo anuales 2021, 2022 y 2023 así como los informes de actividades de los mismos años. Esto permitió determinar si las actividades programadas y los resultados obtenidos aportan información que

genere certeza a la actuación del órgano interno de control.

De igual forma, se examinaron la intervención de factores políticos y actores externos que inciden en la problemática de incertidumbre expuesta. Además, que se estudia cómo es posible vulnerar la autonomía que le es delegada en la normativa municipal, por lo que se examinó en particular de qué forma la contraloría municipal ejerce la autonomía técnica y de gestión.

Una vez que se contó con el panorama integral y actual de la contraloría municipal, en el último capítulo se dio respuesta a la pregunta que deriva la presente investigación.

En la investigación se utilizó principalmente el método deductivo. Se partió de conocimientos generales para llegar a conocimientos en concreto, analizando las generalidades de la contraloría municipal de Morelia y de la Administración Pública Municipal para posteriormente enfatizar en las particularidades del órgano interno de control.

De igual forma se utilizó la investigación con enfoque cualitativo basada en una técnica descriptiva documental pues se analizaron diversos textos relacionados con antecedentes y naturaleza de las contralorías municipales.

También se hizo uso del método comparativo con el objeto de obtener información de otros Estados de la República con procesos similares, determinar la forma en que los realizan para identificar si aportaban a la investigación.

Capítulo 1

Actuación de la Contraloría Municipal de Morelia

SUMARIO: 1.1. *Consideraciones preliminares sobre la Administración Pública.* 1.2. *Gobierno y gobierno municipal.* 1.3. *Generalidades del Ayuntamiento de Morelia.* 1.4. *Panorama actual de la Contraloría Municipal de Morelia.* 1.5. *Certidumbre en la actuación de la Contraloría.* 1.6. *Actuación administrativa del órgano interno de control.* 1.7. *El plan de trabajo de una controlaría municipal.* 1.8. *Reflexiones capitulares.*

1.1. Consideraciones preliminares sobre la administración pública

Para conceptualizar los antecedentes y actualidad de los órganos interno de control en México, es necesario, analizar algunas definiciones que se relacionan directamente con el contexto en que se desenvuelven, como la administración pública, los distintos tipos de control, el poder, y el Municipio. Esto, con el objetivo de dilucidar el panorama, de manera general, en donde se encuentra las contralorías en general para posteriormente analizar las funciones específicas que realizan las contralorías municipales.

1.1.1. Administración pública

Para abordar las generalidades de la Contraloría Municipal, primero se debe entender lo que es la administración pública. Jaime Espejel Mena nos define “la administración pública en el Estado ... es una institución del Estado. Se ejerce como centro del poder y participa en la organización de las clases dominantes” (2014, p.144).

Al respecto, conviene destacar la idea que la administración se ejerce como centro del poder y sobre la organización de clases dominantes. La idea de Espejel, parte desde una idea capitalista; sin embargo, se puede concluir que la administración ayuda a la división de poderes.

Ahora bien, Piero Rojas la define como

La administración pública es un instrumento para alcanzar un desarrollo social y económico sostenido, pero también debe entenderse como un camino para lograr que los avances que se generan en el Estado puedan llegar también a las masas poblacionales y que la distribución favorezca también a los que más lo necesitan y no solo a los que más tienen (2015, p.194).

Desde el punto de vista de Rojas, la administración puede ser concebida como una herramienta para impulsar el desarrollo social y económico de un Estado. Su postura se inclina más a una idea de que la administración, hablando de administración pública, debe satisfacer necesidades generales de la población. De igual forma, Fernández refiere que la administración pública es

el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público trata de lograr los fines del Estado (2022, p. 64).

Es así, que la administración pública lo que busca es distribuir las funciones de los poderes, porque los poderes públicos son parte de una administración pública general.

De esta forma es importante distinguir que la administración pública se divide, al igual que las esferas de gobierno, en federal, estatal y municipal. Para efectos del presente tema, se enfatizará en la administración municipal. Ahora bien, aunque estas tres esferas tienen similitudes también cuentan con diferencias significativas. Entre las que encontramos como similitudes, es que el poder ejecutivo recae en una sola persona, en el caso del ámbito federal en el presidente de la República, las

entidades federativas, encontramos la figura de Gobernador, y en los municipios al alcalde o presidente municipal. Otra similitud que se presenta es que en los tres ámbitos encontramos como formas de administración a la centralizada, desconcentrada y descentralizada o paraestatal.

Respecto a esta similitud conviene diferenciar a cada una. Con relación a la administración centralizada, Fernández, nos refiere que

Promueve, en el ámbito de la administración pública, la uniformidad tanto en la aplicación de las leyes como en la prestación de los servicios... predica reunir en su centro, la decisión de las actividades del Estado, de la Administración pública o de cualquier organización (2016, p. 94).

Generalmente esta centralización se deposita en una sola persona que concentra la representación de las actividades de la administración pública. De esta forma, las Secretarías que conocemos, independientemente de su ámbito, pertenecen a la administración centralizada, como la Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o Secretaría de la Defensa Nacional, a nivel federal que dependen del representante del ejecutivo federal, es decir del presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese tenor, en las entidades federativas y los municipios encontramos que la situación mencionada, es la misma, ya que la concentración de los entes públicos, se encuentran dentro de esta forma de administración, fungiendo como áreas auxiliares del gobernador o del alcalde.

Por parte de la administración centralizada surgen los denominados órganos desconcentrados, los cuales se crean a través de leyes, decretos, reglamentos interiores y acuerdos, sin que exista disposición jurídica que especifique el instrumento para su creación (Fernández, 2016, p. 120).

La característica de estos órganos es que dependen de alguna de las Secretarías de Estado. Un ejemplo, a nivel municipal, en el caso de Morelia, es el Sistema Municipal de Desarrollo Integral de la Familia (SMDIF), que pertenece a la Presidencia Municipal (Ayuntamiento Constitucional de Morelia [Ayuntamiento], 2021).

Por último, la administración descentralizada, conformada por los denominados organismos públicos descentralizados o entidades, en cualquier ámbito, Nava Negrete, refiere que son creadas por ley o decreto con personalidad jurídica y patrimonio propios que tienen a su cargo servicios y actividades públicas y están sujetas a la intervención y control del Estado, así como un régimen jurídico de derecho público. (2011, p.10).

La principal característica de los descentralizados, es que cuentan con personalidad y patrimonio propios, es decir, que tienen cierta autonomía respecto a la administración centralizada, y si bien, forman parte de una administración general, estas, obtienen sus propios ingresos y cumplen con disposiciones sobre todo contables y presupuestables específicas.

Señaladas, algunas de las similitudes entre los ámbitos de gobierno, debemos mencionar algunas de las diferencias que existen entre las mismas. Consideramos que la principal es la representación de los poderes en cada uno de ellos, mientras que, a nivel federal, encontramos al ejecutivo depositado en el presidente de la República, al legislativo en el Congreso de la Unión, y al judicial en la Suprema Corte de Justicia, Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos CPEUM], 1917/2024).

En las entidades federativas observamos la misma división de poderes, pero en el ámbito local son depositados en el Gobernador del Estado, en un Congreso Estatal, y en un Supremo Tribunal de Justicia. (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo [CPELSMO] (1918/2022).

Existe una diferencia en el ámbito municipal, en donde el ejecutivo se deposita en el presidente Municipal; sin embargo, el legislativo y el judicial, no cuentan con un depositario en particular, es aquí, donde podemos mencionar la figura del cabildo, el cual funge como una especie de congreso municipal. El marco jurídico local lo define como la reunión plenaria formal de las y los integrantes del Ayuntamiento (Ayuntamiento de Morelia, 2021). Esta reunión plenaria está conformada por el presidente Municipal, síndico y los regidores; dentro de sus principales funciones está aprobar la normatividad municipal, que se conforma por

reglamentos, lineamiento y manuales.

Como señalamos, existe la administración pública federal, estatal y municipal, pero nos enfocaremos en la última. La CPELMO, distingue los ámbitos estatal y municipal y delimita actuaciones en ambos niveles. Morales y Gómez refiere que:

los estados intervienen en las competencias de los municipios, la federación en la de los estados y un municipio en las del otro. Esto se deriva por la falta de capacidad en el ejercicio de sus facultades o por abusos de poder” (2009, p. 246).

Al respecto podemos analizar la cita y referir que, aún y cuando las constituciones estatales establecen las competencias del Gobierno Estatal y Municipal, esas competencias convergen en varios ámbitos. Por ejemplo, el Gobierno del Estado recibe las aportaciones federales y las distribuye a los municipios, por lo que estos últimos están sujetos a la consideración del gobierno estatal.

1.1.2. *Control*

Antes de adentrarnos al análisis de las contralorías municipales, debemos analizar de donde provienen. En un primer estudio, se debe analizar la palabra control. Para Márquez, es

... la actividad de carácter registral o técnica encomendada a una función pública, [a] un ente administrativo estatal o a un empleado público, por el orden jurídico, que se dirige a revisar la adecuación y legalidad de los actos encomendados a los diversos órganos del poder público, con la obligación de pronunciarse sobre ellos. (2002, p. 22)

De acuerdo a Palomar de Miguel, también se entiende como control “la intervención, inspección, fiscalización, comprobación de que todo esté en regla” (1981, citado en Sandoval, 2021, p. 63).

Es así como de la palabra control, puede dar indicio de la actividad que realizada por las contralorías. Al referirnos a control, de manera inmediata lo relacionamos con distintas palabras, como vigilancia, supervisión, revisión, por mencionar algunas. Estos conceptos tienen que ver con las actividades que realizan los entes públicos que se encargan del control dentro de la administración pública; de ahí la importancia del control dentro de la administración, o como Méndez, establece “el control resulta fundamental para evaluar la gestión gubernamental y el uso de los recursos públicos” (2020).

Dentro del control, encontramos que existen distintas variaciones al respecto, pero para efectos de la presente investigación, mencionaremos lo que es el control administrativo. Para esto, Márquez nos dice que es

la función realizada por órganos formal y materialmente administrativos, que consiste en el uso de los medios jurídicos para anular o rectificar la gestión pública ilegal o ineficaz, a través de medios técnicos denominados “procedimientos administrativos”, que son controles administrativos propiamente dichos, auditorías y procesos de determinación de la legalidad de los actos de las autoridades administrativas. (2022, p.27).

Esta definición nos ofrece el objetivo que se pretende al implementar actividades de control, pero ubicándolas dentro del campo de la administración pública, que se exteriorizan a través de procedimientos administrativos, como lo son las auditorías, los procedimientos de responsabilidades, verificaciones y revisiones al gasto público.

Dentro del control administrativo, encontramos el control interno y externo. El control externo es

el conjunto de procedimientos, medidas y métodos coordinados aplicados por el Organismo Superior de Control y por las sociedades o firmas privadas de auditoría debidamente designadas y contratadas a través de técnicas modernas de auditoría, con el fin de: 1) verificar, evaluar y dar fe sobre la situación financiera, los resultados de las operaciones, el cumplimiento con las disposiciones legales y el logro de las

metas y objetivos programados con el máximo grado de eficiencia, efectividad y economía en la utilización y salvaguardia de los recursos humanos, materiales y financieros, 2) hacer recomendaciones para mejorar las operaciones, actividades y transacciones que se consideren necesarias. (Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras, 1981, p. 84)

Por su parte el control interno es

el proceso efectuado por el Titular, 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 la corrupción (Auditoría Superior de la Federación, 2014, p. 8).

De esta forma, podemos observar que si bien tanto el control externo, como interno, son procesos que buscan principalmente salvaguardar el uso de los recursos públicos, también los dos tipos de control mencionados buscan verificar el cumplimiento de las metas planteadas, y prevenir actos o actividades que atenden contra las disposiciones normativas. La diferencia entre ambas radica en la forma de realizar las actividades de control y los entes que las realizan.

En ese orden de ideas, también se considera que el control externo, se realiza una vez ejercidos el gasto público, mientras que el control interno se puede realizar previamente como medida preventiva o de autocontrol, al momento de la asignación, durante la ejecución y al finalizar el mismo. (Méndez, 2019, p. 329)

Como mencionamos, otra característica distintiva del control externo e interno es el ente que la lleva a cabo; mientras que la externa es realizada por entes ajenos, que no dependen jerárquicamente de ningún otro ente público, el control interno se realiza dentro de la misma administración, y el ente que la lleva a cabo se encuentra dentro del organigrama de la administración que se revisa y depende jerárquicamente de quien le instruya la actividad de control.

En el caso de las contralorías municipales, se les atribuyen las funciones de control interno, entendiéndose como el “conjunto de políticas y procedimientos que

establece una institución para obtener una razonable seguridad de que alcanzará los fines que se ha propuesto” (Márquez, 2005, p. 32).

Al respecto, consideramos que la definición que ofrece Márquez sintetiza, de manera general, la actividad de control interno que realizan las contralorías municipales, puesto que señala que la finalidad del control interno es obtener seguridad en los fines planteados. Como mencionamos con anterioridad, esto lo realiza a través de acciones de control que permitan salvaguardar el ejercicio de los recursos públicos.

Si bien es cierto que, al mencionar a la revisión, inspección o verificación de los recursos públicos, se podría creer que nos referimos únicamente al ejercicio del gasto público, no obstante, los recursos públicos comprenden otros elementos además del gasto. Se entiende como recursos, en materia administrativa al “conjunto de personas, bienes materiales, financieros y técnicos con que cuenta y utiliza una dependencia, entidad u organización para alcanzar sus objetivos y producir los bienes o servicios que son de su competencia” (Secretaría de Hacienda, 2001, p. 287)

Como podemos observar, los recursos públicos comprenden más que solo el gasto público. Sin embargo, esto permite a los entes que ejercen las funciones de control interno extender su revisión no solo al gasto ejercido, sino a los recursos humanos, materiales y financieros utilizados para el logro de objetivos, previamente planteados.

Independientemente de los recursos materiales y humanos, el control interno, busca la vigilancia del gasto, por lo que, en ese sentido López Ayllón define a los recursos públicos como

... todo tipo de patrimonio, coinversión, participación financiera, asignación, aportación, subsidio, aprovechamiento, mejora, contribución, bien, fideicomiso, mandato, fondo, financiamiento, patrocinio, copatrocinio, subvención, pago, prestación, multa, recargo, cuota, depósito, fianza, así como cualquier otra modalidad o figura análoga bajo la que se considere algún ingreso o egreso del Estado. (2010, p. 490).

Es decir, que las actividades de control interno que realizan los entes encargados de dicha función, que en el ámbito municipal las ejerce la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito estatal (en el Estado de Michoacán) la Secretaría de la Contraloría. A nivel municipal las contralorías municipales, llevan a cabo la supervisión enfocada al gasto público de los ingresos y egresos de cualquier ente público.

Esta actividad de control interno, de acuerdo con las definiciones que hemos abordado, nos aporta distintos elementos relacionados con la misma, que permiten tener un panorama más amplio. Por lo anterior, se deben definir los elementos que nos proporciona; en primer lugar, lo que se entiende como

el poder de dominación de la comunidad, al poder estatal, poder irresistible sobre el ámbito espacial y personal de una comunidad, con capacidad para imponer en forma coactiva y obligatoriamente sus decisiones, contando con la fuerza material capaz para imperar mediante la coacción (González, 2012, p. 113).

El aspecto para resaltar dentro de la definición que antecede es la fuerza de coacción para imponer medidas, que, trasladado al control interno, es esa facultad que se le atribuye a los entes encargados de esa actividad para llevar a cabo los actos que emanan de la ley, actuando mediante esa coacción que se señala. Sin embargo, de manera más sencilla la política se entiende como “el modo en que se arreglan los grandes asuntos del Estado, el modo en que una nación resuelve sus diferencias por medio de procesos de debate y discusión entre los representantes electos por el pueblo” (Bolívar, 2013, p. 48).

En ese sentido, también debemos conceptualizar lo que se entiende por procesos y procedimientos, que, de acuerdo con los conceptos analizados, es mediante estos que se ejecuta el control interno. Proceso, en sentido simple es la sucesión de actos coordinados entre sí que llevan a un acontecimiento final capaz de promover alguna alteración en el mundo fáctico que lo antecedía; mientras que procedimiento es sólo el orden en que serán realizados los actos personales o jurídicos, conforme la disposición legal o la convención de las partes envueltas en el evento (Gómez-Fröde y Briseño, 2016, pp. 110-113).

De esta forma, la administración pública y las actividades que realizan sus entes, para llevarla a cabo, se realizan aplicando la política, como medio de coacción para cumplimiento de la normativa aplicable al caso concreto, lo que realiza a través una serie de procesos administrativos y/o procedimientos encaminados hacia el cumplimiento de objetivos.

Así mismo, una vez conceptualizado las definiciones de administración, pública y control, conviene establecer lo que se entiende por función, desde el punto de vista jurídico, como la actividad encomendada a un órgano del estado, lo que puede o debe hacer (Márquez, 2005, p.10).

Relacionando las definiciones que nos ofrece Márquez, sobre función y control interno, se podría señalar que las actividades de control, realizadas por las contralorías, son aquellos procedimientos para llevar a cabo la vigilancia que otorgue seguridad para alcanzar los fines propuestos, realizándolo de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable en material de control.

1.1.3. *El control en los ámbitos de gobierno*

Como ya mencionamos, estas actividades de control, las encontramos en los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal). Dentro de la administración pública encontramos tres formas de administración, las cuales, se replican en los tres ámbitos, con algunas diferencias. Estas formas de administración son: centralización, desconcentración y descentralización. Estas formas de gobernanza son representadas por las dependencias, entidades descentralizadas y órganos desconcentrados.

Las actividades de control dentro de la administración centralizada son ejercidas por dependencias. Como mencionamos, en el caso de la administración pública federal, las lleva a cabo la Secretaría de la Función Pública. En el ámbito estatal las realizan las Contralorías del Estado; en el estado de Michoacán, se le denomina Secretaría de Contraloría. Dentro de los municipios, existen las contralorías municipales, que realizan las funciones de órganos internos de control.

Como antecedente de actividades de control, es importante destacar a la

Secretaría de la Función Pública, ya que de esta se toma como ejemplo de modelo para las actividades de control, vigilancia, supervisión, entre otras, que llevan a cabo las contralorías.

Los antecedentes de las dependencias que llevan actividades de control, en la administración pública federal datan del año 1917, ya que, en años anteriores, las ejercía la Tesorería de la Secretaría de Hacienda. Es en 1917 que Venustiano Carranza, estableció el Departamento de Contraloría General de la Federación (Márquez, 2005, p. 3).

Después de diversos cambios, en las dependencias, en el año 1982, se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, anterior Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y, que actualmente, es la Secretaría de la Función Pública, “como ente globalizador del control interno de la administración pública en el ámbito federal” (Márquez, 2005, p. 3).

De esta forma, es que la Secretaría de la Función Pública, se convierte en la dependencia, de la administración pública centralizada, con las facultades de llevar cabo las actividades de control interno en el ámbito federal.

Así, encontramos la figura de contraloría, en el ámbito federal, como aquella que se encarga del control y vigilancia de la actuación de los servidores públicos, representada en este nivel por la Secretaría de la Función Pública.

Como mencionamos a nivel federal y estatal, se cuenta con sus entes que ejercen las actividades de control administrativo e interno, estas se encuentran representadas en Secretarías pertenecientes a la administración centralizada, por su parte a nivel municipal, se señalan en las disposiciones normativas como contralorías municipales u órganos interno de control, sin embargo, las funciones y objetivos, son similares, de acuerdo a la competencia de cada una de ellas.

1.2. Gobierno y gobierno municipal

Antes de iniciar el análisis de las contralorías municipales, conviene referirnos a lo que es el gobierno y posteriormente al gobierno municipal. Entendemos por gobierno al conjunto de órganos depositarios del poder público, cuyos titulares

ejercen, en consecuencia, las funciones públicas respectivas (Fernández, 2016, p. 53). Estas funciones públicas, son realizadas a través de las dependencias y entidades, que forman parte de la administración pública de que se trate, mediante las atribuciones y funciones que se les otorguen, para la realización de actos administrativos.

Una de las formas de ejercen estas funciones es a través de la creación de leyes; el gobierno federal y el estatal cuentan con la facultad de establecerlas. Sin embargo, en el caso del gobierno municipal, que abordaremos más adelante, este no promulga leyes, pero sí crea disposiciones normativas con carácter obligatorio como lo son los reglamentos.

Aunado a lo anterior, los tres niveles de gobierno cumplen con la facultad de hacer ejecutar o hacer que se ejecuten las leyes, de acuerdo con sus competencias, cumpliendo con los elementos que nos ofrece el concepto citado.

En ese orden de ideas, nosotros nos enfocaremos en el gobierno municipal, en virtud de que la presente se enfoca en el análisis de antecedentes, organización, actualidad y funciones del órgano interno de control municipal de Morelia, Michoacán. Carmona señala que el gobierno municipal es la disciplina que tiene por objeto el estudio de los principios y problemas de naturaleza política propios de la integración, sistemas y funcionamiento de los órganos o poderes de la sociedad local, políticamente organizada (Carmona, 2003, citado en Hernández, p. 3).

Al analizar la definición, se establece al gobierno municipal como encargado del funcionamiento de los órganos y poderes locales, y que se encarga de los problemas de un territorio determinado, como lo son la prestación de servicios públicos y la representación local de los habitantes.

Cabe señalar, que el Municipio es el tercer ámbito en la esfera de Gobierno, y su actividad se ha visto minimizada, como señala Teresita Rendón Huerta Barrera: “sigue viéndosele como el más insignificante ámbito de gobierno, como ente manumitido condenado a la penuria financiera” (2014, p.3).

Es decir, que el municipio es considerado como el nivel más bajo, sobre todo al momento de recibir recursos. Evidentemente, el gobierno federal es al que se le otorga la mayor cantidad de presupuesto, seguido de las entidades federativas y

por último los municipios.

Sin embargo, el gobierno municipal representa el primer acercamiento de los ciudadanos para acceder a las prestaciones que ejercen los entes públicos. Márquez refiere al gobierno municipal como el primer eslabón, entre los ciudadanos y la administración pública en nuestro país (Márquez, 2005, p. 81).

Como hemos mencionado, la administración pública, en cualquiera de sus ámbitos, presenta similitudes y diferencias; y mencionamos algunas de las finalidades del gobierno municipal. En ese orden de ideas, se puede establecer que el municipio tiene como finalidad primordial el bienestar de los ciudadanos que se encuentran dentro del espacio territorial del municipio (Revuelta, 2012, p. 43). Esta idea la podemos trasladar a nivel federal y estatal, ya que en los tres se busca el bienestar de los ciudadanos, y lo que varía entre ellos, es de acuerdo con las competencias territoriales y facultades otorgadas en la ley.

No obstante, los municipios presentan diferencias en su integración; sobre todo, una significativa es la división de poderes, ya que en el municipio no se encuentran los poderes divididos en órganos diversos.

Como ya se mencionó el gobierno municipal es el primer contacto de los ciudadanos con la administración pública, precisamente por la facultad que tiene para brindar la prestación de ciertos servicios, como el agua potable, alcantarillado, la atención a parques, jardines, mercados, así como los permisos para las construcciones de vivienda, entre otros.

En ese orden de ideas, cabe mencionar al órgano colegiado que representa al gobierno municipal, el ayuntamiento, que se define como “un órgano colegiado de pleno carácter democrático, ya que todos y cada uno de sus miembros son electos por el pueblo para ejercer las funciones inherentes al gobierno municipal” (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2004, p. 3).

De esta forma, se puede decir que el gobierno en el ámbito municipal se ejerce mediante el ayuntamiento, definido como “el órgano de gobierno que gobierna, administra y representa al municipio con la finalidad de lograr el desarrollo de la comunidad” (Revuelta, 2012, p. 37).

1.2.1. Antecedentes de los ayuntamientos

Una vez, que conceptualizamos los elementos relacionados con la administración pública y con las actividades que realiza, en específico con el control, entraremos en el estudio del tema. En el apartado que antecede referimos al gobierno municipal representado por el ayuntamiento, en su carácter de órgano colegiado; sin embargo, es importante establecer algunos antecedentes sobre estos.

Algunos autores creen ver en el *calpulli*, durante la época prehispánica, un antecedente de los ayuntamientos en México. El *calpulli* se conformaba por un grupo de familias, que poseían y trabajaban colectivamente la tierra (Hernández, 1991, p.11).

De este antecedente rescatamos que estas organizaciones sociales contaban con una autoridad interna, el consejo de ancianos, el cual representaba a los *calpullis*, por lo que pudiéramos considerarlo como una especie de antecedente de representación del municipio, como lo es en la actualidad el ayuntamiento.

La fundación de ayuntamientos en México, más próxima a la figura actual, se da en la época de la conquista, con Hernán Cortes. De acuerdo con Hernández Gaona, una primera acción se dio con la fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz, seguido por el segundo Ayuntamiento que se fundó en Coyoacán (1991, p. 14).

De esta forma se siguieron fundando ayuntamientos, en las distintas provincias de la Nueva España, hasta los inicios del movimiento de independencia. Durante el movimiento, se promulgó la Constitución de Cádiz, en 1812; y respecto a los municipios, Chaparro Medina, señala que

se estableció la organización de los municipios, se consolidó la institución de los mismos como instancia básica de gobierno, así como una organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas, y promoviendo ese tipo de representación donde no la hubiera (Chaparro, 2020, p. 4).

Se observa que la Constitución de Cádiz pretendía dar mayor presencia y homologar la forma de organización social y política en las provincias, con la consumación de la independencia, los municipios tuvieron diversas modificaciones.

Para este análisis de los municipios, en la época posterior a la independencia, consideramos que se puede realizar de acuerdo con las distintas constituciones que tuvo México como país libre.

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 no se mencionaba la estructura municipal; únicamente otorgaba libertad a las entidades federativas para organizar su territorio. Respecto a este periodo, Ovalle Fabela señala

Durante la vigencia de la Constitución de 1824, aunque ésta no reguló específicamente el régimen municipal, las constituciones y las leyes de los Estados sí se encargaron de regularlo, siguiendo los lineamientos de la Constitución gaditana de 1812 (1978, p.787).

Respecto a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, conviene abordar más el tema, ya que en la misma se estableció el artículo 115 constitucional y se le da mayor relevancia al municipio. Hernández sostiene que “iniciada la vigencia de la constitución de 1917, el primero de mayo de ese año, el municipio ocupa, al menos en papel, el sitio más importante en la vida política, jurídica, económica y social de México” (Hernández, 1991, p. 25).

La importancia que otorga la constitución de 1917, a los municipios en el artículo 15, es principalmente que lo eleva como base de división territorial y la organización política y social de los estados, al Municipio Libre (CPEUM, 1917/2024).

1.3. Generalidades del Ayuntamiento de Morelia

Antes de entrar al desarrollo de los antecedentes del Ayuntamiento de Morelia, es necesario conocer algunos aspectos desde la fundación de la ciudad. La ciudad como la conocemos actualmente, parte desde la fundación de la Ciudad de Valladolid, como intendencia en la Nueva España. Cabe señalar que, ya en el México independiente, en algunos textos se le refiere como Michoacán y otros como Valladolid, a partir de la república federal se le conoció como Michoacán (Herrera,

2010, p. 10).

La ciudad de Morelia, anteriormente denominada Valladolid, fue fundada por el primer virrey de la Nueva España, don Antonio de Mendoza en 1541 y en 1545 obtuvo el título de ciudad (Palacios, 1998, p.146).

Posteriormente, “desde 1828 se llama Morelia en honor a su hijo Don José María Morelos y Pavón, héroe de la Independencia de México” (CONACULTA, s.f.). De esta forma establecimos el antecedente de la fundación de Morelia, ahora, corresponde señalar, lo referente al Ayuntamiento.

El Ayuntamiento de Morelia, actualmente se integra y representa principalmente por el Cabildo, que actúa como ente colegiado al interior del Ayuntamiento, el *Reglamento de Organización de la Administración Pública municipal de Morelia, Michoacán* [el Reglamento], lo define como “los integrantes del Ayuntamiento actuando en pleno”, en estricto sentido este órgano está integrado por el presidente municipal, síndico, y regidores, en el caso del ayuntamiento de Morelia, estos se auxilian con el secretario del ayuntamiento ; estos últimos actúan en comisiones.

De acuerdo a la *Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo* [LOMEMO] (2021), la representación del ayuntamiento le compete al presidente Municipal. La misma ley contempla una estructura mínima con la que deben contar los ayuntamientos, como lo son la Presidencia, Sindicatura, Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería, Contraloría, entre otras, como se cita a continuación:

Artículo 123. Para el estudio, la planeación y el despacho de los diversos asuntos de la administración Municipal, el Ayuntamiento se auxiliará por lo menos con las siguientes dependencias:

- I. La Secretaría del Ayuntamiento;
- II. La Tesorería Municipal;
- III. La Contraloría Municipal;
- IV. La Dirección de Obras Públicas; y,
- V. El Instituto Municipal de Planeación.

Es así que la LOMEMO, señala el mínimo de Dependencias que debe tener

un Ayuntamiento. Así mismo el artículo 121 de la Ley mencionada, establece que, para el ejercicio de sus atribuciones, el ayuntamiento se auxiliará de las dependencias, entidades y unidades administrativas necesarias, que estarán bajo las órdenes de la presidenta o presidente Municipal.

En el caso del Ayuntamiento de Morelia, de acuerdo al portal oficial, cuenta con 18 dependencias y 9 entidades, mismas que se encuentran contempladas en el Bando de Gobierno Municipal de Morelia, Michoacán, y sus atribuciones se establecen en el Reglamento de Organización de la Administración Pública Municipal de Morelia, Michoacán.

En este último encontramos, como área de apoyo, es decir, como una dependencia de la administración pública municipal, a la Contraloría Municipal. En este sentido conviene distinguir lo que es una dependencia y una entidad dentro de la administración pública municipal de Morelia.

El Bando de Gobierno del municipio de Morelia, define a las dependencias como:

Cada una de las dependencias centralizadas de la Administración Pública Municipal, donde se identifican a las Secretarías, Órganos Desconcentrados previstos en el Bando Municipal, el Reglamento de Organización de la Administración Pública del Municipio de Morelia, Michoacán y disposiciones normativas aplicables, y que auxilian al o la titular de la Presidencia Municipal en el despacho de los asuntos a su cargo. (Bando de Gobierno del municipio de Morelia, 2021)

El propio Bando de gobierno, delimita los órganos que son dependencias y que forman parte de la administración pública municipal centralizada, es decir, que dependen jerárquicamente del alcalde. Por su parte las entidades se definen en el mismo ordenamiento como “cada uno de los organismos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio creados por acuerdo del Ayuntamiento para atender funciones de derecho público en el Municipio” (Bando de Gobierno del Municipio de Morelia, 2021).

En ese sentido, cabe mencionar que estas entidades, también son denominadas como organismos públicos descentralizados, los cuales son creados por decreto o ley, y deben contar con personalidad jurídica y patrimonio propios,

creada con un objetivo específico como la prestación de un servicio (Nava, 2011, p. 6).

Es así que dentro de la normativa, se contempla a la contraloría municipal, como una dependencia, jerárquicamente subordinada a la presidencia municipal, como parte de las secretarías creadas en auxilio a las funciones del alcalde.

1.4 Panorama actual de la Contraloría Municipal de Morelia

Una vez contextualizadas las generalidades del Ayuntamiento y su funcionamiento, podemos decir que la Contraloría Municipal es una dependencia de apoyo al presidente municipal. En ese orden de ideas, es importante analizar su panorama y funcionamiento actual; sin embargo, antes debemos señalar los antecedentes de la Contraloría Municipal de Morelia [en adelante la Contraloría].

De acuerdo al anterior Reglamento Interior de la Contraloría Municipal de Morelia, Michoacán, de 2017, en el apartado de antecedentes, nos refiere que, en el 1994, se creó la unidad de control, revisión, evaluación y ejecución del presupuesto, el cual dependía de la Secretaría de Administración, que ejercía, como primer antecedente de lo que es la actual la Contraloría (Ayuntamiento de Morelia, 2017)

Posteriormente, se le denominó como Departamento de Contraloría, como parte dependiente de la Sindicatura Municipal, y en 1999 se le denominó Dirección de Contraloría Interna.

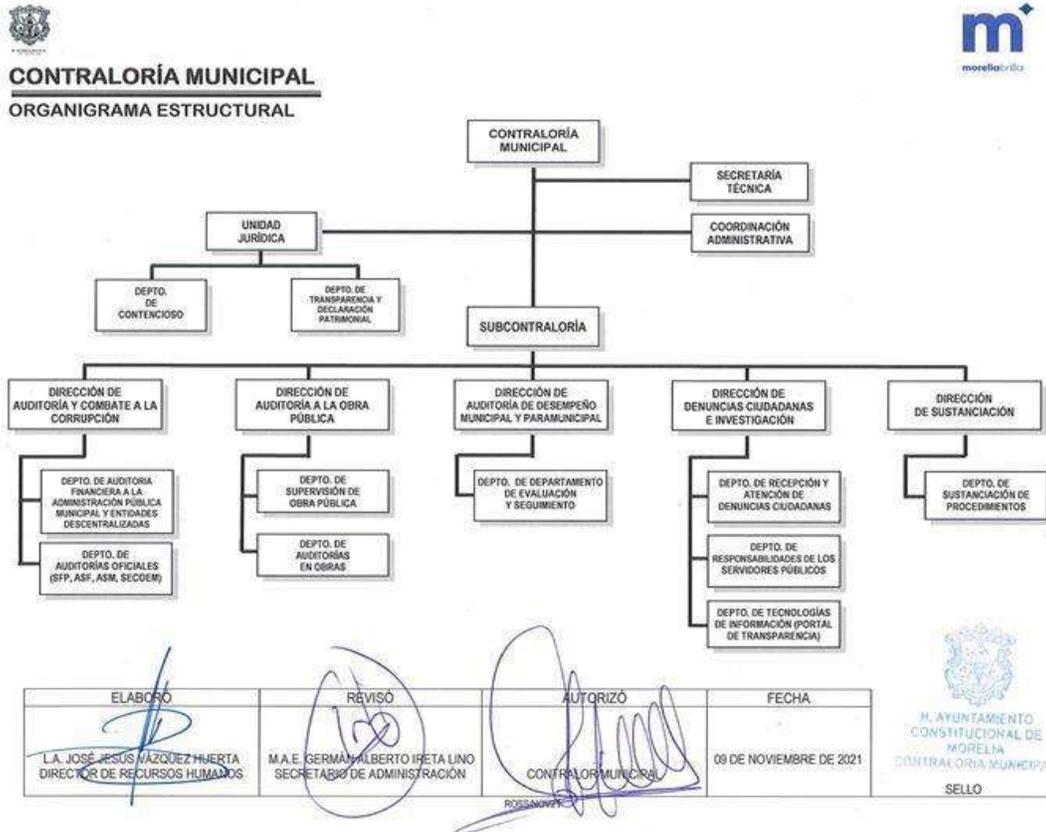
En el año 2002, se estableció la figura de Contraloría Municipal como dependencia de la administración pública municipal. A partir de ese año, ha funcionado como dependencia, aunque ha sufrido modificaciones en su estructura interna.

Actualmente la Contraloría, cuenta con una secretaría técnica, una coordinación administrativa, una unidad jurídica, una subcontraloría y cinco direcciones, que a su vez dependen de una subcontraloría, como se puede observar en el organigrama de la Gráfica 1.

Dicho organigrama se elaboró siguiendo los lineamientos del Bando de

Gobierno del Municipio de Morelia, Michoacán, que establece la estructura de las dependencias de la administración pública.

Así mismo, todas las dependencias y entidades del Ayuntamiento, cuentan con una estructura programática-presupuestal para su operación, para describir esta estructura primero debemos establecer lo que es el presupuesto.



Grafica 1. Organigrama vigente, obtenido de la página Oficial de la Contraloría Municipal de Morelia (2021). <https://contraloria.morelia.gob.mx/informacion-general/organigrama/>

El presupuesto, este se entiende como un

documento financiero que refleja el plan de acción de un gobierno en una periodicidad anual. Contiene las prioridades y recursos que los gobiernos destinan para hacer frente a las demandas de la población en materia de generación de empleos, distribución del ingreso y servicios de seguridad social, entre otros (Díaz, 2011, p. 146).

Sin embargo, consideramos que dicha idea se puede reforzar con la de Chapoy Bonifaz, que señala que el presupuesto “es el documento mediante el cual se asignan recursos a los programas que han de realizarse en un año fiscal” (2001, p. 740).

En esta idea, podemos destacar dos aspectos: primero que dentro del presupuesto se establecen los programas de acción pública y la previsión de gastos públicos, que se asignan a los programas en un ejercicio fiscal y el segundo aspecto es que mediante este presupuesto las dependencias y entidades buscan alcanzar las metas propuestas a inicio del año.

De esta forma advertimos que la Contraloría Municipal contribuye a la ejecución de programas, denominados programas presupuestarios. De esta forma, mediante un proceso, se le asignan recursos públicos; este proceso se denomina presupuesto basado en resultados. El presupuesto basado en resultados, de acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se entiende como:

un conjunto de actividades y herramientas que permiten apoyar las decisiones presupuestarias en información que sistemáticamente incorpora consideraciones sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos y que motiva a las instituciones públicas a lograrlos, con el objetivo de mejorar la calidad del gasto, así como la mejora de los bienes y servicios públicos y promover la transparencia y rendición de cuentas (2023).

De esta forma, se crean los programas presupuestarios, que, de acuerdo a la página de transparencia presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “es una categoría a través de la cual se organizan los recursos de forma representativa y homogénea con la finalidad de atender un problema público”. (SHCP, 2023)

Para la ejecución de estos programas presupuestarios, a las dependencias y entidades, presupuestalmente se les denomina “Unidad Programática Presupuestaria” o “UPP” por sus siglas, y se les asigna un número. El Decreto que contiene el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Michoacán de

Ocampo para el ejercicio fiscal 2022, define a la Unidad Programática Presupuestaria, como:

Cada uno de los entes de la Administración Pública del Estado que tiene a su cargo la encomienda de comprometer y devengar los recursos presupuestarios, humanos y materiales, e informar el uso y destino de los mismos, en cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias (2021, p. 2).

En ese contexto la Contraloría Municipal del Municipio de Morelia, actúa como una Unidad Programática Presupuestaria, la cual tiene a su cargo nueve Unidades Responsables. Es una Dependencia Centralizada de la Administración Pública, que tiene asignado un presupuesto, previamente aprobado, asignado por la Tesorería Municipal y autorizado por el ayuntamiento para el ejercicio de sus funciones y la de sus unidades responsables, por partidas anuales.

El Presupuesto de Ingresos y Presupuesto de Egresos para el ejercicio 2023 del Municipio de Morelia, Michoacán, asigna a la Contraloría un presupuesto de \$24,324,657.41 (Veinticuatro millones, trescientos veinticuatro mil, seiscientos cincuenta y siete pesos 41/100 M.N.), que representa el 0.80% del presupuesto total del Ayuntamiento de Morelia, aunque el mismo puede sufrir modificaciones durante el ejercicio.

Así mismo, el Presupuesto de Ingresos y Presupuesto de Egresos para el ejercicio 2023 del Municipio de Morelia, Michoacán, establece que la Contraloría Municipal, al inicio del ejercicio fiscal 2023, cuenta con 78 trabajadores.

La Contraloría Municipal rige su actuación de acuerdo a distinta normativa federal, estatal y municipal, esto derivado de las funciones de control y vigilancia de la ejecución del gasto público, por lo que su actuación es bastante amplia, en comparación con otras dependencias municipales.

1.5. *Certidumbre en la actuación de la Contraloría*

Ahora bien, dentro del análisis de la actuación de la contraloría, surge la certidumbre de esta actuación, es decir, es establecer si las actividades que realiza cumplen con la normativa aplicable, el diccionario lengua española, lo define como “*obligación de cumplir algo*” (RAE, s.f.). Es así, que la certidumbre tiene que ver con la obligación de hacer algo, pero esta acción obligada debe encontrarse establecida previamente en un ordenamiento jurídico.

Para referirnos a esta certidumbre en la actuación, debemos entender que se trata de una actuación administrativa, entendiéndose esta como la “actividad imputable a la Administración, ya sea formalizada o puramente material, incluso si consiste en inactividad o vía de hecho, a efectos de su control por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa” (RAE, s.f.).

De tal modo, que la certidumbre en la actuación de la contraloría será aquella obligación de cumplir con algo establecido en la normativa, dentro del campo de las funciones que ejerce como ente de la administración pública. Es así que la normativa que regula a las contralorías prevé actividades de supervisión, vigilancia, control y auditoría, entre otras.

De esta forma, al hablar de la certidumbre en la actuación de la contraloría municipal, nos referimos al cumplimiento de las atribuciones que se le otorgan en la norma jurídica, ya sea en la constitución, leyes estatales, reglamentos y ordenamientos municipales, etc.

La problemática con la certidumbre en la actuación de la contraloría, consiste en cómo se podría verificar el cumplimiento de las atribuciones, primero su complejidad radica en que son bastantes atribuciones, además de que se encuentran dispersas en distintas disposiciones jurídicas, y en diferentes ámbitos (federal, estatal y municipal), lo que complica que se verifique a ciencia cierta la certeza.

Sin embargo, las contralorías municipales, tienen la obligación de elaborar y presentar su programa anual de trabajo, en el cual se establecen las actividades que va a realizar de forma anual. En el programa anual de trabajo, se hace una

proyección de las actividades a realizarse, atendiendo, a las atribuciones conferidas al órgano interno de control, como son auditorías, seguimientos, recomendaciones, supervisiones de obras, y cualquier otra actividad que se encuentre fundamentada.

En relación a lo anterior, el análisis del cumplimiento de los programas anuales de trabajo, podría coadyuvar a que se le dé certidumbre a la actuación, esto, en la medida de que, al revisar el cumplimiento de las actividades plasmadas, conforme a las atribuciones, se tendrían elementos para establecer si cumple o no con las mismas.

Así mismo, la certidumbre en la actuación, se puede verificar a través de la comprobación de dichas actividades. En este sentido nos encontramos ante otra disyuntiva, la contraloría municipal, dentro de sus atribuciones tiene el control administrativo, la vigilancia y supervisión de las actividades que realicen otros entes públicos, (como se verá en el capítulo II), sin embargo, surge la interrogante ¿quién supervisa las actividades de la contraloría?, de manera general la normativa no señala al ente de gobierno que lo realiza.

Al analizar la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, este únicamente refiere la obligación de las contralorías municipales de presentar su programa anual de trabajo, y presentar un informe ante la Auditoría Superior de Michoacán; sin embargo, no existe una revisión de que las actividades realizadas por la contraloría municipal, cumplan con el programa anual de trabajo.

En ese contexto, la obligación de la contraloría radica únicamente en la presentación del programa y del informe ante Auditoría Superior de Michoacán, por lo que se podría concluir que existe la incertidumbre si estas actividades realizadas cumplen cabalmente con el programa y sus objetivos y metas, e incluso si las acciones realizadas se ejercen cumplimiento al pie de la letra con las atribuciones establecidas en la normativa aplicable.

1.6. Actuación administrativa del órgano interno de control

Para entender la actuación administrativa, debemos establecer la definición de acto administrativo, como “la declaración unilateral de voluntad, de un órgano del poder

público en ejercicio de una función administrativa, con efectos jurídicos directos, respecto a casos individuales específicos” (Fernández, 2016).

Es así que la actuación administrativa es la actividad que realiza un ente de gobierno, ejerciendo sus funciones administrativas, dentro de sus atribuciones y obligaciones.

En el caso del órgano interno de control, lo podríamos establecer como aquella actividad que ejerce como ente responsable de la supervisión de las actividades que realizan las dependencias y entidades de la administración pública, y que produce consecuencias jurídicas en los mismos.

La comprensión de la actuación administrativa implica, en primer lugar, adentrarnos en la noción de acto administrativo este se configura como una manifestación unilateral de voluntad emanada de un órgano del poder público en el ejercicio de funciones administrativas, con repercusiones jurídicas inmediatas y específicas sobre casos individuales (Fernández, 2016). Este concepto clave sienta las bases para entender la dinámica y el propósito de la actuación administrativa.

La actuación administrativa, en consecuencia, se materializa como la ejecución de actividades por parte de un ente gubernamental en el marco de sus funciones administrativas, las cuales están claramente definidas por sus atribuciones y obligaciones. Este conjunto de acciones no solo refleja la aplicación de normativas y políticas, sino que también busca asegurar el cumplimiento de los objetivos institucionales y el correcto funcionamiento del ente público en cuestión. Es, en esencia, la materialización de la voluntad administrativa en acciones concretas y específicas.

Ahora bien, cuando dirigimos nuestra atención hacia un componente específico de la estructura administrativa, como es el órgano interno de control, observamos que su actuación adquiere un matiz particular. Este órgano se erige como el encargado de supervisar de manera rigurosa las actividades desarrolladas por las distintas dependencias y entidades que conforman la administración pública. Su labor no se limita a la observación pasiva, sino que implica la toma de medidas concretas y, en muchos casos, la imposición de consecuencias jurídicas en respuesta a irregularidades detectadas.

En este contexto, la actuación del órgano interno de control se presenta como una función vital para la transparencia y la legalidad dentro de la administración pública. Al asumir la responsabilidad de vigilar y evaluar la gestión de otras entidades gubernamentales, contribuye a garantizar el cumplimiento de normativas y políticas, así como a prevenir posibles desviaciones o malas prácticas. Las consecuencias jurídicas que puede imponer no solo actúan como un mecanismo disciplinario, sino que también fortalecen la integridad y la eficacia del aparato estatal en su conjunto.

Por lo anterior, la actuación administrativa, basada en la emisión de actos administrativos, es un fenómeno complejo que implica la ejecución de acciones específicas por parte de los entes gubernamentales. El órgano interno de control, al desempeñar su papel de supervisión y aplicación de consecuencias jurídicas, se destaca como un componente crucial para asegurar la legalidad y eficacia en el funcionamiento de la administración pública.

1.7. El plan de trabajo de una contraloría municipal

Para entender las actividades que realiza el órgano interno de control, es de destacar el denominado plan de trabajo anual, para esto, primero debemos entender lo que es un plan en términos generales, la RAE lo define como “modelo sistemático de una actuación pública o privada, que se elabora anticipadamente para dirigirla y encauzarla” (RAE, s.f.).

En ese contexto en plan de trabajo de una contraloría municipal, es el documento en el cual se proyecta o programa las actividades a realizar durante un periodo determinado en este caso una anualidad, en la misma se establecen metas que se pretende cumplir durante y al finalizar el año según sea el caso.

Este plan anual de trabajo tiene el carácter de obligatorio de acuerdo al artículo 79 de la LOMEMO, en donde se señala que dentro del primer trimestre el contralor o contralora, deberá presentarlo ante el Ayuntamiento.

Independiente del carácter obligatorio del mencionado plan, conviene destacar la importancia de la planeación como actividad. Los planes son una

especie de guía para que la organización, en este caso la contraloría municipal, obtenga y aplique los recursos para lograr los objetivos; y que los miembros de la organización desempeñen actividades y tomen decisiones congruentes con los objetivos y procedimientos escogidos (Salazar, 2006, p. 3).

Así mismo, este plan debe coincidir con los indicadores y metas establecidas en el Presupuesto Basado en Resultados (PBR), que permiten realizar una medición sobre los objetivos de la contraloría municipal. Es así, que el plan de trabajo anual, es el documento formal sobre las acciones y técnicas que se utilizaran para cumplir con las metas y objetivos previamente programados.

En el proceso de elaboración del plan, de acuerdo a la interpretación de la idea de Salazar, se deben estudiar en forma previa y anticipada los objetivos y acciones, pero estos actos se deben sustentar con algún método, plan o lógica. (2006, p.3). Esto quiere decir que el plan de trabajo, se debe elaborar considerando elementos que permitan crear los objetivos y metas, como puede ser comparándolo con ejercicios anteriores o de acuerdo a información que permita establecer una base o punto de partida.

En el caso del plan de trabajo anual de la Contraloría, Michoacán, se señala que se contó con elementos diagnósticos, obtenidos de los resultados de los trabajos de auditoría, investigación, sustanciación y resolución realizados durante el ejercicio 2022 (Contraloría Municipal de Morelia, 2023).

1.8. *Reflexiones capitulares*

Señaladas las generalidades de la administración pública, partiendo de los conceptos que se relacionan con la actuación de la administración pública, tales como gobierno, control, municipio, administración, contraloría, entre otros. Nos permite crear un panorama general sobre el marco teórico del tema principal.

Las definiciones y conceptos que presentan relación con el desarrollo de la administración pública enfatizan la actuación de las contralorías municipales. Para lo anterior, se mencionan los antecedentes del Ayuntamiento de Morelia, la forma

en que se conforma y actúa.

El representante del Ayuntamiento es el presidente municipal o alcalde, pero también forma parte de un órgano denominado cabildo, integrado por el síndico y los regidores.

Así mismo, el presidente municipal, actúa mediante distintas áreas de apoyo, conformadas por dependencias y entidades, cada una con un objetivo específico y estructura orgánica propia. Como señalamos, las dependencias forman parte de la administración pública centralizada; es decir, dependen del presidente municipal. Por su parte, las entidades son creadas para cumplir con ciertas funciones de derecho público, y cuentan con cierta autonomía respecto a la administración centralizada.

En la administración centralizada encontramos a la contraloría municipal, como área encargada del control interno y la evaluación municipal. Derivada la importancia de la actuación de la contraloría municipal es que podemos advertir la primera problemática, que es la dependencia jerárquica al presidente municipal.

Para adentrarnos al tema sobre la problemática y certidumbre en la actuación del órgano interno de control municipal, establecimos los antecedentes de la creación de la contraloría municipal del Ayuntamiento de Morelia.

Además de analizar la estructura orgánica vigente, el presupuesto autorizado y el personal con el que cuenta para el año 2023, y mencionar la normativa aplicable para su actuación.

Capítulo 2

Marco jurídico de actuación de la Contraloría Municipal de Morelia

SUMARIO: 2.1. *Consideraciones preliminares. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Constitución de Michoacán.* 2.2. *Atribuciones y obligaciones de la Contraloría Municipal en leyes estatales.* 2.3. *El órgano interno de control Municipal en la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo.* 2.4. *Reglamento de la contraloría y normativa municipal.* 2.5. *Reflexiones capitulares.*

2.1. *Consideraciones preliminares. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Constitución de Michoacán*

En este capítulo, analizamos el marco jurídico de la Contraloría, a partir de la normativa federal, posteriormente la estatal y por último municipal. Como se señaló en el capítulo que antecede, derivado de la importancia de las actividades que realiza el órgano interno de control municipal, le son aplicables distintas disposiciones jurídicas.

Primero debemos establecer que la competencia de los municipios emana desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 115 dispone:

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

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el

Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

...

El citado artículo, establece la competencia de los gobiernos municipales, y señala la forma de organización a través de un Ayuntamiento de elección popular, como mencionamos anteriormente, que funciona mediante el Cabildo, integrado por sindico y regidores. De igual forma el mismo artículo establece:

III. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

...

Observamos en este apartado como al Municipio se le dota de la personalidad jurídica, y la atribución de crear normativa municipal, para regular la actuación de la administración pública municipal, por lo que el Ayuntamiento crea reglamentos, acuerdos, manuales, lineamientos, y otras disposiciones normativas.

En ese contexto, la Constitución permite a los municipios, autorregularse mediante los ordenamientos que emita, otorgándole la facultad de emitir las bases de manera general de la administración pública municipal, la cual se traduce en los reglamentos y otras disposiciones que emita, y que establecen atribuciones y obligaciones a las diversas dependencias y entidades que conforman al Ayuntamiento, entre las que se encuentran las contralorías municipales.

Así mismo, el artículo 115 constitucional en su fracción IV, establece que los municipios podrán administrar libremente su hacienda, es en este apartado donde

radica la importancia contar con un órgano que supervise el uso de los recursos públicos municipales, es así, que las contralorías municipales fungen como el área que se encarga de importante función.

Ahora bien, que la CPEUM otorgue la facultad a los municipios de administrar su hacienda, no representa que lo haga a su libre albedrío de manera irregular, sino que debe realizarse cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 134 que a la letra refiere:

Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados

...

Por lo anterior, atendiendo a esos criterios, resulta pertinente, el contar con un área que se encargue de que vigilar el cumplimiento al ordenamiento constitucional en materia del uso y destino de los recursos económicos. El presidente municipal o alcalde, es el representante del Ayuntamiento, pero cuenta con áreas que le auxilian en el ejercicio de sus funciones, por lo que, en lo que respecta a la eficiencia, economía, transparencia y honradez, podríamos mencionar que se apoya de la contraloría.

Las obligaciones estipuladas en la Constitución, respecto al ejercicio de los recursos económicos, se relacionan con la búsqueda y el proveer una adecuada rendición de cuentas, entendiéndose esta como:

la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. (Solares, 2004, p. 132).

Es así que el correcto uso de los recursos, no solo económicos como señala el artículo 134 de la Constitución, sino también los materiales y humanos, se

encuentran como una obligación para los tres niveles de gobierno. Por lo que, es mediante la rendición de cuentas que se informa sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos.

Schedler refiere que dentro de la rendición de cuentas existen dos dimensiones, la primera que radica en la obligación de los funcionarios de informar sobre sus decisiones y la segunda que refiere la capacidad de sancionar a los funcionarios en caso de violar sus deberes públicos (2004).

Para el cumplimiento de estas dimensiones, en el caso de la primera existe la obligación de informar sobre en que se está utilizando el recurso público, desde el ordenamiento constitucional y posteriormente en leyes secundarias como en la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

En lo que respecta a la segunda dimensión mencionada es la capacidad de sancionar a los servidores públicos por incumplir con las atribuciones y obligaciones delegadas, es aquí, en donde se advierte, una de las funciones principales de las contralorías municipales, que es el llevar a cabo la investigación, substanciación y resolución de procedimientos de responsabilidades administrativas (Schedler, 2004).

En ese contexto, dentro del marco jurídico de actuación de la contraloría municipal, encontramos que el artículo 113 constitucional, establece lo referente al Sistema Nacional Anticorrupción:

...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.

....

Cabe señalar que dicho sistema, se establece en la reforma constitucional de 2015, la cual da mayor importancia a los órganos de fiscalización y control interno, en la búsqueda de disminuir la corrupción en la administración pública.

El sistema no constituye una nueva dependencia de Gobierno ni es propiamente un órgano constitucional autónomo, sino que establece una estructura

coordinada entre poderes y órganos públicos implicados la legalidad, la fiscalización y la rendición de cuentas (Monsiváis-Carrillo, 2019).

Es bajo ese contexto, que encontramos la intervención de las contralorías municipales, como órganos de control interno encargados del cumplimiento de la legalidad y la rendición de cuentas de las dependencias y entidades a nivel municipal. La reforma constitucional que estableció el Sistema Nacional Anticorrupción, también implicó la creación y/o reforma de distintas leyes en materia de responsabilidades administrativas, entre las que destaca la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

La nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas, otorga ciertas atribuciones a los órganos internos de control en cuanto a la investigación, sustanciación y en algunos casos resolución de los procedimientos por presuntas faltas administrativas, por lo que es desde el nivel constitucional que encontramos la importancia y facultades con las que cuentan las contralorías municipales.

De igual forma, posteriormente en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, se contempla, en forma general como si integran los Ayuntamientos, además de establecer como base de división territorial al Municipio, en bajo contexto, que en su artículo 122, versa:

Artículo 122.- Todo Ayuntamiento tendrá un Secretario y un Tesorero, que serán nombrados por sus miembros por mayoría absoluta de votos a propuesta del Presidente Municipal, y contará con la estructura administrativa que determine su Bando de Gobierno Municipal.

De conformidad con el artículo citado, se le concede al municipio la estructura administrativa que se determine en el Bando de Gobierno. En el caso de la contraloría municipal, esta se encuentra contemplada desde la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, así como en el Bando de Gobierno.

Así mismo, el artículo 123 de la constitución estatal, establece las facultades y obligaciones de los ayuntamientos, pero no especifica nada relacionado con el control interno, el desarrollo administrativo o la evaluación municipal.

El artículo 129 refiere que los recursos económicos municipales, se

administrarán con eficacia y honradez, es en este supuesto constitucional, que encontramos, que lo establecido, se relaciona con las funciones de vigilancia de los recursos de la contraloría municipal.

Es así, que si bien, no se señala de manera expresa en la constitución estatal, la obligación de supervisión de los recursos con el objetivo de que se administren con eficacia y honradez, y agregando con transparencia, esta función corresponde de acuerdo a la naturaleza, a las contralorías municipales.

Aunado a lo anterior y en relación a los párrafos que anteceden, la constitución del Estado de Michoacán, prevé un capítulo de las responsabilidades de los servidores públicos, donde menciona a las personas que con carácter de servidores públicos puedan ser sujetos de responsabilidad administrativa.

Es en ese sentido, que las contralorías municipales tienen la función de las actividades relacionadas con la determinación de las responsabilidades administrativas, en virtud de que la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo, como ley reglamentaria del capítulo de responsabilidad de los servidores públicos de la Constitución, que faculta a los órganos internos de control como autoridades investigadora, substanciadora y resolutora (en algunos casos).

De esta forma, podríamos señalar que la constitución estatal no establece de forma expresa funciones para las contralorías municipales, sino que maneja de forma general las atribuciones y obligaciones de los ayuntamientos, al analizar estas, es que se puede relacionar con las actividades de control y vigilancia en el ejercicio de los recursos públicos, y en las actividades encaminadas al tema de responsabilidad de los servidores públicos.

Lo anterior nos sirve para contextualizar de donde emana normativamente la inclusión de la contraloría municipal dentro de la administración pública municipal. Así pues, continuando con el análisis a la Constitución Estatal, respecto a las atribuciones del Municipio, a este también se le concede administrar libremente su hacienda y aprobar su presupuesto de egresos.

La importancia de señalar estas atribuciones, dentro de las diversas contempladas en la Constitución Estatal, es que estas actividades, derivado su

importancia, requieren que se supervise en su ejecución y en su desarrollo administrativo, las cuales se podrían realizar mediante las atribuciones con las que cuenta el órgano interno de control.

Por consiguiente, es importante establecer la función de la contraloría municipal en relación a las distintas funciones que ejerce el Municipio, dentro de las cuales se encuentra la actividad administrativa.

En ese sentido existe una clasificación respecto a las funciones del Municipio y refiere que “tiene atribuida la ejecución de actividades de distinta naturaleza, las que podemos agrupar en las siguientes categorías: función pública, servicio público, obra pública y actividad socioeconómica de interés público” (Fernández, 2003, p. 44).

Respecto a la función pública, esta tiene a su vez, una subdivisión:

Se emplea para referimos a la actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo —Federación, entidad federativa, municipio—, fundada en la idea de soberanía, que conlleva el ejercicio de soberanía, de potestad, de imperio, de autoridad —de donde su indelegabilidad—, cuya realización atiende al interés público, entre las que destacan la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa (2003, p.44).

Bajo ese orden de ideas, nos abocaremos a entender la función administrativa, a partir del concepto señalado en la Tesis Aislada 2004633, que versa:

ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA. SU CLASIFICACIÓN Y CONCEPTO.

La actividad administrativa, debido a su considerable volumen, a la multiplicidad y heterogeneidad tanto de los fines perseguidos como de materias atendidas, ha hecho necesaria su sistematización, clasificándose, en un primer momento, en una acción: de policía o coacción (de *imperium* o coactiva), de servicio público o de prestación y de fomento, añadiéndose a su vez actividades de producción directa de bienes o servicios; arbitral o de mediación, para pasar en la actualidad a la planificación y programación como una forma autónoma de actividad administrativa y, por último, al hilo de las políticas de privatización y desregulación, sumándose a

las anteriores una actividad de garantía de la prestación de los servicios entregados en la lógica de la iniciativa privada en el marco del mercado. En consecuencia, por función o actividad administrativa debe entenderse toda aquella desplegada por cualquier ente integrante de la administración pública en el marco de sus atribuciones, la cual incluye, excepcionalmente, los actos de los Poderes Legislativo y Judicial y, como producto de ello, nos encontramos ante el acto administrativo, como el principal, aunque no el único medio, por el cual se exterioriza esa voluntad (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013).

La tesis citada, nos refiere que la actividad administrativa tiene diversas clasificaciones entre la que podemos destacar la de servicio público, como una actividad que produce bienes o servicios, en ese contexto, podríamos destacar que esta función de servicio público, precisamente busca ese objetivo, hacia el exterior en relación con los particulares, es decir, otorgar mediante sus actividades bienes y/o servicios.

De igual forma, esta actividad o función administrativa puede ser ejercida por cualquier ente de la administración pública, siempre y cuando se encuentre dentro de sus atribuciones, en el caso del municipio de Morelia, Michoacán, esta función puede ser ejercida por las dependencias y entidades que conforman la administración pública municipal, atendiendo a su atribución.

Así mismo, conviene recordar esta actividad administrativa, en torno a la prestación de servicios públicos es una de las atribuciones principales con las que cuenta un municipio. De igual forma la tesis citada, nos refiere que la actividad administrativa también se presenta en la planificación y programación, es en estas etapas del proceso presupuestario, donde se incluyen las principales funciones de las contralorías municipales, como la programación y planeación de auditorías y/o supervisiones de obras públicas.

De igual forma, Fernández Ruiz complementa esta idea, y refiere que la función administrativa:

Tiene por objeto la satisfacción de necesidades públicas, distintas de las necesidades de carácter general, suma de muchas necesidades individuales, en las

que podemos identificar o escindir nuestra propia necesidad; el ejercicio de la función administrativa implica el cumplimiento del mandato legal con miras al logro de los fines del Estado, concretamente del bien público, del establecimiento y mantenimiento de la paz y del orden públicos (2003, p. 47).

De la función administrativa, podemos encontrar el control interno, y el desarrollo administrativo, como atribuciones que de acuerdo a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo le competen a la contraloría municipal, aunque estas las realiza como área que auxilia en sus atribuciones al presidente municipal. En la misma obra citada, Fernández establece que “en el ámbito municipal la función administrativa se atribuye al presidente municipal y, en menor medida, al ayuntamiento...” (2003, p. 47).

Esta acepción señala que esta función administrativa se atribuye al presidente municipal; sin embargo como pudimos observar en la tesis citada, es competencia de cualquier ente público, siempre y cuando se encuentre dentro de sus actividades, y si bien es cierto que estos entes se crean para coadyuvar en la consecución de objetivos, como áreas de apoyo al presidente municipal, no podemos delimitar que la función pública recae solo en el presidente, ya que incluso existe organismos públicos descentralizados que pudieran realizarla.

Posteriormente de la función administrativa surgen las funciones emergentes entre las que encontramos las funciones fiscalizadora, electora y registral. Nos abocaremos únicamente a la función fiscalizadora, como actividad en la que interviene el órgano interno de control. Al respecto, Fernández Ruiz, lo analiza desde una actividad que coadyuva en el combate a la corrupción, y concibe a la fiscalización o control patrimonial del ente municipal como:

Una función pública cuyo ejercicio requiere el desempeño de una actividad técnica y esencial dirigida a vigilar, verificar, comprobar y evaluar las actividades de los órganos, dependencias y servidores públicos a cuyo cargo está el manejo de los fondos, valores, recursos, bienes y derechos del propio Estado (2003, p. 48).

De lo anterior, podemos advertir las principales actividades de un órgano

interno de control, como vigilar, verificar, comprobar y evaluar las actividades de las dependencias y entidades y por ende a los servidores públicos y su actuación, aunque la misma definición limita únicamente a los servidores, que tienen a su cargo fondos, valores, recursos etcétera. Sin embargo, podemos señalar que dicha atribución abarca más y es aplicable para cualquier persona con el carácter de servidor público.

2.2. Atribuciones y obligaciones de la Contraloría Municipal en leyes estatales

Ahora bien, como establecimos con anterioridad de donde emanan las funciones de vigilancia y control interno de las Contraloría Municipal, corresponde adentrarnos a la normativa en la que se establecen las atribuciones y obligaciones. De esta forma es en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, donde encontramos, que en su artículo 77 que menciona que la contraloría municipal tendrá cargo el control interno, evaluación municipal y desarrollo administrativo, y en el mismo artículo se señalan los requisitos para ser contralor.

Podemos considerar que estas tres actividades engloban de manera general la actividad de la contraloría, por lo que vamos a definir en que consiste cada una.

En el capítulo anterior, establecimos lo que es el control interno, no obstante, también es entendido como:

Una herramienta a disposición de una institución para identificar riesgos, en cualquiera de las etapas del proceso administrativo, y con ello visualizar los obstáculos para la consecución de los objetivos y las condiciones del ambiente en que se desarrolla la acción organizacional y alinearla a los valores orientadores de la misma (Matute, 2018, p. 128)

Como mencionamos antes, el artículo 77 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Michoacán de Ocampo, otorga esta herramienta del control interno, a la contraloría municipal, que, a través de sus actividades, identifica riesgos dentro de los procesos administrativos de las dependencias y entidades de la administración pública municipal; esto principalmente lo podemos relacionar con las

actividades preventivas que realiza la contraloría municipal, como las auditorías o revisiones que realiza.

Estas actividades deben encaminarse al logro de objetivos institucionales, por lo que, el control interno comprende más acciones. Advertimos que el control interno, es una actividad permanente que deben realizar las dependencias y entidades de la administración pública involucrándose el titular y el resto de los servidores público. No obstante, de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Michoacán, es responsabilidad de la contraloría municipal.

Ahora bien, hay que establecer en qué consiste el denominado control interno, y cuál es la injerencia de la contraloría municipal en su ejecución. El control interno de conformidad con el MICI (Marco Integrado de Control Interno), refiere que el control interno cuenta con cinco componentes: ambiente de control, administración de riesgos, actividades de control, información y comunicación, y supervisión, en la siguiente tabla presentamos a que se refiere cada una:

Tabla 1. Componentes del MICI y sus definiciones

Componentes del MICI	Definición
1. Ambiente de control	Es la base del control interno. Proporciona disciplina y estructura para apoyar al personal en la consecución de los objetivos institucionales.
2. Administración de riesgos	Es el proceso que evalúa los riesgos a los que se enfrenta la institución en la procuración del cumplimiento de sus objetivos
3. Actividades de control	Son aquellas acciones establecidas, a través de políticas y procedimientos, por los responsables de las unidades administrativas para alcanzar los objetivos institucionales y responder a sus riesgos asociados, incluidos los de corrupción y los de sistemas de información
4. Información y comunicación	Es la información de calidad que la Administración y los demás servidores públicos generan, obtienen, utilizan y comunican para respaldar el sistema de control interno y dar cumplimiento a su mandato legal
5. Supervisión	Son las actividades establecidas y operadas por las unidades específicas que el Titular ha designado, con la finalidad de mejorar de manera continua al control interno mediante una vigilancia y evaluación periódicas a su eficacia, eficiencia y economía

Fuente: Elaboración propia con base en el Marco Integrado de Control Interno de la Auditoría Superior de la Federación.

Es así que, dentro de las actividades que realiza la contraloría municipal, se encuentran las de control interno. Estas actividades las realiza en aras de prevención de alguna actividad irregular. Como se señaló anteriormente lo que se busca con el control interno es buscar los objetivos institucionales, y prevenir la corrupción.

Aunado a lo anterior, en el artículo 77 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Michoacán, además del control interno, la contraloría municipal también se encarga de la evaluación municipal y del desarrollo administrativo.

En este sentido la evaluación se entiende como “un proceso sistemático que recoge información, la procesa y determina los resultados, con el objeto de tomar decisiones generalmente con un alcance establecido” (Buitrago, 2009).

Se podría señalar que la evaluación tiene que ver con el proceso que se realiza durante la ejecución de actividades, como señala la definición de Buitrago, lo realiza en un alcance determinado, por lo que se podría destacar que esta evaluación deriva de un proceso constante que realiza el órgano interno de control, en relación con otras dependencias y entidades.

Este proceso de evaluación, como se señala en el proceso presupuestario: “establece un parámetro para medir el progreso hacia el logro de los objetivos y metas que correspondan a los índices, medidas, cuotas y formulas sobre un análisis anual” (Díaz, 2011, p. 153).

Esto significa que la evaluación permite establecer parámetros de medición, que permiten analizar si los objetivos y metas se están consiguiendo o el nivel de avance los mismos, lo que permite implementar acciones de mejora o ajuste para intentar alcanzarlos al término el periodo establecido para su cumplimiento.

De igual forma la LOMEMO, otorga a las contralorías municipales el tener a su cargo el desarrollo administrativo. Se podría señalar que existe ambigüedad en esta atribución, en virtud de que en ningún apartado de la LOMEMO, se señala a que se refiere con el “desarrollo administrativo”, en sentido general, se podría considerar al desarrollo administrativo como la actuación que de manera regular realizan las dependencias y entidades, sin embargo, el Instituto Nacional de Administración Pública, en la Serie Praxis 117, del Premio Nacional de

Transparencia 2003, señala en uno de sus capítulos el tema del desarrollo administrativo de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo del Gobierno del Estado de Sinaloa.

En la obra mencionada del Instituto Nacional de Administración Pública A.C., se hace alusión al programa de desarrollo administrativo de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo del Gobierno del Estado de Sinaloa, refiriendo que:

Constituye el eje rector de las acciones de modernización de las dependencias que conforman la Administración Pública, ya que define a nivel de detalle los antecedentes más sobresalientes que contribuyen a comprender la situación actual de la administración estatal, los objetivos que se pretenden alcanzar y las estrategias y acciones que se llevarán a cabo para el desarrollo administrativo en el aparato gubernamental. (2004, p. 109).

De esta forma, el desarrollo administrativo sería la situación actual, y las acciones y estrategias que realiza un ente público, con el objetivo de alcanzar objetivos y metas establecidas. Es así que la contraloría municipal al tener a su cargo el desarrollo administrativo, supervisa y vigila las actividades de las dependencias y entidades municipales, encaminadas hacia el logro de objetivos, esto, quiere decir que tiene la facultad de intervención, recomendación o corrección de las actividades de dependencias y entidades, en cualquier momento, en aras de que se cumplan las metas y objetivos.

Como ya referimos el artículo 77 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, establece atribuciones generales, la cuales consideramos que se especifican y relacionan con las plasmadas en el artículo 79 de la misma ley, por su parte el artículo 78 refiere el procedimiento para la elección del contralor o contralora, mismo que se analizará en el capítulo 3.

Respecto, a las atribuciones conferidas en el artículo 79, se advierte que primeramente otorga algunas funciones de control y vigilancia, otorgándole la atribución de aplicar normas y criterios de control y evaluación, así como de realizar auditorías, verificación del inventario y de las adquisiciones, enajenaciones y

arrendamientos que realice el ayuntamiento.

De igual manera, dentro de las funciones de vigilancia y verificación encontramos que le da la atribución de verificar el cumplimiento del plan de desarrollo municipal, así como de los programas operativos anuales, además de la revisión a la obra pública conforme a la normativa aplicable.

Respecto a la función relacionada con la supervisión de los recursos económicos que mencionamos anteriormente, de acuerdo al artículo 129 de la Constitución estatal de Michoacán; la LOMEMO, establece que puede verificar los estados financieros que integran la cuenta pública, así como vigilar la correcta captación y manejo de los recursos.

También establece atribuciones, relacionadas con el procedimiento de responsabilidades administrativas, como la obligación de crear y difundir un sistema de quejas, denuncias y sugerencias, y el realizar los inicios de los procedimientos de responsabilidades.

Como podemos advertir la LOMEMO, nos proporciona en general las funciones de las contralorías, pero a su vez permite ampliar el análisis sobre estas funciones, para lo cual, se debe avocar al estudio de otras normas de nivel estatal que regulan la actuación de los órganos internos municipales.

Dentro del capítulo séptimo de la Ley de Planeación, Gasto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Michoacán de Ocampo, refiere el control, seguimiento y evaluación, señalando que se debe implementar la metodología y la reglamentación de control que deben ser observadas por los entes públicos, otorgándole dicha atribución a las tesorerías y contralorías municipales.

En este supuesto, conviene señalar una deficiencia en la ley de planeación estatal, derivado de que se contraponen con la LOMEMO, en donde la atribución del control se establece de manera expresa para la contraloría municipal. Igualmente, la ley no es clara respecto a la evaluación como se señaló en párrafos que anteceden, no establece la forma en que se llevará a cabo la evaluación municipal, sin embargo, la ley de planeación, señala que estará a cargo de las tesorerías y contralorías municipales.

Es así que, en la práctica, la evaluación municipal en el ayuntamiento de

Morelia, se encuentra dispersa ya que esta atribución se señala desde la LOMEMO a la contraloría municipal sin especificar como la llevará a cabo, sin embargo, en la ley de planeación estatal, también se le otorga la función a la tesorería municipal, y además dentro del Bando de Gobierno del Municipio de Morelia, y el Reglamento de Organización de la Administración Pública Municipal, se establece una Coordinación General de Evaluación dependiente de la Presidencia Municipal, por lo que existe contrariedad entre la normativa estatal y municipal.

En la práctica, el ayuntamiento de Morelia, elabora un programa anual de evaluación (PAE) con intervención de las tres áreas municipales mencionadas, sin embargo, a quien se le otorga la atribución de evaluar los programas municipales, de acuerdo a la normativa municipal, es a la Coordinación General de Evaluación Municipal, esto derivado de que a la contraloría se menciona de manera general, la facultad de efectuar auditorías y evaluaciones, sin embargo, no se menciona que tipos de evaluación.

Es así que, si se analiza de manera general, dicha atribución la contraloría municipal podría efectuar evaluaciones a los programas presupuestarios analizando sus indicadores, para determinar la eficiencia de su diseño o incluso podría realizar evaluaciones de impacto, no obstante, como se mencionó, estamos ante una duplicidad de funciones.

Si bien es cierto que en Programa Anual de Evaluación (PAE) para el ejercicio 2023 se señala las actividades que realiza cada área, si ponderamos la jerarquía de las normas, la LOMEMO, se encuentra por encima de la normativa creada por el municipio, por lo que la evaluación compete a la contraloría municipal.

De esta forma, se advierte que la contraloría municipal, no realiza la función de evaluación municipal, sino que de acuerdo al PAE (2023) se le otorga funciones de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora, definidos como “los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas, identificadas en la evaluación externa y/o informes, que pueden ser atendidos para la mejora del programa” (CONEVAL, 2011, p. 3).

De esta forma, en lo que respecta a la evaluación municipal, la contraloría municipal solo interviene en la planeación y seguimiento, sin embargo, no realiza

evaluaciones.

Ahora bien, ya analizamos las tres principales funciones que de manera general otorga la LOMEMO a las contralorías, como lo son control, evaluación y el desarrollo administrativo, posteriormente señala dentro de las fracciones del artículo 79 algunas otras, entre las que destaca que debe vigilar que la obra pública se ajuste a las disposiciones en la materia, en este caso a la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, que en su artículo 6 establece:

Los ayuntamientos, con apego a las disposiciones de esta Ley, expedirán las normas y disposiciones administrativas, que deberán observarse en la ejecución de las obras públicas que realicen con recursos financieros propios; su vigilancia, supervisión y control estará a cargo del órgano competente del propio ayuntamiento. (Congreso de Michoacán de Ocampo, 1998/2022).

La ley de obras públicas, no establece de manera textual, la atribución de la vigilancia, supervisión y control a las contralorías, sin embargo, al correlacionarlo con la LOMEMO, la misma se señala para esa dependencia, además la ley de obras pública, dota a los municipios, de la facultad de expedir la normativa y las disposiciones administrativas relacionadas con la obra pública, que se observarán al interior del Ayuntamiento.

De esta manera, el ayuntamiento, dota a la contraloría municipal para la supervisión y control de la obra pública, por lo que al igual que con el resto de las actividades municipales, la contraloría puede ejercer acciones y sanciones que se señalen en la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo, y las que se le establezcan en la normativa municipal.

Estas diversas actividades, se pueden clasificar en: funciones públicas, servicios públicos, obras públicas y otras actividades socioeconómicas residuales (Padilla en López, 2011, p. 91).

Conforme a lo anterior, la contraloría municipal, ejerce las distintas atribuciones que se le otorgan en la normativa estatal y municipal, en aras de verificar, supervisar e incluso sancionar, las distintas actividades que realizan las

dependencias y entidades municipales, tomando como elemento fundamental que el actuar administrativo, se lleve a cabo conforme a las disposiciones legales.

Dentro del presente capítulo, referimos las principales leyes estatales, como lo son las relacionadas con el presupuesto y gasto público, obra pública y responsabilidades administrativas, posteriormente se desarrolla la normativa municipal, específica creada para regular la actuación del órgano interno de control y la cual se correlaciona con las leyes de carácter estatal.

2.3. El órgano interno de control municipal en la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo

Una vez que se analizó, algunas de las leyes estatales que contienen atribuciones para la contraloría municipal, en especial las relacionadas con la verificación y control del presupuesto de egresos, los ingresos municipales y la supervisión de la obra pública, y por supuesto la LOMEMO, que contiene de funciones y obligaciones las contralorías, además señala el procedimiento para la designación de contralor o contralora.

Es así que corresponde, ahora, analizar la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo (LRAPEMO), misma que fue publicada en el año 2017, y que derogó a la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios.

La LRAPEMO, se crea en cumplimiento a los artículos transitorios de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que estableció la obligación a las entidades federativas, de crear sus leyes en la materia a nivel estatal. La ley general publicada en el 2016, significó un cambio, sobre todo estructural en los entes encargados de sancionar las responsabilidades administrativas, previo a su publicación, Gutiérrez sostenía que la ley:

Dará forma y base legal -al menos en su nivel normativo- a todo un nuevo régimen de responsabilidades en nuestro país, por lo que será importante poner suma

atención y participar socialmente en su proceso de creación, ya que de ella y de su justa aplicación dependerá –en un grado importante- la eficacia en el servicio público, la prevención de faltas administrativas y sobre todo, la desincentivación y castigo de actos de corrupción en el servicio público mexicano (2015).

De acuerdo a Gutiérrez, el objetivo de la ley fue la implementación de un nuevo régimen, pero no solo de responsabilidades administrativas, sino que además se publicó a la par, la Ley del Sistema Nacional Anticorrupción, por lo que se considera, que ambas pretenden otorgar certeza sobre la prevención de faltas administrativas y las sanciones que se contemplan en la misma, estas, encaminadas a evitar los actos de corrupción.

De esta forma se expidió la Ley General de Responsabilidades Administrativas y posteriormente la LRAPEMO. Como ya mencionamos esta ley consideraba un nuevo esquema organizacional al interior de algunos entes, entre los cuales se encuentran los órganos internos de control.

El artículo 8 de la LRAPEMO, establece las autoridades facultadas para aplicar la ley, como lo son la secretaría de contraloría del Estado, la auditoría superior del Estado de Michoacán (ASM), el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado (TJAM), el Consejo del Poder Judicial del Estado de Michoacán y los órganos internos de control.

Dentro de las novedades de la LRAPEMO, es que señala tres etapas dentro de la ley, importantes para la determinación de faltas administrativas, las cuales son la investigación, la substanciación y la resolución. La propia ley faculta a las autoridades para ejercer dichas funciones. En el caso de los órganos internos de control, se señala que podrán realizar la investigación y substanciación de faltas administrativas, pero en el caso de la resolución, únicamente la podrá realizar tratándose de faltas no graves.

En ese contexto, Ramírez citado en Matute, refiere que, con la entrega en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, las faltas se clasifican en graves y no graves, agregándose, además, que estas pueden ser cometidas por servidores públicos y por particulares, y distingue, que, respecto a las faltas graves, que, dentro del proceso sancionatorio, intervienen instancias no

administrativas sino jurisdiccionales (2018, p.158).

Es así, que al analizar la LRAPEMO, en relación a las actividades que realiza la Contraloría, esta se encarga de las etapas de investigación, substanciación y resolución únicamente de faltas no graves. Para llevar a cabo estas funciones y de conformidad con el organigrama de la contraloría municipal, cuenta con una Dirección de Denuncias Ciudadanas e Investigación y otra de Sustanciación, quienes como su nombre lo indica llevaran a cabo las etapas correspondientes, y que sus atribuciones se señalan en la normativa municipal en el reglamento de organización y el reglamento interior.

Para contextualizar acerca de las funciones que realiza la contraloría municipal conforme a la LRAPEMO, es importante, establecer en que consiste cada etapa de las referidas anteriormente y la forma en la que el órgano interno de control actúa en cada una de las mismas.

Primero como autoridad investigadora, el artículo 9 de la ley estatal, otorga la facultad a los órganos internos de control, de fungir como autoridad investigadora y sustanciadora. De acuerdo a Cárdenas, a la autoridad investigadora, ya que tuvo a la vista los indicios de un hecho ilícito o una presunta falta administrativa, mediante denuncia o derivado de las auditorías practicadas, proveer el material y las prueba suficientes que soporten dicha investigación (Cárdenas, 2019, p. 158).

Lo anterior, permite conocer la función de investigación que realizan los órganos de control interno de acuerdo a la LRAPEMO, la cual, de acuerdo a lo dispuesto en la propia ley, puede derivar de tres formas, a través de una denuncia, de auditorías practicadas, o de oficio, en los cuales debe existir un indicio de alguna falta administrativa que puede constituir presuntas responsabilidades.

Es así, que el órgano interno de control en funciones de autoridad investigadora, debe realizar las acciones tendientes a dilucidar los hechos que presuntamente constituyen una falta administrativa, aportando los elementos que permitan declarar la existencia o inexistencia de dicha falta administrativa.

Posteriormente en caso de determinar la existencia de alguna falta administrativa, y concluida la etapa de investigación, le corresponde a la autoridad investigadora, en su caso, elaborar el informe de presunta responsabilidad, y

remitirlo ante la autoridad sustanciadora. Dicho informe de presunta responsabilidad por sus abreviaturas IPRA, de acuerdo al glosario de la LRAPEMO es:

El instrumento en el que las Autoridades Investigadoras describen los hechos relacionados con alguna de las faltas señaladas en la presente Ley, exponiendo de forma documentada con las pruebas y fundamentos, los motivos y presunta responsabilidad del Servidor Público o de un particular en la comisión de Faltas Administrativas (2017)

De esta forma, la función del órgano interno de control, en cuanto a autoridad investigadora, culmina con la emisión y entrega del IPRA a la autoridad sustanciadora, previa las actividades de investigación que haya realizado. Los artículos 90 al 97 de la LRAPEMO, establecen las generalidades a observarse dentro de la investigación, así como los términos para los requerimientos de información que se realicen con motivo de la actividad de investigación.

Como se refirió en párrafos que anteceden, la ley de responsabilidades administrativas, otorga también, la atribución de sustanciación a los órganos internos de control, Casoluengo define a la sustanciación como:

La etapa de un juicio (o proceso), de un procedimiento, de un incidente o de un recurso, durante la cual una persona cuenta con la posibilidad de dar a conocer a la autoridad competente su pretensión y su causa de pedir –a través de su demanda o escrito inicial y sus demás escritos- o de narrar los hechos –en su queja o denuncia- que considera violatorios del orden jurídico, así como de ofrecer las pruebas y los alegatos que juzgue pertinentes para el logro de su pretensión (s.f. p. 6).

La etapa de sustanciación, en materia de responsabilidades administrativas, es entonces, la etapa del procedimiento, en donde una vez calificada la falta por parte de la autoridad investigadora, se le concede al presunto servidor público responsable, el derecho a realizar sus manifestaciones y alegatos respecto a las faltas administrativas que se le atribuyen.

La LRAPEMO establece que la actividad de la autoridad substanciadora, comienza con la admisión del informe de presunta responsabilidad administrativa, y concluye con la audiencia inicial. Es decir, la función de autoridad substanciadora que realiza el órgano interno de control municipal, destaca ya que da inicio como tal al procedimiento de responsabilidad administrativa, ya que una vez, admitido el IPRA, corresponde a la autoridad sustanciadora, notificar al servidor público el inicio del procedimiento, citándolo a la audiencia en la que podrá manifestar lo que a sus intereses convenga.

Posteriormente la autoridad substanciadora, una vez desahogada la audiencia inicial y valorados los alegatos y pruebas presentados, ratifica en su caso en IPRA y lo turna a la autoridad resolutora. Posteriormente que la autoridad investigadora remite el IPRA a la substanciadora, esta, dependiendo si la falta es grave o no grave se encarga de conducir el procedimiento desde que admite el IPRA, hasta el desahogo de la audiencia inicial (Cárdenas, 2018, p. 170).

La LRAPEMO, establece que en los órganos internos de control, al interior, pueden llevar a cabo las funciones de autoridad investigadora y substanciadora, sin embargo en cuanto a la autoridad resolutora, señala que únicamente podrán resolver los procedimientos de responsabilidades administrativas, cuando se trate de faltas calificadas como no graves.

En los casos en que las faltas sean calificadas como graves, éstas se deben turnar al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, para que sea el órgano competente para emitir la resolución correspondiente.

2.4. Reglamento de la contraloría y normativa municipal

Para comenzar con el análisis del marco normativo municipal aplicable al órgano interno de control de Morelia, se debe partir de lo establecido en el Bando de Gobierno del Municipio de Morelia, Michoacán, que refiere en su artículo primero que su objeto es determinar la estructura administrativa y forma de organización del municipio de Morelia.

De esa forma, el Bando de Gobierno, establece la forma en que se integra el

Ayuntamiento, y la organización de las entidades y dependencias que lo integran, además refiere atribuciones generales al Ayuntamiento, y establece las atribuciones de la Presidencia Municipal, la Sindicatura, y las dependencias y entidades municipales.

Es en el artículo 51 del Bando de Gobierno, en donde se señalan las atribuciones de la contraloría municipal, que son de manera general: el control interno, la evaluación municipal y el desarrollo administrativo. Posteriormente señala dentro de las fracciones del artículo 51 diversas atribuciones específicas, las cuales al analizarlas se advierte que son idénticas a las establecidas en el artículo 79 de la LOMEMO, se considera que el Bando de Gobierno Municipal, se limitó a reproducir las atribuciones otorgadas en la Ley Orgánica, y plasmarlas en el artículo 51.

Bajo ese contexto, el Bando de Gobierno Municipal de Morelia, además de replicar las atribuciones que se otorgan para el contralor municipal, establece la estructura que tendrá, es así, que el artículo 53 refiere que la Contraloría, cuenta con subcontraloría, secretaría técnica, unidad jurídica dirección de auditoría y combate a la corrupción, dirección de auditoría a la obra pública, dirección de auditoría al desempeño, dirección de denuncias ciudadanas e investigación y dirección de sustanciación.

Dentro del Bando de Gobierno, se establecen las atribuciones del titular de la Contraloría Municipal, sin embargo, respecto a las direcciones y unidades que dependen de la misma, no se establecen dichas atribuciones, es así que se considera que el Bando de Gobierno, respecto a las áreas dependientes de la contraloría, se limita a señalar la estructura, dejando a los reglamentos municipales, para que, en estos, se establezcan las atribuciones de las áreas.

Conforme a lo anterior, el Ayuntamiento de Morelia, emite y publica el Reglamento de Organización de Administración Pública Municipal de Morelia, Michoacán, que tiene como objetivo: *“establecer la organización, facultades, funciones y atribuciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal del Ayuntamiento de Morelia, Michoacán de Ocampo, que determina el Bando Municipal”* (ROAPMM, 2022).

De esta forma, el reglamento de organización, determina de manera específica, en alcance al bando de gobierno, las atribuciones de las dependencias que conforman la administración pública centralizada, así como las distintas direcciones y unidades que dependen de estas, mientras que referente a la administración descentralizada solo enuncia cuáles serán las entidades.

Ya referimos en el primer capítulo, que, dentro de la administración pública, se encuentra la centralizada y descentralizada, conformada la primera por las dependencias y la segunda por las entidades, es así, que el reglamento de organización distingue entre dependencias y entidades, y ubica a la Contraloría, como una dependencia subordinada a la presidencia municipal.

El reglamento de organización refiere que las dependencias como áreas que auxilian al presidente municipal, en el despacho de los asuntos a su cargo, bajo ese contexto el artículo 142 del reglamento, señala que la contraloría municipal estará a cargo del control interno, la evaluación municipal y desarrollo administrativo, tal y como se señala en la LOMEMO y en el Bando de Gobierno.

Sin embargo, a diferencia de la LOMEMO y el Bando de Gobierno, el reglamento de organización establece que la contraloría municipal coadyuva a efecto de obtener una sana y correcta rendición de cuentas y al establecimiento del régimen de responsabilidades.

Por lo que podemos advertir que, el reglamento de organización adiciona dos atribuciones generales más a las que mencionamos en el presente capítulo, como son la atribución relacionada con la rendición de cuentas y lo referente al régimen de responsabilidades administrativas.

De igual forma el artículo 143 del reglamento, establece las facultades y atribuciones específicas de la contraloría municipal, las cuales son la supervisión y auditoría de la obra pública, la práctica de auditorías financieras y de desempeño, la investigación, substanciación y resolución de los procedimientos por presuntas faltas administrativas, el establecimiento para un sistema de quejas ciudadanas, la supervisión de los distintos procesos que realicen las dependencias y entidades, como los procedimientos de adquisiciones de bienes y servicios, la correcta aplicación de los recursos públicos.

El articulado del 144 al 153 del reglamento establece las atribuciones y facultades de las direcciones y áreas subordinadas al interior de la contraloría municipal, quienes dependen de la persona que ostente la titularidad, por lo que podríamos establecer de manera general, que cada una de las Direcciones se encargan de una función como son auditoría financiera, a la obra pública, al desempeño, a la investigación, substanciación y resolución de presuntas faltas administrativas.

Además, la Contraloría, cuenta con la secretaría técnica área que se encargan de la función administrativo y el manejo de recursos humanos, materiales y financieros, y con una subcontraloría que se encarga de supervisar las actividades de las direcciones.

Con el objetivo de especificar las atribuciones y funciones de las distintas áreas administrativas de la contraloría municipal, se emitió el reglamento interior de la Contraloría, en enero de 2023, en ese contexto, cabe destacar algunas de las características de los reglamentos internos y analizar su importancia.

El reglamento interior, es un documento básico para la acción de la administración pública, se relaciona con el principio de legalidad que refiere que las autoridades únicamente pueden hacer aquello que está expresamente facultados en las atribuciones contempladas en la ley, pero el reglamento tiene la generalidad que detalla e individualiza dichas atribuciones (Álvarez, 1996, p. 44)

Es decir, el reglamento interior, establece de manera particular las atribuciones para cada una de las direcciones y áreas administrativas que conforman la contraloría municipal, es así, que su artículo 1º refiere que su objeto es regular la estructura orgánica, funciones y atribuciones.

Como se señaló en párrafos que anteceden en la LOMEMO, el Bando de gobierno, y el reglamento de organización del Ayuntamiento de Morelia, se establecen las atribuciones generales para la Contraloría, inclusive, se replican en cada uno de los ordenamientos mencionados.

Sin embargo, en el reglamento interior vigente de la contraloría municipal, en su artículo 2, se detallan otras funciones, por lo que es pertinente citarlo:

Artículo 2°. La Contraloría Municipal es una Dependencia de la Administración Pública Municipal, Órgano Técnico con autonomía técnica y de gestión, encargada de realizar acciones de control interno, de prevención, vigilancia, control, evaluación y anticorrupción, revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos municipales, inspeccionar, vigilar, evaluar a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, integrar cuadernillos preventivos de responsabilidad, así como prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, instrumentar procedimientos a los servidores públicos municipales, para sancionarlos dentro del ámbito de su competencia. (Ayuntamiento de Morelia, 2023)

Del análisis de este artículo del reglamento interior, se destaca a la contraloría municipal como una dependencia, que como se ha mencionado derivan del presidente municipal, no obstante, de manera inmediata en el propio artículo se refiere que es un órgano técnico con autonomía técnica y de gestión, sin referir como se ejerce la “autonomía”.

Aunado a lo anterior, el reglamento interior contiene diversas funciones para cada una de sus direcciones, sin especificar como se ejerce la autonomía técnica y de gestión en cada actividad descrita.

El mismo artículo 2 del reglamento interior, agrega a las atribuciones mencionadas en la LOMEMO, el Bando y el reglamento de organización, las acciones de anticorrupción, y la investigación de actos u omisiones que pudieran constituir faltas administrativas, integrando los “cuadernillos preventivos de responsabilidad”.

Dentro del desarrollo del presente apartado de marco legal de actuación de la Contraloría, no se pretende realizar una crítica a las disposiciones normativas que le aplican, sino analizar los ordenamientos jurídicos que regulan la actuación del órgano interno de control.

Sin embargo, retomando el artículo 2 del reglamento interior, en relación a la integración de los “cuadernillos preventivos de responsabilidad”, no se identifica a que documentos se refiere, en la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán o la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que

son las leyes que regulan los procedimientos por presuntas faltas de tipo administrativo, no se identificó a que se refiere, ya que únicamente se menciona el informe de presunta responsabilidad (IPRA), por lo que, en relación a dicha atribución, no se logra advertir en que consiste.

Continuando con el reglamento interior de la contraloría, el artículo 4° contiene la estructura orgánica, la cual se establece desde el Bando de Gobierno y el reglamento de organización, a diferencia que el reglamento interior incluye los niveles de departamento que dependen de cada una de las direcciones.

Los artículos 5° y 11° contienen atribuciones de la contraloría municipal, que complementan las plasmadas en la LOMEMO, Bando de gobierno y reglamento de organización. En el artículo 5° del reglamento se mencionan funciones que desglosan las actividades de control interno, supervisión, vigilancia de los recursos públicos y la obra pública, así como las relacionadas con la instauración de procedimientos de responsabilidades administrativas, es decir, determina subactividades específicas para cada una las funciones principales del órgano interno de control.

Por su parte el artículo 11° señala funciones para la persona que ostente la titularidad de la contraloría municipal, las cuales consisten en actividades encaminadas al adecuado funcionamiento de la contraloría municipal, como la nombrar o remover al personal, ordenar la investigación, instauración y en su caso resolución de procedimientos de responsabilidad, además de presentar el programa anual de trabajo y programa anual de auditoría, entre otras.

El título segundo del reglamento interior, señala las atribuciones para cada una de las unidades administrativas que integran la contraloría municipal. De acuerdo al Reglamento de Organización, las unidades administrativas son las direcciones, secretarías técnicas, coordinaciones, unidades jurídicas, jefaturas de departamento de las dependencias y entidades, señaladas en el Bando Municipal (Ayuntamiento de Morelia, 2022).

Ya se mencionó anteriormente, la estructura orgánica de la contraloría municipal, y las unidades administrativas que la conforman, por lo que, en los párrafos subsecuentes, se señalan las que se consideran las funciones principales

de cada unidad administrativa.

La secretaría técnica se encarga de los asuntos relacionados con la operatividad de la contraloría municipal, apoyando en el despacho de los asuntos del órgano interno de control. Por su parte la coordinación administrativa de manera general se encarga de supervisar, controlar y organizar los recursos humanos, materiales y financieros, con lo que cuentan las unidades administrativas.

Así mismo, existe una unidad jurídica que se encarga de asesorar jurídicamente al titular de la contraloría, así como a las distintas unidades administrativas. Además de encargarse de los procedimientos contenciosos administrativos y asuntos relacionados con transparencia, y acceso a la información que se soliciten a la contraloría municipal.

La Contraloría, también cuenta con una subcontraloría, de la que dependen las 5 direcciones, se considera que la función principal de esta área es procurar el correcto desempeño de las direcciones, proponiendo las medidas necesarias que contribuyan a su mejoramiento.

Existen 5 direcciones, que como su denominación refiere se encargan de actividades específicas, la dirección de auditoría y combate a la corrupción, de las auditorías financieras y la atención a auditorías realizadas por entes de fiscalización superior. La dirección de auditoría a la obra pública, además de efectuar auditorías en materia de obra pública, se encarga de la supervisión de las obras públicas que realice el Ayuntamiento de Morelia.

De igual forma, dentro de las direcciones que llevan a cabo funciones de auditoría, está la dirección de auditoría al desempeño municipal, que se encarga de la evaluación de programas presupuestarios a través de la metodología del marco lógico.

Respecto a las funciones relacionadas con las faltas administrativas, existe la dirección de denuncias ciudadanas e investigación, que lleva a cabo la atención a las denuncias que se presenten en contra de los servidores públicos, además ejerce la función de autoridad investigadora, dentro de los procedimientos por presuntas faltas administrativas conforme a la Ley de responsabilidades administrativas.

Por su parte, la dirección de substanciación, se encarga de sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa, de conformidad con la ley en la materia, siempre que las faltas sean calificadas como no graves.

Como podemos advertir del análisis al reglamento interior de la Contraloría, las direcciones llevan a cabo las actividades operativas como auditorías, evaluaciones, supervisiones, procedimientos de investigación, substanciación y resolución de faltas administrativas, entre otras.

También se prevén otras actividades, como la intervención en las entregas-recepción, en los procesos de adquisiciones, la vigilancia de los bienes patrimoniales, y cualquier otra actividad encaminada al control interno, y el desarrollo administrativo municipal.

Bajo esa tesitura podemos señalar la importancia en la supervisión de actividades, en el caso de los comités como el de adquisiciones, o en los órganos de gobierno de las entidades descentralizadas en donde la figura del contralor municipal funge también como comisario.

El Ayuntamiento de Morelia, de acuerdo al bando de gobierno, cuenta con 10 entidades u organismos públicos descentralizados, cada uno con su órgano de gobierno con diversa denominación consejo directivo, junta de gobierno o junta directiva, en las que el titular de la contraloría municipal ejerce funciones de comisario, y acude a las sesiones con derecho únicamente a voz, de conformidad a los acuerdos de creación y/o reglamentos interiores de estas entidades.

El reglamento de organización, en su artículo 186 establece que la contraloría municipal, ejercerá revisiones y las funciones de control que tiene respecto a la administración centralizada, es decir, no realiza una distinción respecto a las acciones que realiza en las dependencias y entidades. No obstante, la propia normativa municipal de las entidades, le otorga la atribución de ejercer como comisario, en ese sentido, respecto a la función de comisario, Urdiales señala:

En el ámbito de las entidades públicas, el comisario de Contraloría tiene la tarea de ejercer una estrecha vigilancia y firme promoción de los intereses de la colectividad, e inducir en ellas transformaciones de fondo, a fin de convertirlas en mejores instrumentos para el logro de los fines sociales (Urdiales, 1984, p.1)

Para analizar, la cita que nos ofrece Urdiales, hay que recordar que las entidades son creadas para atender funciones de derecho público de acuerdo al Bando de gobierno del municipio de Morelia, Michoacán, estas entidades, atienden sectores específicos de la sociedad como el deporte, la juventud, la tecnología e innovación, entre otros.

De tal suerte que la contraloría municipal, además de las funciones de supervisión y vigilancia, como comisario de las entidades, puede ejercer acciones que busquen el interés colectivo, según el objetivo de cada entidad, un ejemplo, sería con el Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte, en donde, la contraloría municipal debe vigilar que las acciones que este realiza y el presupuesto que ejerza, sean dirigidos a una actividad pública como lo es el deporte, esto lo realiza mediante supervisiones, recomendaciones o incluso auditorías.

Para la práctica de las actividades que realiza la contraloría municipal, además de las atribuciones contempladas en la Constitución federal, en la estatal, la LOMEMO, el Bando de gobierno, el ROAPMM, y su reglamento interior, cuenta con dos lineamientos específicos para determinadas actividades como son el control interno y las auditorías.

Mencionados lineamientos pretenden regular las actividades específicas del órgano interno de control municipal, como las auditorías, cabe señalar que los lineamientos se publicaron en el año 2022, y se trata de los primeros que se crean para regular los trabajos de auditoría dentro del Ayuntamiento de Morelia.

El artículo 1 de los Lineamientos Generales para los Trabajos de Auditoría de la Contraloría, establece:

Tiene por objeto dictar las disposiciones para establecer las bases que se deberán observar en los trabajos de auditorías que son ejecutados a las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal, los fideicomisos públicos no paramunicipales, mandatos, contratos análogos y las entidades municipales, con la finalidad de realizar acciones de control interno, revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos municipales, inspeccionar, vigilar y evaluar la implementación de los programas y acciones planteadas en el Plan

Municipal de Desarrollo; de conformidad con los principios de economía, eficacia, eficiencia, transparencia y honestidad, así como simplificar y mejorar la gestión gubernamental, mediante un trabajo homogéneo en el procedimiento de auditoría. (Ayuntamiento Constitucional de Morelia, 2022)

En ese orden de ideas, encontramos que los lineamientos para los trabajos de auditoría establecen algunas de las funciones principales del órgano interno de control municipal, pero enfocadas únicamente a las auditorías que pueden ser financieras, a la obra pública y de desempeño.

De igual forma respecto a la revisión y vigilancia de los recursos públicos municipales, el Presupuesto de Egresos del Municipio de Morelia, Michoacán para el ejercicio 2023, establece que la contraloría dentro del ámbito de competencia, realizarán una estricta fiscalización acorde a la normatividad aplicable del gasto público municipal.

2.5. Reflexiones capitulares

Una vez referido el marco jurídico de actuación de la Contraloría, conviene realizar unas consideraciones al respecto, primeramente, si bien es cierto que la Constitución Federal no prevé atribuciones específicas para dependencias de nivel municipal, si establece la importancia de la rendición de cuentas.

En ese sentido el artículo 134 constitucional establece que se deben ejecutar los recursos públicos de manera eficiente y eficaz, e implementa la transparencia sobre su ejecución, es bajo ese contexto que las contralorías municipales entran, ya que dentro de las diversas actividades que llevan, se encuentra la supervisión y vigilancia sobre el uso de los recursos públicos.

La importancia a nivel constitucional radica en que la carta magna, dota de autonomía a los municipios para regularse, es decir, que realiza su propia normativa en las acciones que le son específicas.

De esa forma, también dentro de la constitución estatal, se señala lo referente a la rendición de cuentas, y la revisión a la cuenta pública, actividad que dentro del ámbito municipal debe ser vigilado por el órgano interno de control.

Es hasta la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, en donde se señalan a las dependencias que como mínimo deben tener los ayuntamientos, entre los que destaca la contraloría. La misma ley, podríamos afirmar que señala las principales funciones del órgano interno de control municipal.

La Ley Orgánica Municipal, establece como funciones principales para las contralorías, el control interno, la evaluación municipal y el desarrollo administrativo, de estas podríamos decir que se desprenden otras actividades como las auditorías, supervisiones, entre otras.

De la facultad constitucional que se otorga a los municipios de crear su propia normativa para autorregularse, es donde encontramos al Bando de Gobierno del Municipio de Morelia, Michoacán, en donde se establece la estructura de la administración pública municipal, misma que se divide en dependencias y entidades, y donde se señala a la contraloría como órgano responsable del control interno, la evaluación municipal y el desarrollo administrativo, atribuciones que se replican de la LOMEMO.

Dentro del desarrollo del presente capítulo, partimos de la idea general de que las principales funciones de la contraloría municipal son el control interno, la evaluación municipal y el desarrollo administrativo, y de estas, se derivan algunas otras como la inspección, vigilancia, auditoría, supervisión, entre otras.

El reglamento de organización, es la normativa, en donde se señala de manera particular aquellas atribuciones para las dependencias y entidades que conforman la administración pública municipal.

La normativa municipal distingue entre dependencias y entidades, las primeras como áreas que auxilian al presidente municipal en sus atribuciones y las segunda como órganos autónomos con patrimonio e ingresos propios. Bajo esa premisa, y de acuerdo a la normativa, la contraloría municipal es una dependencia en apoyo al presidente municipal, es decir, depende jerárquicamente de él.

Posteriormente se encuentra el reglamento interior de la contraloría municipal del Municipio de Morelia, que establece más atribuciones a las áreas al interior de la contraloría municipal, incluyendo los niveles de Departamento. Cabe señalar que no cuenta con manuales de organización y de procedimientos a mayo de 2024.

Por último y para destacar, es que, en el año 2023, se publicaron los lineamientos para los trabajos de auditoría de la contraloría municipal, siendo los primeros que realiza el Ayuntamiento de Morelia, para regular los procesos de auditoría financiera, a la obra pública y de desempeño, que viene a dotar de cierta certeza los procesos de auditoría, por lo menos en cuanto a su fundamento legal.

Capítulo 3

La incertidumbre en el diseño y ejecución del Plan de Trabajo de la Contraloría Municipal

SUMARIO: 3.1. *Consideraciones preliminares. Diseño del plan de trabajo* 3.2. *Análisis del Plan de Trabajo de la contraloría municipal.* 3.3. *Resultados de los planes de trabajo (2021, 2022 y 2023). Problemática del plan anual de trabajo.* 3.4. *La ética de los servidores públicos.* 3.5. *Incertidumbre en la ejecución del plan anual de trabajo.* 3.6. *Reflexiones capitulares.*

3.1. *Consideraciones preliminares. Diseño del plan de trabajo*

Establecidas las generalidades y antecedentes de la contraloría municipal, así como el marco jurídico de su actuación, se procede al análisis del plan de trabajo de la Contraloría, y la incertidumbre en su ejecución, para lo cual, se van a comparar resultados de los planes de los ejercicios 2021, 2022 y 2023, y describir los factores externos que impiden que el plan se ejecutó conforme a su objetivo.

De esta forma ya referimos a la Contraloría como una dependencia de la administración pública municipal, creada para auxiliar al presidente municipal en el ejercicio de sus funciones, y que cuenta con atribuciones específicas de control interno, evaluación, desarrollo administrativo, de las que posteriormente se desprenden otras como la vigilancia de los recursos económicos, supervisión de obras públicas, auditorías, entre otras.

Aunado a lo anterior, también analizamos las funciones de la Contraloría Municipal en su calidad de autoridad investigadora, substanciadora y resolutora, respecto a los procedimientos por faltas administrativas, de conformidad con la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Michoacán de Ocampo.

La Contraloría, cuenta con atribuciones otorgadas en distintas leyes estatales y normativa municipal como su reglamento interno. Dentro de la normativa aplicable,

la LOMEMO en su artículo 79, establece la obligación de las contralorías municipales de elaborar un plan anual de trabajo que debe presentar al Ayuntamiento para su aprobación.

De igual forma, en el Bando de Gobierno, reglamento de organización y en el reglamento interior, se replica la obligación de presentar el plan de trabajo anual de la contraloría municipal, en el primer trimestre del ejercicio del que se trate, ante el Ayuntamiento, que está representado por el cabildo, es así que se somete a aprobación en una sesión ordinaria o extraordinaria.

Este plan anual de trabajo, presenta las actividades que pretende realizar la contraloría municipal durante un ejercicio específico, se trata de una programación y/o proyección de las acciones a realizarse en un ejercicio determinado.

Bajo ese contexto, el plan de trabajo anual representa una programación de actividades, pero no es el único. Cabe recordar que el proceso presupuestario se lleva a cabo conforme a la metodología del marco lógico, que es entendida como:

Una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y el facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas (Ortegón, 2005, p.13)

Es así que, mediante la metodología del marco lógico, se lleva a cabo el proceso presupuestario, que en sus etapas tiene la planeación y programación, y lo que conviene destacar es que estas etapas se centran en los objetivos, de esta forma, también se proyectan las actividades que se realizarán. Ahora bien, estas actividades se plasman en el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal que corresponda.

Tanto el presupuesto de egresos de la Contraloría y el plan de trabajo anual, establecen metas de las actividades que se van a realizar durante un año, de tal forma que en los dos documentos se presentan actividades iguales o similares.

Las diferencias entre el presupuesto de egresos y el plan anual de trabajo, son que el presupuesto de egresos se establecen indicadores para medir los

resultados, además que se señalan fechas específicas para el desarrollo de las actividades, mientras que en el plan se refieren en forma más general.

De esta forma, encontramos el denominado PBR, definido como el proceso para definir objetivos, resultados, programas y el presupuesto; ejecutar los programas y el gasto, con seguimiento periódico y evaluación de los resultados (SHCP, 2009)

Dentro del PBR, en sus etapas se encuentra la evaluación y monitoreo, estas actividades, ayudan a conocer y medir el alcance los programas o actividades que se estén realizando, si deseamos establecer la incertidumbre en la ejecución del plan de trabajo de la contraloría municipal se deben analizar las acciones que realiza de evaluación y monitoreo.

Como consecuencia en la propia actuación de la contraloría, debemos analizar los resultados obtenidos y el impacto en los beneficiarios, información que se obtiene de los resultados anuales al presupuesto de egresos del año que corresponda, ya que del plan de trabajo no se realiza un seguimiento a los resultados obtenidos.

Ahora bien, antes de pasar al estudio de los planes de trabajo de la Contraloría, conviene referir al diseño de dichos planes, como mencionamos en párrafos que anteceden, la elaboración del plan de trabajo anual, es una obligación establecida en la LOMEMO, en el Bando de Gobierno y reglamento de organización, que recae en la persona titular de la contraloría municipal.

Sin embargo, en ninguna de las disposiciones normativas mencionada se señalan los elementos mínimos que debe contener el plan de trabajo, por lo que, la persona titular de contraloría municipal cuenta con libre decisión para elaborar dicho plan.

Si bien es cierto que se cuenta con la “libertad” en el diseño del plan de trabajo, la propia LOMEMO, establece que el plan se presenta y aprueba por el Cabildo del Ayuntamiento. De esta forma, la “libertad” para elaborar el plan, se ve limitada, a la aprobación del Cabildo.

3.2. Análisis al plan de trabajo de la Contraloría

Para adentrar al análisis del plan de trabajo de la Contraloría, se revisaron los planes de los años 2021, 2022 y 2023, realizando un estudio comparativo con los presupuestos de egresos de esos años. Con la finalidad de contar con los resultados de metas de acuerdo a los indicadores establecidos para medir el desempeño.

Cabe señalar que, durante el año 2021, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán, una nueva Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, que dentro de sus novedades estableció preceptos específicos para las contralorías municipales.

En el artículo 78 de la LOMEMO, se estableció como novedad a anteriores leyes orgánicas municipales del Estado de Michoacán, un procedimiento de elección del contralor o contralora municipal. Además, cabe recordar que, durante 2021, se realizó cambio en la administración pública derivado del relevo institucional, por término constitucional del periodo del Ayuntamiento 2018-2021.

Es decir, que, en el año 2021, de enero a septiembre, en el Ayuntamiento de Morelia, hubo un contralor municipal, y de septiembre a diciembre un encargado de despacho (aquí va la cita de la información de transparencia), esto, derivado de que la elección de contralor o contralora que dispone el artículo 78 de la LOMEMO, señala que se debe emitir una convocatoria dentro de los 30 días posteriores a la toma de protesta del Ayuntamiento.

Lo que trajo como consecuencia que se tuviera que designar un encargado de despacho, por el cambio en la administración, y posteriormente se llevó a cabo el proceso de elección, entrando en funciones la persona titular de la contraloría municipal en enero de 2022. Es así, que el plan anual de trabajo de 2021, presenta como característica que lo concluyó un contralor municipal diferente al que diseñó y propuso el plan.

En el plan de trabajo de la contraloría municipal de 2021, se señala que tiene como finalidad:

Elaborar un instrumento programático que calendarizara las actividades propias de esta dependencia a fin de verificar que los servidores públicos se conduzcan con legalidad, lealtad y honradez al aplicar con eficiencia y eficacia los recursos humanos y patrimoniales para el buen desempeño de sus funciones. (Contraloría Municipal de Morelia, 2021)

De lo anterior y como se ha señalado con anterioridad, la contraloría municipal, se enfoca en tres principales temas de acuerdo a la normativa: el control interno, la evaluación y el desarrollo administrativo. Dentro de estos temas, se encuentra la importancia de rendición de cuentas, la adecuada supervisión y vigilancia de los recursos públicos, y la instauración de procedimientos por presuntas faltas administrativas.

El plan de trabajo 2021, además de algunas particularidades que se mencionaron, contaba con un organigrama distinto, al actual (2024), contaba con la dirección de auditoría y evaluación municipal, dirección de auditoría a la obra pública, dirección de control y seguimiento de denuncias ciudadanas y dirección de responsabilidad de los servidores públicos, subcontralor y unidad jurídica. Dicho organigrama no permitía conocer que área desempeñaba las funciones de autoridad investigadora, substanciadora y resolutora, establecidas en la LRAPEMO.

Este plan de 2021, estableció diversas actividades para las áreas al interior de la contraloría municipal. Para la unidad jurídica y el subcontralor, el plan se limitó a copiar las atribuciones que les son conferidas en el reglamento de organización; para el caso del subcontralor, se estableció que daría seguimiento a las direcciones de la contraloría a través de informes mensuales.

Para la dirección de auditoría y evaluación municipal, se realizó una descripción sobre las actividades que realizaba como la participación en los procesos de adquisiciones, en sesiones de los órganos de gobierno de los organismos públicos descentralizados del Ayuntamiento de Morelia o como la revisión de estados financieros de dichas entidades.

Así mismo, se plantearon como meta, dar seguimiento a cuatro auditorías específicas del ejercicio 2020, a la Secretaría de Bienestar y Política Social, Tesorería Municipal (2) y Sistema Municipal DIF, por un monto devengado de

\$240,807,429.21, sin embargo, no se señala si se auditó todo el monto devengado a una muestra (Contraloría Municipal del Ayuntamiento de Morelia, 2021).

De igual forma, como parte de sus actividades se programó la atención a auditorías de entes de fiscalización superior, como la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y/o la Auditoría Superior de Michoacán. Es decir que, para la dirección de auditoría y evaluación, se programaron únicamente “seguimientos” o “atención” a auditorías ya practicadas u ordenas por instancias de fiscalización superior, no se programó ninguna auditoría practicada por la contraloría durante el 2021.

También se planteó un seguimiento al sistema de mejoras de control interno, derivado de una evaluación que se realizó en el 2020. En materia de evaluación se señaló un seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de 2020 y se programaron evaluaciones externas e internas. La evaluación de programas presupuestarios se consagra como obligatoria para los entes públicos de acuerdo a la Ley General de Contabilidad Gubernamental (Congreso de la Unión, 2008)

Respecto a la obra pública, se estableció un seguimiento al PAI 2019 y auditorías de obras públicas 2020, así como las supervisiones a las obras públicas, sin embargo, la meta a destacar dentro del plan 2021 es la acción encaminada a la supervisión de la conformación de comités de obra de contraloría social.

Por su parte, la dirección de control de denuncias señala como actividades dentro del plan, la recepción de denuncias competencia de la contraloría municipal, la orientación a los ciudadanos para imponer denuncias, además establece como metas, las actividades propias de un proceso de investigación derivado de una denuncia (recepción, integración del expediente, elaboración de acuerdos, notificaciones, acuerdo de conclusión).

Es decir, se advierte que las metas que se programaron para el plan anual de trabajo 2021, para el área de denuncias, son procesos administrativos que se llevan de manera habitual al recibir una denuncia, por lo que no debieron ser consideradas como metas. Además, es establecer una meta estimada para recibir y atender denuncias, es complicado ya que es una actividad que depende de un factor externo como son los ciudadanos que acuden a contraloría municipal para

presentar sus denuncias, y que puede variar e inclusive que no existan denuncias durante un año.

De igual forma, para la dirección de responsabilidades de los servidores públicos, se plantearon actividades de seguimiento, como los juicios en los que es parte la contraloría municipal, o como la atención a solicitudes de afirmativa ficta. Como sucedió con la dirección de control de denuncias, se plasmaron actividades cotidianas que son derivadas de la actuación administrativa como parte de las funciones, es decir, actividades que se desarrollan de acuerdo a las solicitudes de ciudadanos o procedimientos judiciales que se presenten durante el ejercicio del año.

Por su parte el plan anual de trabajo de la contraloría para el año 2022, se elaboró por la persona titular de la contraloría municipal, que fue electa por primera vez mediante el procedimiento de elección establecido en el artículo 78 de la LOMEMO publicada en marzo de 2021 (Congreso del Estado de Michoacán, 2021).

Además, el plan de trabajo de la Contraloría, del año 2022, se realizó en consideración del organigrama autorizado en septiembre del 2021 a diferencia del que se utilizó a principios de ese año.

Dentro del contenido del plan anual de trabajo 2022, se encuentra el plan anual de auditorías 2022, en el que se señalan tres tipos de auditoría: de cumplimiento, a la obra pública y de desempeño.

El proceso de auditoría gubernamental, es una de las principales actividades que realiza la contraloría municipal, como parte las funciones de control interno y desarrollo administrativo. Es así que la auditoría gubernamental, se puede entender como:

Es aquella revisión sistemática encaminada al examen de hechos y circunstancias que se dan en el contexto de la administración pública, con el objeto de comprobar que tales hechos o circunstancias coadyuven de manera eficiente a los altos objetivos del Estado (Pérez, 1984).

De esta forma el órgano interno de control, efectúa auditorías de cumplimiento, de desempeño y a la obra pública, en específico, y tiene como padrón

de entes auditables al total de dependencias y entidades que conforman la administración pública municipal. (Contraloría Municipal del Ayuntamiento de Morelia, 2022).

Dentro del plan de 2022, se programaron 15 auditorías de cumplimiento de los recursos ejercidos durante el año 2021, y para los del ejercicio 2022, se programaron 7 de cumplimiento y 12 de desempeño.

Respecto a la obra pública, la muestra para auditar fue de 6 obras y programas del Programa Anual de Inversión de 2021, que representaba el 38.67% mientras que del Programa Anual de Inversión 2022, la muestra fue de 30 obras y programas, que representaba el 50.04% de recursos propios. Así mismo se programaron 47 supervisiones a las obras públicas del PAI 2022, y las ejecutados a través del fondo III (recursos federales).

En ese sentido, se puede concluir que son tres tipos de auditorías las que realiza la Contraloría Municipal: de cumplimiento, desempeño y a la obra pública, por lo que conviene diferenciar entre las mismas. Primeramente, la auditoría de cumplimiento es:

una evaluación independiente para determinar si un asunto cumple con las autoridades aplicables identificadas como criterios. Las auditorías de cumplimiento se llevan a cabo evaluando si las actividades, operaciones financieras e información cumplen, en todos los aspectos significativos, con las autoridades que rigen a la entidad auditada (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras [INTOSAI], 2019).

Así mismo, la auditoría de desempeño es:

Una revisión sistemática, interdisciplinaria, organizada, objetiva, propositiva, independiente y comparativa del impacto social de la gestión pública, tanto de las actividades gubernamentales enfocadas en la ejecución de una política general, sectorial o regional, como de aquellas inherentes al funcionamiento de los entes públicos (Salcedo, 2011).

Por último, se entiende a la auditoría a la obra pública como:

Es una revisión que puede incluir análisis, estudios, exámenes, verificaciones, comprobaciones, evaluaciones y la aplicación de técnicas y procedimientos de auditoría contable, y metodologías de revisión de la construcción. Lo que permite tener la información más fidedigna para llegar a la máxima seguridad sobre el buen uso de los montos y recursos utilizados, así como de la calidad especificada en el o los contratos celebrados previamente a la ejecución de los trabajos, según la dependencia, en el sector público o privado. (Ramírez, 2006)

De esta forma, de los conceptos de los tres tipos de auditoría que se programaron y realizaron durante el año 2022 conforme al plan de trabajo, podemos observar que buscan revisar o evaluar el nivel de cumplimiento de las actividades de cada rubro, analizando las operaciones financieras, revisión en las construcciones relacionadas con obra pública, el impacto social de dichas actividades.

Ya referimos a los procesos de auditoría como las principales funciones que estableció el plan anual de trabajo 2022, no obstante, por otro lado, encontramos las actividades relacionadas con los procedimientos de responsabilidades administrativas.

En ese sentido, encontramos las actividades de investigación y denuncias ciudadanas, al analizar el plan anual de trabajo 2022, se observa que al igual que en el plan 2021, se contemplaron actividades como la orientación y difusión acerca de las denuncias ciudadanas, las cuales si bien son importantes, estas son actividades inherentes a la actividad pública, por ejemplo, si un ciudadano acude a la oficina de la Contraloría Municipal, con el objetivo de presentar una denuncia contra un servidor público, es evidente la obligación del personal del órgano interno de control municipal de atender al ciudadano, esto, no solo por un deber como servidor público, sino además en cumplimiento a la normativa que le es aplicable y al código de ética.

Es decir, las actividades como orientación, atención, seguimiento, etcétera, son parte del actuar diario dentro de la administración pública por lo que el intentar

medirlas y/o establecerlas como meta, resulta contraproducente, ya que su medición está sujeta a los ciudadanos que acudan a realizar trámites.

De igual forma, para la investigación se establecieron las actividades como la notificación de actuaciones administrativas, emisión de acuerdos de calificación de faltas administrativas y la participación en audiencias iniciales. Dichas actividades también son parte de un proceso administrativo, que se deben realizar de manera obligatoria cuando se lleva a cabo una investigación por presuntas faltas administrativas.

Misma situación se presentó al plasmar las actividades referentes a la sustanciación, como la elaboración de acuerdos de recepción de informes de presuntas responsabilidades de los servidores públicos municipales, remisión de expedientes a la autoridad resolutora.

Estas actividades al igual que las de investigación forman parte de un proceso, de acuerdo a las funciones que establece la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo, en cuanto a las autoridades de investigación y sustanciación. Respecto a la resolución de procedimientos de responsabilidad administrativa, para faltas no graves, no se mencionan acciones dentro del plan de trabajo 2022.

Para el plan de trabajo de la Contraloría Municipal 2023, de acuerdo a la presentación del mismo, se dio seguimiento a los diagnósticos y resultados obtenidos en la ejecución del plan del año anterior. De igual forma el plan de trabajo 2023, definió las actividades sustantivas de la Contraloría Municipal: “son el conjunto de actividades esenciales interrelacionadas dentro de un sistema de componentes cuyo fin es el adecuado cumplimiento de su misión” (Contraloría Municipal de Morelia, 2023).

Para entender a que se refiere las actividades sustantivas, la administración pública realiza funciones sustantivas y adjetivas. Las adjetivas son las tareas que se relacionan con el flujo de los recursos humanos, recursos financieros, y recursos de información, por ejemplo: las adquisiciones, contabilidad, orientación quejas etcétera. Mientras que las funciones sustantivas son las relacionadas con

actividades operativas en búsqueda de los objetivos fundamentales para atender las necesidades de la población (Anaya, 2002, p. 131).

Como se señala al analizar los planes de trabajo de 2021 y 2022, se consideraron actividades adjetivas que se relacionan con labores inherentes cotidianas, como la “orientación” por mencionar alguna. No obstante, dentro del plan de trabajo del 2023, se plasmaron como actividades sustantivas: la auditoría, investigación, sustanciación y resolución (Contraloría Municipal de Morelia, 2023).

Si bien son de las principales funciones de la contraloría, la crítica versa sobre las actividades que se programaron para dar cumplimiento a estas, como en el caso de la investigación, se estableció como una subactividad la “orientación a ciudadanos”, la “emisión de acuerdos”, entre otras.

Continuando con el análisis al plan de trabajo 2023, dentro del plan de auditoría 2023, se programaron auditorías de cumplimiento, y se incluyeron auditorías financieras, que son entendidas como:

La revisión de la Situación Económica, las Finanzas Públicas, la Deuda Pública, los Activos y el Patrimonio Municipal informados en la Cuenta Pública Municipal, además del cumplimiento legal de la presentación de la información contable, presupuestal, programática y demás anexos, con la finalidad de conocer la calidad de la información financiera y que su elaboración haya sido de conformidad con lo establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental (Valenzuela, 2018).

Se programaron 4 auditorías financieras para 4 organismos públicos descentralizados del Ayuntamiento de Morelia del ejercicio fiscal 2022, y 15 de cumplimiento, dando continuidad a las de 2022 y agregando del ejercicio 2023. Además, si incluyeron seguimientos a auditorías por parte de los órganos de fiscalización superior, como la Auditoría Superior de la Federación y Auditoría Superior de Michoacán.

Aunque como ya se mencionó, estas actividades son obligatorias, y que si no se da la atención a los requerimientos de los órganos de fiscalización superiores, se puede imponer multas por incumplimiento, por lo que en contemplarlo en el plan de trabajo, sería innecesario, aunado a que dichos requerimientos son realizados

por los órganos de fiscalización superior, es decir, es una actividad que no puede controlar o no depende directamente de la contraloría municipal.

En cuanto a la obra pública se continuaron con los trabajos de auditoría a los programas anuales de inversión 2022 y 2023. De las obras con recurso del Fondo de Aportaciones Estatales para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales, con un monto de \$110,498,220.00 y de recursos propios un total de 30 obras públicas con un monto de \$430,768,243.19, así como la supervisión de 26 supervisiones a obras públicas.

En materia de evaluación a diferencia de los planes de 2021 y 2022, para el ejercicio 2023, se programó la ejecución de cuatro proyectos: acompañamiento al desempeño institucional, implementación del marco integrado de control, implementación del comité de integridad y ética pública, y por último el monitoreo del sistema de seguimiento del desempeño (SSED).

Para el acompañamiento al desempeño institucional y de acuerdo a lo plasmado en el Plan de Trabajo 2023, consiste en la actualización de la normativa interna, de acuerdo a las debilidades detectadas durante las evaluaciones que se practicaron a las dependencias y entidades en el 2022.

Respecto al marco integrado de control interno, se programaron asesorías para las dependencias y entidades para reducir los riesgos que pueden generar actos de corrupción, además se señaló la creación de un Comité de Control Interno. El tercer proyecto en materia de evaluación, fue la creación de un Comité de Integridad Pública y Ética, respecto a este Comité se emitieron los lineamientos para su funcionamiento los cuales fueron publicados en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo el día 07 de junio de 2023, y que en su artículo 1, refiere:

Tienen por objeto establecer mecanismos para el fortalecimiento en materia de Integridad Pública, Ética y Prevención de la actuación de las personas servidoras públicas, a fin de evitar conductas contrarias a los principios y valores que rigen el ejercicio del servicio público (Ayuntamiento de Morelia, 2023).

Por último, se planteó un seguimiento al sistema de desempeño, en relación al cumplimiento de metas, verificando los resultados entre lo programado y lo

realizando, emitiendo recomendaciones para alcanzar los objetivos presupuestados en los indicadores de desempeño.

En materia de responsabilidades, se establecieron actividades distribuidas en tres áreas de la contraloría municipal: la Dirección de Denuncias Ciudadanas e Investigación, la Dirección de Sustanciación y la Unidad Jurídica. Estas actividades se establecieron de acuerdo a las atribuciones que son conferidas a los órganos de control interno en la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán.

En denuncias ciudadanas e investigación se programaron actividades como la recepción de denuncias, investigación de las mismas, calificación de faltas o conclusión, y notificación de actuaciones. Como ya se señaló en párrafos que anteceden dichas actividades son parte de una actuación cotidiana de la dirección, es decir la recepción de denuncias y la investigación, son actividades que se deben de realizar de forma obligatoria y que están establecidas en la normativa estatal y municipal.

En cuanto a la sustanciación únicamente se programaron dos actividades, la sustanciación de los procedimientos de responsabilidades admitidos y la conclusión de expedientes de responsabilidades, en donde se precisó que las metas dependen de los informes de presunta responsabilidad (IPRA) que admitan.

Por último, la unidad jurídica de la contraloría municipal de Morelia, se centró en cinco actividades, a diferencia de los planes de trabajo de ejercicios anteriores, se especificaron actividades específicas, como la emisión de resoluciones en materia de responsabilidad administrativa, visto bueno a contratos y convenios de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, emisión de afirmativas o negativas fictas, así como la atención a los procedimientos de responsabilidad patrimonial del Estado y los juicios de administrativos y de amparo en los que la contraloría municipal de Morelia sea parte.

3.3. Resultados de los planes de trabajo (2021, 2022, 2023).

Analizados los planes de trabajo de la contraloría municipal de Morelia, de los

ejercicios 2021, 2022 y 2023, se procede a revisar los resultados obtenidos durante estos ejercicios. Se mencionó con anterioridad, la importancia del presupuesto basado en resultados (PbR) y del sistema de seguimiento y evaluación (SED) como herramienta para establecer metas y objetivos.

El plan de trabajo es una planeación sobre las actividades que se pretende realizar durante un año, es una proyección. Al igual que en el PbR, se realiza una programación mensual de actividades, la diferencia radica en que el PbR se establecen indicadores para medir los avances de las actividades.

Aunado a lo anterior, el titular de la contraloría municipal, tiene la obligación de presentar un informe anual de actividades ante la Auditoría Superior de Michoacán y el Cabildo, de conformidad con el artículo 79 de la LOMEMO y el Bando de Gobierno Municipal.

Dentro de este informe se plasman los resultados a las actividades realizadas durante el año que corresponda. Cabe señalar que dentro de la página de transparencia y la página web oficial de la contraloría municipal de Morelia, no se encontró el informe anual de actividades del ejercicio 2021.

En el informe anual de actividades 2022, se plasmaron primero los resultados a las auditorías y supervisiones a la obra pública, respecto al PAI 2021, se señala que se notificaron 60 hallazgos preliminares de los cuales 4 son económicos por un monto de \$2,574,192.48 (Dos millones quinientos setenta y cuatro mil ciento noventa y dos pesos M.N) y 56 administrativos, sin embargo, refiere que 8 se solventaron y 52 se ratificaron como irregularidades detectadas, sin hacer mención si dentro de los solventados se encuentran los económicos.

Lo anterior, genera incertidumbre en los resultados, ya que no se profundiza en los hallazgos de tipo económico, simplemente se señalan números de los hallazgos ratificados, restando importancia a los recursos económicos que fueron observados y que, en su caso pudieran constituir faltas administrativas.

Para las auditorías a la obra pública del PAI 2022, se estableció que se notificaron 27 hallazgos preliminares correspondientes a 23 obras, sin embargo, no se señaló cuantas de estos fueron ratificados o solventados y si estas fueron de tipo económico y a que montos ascendieron, dejando inconclusa la información

referente a las obras públicas del ejercicio 2022, en virtud de que al momento de la elaboración del informe de actividades, no se tenían concluidos los informes de resultados de estas auditorías.

Respecto a las 22 auditorías de cumplimiento practicadas durante el ejercicio fiscal 2022, dentro del informe de actividades se estableció que se remitieron a la Dirección de Denuncias Ciudadanas e Investigación de la propia Contraloría Municipal, un total de 222 informes de irregularidades detectadas derivados de los hallazgos de las auditorías. No obstante, no se señala (dentro del informe) si estas irregularidades son administrativas o económicas, solo se indicó que el monto auditado fue por \$330,955,300.48 (trescientos treinta millones novecientos cincuenta y cinco mil trescientos pesos 48/100 M.N.).

Además, no se estableció a que dependencias o entidades corresponden los 222 informes de irregularidades detectadas, es decir, los resultados de las auditorías no se detallan en el informe de actividades respecto a los montos auditados, a que dependencias o entidades corresponden las irregularidades, quienes son los responsables de dichas observaciones. Otra de las actividades señaladas en el informe, es la atención a auditorías realizadas por órganos de fiscalización superior, sin embargo, dentro del informe no se señaló cuantas auditorías se practicaron y cuáles fueron sus resultados.

En las auditorías de desempeño del 2022, se enfocaron en tres temas: la normatividad en donde se revisó que las áreas contaran con reglamento interior y manuales de organización y procedimientos, en el diseño de la matriz de indicadores y la revisión a sus avances en el presupuesto basado en resultados y por último en los procesos operativos que realizan las dependencias y entidades.

Como resultados se establecieron 26 hallazgos en normatividad de los cuales no se solventó ninguno por lo que quedaron persistentes. En el diseño de la matriz de indicadores se señalaron 110 hallazgos, solventándose únicamente 8 de los mismos. Mientras que, en los procesos operativos internos, fueron 21 hallazgos y 7 solventados. Sin embargo, no se señaló a que dependencias y entidades corresponden estos resultados.

Es de destacar que, en materia de evaluación, se hayan solventado pocos

hallazgos y que el propio informe de actividades de la contraloría municipal de Morelia, se estableció que los resultados de auditoría de desempeño obedecen a la incipiente cultura de desempeño institucional a nivel municipal y poca continuidad a la implementación de estas auditorías (Contraloría Municipal de Morelia, 2022).

En materia de responsabilidades administrativas, la Dirección de Denuncias Ciudadanas e Investigación, en funciones de autoridad investigadora conforme a la LRAPEMO, practicó las diligencias correspondientes para calificar las faltas en graves o no grave y turnarlas a la Dirección de Sustanciación.

Como resultado, se informó que se calificaron 23 expedientes de investigación, en los que existen 5 con faltas graves por desvío de recursos públicos, aunque únicamente en dos se señalan las cantidades, uno por \$123,215.63 (Ciento veintitrés mil doscientos quince pesos 63/100 M.N.) y \$155,000.00 (Ciento cincuenta y cinco mil pesos 00/100 M.N.), sin especificar a los presuntos responsables.

Además, se informó que de enero a julio se tuvieron 732 denuncias presentadas de enero a junio del 2022, cifra que representa un alto grado de denunciante en contra de servidores públicos municipales, sin embargo, el informe se limita a mencionar estos números, sin indicar los conceptos de las denuncias presentadas.

Emitidos los informes de presuntas responsabilidades, se turnan a la Dirección de Sustanciación de la Contraloría, quien desahoga la audiencia inicial y remite el expediente a la autoridad resolutora. Al respecto, la Dirección de Sustanciación, de los IPRAS que le remitieron, emitió 82 acuerdos de abstención.

La autoridad sustanciadora cuenta con la atribución de abstenerse de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa, cuando se advierta que la falta cometida no ocasiono un daño o perjuicio a la hacienda pública, o al patrimonio de los entes públicos (Márquez, 2019), el acuerdo de abstención emitido, además debe coincidir con algunos de los supuestos establecidos en la LRAPEMO en su artículo 101.

Además, la autoridad sustanciadora remitió 67 expedientes, que una vez valorados fueron turnados a la autoridad resolutora, sin embargo, no se señala si

estos expedientes contienen faltas graves o no graves, por lo que no se determina si se turnaron a la autoridad resolutora al interior del órgano de control interno municipal o al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.

Las atribuciones de autoridad resolutora dentro del órgano interno de control municipal recaen en la unidad jurídica. De los expedientes que le turnaron la unidad jurídica emitió 35 resoluciones de las que 12 resultaron sancionatorias a los servidores públicos implicados, sin embargo, no se señala cuales fueron estas sanciones de acuerdo a la LRAPEMO.

También, se mencionó que la unidad jurídica dio seguimiento a 27 juicios administrativos y 3 de amparo, de los que 13 ya fueron concluidos, sin especificar si fueron favorables o en contra. Además, dicha área de la contraloría municipal de Morelia, también se encarga de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos, obligación que se encuentra establecida en la LRAPEMO, y que más que un acto de molestia para los sujetos obligados, se considera una buena práctica para la rendición de cuentas, que previene la corrupción y fortalece la confianza en los servidores públicos (Zavala, 2022).

En ese rubro, se recibieron 2494 declaraciones iniciales, 4970 de modificación y 265 de conclusión durante el año 2022. Además, atendió 32 solicitudes de acceso a la información, sin mencionar que información se solicitó.

Respecto al informe de actividades del año 2023, este plasma en su redacción los principales procesos que realizan las distintas áreas de la contraloría municipal de Morelia. Sin embargo, estos procesos refieren la misma descripción que se señalan en el plan anual de trabajo, por lo que, para efectos de la presente, se analizan los resultados establecidos en el informe.

En materia de obra pública se practicaron 28 auditorías, 26 supervisiones y 161 seguimientos a obras públicas contempladas en el PAI 2023. De los resultados de auditorías, 2 son de carácter económico por un monto de \$1,416,788.89 (Un millón cuatrocientos dieciséis mil setecientos ochenta y ocho pesos 89/100 M.N).

Al realizar el proceso de solventación de observaciones conforme a los procesos establecidos en los Lineamientos para la práctica de auditorías del

Municipio de Morelia, Michoacán, se mantuvo una 1 irregularidad por un monto de \$89,120.00 (ciento ochenta nueve mil ciento veinte pesos 00/100 M.N.). En ese tenor, dicho monto se redujo considerablemente en relación al monto observado en primera instancia, sin embargo, no se establece en el informe, las documentales presentadas para solventar la observación y reducir el monto de la misma.

Respecto a las auditorías financieras y de cumplimiento se realizaron se practicaron 7 auditorías de cumplimiento y 4 financieras del ejercicio 2022, con un monto auditado de \$383,481,276.19 (trescientos millones cuatrocientos ochenta y un mil doscientos setenta y seis pesos 19/100 M.N.) y 15 más de cumplimiento correspondientes al ejercicio 2023 con un monto auditado de \$577,158,986.67 (quinientos setenta y siete millones ciento cincuenta y ocho mil novecientos ochenta seis pesos 67/100 M.N.).

Dentro de los resultados de dichas auditorías se emitieron 49 informes de irregularidades detectadas, que se remitieron a la dirección de denuncias ciudadanas e investigación, para la integración del expediente correspondiente. A primera vista los resultados presentados de auditoría financiera, no presentan los montos que quedaron por solventar y que derivaron en los 49 informes de irregularidades remitidos.

En auditoría de desempeño se continuó con el seguimiento al desempeño institucional, verificando que dependencias y entidades cuenten con su normatividad actualizada como reglamentos interiores o manuales de organización y procedimientos, así como seguimiento a los programas presupuestarios de las dependencias y entidades municipales.

De igual forma en materia de control interno, se realizaron cuestionarios del marco integrado de control interno, en los que los resultados obtenidos no rebasaron el 60% en los años 2021, 2022 y 2023. En el informe se refirió el porcentaje de cumplimiento en el cuestionario del MICI, siendo las entidades durante el 2022 el resultado más bajo con 31.46%.

El resultado de los cuestionarios del MICI, son para resaltar, ya que las dependencias y entidades municipales, tienen sus funciones delimitadas y actúan de acuerdo a estas, además de que operativamente ejercen cada una de ellas,

sin embargo, el control interno es una de las atribuciones principales de la contraloría municipal.

Por lo que los bajos porcentajes obtenidos, son responsabilidad de cada una de las dependencias y entidades, pero la contraloría municipal como ente encargado del control interno también conlleva responsabilidad. Los bajos resultados obtenidos representan una oportunidad para el órgano interno de control en fortalecer la actividad del control interno, no sólo aplicando cuestionarios del MICI, sino con acciones que contribuyan en esta función.

Otro de los resultados presentados fue la instalación del Comité de Integridad Pública y Ética Municipal, cumplimiento con el Código y Lineamientos que se publicaron para tal efecto. Dicho Comité tuvo su primera sesión en octubre de 2023, en donde destaca que se aprobó el protocolo para la atención y seguimiento de denuncias cuando exista incumplimiento al Código.

En tema de denuncias ciudadanas e investigación, se mencionó que emitieron 101 informes de presunta responsabilidad, y 23 se remitieron a la dirección de sustanciación también de la contraloría municipal por investigaciones de 2022 y 2023, sin que se refiera si los 23 remitidos son parte de los 101 o son independientes. En tema de denuncias ciudadanas el informe de resultados, se contradice en resultados ya que mediante una gráfica se señala que se elaboraron 132 informes de presunta responsabilidad, información que se contradice con lo presentada inicialmente dentro del mismo informe.

Posteriormente en las actividades de la dirección de sustanciación., llevo a cabo el procedimiento correspondiente desahogando 82 audiencias, y remitiendo a la autoridad resolutora al interior de la contraloría municipal 19 expedientes calificados como faltas no graves y 2 al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo al tratarse de faltas graves. Por su parte la unidad jurídica de la contraloría municipal llevo a cabo dos procedimientos administrativos de ejecución, resolvió 5 expedientes por responsabilidad patrimonial del Estado, además refiere más de 3000 consultas en materia jurídica.

Respecto a estas tres áreas, conviene señalar que se reitera al igual que

en los otros informes de actividades, el uso de información en excesivamente general, no se especifica los alcances que tuvieron los procedimientos jurídicos que realizaron, por ejemplo en la dirección de sustanciación no refiere en que estatus se encuentran los 2 expedientes que tuvieron faltas calificadas como graves, o en el caso de la unidad jurídica, proporcionar 3000 consultas y orientaciones jurídicas parece un número llamativo e impactante, pero nuevamente se limita a señalar cifras sin abundar como se dieron esas “consultas” si se hicieron mediante oficio, reuniones de trabajo o cual fue el instrumento que permite medir y comprobar el resultado plasmado en el informe.

Por otra parte, el informe de actividades del 2023 también contiene dos aspectos que conviene resaltar el primero es la instalación del buzón naranja en las distintas dependencias y entidades del Ayuntamiento y además se habilitó la línea, que tiene como objetivo que las servidoras públicas presenten denuncias de manera anónima, en caso de ser objeto de actos inapropiados o de discriminación.

Esta acción es un avance respecto a la alerta de equidad de género en el Estado de Michoacán de Ocampo, ya que permite que de manera discreta y con fácil acceso se presenten las denuncias correspondientes. Estas denuncias forman parte de un proceso de investigación posteriormente, y además también se canalicen a las servidoras públicas para que revisan la atención psicológica de considerarlo.

Y por otra parte el Ayuntamiento de Morelia obtuvo una certificación internacional del Sistema de Gestión Antisoborno, por parte de la American Trust Registrar S.C. (2024). En la que se certificaron distintos procesos administrativos municipales de 8 dependencias de la administración pública municipal.

En este sentido, es un avance en combate a la corrupción, si bien la certificación de los procesos no garantiza que puedan ser sujetos a actos de soborno y corrupción, siempre es importante la búsqueda de mecanismos de prevención como certificaciones internacionales.

Cabe mencionar que, en la certificación del Sistema de Gestión Antisoborno de acuerdo al informe de la Contraloría Municipal, se certificaron 20

procesos administrativos, y en la Contraloría Municipal fueron 8 procesos, entre los que destacó la creación del Comité de Integridad Pública y Ética Pública, la verificación de beneficiarios de apoyos sociales y la auditoría a la obra pública.

Sin embargo, nuevamente el informe de actividades se limita a mencionar estos datos sin profundizar en la metodología que se utiliza en los procesos certificados. Si bien dicha certificación del Sistema de Gestión Antisoborno se lleva a cabo por un organismo externo al Ayuntamiento, es importante que, en aras de fomentar la transparencia, en los informes que se publican en el portal de transparencia se especifique porque se certificaron esos procesos, ya que la información proporcionada es breve en relación a la importancia de procesos certificados en materia de antisoborno.

3.4. La ética de los servidores públicos

Un tema importante que también genera incertidumbre en la actuación del órgano interno de control municipal, es la ética en los servidores públicos. En el diseño y ejecución del plan de trabajo intervienen diferentes factores tanto políticos como de jerarquía, que generan que el plan de trabajo no sea confiable.

Respecto a la ética primero hay que establecer que, dentro del contexto del plan de trabajo de la Contraloría Municipal de Morelia, se refiere a la ética pública desde las situaciones de aplicación, es decir, que los servidores públicos se encuentran en con dilemas éticos diariamente, lo que hace que intervenga en estos la conciencia personal que permite entender y hacer lo que es considerado como correcto (Bautista, 2017).

De esta forma, observamos que los servidores públicos se enfrentan con situaciones que ponen en evidencia su toma de decisiones, entre lo éticamente correcto e incorrecto. En lo que respecta al plan de trabajo el problema con ética se centra en la actuación de los servidores públicos al interior y al exterior de la contraloría municipal de Morelia.

Es decir, al exterior se refiere a los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal que intentan interferir en la

ejecución del plan de trabajo del órgano interno de control, no atendiendo los requerimientos que les formulan o retrasando la entrega de la información.

Pero, como ya se ha mencionado, la atribución que tienen los regidores y el presidente municipal como miembros del Cabildo de aprobar el plan de trabajo al contralor o contralora municipal, esta atribución que se les otorga a los servidores públicos, es un ejemplo de la situación en la que se presenta la toma de decisiones entre lo correcto e incorrecto de acuerdo a la ética.

Por un lado, encontramos la aprobación del plan de trabajo sin que intervengan intereses de ninguna índole, aunque esto parece más una idea utópica, ya que existen intereses por parte de los miembros del Cabildo que podrían verse afectadas por una auditoría, por una supervisión o un procedimiento de responsabilidades administrativas.

Por otra parte, el plan de trabajo puede verse influenciado directamente en su aprobación, cuando intervienen intereses políticos o personales, lo que se manifiesta en su aprobación o modificación sobre las actividades contempladas. Esto se relaciona con la ética, al presentarse la situación concreta a los servidores públicos de la aprobación del plan, sin mediar intereses o preponderando intereses personales y políticos.

Ahora bien, la problemática de la ética en el interior del órgano interno de control, se presenta con los servidores públicos adscritos al mismo y durante la ejecución del plan de trabajo. En la Contraloría Municipal de Morelia existen distintas categorías de personal: directores, jefes de departamento, coordinadores de auditoría y auditores (Ayuntamiento de Morelia, 2022), estos últimos son los operativos de la dependencia quienes practican las auditorías, realizan las supervisiones y llevan a cabo a cabo los procesos de investigación, sustanciación y en su caso resolución.

Todo el personal de la contraloría municipal es de confianza de acuerdo al reglamento interior de la contraloría municipal de Morelia, por lo que no tienen la posibilidad de obtener una base o sindicalizarse. Esto no significa que por tal razón los auditores como operativos de las actividades del plan, actúen contrario a la ética pública, sin embargo, esta incertidumbre laboral y las situaciones diarias que se

presentan durante el desarrollo de actividades como presión de factores externos como indicaciones de superiores jerárquicos, exteriorizan que en la toma de decisiones se ponga en entre dicho la ética.

En el Ayuntamiento de Morelia existe un Código de Integridad Pública y Ética, publicado en el 2023, que establece las directrices a observarse por parte de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. Además, en la misma publicación, se estableció la creación de un Comité de Integridad Pública y Ética del Ayuntamiento que busca crear mecanismos para fortalecer la ética y prevenir conductas contrarias a los valores que rigen el actuar del Ayuntamiento (Ayuntamiento de Morelia, 2023).

Lo anterior representa un avance dentro del Ayuntamiento de Morelia, en tema de integridad y ética, ya que anteriormente se contaba con un Código de Ética, pero no existía la figura de un Comité de diera seguimiento y atención, sin embargo este Código se debe aplicar y no quedar como letra muerta, no basta con que se plasmen unos lineamientos y un código que contiene las directrices a observarse en el servicio público, sino que cuando se presenten controversias de ética y que esta se acrediten, se cumpla lo dispuesto en la normativa municipal.

La Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo también contempla que los servidores públicos cumplan con el código de ética municipal y además refiere como falta no grave que los servidores públicos cumplan con sus funciones en los términos dispuesto en el código.

Siendo la ética un factor importante en el desarrollo administrativo pero que por su esencia es difícil de tipificar. Si bien la LRAPEMO señala como falta grave las acciones contrarias a Código de Ética, sin embargo, existe la dificultad de sancionar únicamente al código, como se señala en la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con número (I Región) 8o.44 A (10a.):

CÓDIGO DE ÉTICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MÉXICO. NO PUEDE SERVIR DE SUSTENTO PARA FINCAR UNA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA A UN SERVIDOR PÚBLICO DE LA JUDICATURA.

Los códigos de ética judicial son cuerpos deónticos que buscan maximizar el servicio de la función jurisdiccional, es decir, aspiran a lograr el mejor desempeño posible de

los distintos servidores públicos que integran la carrera judicial, a diferencia de las disposiciones legales en materia de responsabilidad administrativa, que prevén los aspectos mínimos que deben respetar todos los funcionarios para no incurrir en responsabilidad y evitar ser sancionados. Otra diferencia fundamental es que los códigos de ética judicial, tanto a nivel local como federal, no contienen normas jurídicas coercibles y obligatorias, mientras que las leyes emanadas de los cuerpos legislativos sí tienen tales características. Por tanto, el Código de Ética del Poder Judicial del Estado de México no puede servir de sustento para fincar una responsabilidad administrativa a un servidor público de la judicatura; de ahí que si el Consejo de la Judicatura local estima en un procedimiento de responsabilidad administrativa que determinada conducta violó el "deber" establecido en dicho código, esa conclusión es ilegal, pues desnaturaliza la esencia de los principios éticos que, entre otras cosas, son intrínsecos y no coercibles, lo que se corrobora con la exposición de motivos correspondiente, en el sentido de que ese es un "instrumento de reflexión", además de que "no corresponde en su totalidad a las características de un cuerpo normativo" (2017).

Se observa que no se podría fincar una responsabilidad administrativa por un incumplimiento al código de ética, ya que no contiene normas obligatorias y coercibles para los servidores públicos.

En el caso de Morelia, la contraloría municipal como órgano interno de control es el responsable de realizar la investigación, sustanciación y resolución de las faltas no graves.

No obstante, existe la dificultad de sancionar únicamente fundamentando en el código de ética municipal, es por esto, que se aumenta el valor intrínseco de los servidores públicos en cuanto a la conciencia en la toma de decisiones, entre elegir lo éticamente correcto o lo contrario, desde el contexto de su función como servidor público.

Por eso, la importancia de la ética en la actuación del servidor público, se relaciona con la incertidumbre en el diseño y en la ejecución del plan, derivado de que se presenten circunstancias tanto para los auditores de la contraloría municipal como de los superiores jerárquicos, en las que se debe actuar conforme a la ética pública, no solo porque está plasmado en una norma jurídica sino por el valor

personal sobre una adecuada toma de decisiones conforme a lo que se espera del servidor público.

3.5. Incertidumbre en la ejecución del plan de trabajo

Analizados los resultados de los planes de trabajo de la contraloría municipal de Morelia, de los años 2022 y 2023, se advierte los problemas a los que se enfrenta operativamente el órgano interno de control para cumplir con las metas establecidas en el plan de trabajo.

Como se advirtió, los informes de actividades 2022 y 2023 generan incertidumbre sobre si se están llevando a cabo los procedimientos conforme a la normativa aplicable y si los resultados establecidos son verídicos y confiables.

Esta incertidumbre se presenta en el diseño y ejecución del plan de trabajo anual, ya que se presenta injerencia en la toma de decisiones del plan, desde que se somete a autorización de Cabildo, esto presupone que existe influencia en la toma de decisiones de la contraloría municipal o que existe injerencia por parte de los integrantes del Cabildo para aprobar en plan de trabajo de la Contraloría Municipal.

Existen diversos factores que limitan la ejecución del trabajo, como ya señalamos el primero de estos, deriva de que, en la LOMEMO se establece que el plan de trabajo debe ser aprobado por el Ayuntamiento. Cabe recordar que el Ayuntamiento es representado por el Cabildo, el cual se integra por el presidente municipal, síndico y regidores.

Los regidores que integran el Cabildo en el Municipio de Morelia, se integra con 7 regidores electos por mayoría relativa y 5 por representación proporcional, de acuerdo lo dispuesto en la LOMEMO. Esto representa que la más de la mitad de los regidores son parte de la planilla que tuvo mayor votación, y que además representa que son mayoría al interior de cabildo, que significa que la toma de decisiones recae en dicha mayoría.

Es así, que el plan de trabajo de la contraloría se ve influenciado a las decisiones de la mayoría de cabildo, en las que además se presentan intereses

políticos, ya que, al ser de distintos partidos, cada regidor de acuerdo a la ideología del partido de pertenezca, influye en las decisiones que toma.

Además de los intereses políticos, otro aspecto a mencionar es la dependencia jerárquica del contralor municipal al presidente municipal. Esta dependencia como se mencionó con anterioridad, se establece desde la LOMEMO. En cuando al plan de trabajo de la contraloría la problemática de la jerarquización o dependencia de la contraloría municipal, se ve reflejada en que, al presentar al plan ante el cabildo, la figura del presidente municipal tiene peso en la toma de decisiones por lo que dicho plan se sujeta a modificaciones a conveniencia del Cabildo.

Estos escenarios generan incertidumbre tanto en el diseño como en la ejecución del plan anual de trabajo, ya que, al ser autorizado por el Cabildo Municipal, se podría considerar que el plan se encuentra influenciado por lo integrantes del Cabildo. Primeramente, en aras de adentrarse a la problemática en la incertidumbre del plan de trabajo de la contraloría, se debe partir del diseño del plan.

Para el diseño del plan, de acuerdo a la información proporcionada por la contraloría municipal, a través de la plataforma de transparencia, se toma en consideración las actividades programadas en el presupuesto basado en resultados del ejercicio que corresponda, para realizar una planificación. (Contraloría Municipal de Morelia, 2024).

Dentro del presupuesto basado en resultados (PbR), se encuentran distintas etapas, comenzando con la planeación como el momento dentro del ciclo presupuestal en el que se establecen metas, propósitos de las actividades que se van a realizar (López Ayllón, 2010).

Por lo se advierte que para el diseño del plan de trabajo se toma en consideración las actividades del PbR, sin embargo, al analizar los documentos del presupuesto basado en resultados como el programa operativo anual, se contemplan más actividades que en el plan de trabajo, es decir, se podría señalar que para el diseño del plan, solo se toman en consideración aquellas actividades relevantes ya establecidas en el presupuesto.

Dentro del diseño del plan de trabajo se consideran las actividades de mayor impacto que realiza la contraloría municipal, no obstante, como ya se revisó en los resultados de los planes 2021, 2022 y 2023, se incluyen actividades administrativas que forman parte de la actuación cotidiana del órgano interno de control, como la emisión de acuerdo o la recepción de denuncias.

Es así que la primera acción que genera incertidumbre en el plan es desde su diseño, ya que también se ve influenciado por decisiones de superiores jerárquicos o intereses, independientemente que su diseño se realice partiendo del PbR, ya que incluso éste, puede verse influenciado. Respecto al presupuesto y su importancia como antecedente del plan de trabajo, es menester destacar que la contraloría municipal de Morelia, recibe un presupuesto para el ejercicio de sus funciones, dicho presupuesto este sujeto a un techo presupuestal.

El presupuesto de egresos para el ejercicio del que se trate es autorizado por el Cabildo, es decir desde esta etapa, antes de que se apruebe el presupuesto y se publique en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, se somete a consideración del presidente municipal y regidores.

Lo anterior presenta lógica ya que el Cabildo, a través de sus integrantes, representa al Ayuntamiento, sin embargo, se advierte que desde etapa se puede limitar la actuación de la contraloría municipal, ya que en este proceso se decide el presupuesto que va a tener cada dependencia de la administración pública municipal.

Sin embargo, esto genera incertidumbre desde el diseño del plan de trabajo, ya que se sujeta a la disponibilidad presupuestal, es decir, para realizar el diseño del plan de trabajo se toma en consideración el presupuesto asignado, ya que, de este, dependen si se programan más o menos metas, respecto al año anterior.

En ese contexto, la segunda problemática que genera incertidumbre en la actuación de la contraloría municipal, es en la ejecución del mismo. Retomando el tema del presupuesto asignado al órgano interno de control, es una limitación en la ejecución del plan, para realizar las actividades señaladas en el plan implica gastos de operación, es decir, al contar con más o menos presupuesto repercute o beneficia el logro de las actividades y metas programadas.

De manera permanente, también en la ejecución del plan de trabajo, encontramos los intereses políticos o de otros servidores públicos ajenas a la contraloría municipal. Cabe recordar las actividades principales de la contraloría municipal como las auditorías o la instauración de procedimientos por presuntas faltas administrativas, generan quizá alguna molestia a los servidores públicos a quienes se les practican, por esa razón, es que, durante la ejecución del plan de trabajo, existe presión al interior del Ayuntamiento, para que la contraloría municipal no practique algún tipo de auditoría o no ejerza algún proceso, para no afectar a alguna dependencia o servidor público.

Otro de los aspectos que generan incertidumbre son los resultados de la contraloría municipal. Se estableció con anterioridad que los resultados del plan no cuentan con la certeza y confiabilidad, esto, ya que no se da un seguimiento a los mismos y que desde su ejecución generan dudas sobre su credibilidad.

La LOMEMO obliga a la contraloría municipal a presentar un informe de actividades al Ayuntamiento y a la Auditoría Superior de Michoacán, sin embargo, no se da seguimiento, ni se emite algún documento al respecto. Mediante solicitud de acceso a la información, se solicitó a la contraloría municipal de Morelia, se pronunciara acerca del seguimiento que se da a los informes de actividades que realiza, manifestando:

la norma no marca un procedimiento de seguimiento respecto de los informes detallados que se presentan a la Auditoría Superior del Estado de Michoacán de Ocampo; esto, se realiza cabalidad y con estricto apego a la ley; si una vez presentados, la Auditoría Superior en mención no requiere información o realiza petición alguna al respecto, tácitamente se tiene por cumplimentado lo dispuesto por el numeral en cita; de lo contrario, se daría el trámite sinérgico que resultare de las observaciones o requerimientos que diere la Auditoría Superior del Estado de Michoacán de Ocampo. Situación, que a la fecha, no ha ocurrido (2024).

De lo anterior, se advierte que la normativa aplicable no contempla un seguimiento a estos informes de actividades y si bien la Auditoría Superior de Michoacán o el Cabildo, pueden realizar observaciones o requerir información

adicional acerca de los informes, no se tiene antecedente de que se haya realizado por estos entes públicos.

Ahora, la falta de disposición normativa en concreto que obligue al seguimiento de los informes de actividades que presenta órgano interno municipal es una situación ajena no competente del OIC, sin embargo, esto no significa que por cumplir con dicha obligación presente informes que contienen resultados poco confiables o sin especificar realmente el alcance que obtuvieron.

La idea de cumplir por cumplir no es suficiente, independientemente de que la Auditoría Superior de Michoacán o el Cabildo Municipal, no hagan observaciones y den seguimiento a los informes de actividades de la contraloría municipal, estos informes se presentan en la página de transparencia del Ayuntamiento, y están a disposición de cualquier ciudadano interesado en conocer los resultados de la gestión del órgano interno de control.

Por tanto, estos resultados deben ser confiables, si bien existe información clasificada como reservada como los nombres de los servidores públicos sancionados, si se podría señalar en los informes de actividades los montos auditados que quedaron pendientes de solventar, y que como consecuencia derivo en procesos de responsabilidad administrativas.

Es decir, se podría proporcionar a los ciudadanos resultados de la ejecución del plan es forma más precisa, detallando cifras de los procesos que se realizaron. En los informes de actividades analizados son un resumen cuantificado de las acciones realizadas, sin embargo, se podría complementar con datos mayormente relevantes.

Se considera más relevante y más confiable que un informe de actividades que contenga datos concretos, por ejemplo, si un ciudadano accede a la página de transparencia para revisar los informes de resultados, lo que desea observar es cuanto monto se audito y cuanto quedo sin comprobar, no solo el número de auditorías que se realizaron en un año.

De esta forma, los resultados en la ejecución del plan de trabajo son otro factor que genera incertidumbre en el plan de trabajo, derivado de que los informes de actividades no precisan información que pueda dar certeza a la actividad de la

contraloría municipal, además de que falta de seguimiento y especificación de dichos informes, ofrece información únicamente cuantifica sin profundizar en los recursos públicos o las sanciones a los servidores públicos que fueron sujetos a un procedimiento de responsabilidad administrativa.

La incertidumbre en el plan de trabajo de la contraloría municipal, tanto en el diseño, ejecución y resultados, además de lo expuesto, también obedece a otros factores. Estos factores se relacionan con la política y los intereses de los partidistas, pero ¿de qué forma se materializan estos intereses?

Como ya se mencionó las auditorías o supervisiones, suelen ser vistas como un acto de molestia para los servidores públicos, sin embargo, cabe reiterar que el órgano interno de control tiene a su cargo la prevención para detectar presuntas irregularidades administrativas, es decir, la contraloría municipal debe ser percibida como un órgano auxiliar en la prevención de faltas administrativas, como un ente que coadyuve a la adecuada rendición de cuentas de las demás dependencias y entidades.

Los factores políticos y partidistas van a seguir existiendo en la esfera administrativa, sin embargo, se pueden crear ajustes que consoliden, en este caso al órgano interno de control, que coadyuven a blindarlo y hacer frente a las presiones que se presentan como consecuencia de las funciones consideradas sensibles como las auditorías y la vigilancia de recursos públicos (Ackerman, 2009).

Estos ajustes se deben contemplar desde la norma jurídica, ya que si bien en la LRAPEMO, existen faltas administrativas en las que los servidores públicos intentan obtener ventaja o beneficio desde su posición, es importante transparentar los procesos de auditoría y de revisión de recursos públicos, dando mayor difusión e implementando lineamientos aún más específicos a los que ya existen.

Esta incertidumbre generada por los factores políticos, se debe separar de las funciones de órgano interno de control, ya que, al depender del presidente municipal como representante de la administración centralizada, y siendo este, una figura política, las funciones que realiza a contraloría municipal pueden ser sumamente influenciadas por el efecto político, razón por la cual requieren ser blindadas, es decir que exista una liberación jerárquica en las actividades, actuando

con independencia a influencias y factores políticos (Groß en Rhein, 2019).

La incertidumbre por influencia de carácter político, la dependencia jerárquica y la problemática en el diseño, ejecución y resultados del plan trabajo, también obedece a que lo anterior se encuentra plasmado en la normativa, es decir, al Ayuntamiento se le otorga la posibilidad de autorizar o negar el plan de trabajo, así como decidir el presupuesto que se otorgara al órgano interno y su estructura orgánica.

Cabe reiterar que el Ayuntamiento, representado por el Cabildo tiene carácter político, y esta integrado por diferentes fracciones de partidos políticos, por lo que es un cuerpo colegiado con influencia política, de ahí que en su toma de decisiones exista una lucha de intereses.

Es en ese supuesto, donde emerge la atribución que se le otorga al Ayuntamiento en la autorización del plan de trabajo de la contraloría municipal, documento base que establece su actuación durante un año y que bajo ese contexto su autorización tiene injerencia política.

Si bien, el Ayuntamiento cuenta con atribuciones de autorización y regulación del actuar municipal, el dejarle la facultad de autorizar o rechazar el plan de trabajo del órgano interno de control de manera directa, trae como consecuencia poca credibilidad del plan, en su diseño, ejecución y por ende en sus resultados.

Como se mencionó anteriormente, es importante buscar alternativas para “blindar” al órgano interno de control, no solo a través de modificaciones normativas, sino con acciones que doten de autonomía su actuación.

Estas acciones, podrían generarse desde el proceso de designación del contralor o contralora municipal o en la selección del personal de la contraloría municipal en donde se les requiera tener conocimientos básicos sobre las funciones que se realizan en esa área, esto acompañado de una reforma a la norma jurídica aplicable.

3.6. Reflexiones capitulares

En el análisis al plan de trabajo de la contraloría municipal, se observa la problemática que se presenta desde su diseño, derivado de que se plantean diversas acciones a realizar, pero que las mismas se verán limitadas a un presupuesto, el cual será autorizado por el Ayuntamiento, es decir, existe una limitante en cuanto al presupuesto a ejercer y desde el diseño de acciones a realizar durante un año, se limita la actuación del órgano interno de control.

Además de que el presupuesto a ejercer por la contraloría municipal se autoriza por el Ayuntamiento, también autoriza su plan de trabajo anual. La Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo establece que el plan de trabajo se presenta ante el Ayuntamiento para su aprobación.

Lo anterior implica que el plan de trabajo este sujeto a la autorización del cuerpo colegiado del Ayuntamiento es decir el Cabildo conformado por el presidente municipal, el síndico y los doce regidores. La problemática expuesta implica que el plan del trabajo queda a aprobación de un grupo de personas con afinidad política al partido que gana las elecciones municipales.

Como consecuencia, el plan puede modificarse o declinarse cuando se presenta ante el Ayuntamiento, esto si la mayoría determina que no es viable, esto afecta la autonomía técnica y de gestión del órgano interno de control.

De igual forma durante la ejecución del plan de trabajo anual se presentan factores que generan incertidumbre en su desarrollo. La dependencia jerárquica influye en la ejecución del plan, en auditorías, supervisiones, revisiones o procedimientos por presuntas faltas administrativas, los servidores públicos de mayor jerarquía traten de interferir en las actividades del órgano interno de control.

Así mismo, la incertidumbre en el plan de trabajo se presenta en los resultados obtenidos. Los cuales son presentados en los informes de actividades que la contraloría municipal remite a la Auditoría Superior de Michoacán y al Ayuntamiento.

Al analizar los informes de actividades de los ejercicios 2021, 2022 y 2023 se observó que los mismo presentan información muy general sobre las acciones

realizadas, es decir, dicho informe se limita a proporcionar número y cifras sin especificar su alcance.

Un ejemplo de lo anterior, se da en la información referente a las auditorías, en donde se señala el monto auditado durante un año, sin embargo, no se menciona si durante el proceso de auditoría se solventó ese monto, que dependencias son las involucradas en la falta de comprobación del gasto y cuantos son los servidores responsables de dicha omisión.

De igual forma en las áreas a interior de la contraloría municipal que realizan las atribuciones de autoridad investigadora, sustanciadora y resolutoria, en los informes de actividades se limitan únicamente a referir número sin mencionar, cuantos servidores se sancionaron o cuantos expedientes se remitieron al Tribunal de Justicia Administrativa para su resolución cuando se trata de faltas graves de acuerdo a la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán.

Es decir, en el análisis a los planes de trabajo y a los informes de actividades se observan actividades de carácter administrativo y generales. Aunado a lo anterior, en los informes de resultados no se establece si se alcanzaron las metas programadas en el plan inicial.

La problemática con la incertidumbre se genera desde el diseño del plan de trabajo anual, derivado a que su aprobación la realiza el Ayuntamiento representado por el Cabildo, e integrado por el presidente municipal, síndico y regidores. El trasfondo de esta aprobación del plan es que se presenta sujeto intereses políticos, al ser el Cabildo un cuerpo integrado por regidores de diferentes fracciones partidistas, esto implica que el plan pueda tener influencia a sus conveniencias.

Dentro de esta incertidumbre también interviene la ética de los servidores públicos tanto al interior como al exterior de la contraloría municipal. Los servidores públicos al interior de la contraloría municipal deben conducirse, conforme al código de ética establecido en el Ayuntamiento de Morelia, derivado de las funciones que realizan, pueden ser susceptibles a actos de presión por parte de superiores jerárquicos.

Por su parte la ética pública al exterior de la contraloría municipal de Morelia,

se relaciona con la actuación de los servidores públicos de otras dependencias y entidades del Ayuntamiento de Morelia, que interfieren en la actuación de la contraloría municipal, desde la posición de superiores jerárquicos como secretarios o directores.

Es por lo anterior que se debe fortalecer lo referente a la ética profesional de los servidores públicos, si bien el Ayuntamiento de Morelia cuenta con un Código de Integridad y Ética, y con un Comité para su correcta aplicación y cumplimiento. El reto es que se aplique, que dicho código y comité no quede como “letra muerta”, buscando mecanismos para su aplicación y sanciones en su caso. Es en estas actividades donde el órgano de control interno tiene un rol vital para efectos.

Es así que la contraloría municipal tiene que integrar a sus acciones, lo referente al cumplimiento del Código de Integridad y Ética. La Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo, otorga la atribución a los órganos internos de control de ejercer como autoridad investigadora, sustanciadora y resolutora (tratándose de faltas no graves), es como autoridad investigadora que la contraloría municipal puede llevar a cabo los procedimientos de investigación en los casos en que se transgreda al Código de Integridad y Ética.

No solo influye la ética en la incertidumbre en la actuación de la contraloría municipal, también se debe considerar como elemento generador de incertidumbre al factor político.

Capítulo 4

Fortalecimiento de la contraloría municipal de Morelia

Sumario: 4.1. *Consideraciones preliminares*; 4.2. *Autonomía técnica y de gestión*; 4.3. *Designación de contralor. Modelo del Estado de Guanajuato*; 4.4. *Seguridad de permanencia laboral al interior de la contraloría municipal*; 4.5. *Capacitación constante del personal*; 4.6. *Órgano de participación ciudadana*; 4.7. *Reflexiones finales*

4.1. *Consideraciones preliminares*

A partir del análisis de los resultados de los planes de trabajo de la Contraloría Municipal de Morelia de los años 2021, 2022 y 2023 se advierte la problemática en la incertidumbre en la actuación del órgano interno de control, en el diseño, ejecución y resultados de sus planes de trabajo.

Se estableció el problema que presenta la Contraloría Municipal en función de su entorno, es la incertidumbre o la falta de certeza en sus actuaciones, lo que ocasiona, poca credibilidad y confianza en esta dependencia municipal. El órgano interno de control municipal como ente encargado de la vigilancia, supervisión de los recursos públicos municipales, que además ejerce acciones preventivas en aras de la mejora en el desarrollo administrativo, también sanciona en el caso de faltas no graves, por lo que sus resultados deberían generar confianza y credibilidad en los ciudadanos.

Expuesta la problemática del órgano interno de control, que genera la mencionada incertidumbre, en el presente capítulo se desarrollan acciones que pueden fortalecer la actuación del órgano interno de control, en aras de generar certeza de sus actividades y que los resultados que emite sean confiables para los

ciudadanos.

Para las acciones de fortalecimiento del órgano interno de control municipal se parte del concepto de autonomía técnica y de gestión, necesaria para que la actuación de la contraloría municipal no se vea viciada por factores externos, que limitan su operación e intervienen en los procesos que realiza.

Es así que, partiendo de autonomía técnica y gestión, se debe cuestionar ¿cómo puede el órgano de control interno, obtener esta autonomía? No basta con que se establezca en las disposiciones normativas como la LOMEMO o reglamentos municipales, sino que esta autonomía debe ser real.

De esta forma se busca señalar acciones que permitan que repercutan positivamente en la actuación la contraloría municipal, en la búsqueda de una mejora continua. El planteamiento de estas acciones de mejora y fortalecimiento coadyuvarían en una mejor percepción de la contraloría municipal.

Esto derivado de que lo mencionado anteriormente, ya que los resultados del órgano interno de control no cuentan con la certeza y confiabilidad, que genera una percepción o idea negativa, de la dependencia encargada de la supervisión de los recursos públicos, la investigación y la sanción de faltas administrativas de los servidores públicos.

La idea de la incertidumbre, también surge desde la dependencia tanto jerárquica como financiera de la contraloría a la presidencia municipal, de esta forma la primera acción de fortalecimiento sería la designación contralor municipal. posteriormente se debe fortalecer, pero a través del personal que labora al interior de la contraloría municipal, que son los que realizan la actividad operativa.

4.2. Autonomía técnica y de gestión

De esta forma es importante destacar la autonomía técnica y de gestión que debe tener el órgano interno de control municipal. En la LOMEMO dentro del apartado que contiene las atribuciones de las Contraloría Municipal no se señala que debe contar con autonomía técnica y de gestión, es hasta el Reglamento Interior de la Contraloría Municipal de Morelia, Michoacán, en donde se establece que es una

dependencia de la administración pública municipal y también lo define como un órgano técnico con autonomía técnica y de gestión, sin embargo, no se especifica en que consiste esta autonomía.

Primero se debe entender que es autonomía como aquella libertad de un ente público para gobernarse por sus propias leyes establecidas (Diccionario Jurídico Espasa en Sandoval, 2021). En ese sentido se advierte que la autonomía en el sentido público, es una facultad inherente a algunos entes públicos para que mediante su propia normativa ejerzan libremente sus atribuciones establecidas.

Esta autonomía debe estar estipulada en la normativa aplicable al ente público, y si bien se otorga la facultad de actuar libremente, esto no significa que a su libre albedrío se realicen acciones contrarias a lo establecido en las normas jurídicas, siendo la característica fundamental de la autonomía que se encuentre debidamente reconocida y establecida en las disposiciones normativas, ya sea en la Constitución, en alguna ley o decreto (Ackerman, 2009).

En el contexto de la autonomía que se presume tiene la Contraloría Municipal de Morelia, está se relaciona con realizar sus atribuciones de vigilancia de los recursos públicos, control interno, investigación, sustanciación y resolución de procedimientos, sin mediar injerencia alguna por parte de otros entes públicos de igual nivel o superiores en jerarquía.

En los órganos fiscalizadores o en este caso el órgano interno de control que lleva a cabo la actividad de vigilancia de los recursos públicos, cuando la autonomía es cierta y eficaz se obtienen resultados imparciales ajenos a los factores e intereses externos ya sean políticos y/o partidistas (Ackerman, 2009).

La imparcialidad se relaciona directamente con la autonomía, un ente público que cuenta con una autonomía reconocida y sobre todo factible, es decir, que se ejerza esta autonomía, lo que generaría que resultados sean se presuman imparciales, y por ende confiables.

Sin embargo, la problemática radica precisamente en cómo se ejerce la autonomía. Para empezar en Michoacán la LOMEMO establece el procedimiento de selección del contralor o contralora municipal, dejando la última decisión para la designación al Cabildo Municipal, lo que podría ocasionar una autonomía limitada a

los intereses políticos o partidistas del presidente municipal o regidores.

Existen diferentes clases de autonomía, como la presupuestal, la técnica y de gestión o por jerarquía, es así que, de acuerdo al reglamento interior de la contraloría municipal de Morelia, establece que el órgano interno de control tendrá autonomía técnica y de gestión.

Para entender a qué se refiere esta autonomía técnica y de gestión, conviene citar la siguiente tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 35, FRACCIONES IX Y XXXVIII, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE LA ENTIDAD, AL ESTABLECER COMO ATRIBUCIONES DEL CONSEJO GENERAL LAS DE REALIZAR AUDITORÍAS A LOS ÓRGANOS DEL INSTITUTO Y APROBAR EL PROGRAMA ANUAL DE AUDITORÍA, NO AFECTA LA AUTONOMÍA TÉCNICA Y DE GESTIÓN DE SU CONTRALORÍA GENERAL.

El citado precepto, en sus fracciones IX y XXXVIII, al prever, respectivamente, que son atribuciones del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal ordenar la realización de las auditorías que se consideren necesarias a los órganos del Instituto Electoral y aprobar el Programa Anual de Auditoría que presente el Contralor General, no afecta la autonomía técnica y de gestión de la Contraloría General del propio Instituto (entendida como la facultad de realizar o ejercer atribuciones sin injerencia alguna), toda vez que dicho Consejo General es, en términos del artículo 25 del referido Código, el órgano superior de dirección del Instituto y, como tal, al que corresponde la toma de decisiones que atañen a todo el funcionamiento de la mencionada Institución, sin que su ejercicio signifique que incida o trastoque la autonomía con la que la Contraloría debe desempeñar las atribuciones que le confiere el artículo 86 del mismo ordenamiento (2013).

De la tesis conviene destacar que nos otorga los elementos que debemos entender como autonomía técnica y de gestión que se traduce como la facultad de realizar y ejercer las atribuciones sin injerencia alguna. Aunado a lo anterior se podría incluir que esta injerencia no debe de provenir de superiores jerárquicos. En el caso de la Contraloría Municipal de Morelia, la autonomía técnica y de gestión se

encuentra establecida en su reglamento interior, sin que, en el mismo, se defina a que se refiere.

Ahora bien, la tesis establece la facultad de realizar y ejercer atribuciones, el órgano interno de control municipal de Morelia, cuenta con dichas atribuciones establecidas en las leyes estatales y en sus reglamentos municipales. Sin embargo, en el documento en donde se planean dichas funciones, es en su Plan de trabajo anual.

Es decir, que la autonomía técnica y de gestión no se garantiza en su totalidad, al someter a autorización de terceros las actividades que se están programando para un año. Contraviniendo lo dispuesto en la propia normativa, lo que genera que exista incertidumbre en la actuación de la contraloría municipal.

En el capítulo pasado se estableció la incertidumbre que existe en la actuación del órgano interno, esto se presenta desde el diseño del plan de trabajo anual, así como en su ejecución derivado de los factores políticos e intereses que no permiten una actuación independiente de la contraloría municipal.

De igual forma, la falta de autonomía técnica y de gestión ocasiona la poca credibilidad en los resultados que otorga la contraloría municipal, ya que existe no cuenta con la certeza para que los ciudadanos crean en la totalidad de los resultados plasmados en los informes de actividades.

Ahora bien, aras de determinar que acciones podrían fortalecer la autonomía técnica y de gestión, se debe analizar lo referente a las atribuciones de la contraloría municipal. Realizar reformas a la normativa de la contraloría municipal de Morelia, no basta para dotar de autonomía, y quedaría únicamente establecido en la normativa, es así que se deben realizar acciones para que se cumpla lo estipulado en la propia normativa.

La injerencia en la autonomía técnica y de gestión, se observa en distintas formas, además de la dependencia jerárquica, también se presenta a nivel presupuestal también, ya que el Ayuntamiento a través de la Tesorería Municipal, establece y autoriza el recurso con el que contará la contraloría municipal de Morelia. También se advierte que operativamente, la contraloría municipal debe realizar ciertos procesos, con autorización de otras dependencias municipales,

como en el caso de la contratación de personal, misma que requiere la autorización de la Secretaría de Administración.

La idea de dotar de una certeza jurídica a la contraloría municipal, haciendo eficiente la autonomía referida, no implica que se deje a su libre albedrío la toma de decisiones o en el manejo de recursos públicos, sino que se le otorgue la facultad de ejercer sus funciones y tomar las decisiones que considere oportunas para su cumplimiento, de manera independiente, sin injerencia alguna y sin mediar intereses particulares o políticos.

La mencionada autonomía no se debe limitar sólo al manejo de las áreas al interior de la Contraloría Municipal, sino que esta se amplie en relación a intervenciones de interesados, tratando que las intervenciones de factores externos se transformen en un elemento dilatorio de la acción administrativa (Vergara, 2008).

Respecto a la dilatación de la acción administrativa, en el caso de la contraloría municipal, resaltan las intervenciones de interesados, derivado de las actividades que realiza el órgano interno de control como las auditorías y supervisiones, esto genera que servidores públicos responsables de las áreas auditadas o supervisadas tengan un interés para que no se lleven a cabo o para que los resultados no sean perjudiciales.

En muchas ocasiones los servidores públicos de las dependencias y entidades, tratan de dilatar los procesos administrativos que lleva a cabo la Contraloría Municipal, entregando información fuera de término o no atendiendo los requerimientos que se formulan, con el objetivo de retrasar la actuación del órgano interno de control, es así, que en la LRAPEMO se estableció el desacato a los servidores públicos por incumplir con dichos requerimientos o retrasar su entrega.

La autonomía técnica y de gestión tiene que ampliar más su alcance, y que la Contraloría Municipal, pueda actuar sin mediar intervenciones de otros servidores públicos, incluso a través de la instauración de procedimientos de responsabilidades administrativas, cuando estos traten de limitar dicha actuación.

Dicha autonomía otorgada al órgano interno de control, también radica en la no dependencia en criterios o directrices de comportamiento de otros entes públicos, es decir, contar con la capacidad de actuación conforme a la

especialización técnica, la profesionalización y por supuesto la rendición de cuentas (Órgano Interno de Control del Instituto Nacional Electoral, 2017).

Al respecto es de resaltar que la autonomía técnica y de gestión debe contar con capacidad de actuación, es decir, no sólo que este plasmado en la normativa, sino que, en este caso, el órgano interno de control establezca directrices o políticas de actuación de especialización técnica.

En este supuesto la contraloría municipal de Morelia, cuenta con lineamientos específicos para regular algunas actividades que requieren de especialización técnica, como es el caso de las auditorías financieras, de obra pública y de desempeño, las que implican un tratamiento particular para cada procedimiento.

Así mismo, respecto a la especialización técnica de la contraloría municipal de Morelia, también cuenta con un reglamento específico para la implementación y funcionamiento del sistema de control interno de la gestión municipal de Morelia, de acuerdo a las normas contempladas en el Marco Integrado de Control Interno (Ayuntamiento de Morelia, 2023).

Tanto los lineamientos para la realización de auditorías como el reglamento del sistema de control interno, establecen la forma en que se llevarán a cabo estos procesos, por lo que en relación a la mencionada autonomía técnica y de gestión, los procedimientos especializados de auditoría y control interno, y la contratación del personal adscrito al órgano interno de control que realiza dichos procedimientos, debe garantizarse que no existirá injerencia en dicha actuación, es decir, que el proceso y el personal no se encuentren viciados o sujetos a intereses jerárquicos o de otra índole.

Al órgano interno de control municipal se le otorga normativamente autonomía técnica y de gestión, sin embargo, existen otros tipos de autonomía, que para el logro de objetivos y cumplimiento a sus funciones también se deberían contemplar. Existe la autonomía presupuestal que consiste en la capacidad para determinar a través de cada órgano los recursos económicos necesarios para cumplir con sus procedimientos y administrarlos de manera independiente (Auditoría Superior de la Federación, s.f.). En el Ayuntamiento de Morelia el área

encargada de la elaboración y gestión del presupuesto de egresos es la Tesorería Municipal.

Para dicho procedimiento la Tesorería Municipal elabora unos lineamientos para la formulación del presupuesto de acuerdo al modelo basado en resultados, en el cual se establece que las dependencias y entidades presentan su proyecto ante la tesorería municipal y posteriormente la remite al Ayuntamiento para la aprobación del presupuesto de egresos del ejercicio correspondiente.

En esa tesitura, la contraloría municipal como dependencia de la administración pública municipal, presenta su proyecto de presupuesto a tesorería municipal y posteriormente lo autoriza el Ayuntamiento, es decir, al igual que en su plan de trabajo se somete a la consideración de terceros.

La autonomía presupuestal no representa que el órgano interno de control a su libre albedrío va a disponer de recursos económicos ilimitados para cumplir con sus funciones ya que, existe procedimientos al interior del Ayuntamiento para el control presupuestal, que se encuentran establecidos en los lineamientos para el uso y control del presupuesto de egresos.

Sin embargo, la autonomía presupuestal radica en aquella posibilidad de un ente público de contar con los recursos pertinentes y suficientes para cumplir con sus responsabilidades y atribuciones, racionalizando sus recursos sin injerencia externa por parte de otros entes públicos (Ackerman, 2009).

El órgano interno de control municipal de Morelia, de acuerdo a sus informes de resultados, cumple con actividades con el presupuesto que le fue autorizado, sin embargo, si racionaliza sus recursos a través de otro ente público como lo es la Tesorería Municipal por lo que se podría decir que cuenta con una autonomía presupuestal parcial.

De igual forma existe la autonomía organizativa entendida como la capacidad de un ente público de establecer su estructura y organización interna (Auditoría Superior de la Federación, s.f.). En ese contexto el organigrama de la contraloría municipal de Morelia es autorizado por su titular, pero elaborado por el director de recursos humanos y revisado por el secretario de administración. Además, cuenta con la capacidad de organización interna que se fundamenta en su reglamento

interior en el que se establecen funciones específicas para sus áreas.

Analizadas algunos de los tipos de autonomía en el contexto de la administración pública, se retoma la autonomía técnica y de gestión establecida en el reglamento interior de la contraloría municipal. Es importante destacar los elementos que conforman esta autonomía delegada normativamente al órgano interno de control.

La autonomía técnica cuenta con tres dimensiones: institucional, personal y normativa. La institucional otorga independencia mediante el ejercicio de sus atribuciones, determinación de sus procedimientos y la emisión de sus resultados sin injerencia de otros órganos.

La dimensión personal refiere el perfil del servidor público deber se con conocimiento especializado, profesional y son condiciones influenciadas por el factor político, para llevar a cabo las funciones de fiscalización. Y la dimensión normativa se relaciona con la facultad de emitir su propia normativa para regular y delimitar facultades y competencias (Ackerman, 2009).

De acuerdo a lo anterior, la autonomía técnica debe cumplir con estos elementos en los órganos de fiscalización. Desde el punto de vista del órgano interno de control municipal la dimensión institucional se logra parcialmente, derivado de que, si determina sus atribuciones y ejerce sus atribuciones, pero si cuenta con la intervención de otro órgano como el Cabildo.

La intervención de otro órgano se da en la aprobación del plan anual de trabajo y en la aprobación del presupuesto. Respecto a la dimensión personal de la autonomía técnica, para ser designado contralor municipal se requiere titulo profesional y acreditar los conocimientos en la materia. De igual forma el reglamento interior de la contraloría municipal de Morelia del año 2023, estableció que su personal debe ser profesional, y los directores deben contar con título profesional de acuerdo al área.

Mientras que la dimensión normativa también se cumple ya que emite su propia normativa municipal, sin embargo, se somete a disposiciones de mayor jerarquía que ponen en entredicho la autonomía. La LOMEMO como ley estatal obliga a la contraloría municipal a presentar su plan de trabajo ante el Ayuntamiento

generando incertidumbre en si cuenta o no con autonomía técnica en cuanto a su dimensión normativa.

Corresponde analizar a la autonomía de gestión, la cual refiere la capacidad para administrar, manejar y aplicar los recursos públicos destinados para el logro de objetivos y cumplimiento de atribuciones (Ackerman, 2009).

Estos recursos públicos comprenden no solo económicos, sino patrimoniales y materiales. Al respecto como se señaló anteriormente la contraloría municipal de Morelia presenta su presupuesto de egresos, que autoriza el Ayuntamiento. No obstante, aplica sus recursos públicos de acuerdo a su plan de trabajo anual y conforme al presupuesto basado en resultados.

De lo anterior se advierte que la contraloría municipal cuenta con autonomía de gestión hasta cierto punto, ya que ejerce y administra sus recursos financieros, materiales y humanos con libertad, sin embargo, en el proceso de designación de los mismo, este sujeto a la voluntad del Ayuntamiento.

Respecto a la autonomía técnica como se mencionó se considera parcial ya que institucionalmente depende por jerarquía del presidente municipal, la cual viene establecida desde la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán. Se advierte que la autonomía técnica y de gestión otorgada a la contraloría municipal, se ve limitada principalmente al someter a aprobación del Ayuntamiento su plan de trabajo anual.

Existe un tipo de autonomía técnica y de gestión en la contraloría municipal de Morelia, derivado de que puede disponer de la administración de sus recursos públicos para el cumplimiento de sus actividades, sin embargo, se somete a las decisiones de servidores públicos externos como los regidores al aprobar su plan de trabajo anual.

De esta forma se deben buscar alternativas de fortalecimiento en el órgano interno de control, en aras de cumplir con la autonomía técnica y de gestión establecida en la norma, y que por la naturaleza de las funciones que realiza es fundamental en la rendición de cuentas y la transparencia.

4.3. Designación de contralor. Modelo del Estado de Guanajuato

La autonomía técnica y de gestión, empieza desde la forma de designar al contralor o contralora municipal. La LOMEMO, establece en el artículo 78 cómo se llevará a cabo dicho proceso de designación: mediante una convocatoria pública y posteriormente el Cabildo elegirá de la terna que sea seleccionado y por mayoría de votos al Contralor o Contralora.

Este proceso de selección si bien representa un avance en relación a las designaciones de contralor municipal que se realizaban antes de la publicación de la LOMEMO en el año 2021, ya que no existía una convocatoria pública y se elegía a propuesta del Presidente Municipal y en una sesión de Cabildo se designaba al titular de la Contraloría Municipal.

No obstante, el avance que significó que se emita una convocatoria para la designación de contralor o contralora, el Cabildo sigo teniendo la mayor injerencia, ya que elige la terna definitiva y posteriormente votan por mayoría. Como se mencionó con anterioridad el Cabildo en el Ayuntamiento de Morelia, está conformado por 11 regidores, de los que la mayoría son del partido que ganó las elecciones, es decir, son del mismo partido que el Presidente Municipal.

La problémica se presenta ya que en la toma decisiones, recaen en la mayoría de integrantes de Cabildo, los que son afines al presidente municipal. Además, en caso de empate en la elección de contralor municipal, el Presidente Municipal, tiene el voto de calidad.

Es así que, en aras de la búsqueda de la autonomía en el órgano interno de control municipal, se analiza qué se está realizando en otros Estados de la República en el proceso de designación de contralor municipal, en específico en el Estado de Guanajuato. En la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato al igual que en Michoacán se establece el procedimiento para la designación.

Sin embargo, a diferencia de Michoacán, en Guanajuato la designación de controlar municipal se realiza con la intervención de un Comité Municipal Ciudadano, quien formula una terna al Ayuntamiento, a través de una consulta pública. La importancia de que en la designación de contralor en los municipios de

Guanajuato intervenga un órgano ciudadano, desataca porque fomenta la integración de los ciudadanos para que participen en la toma de decisiones del gobierno de su municipio, en este caso (Ayala, 2014).

La figura del Comité Municipal Ciudadano es definida como la instancia representativa de la sociedad, que se encarga del desarrollo y desahogo de la consulta pública establecida en la Ley Orgánica Municipal, mediante el que se formulará la terna que se presentará ante el Ayuntamiento para la designación de la persona que ocupará la Contraloría Municipal (Ayuntamiento Constitucional de San Miguel de Allende, 2021). Es decir, el Comité Municipal Ciudadano cumple con la función de llevar a cabo la consulta pública, con la emisión de la convocatoria y revisión de los documentos que presenten los aspirantes para emitir su terna y presentarla al Ayuntamiento.

El Comité Municipal Ciudadano se integra con cinco miembros, que preferentemente pertenecen a instituciones educativas o a la sociedad civil organizada. Dentro de los requisitos con los que deben cumplir para ser miembros del comité, es que sean ciudadanos mexicanos y que presenten la documentación requerida. Para elegir a los miembros del Comité Municipal, el Ayuntamiento revisa los requisitos y evalúa la experiencia y su contribución en justicia administrativa, participación ciudadana, rendición de cuentas y combate a la corrupción (Congreso del Estado de Guanajuato, 2012/2022).

Estos requisitos se consideran importantes, en virtud de que los integrantes del Comité Municipal Ciudadano, al contar con experiencia debidamente acreditada en materia de rendición de cuenta y fiscalización, tienen los elementos y criterio para la elección de la terna que posteriormente se presentará, es decir, se trata de gente preparada y con experiencia.

Así mismo la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato establece que la consulta pública es en apego a los principios de Gobierno abierto, equidad, oportunidad, imparcialidad, honradez y transparencia.

En comparación con el proceso de designación del contralor en el Municipio de Morelia, el Ayuntamiento no cuenta con un Comité Municipal Ciudadano que se encargue específicamente de la consulta pública. Sin embargo, existe un Consejo

Ciudadano del Municipio de Morelia, este funge como un órgano de consulta y no interviene en las actividades de la contraloría, ni en su designación.

En la LOMEMO se prevé la creación de una comisión para la elección de contralor, en la que intervienen tres ciudadanos.

En Morelia no existe ninguna figura similar. Aunado a lo anterior, el Comité Municipal Ciudadano se disuelve posteriormente a la designación, es decir cumple con la función de presentar la terna al Ayuntamiento. Este modelo de designación de contralor, se podría replicar en el Municipio de Morelia, ya que dentro del Estado de Michoacán existen diversas instituciones educativas y sociedad civil organizada, por lo que no se descarta que el modelo pueda efectuarse en el Municipio.

Otro aspecto a destacar en comparación de Michoacán con Guanajuato, es que el titular de la contraloría dura en su cargo cinco años, esto representa continuidad de sus trabajos como órgano interno de control, ya que el periodo de una administración pública municipal es de tres años.

Esto garantiza que independientemente de que cambie el partido político en la administración municipal, el contralor o contralora continúa por lo menos dos años más en funciones.

Además, en la propia Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato, se establece que la contraloría municipal contará con autonomía técnica y de gestión, mientras que en la LOMEMO no se señala, hasta el Reglamento Interior de la Contraloría Municipal de Morelia, Michoacán en su artículo 2. (Ayuntamiento Constitucional de Morelia, 2023)

Otra característica a comparar entre ambas Entidades Federativas, es que, en la Ley Orgánica de Guanajuato, dispone que una comisión de contraloría y combate a la corrupción, que se encarga de dar seguimiento al plan de trabajo, a las recomendaciones e informes que emita la Contraloría Municipal. Como se señaló, la problemática del órgano interno de control municipal de Morelia, es que existe incertidumbre en el diseño y ejecución del plan anual de trabajo, que además trae como consecuencia que los resultados que proporciona no sean confiables.

Esto tiene una relación estrecha con que no existe un seguimiento a los resultados de la contraloría municipal de Morelia, es decir, ningún ente público

competente ejerce alguna acción para constatar la veracidad de los resultados de sus informes de actividades, lo que denota una falta de seguimiento a las actividades que realiza el órgano interno de control.

La Ley Orgánica Municipal de Guanajuato, en la descripción de las actividades generales de la contraloría municipal refiere que además de la evaluación y desarrollo administrativo se encargará del control de los recursos públicos, en sus distintas etapas, con la finalidad de prevenir, investigar y sancionar (Congreso del Estado de Guanajuato, 2012/2022).

A diferencia de la LOMEMO, que enuncia estas atribuciones sin especificar lo referente a la investigación, sustanciación y sanción de presuntas omisiones o acciones que puedan constituir faltas administrativas.

Una similitud en el proceso de designación en ambos estados, es que la persona quiera ser contralor se autopropone, es decir atiende la convocatoria emitida y presenta los requisitos establecidos, no existe el vicio de que tenga que tener alguna afinidad partidista, como ser dirigente de algún partido político o haber participado en una elección a un cargo popular.

Cabe destacar que en el proceso de designación del contralor o contralora municipal en Guanajuato, al presentarse la terna y que alguno de los aspirantes no obtenga la mayoría calificada, se repite la votación entre los dos que hayan obtenido mayor cantidad de votos, se somete nuevamente a consideración del cuerpo colegiado del Ayuntamiento para que se elija al contralor o contralora, mediante otra votación, es decir, se busca una designación de manera imparcial considerando los votos de cada uno de los miembros del Cabildo, esta vez por mayoría simple.

En Michoacán, también se emite una convocatoria y de las propuestas recibidas, un Consejo Municipal remite seis propuestas al Presidente Municipal, quien posteriormente integra una terna que presenta al Cabildo para su elección de dos de sus terceras partes. En caso de no obtener la mayoría calificada el Presidente Municipal integraría una dupla considerando la paridad de género, para una votación por mayoría simple, en la que el Alcalde tiene el voto de calidad.

El otro aspecto destacado es que, en la Ley Orgánica Municipal de Guanajuato, se dispone que la información generada con motivo de la selección de

la terna para contralor o contralora municipal, es considerada información pública, entendida como aquel dato, archivo o registro creado por los órganos de gobierno, en el ejercicio de sus funciones y tiene en su posesión (Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Querétaro, 2024).

La relevancia de que la información de la terna para ser candidatos a contralor o contralora es que los ciudadanos tienen acceso a dicho proceso, es decir, que pueden revisar cerciorarse de que los requisitos de la convocatoria para titular del órgano interno de control se estén cumpliendo, verificar el currículum de los postulantes, y los documentos que se generan por parte del Comité Municipal Ciudadano, dentro del proceso.

Que la información generada en el proceso de elección del titular la contraloría otorga credibilidad y transparencia al proceso de selección de la terna, siendo una aportación considerable a la rendición de cuentas, no obstante, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, no contempla que el proceso sea considerado como información pública, únicamente refiere que la convocatoria será pública.

En ese aspecto conviene reiterar la importancia de la transparencia y el principio de publicidad al que están obligados los entes públicos:

ACCESO A LA INFORMACIÓN. IMPLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD EN EL DERECHO FUNDAMENTAL RELATIVO.

Del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que el Estado Mexicano está constreñido a publicitar sus actos, pues se reconoce el derecho fundamental de los ciudadanos a acceder a la información que obra en poder de la autoridad, que como lo ha expuesto el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P./J. 54/2008, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 743, de rubro: "ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.", contiene una doble dimensión: individual y social. En su primer aspecto, cumple con la función de maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un

contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones, mientras que en el segundo, brinda un derecho colectivo o social que tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como un mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia en el actuar de la administración, conducente y necesaria para la rendición de cuentas. Por ello, el principio de máxima publicidad incorporado en el texto constitucional, implica para cualquier autoridad, realizar un manejo de la información bajo la premisa inicial que toda ella es pública y sólo por excepción, en los casos expresamente previstos en la legislación secundaria y justificados bajo determinadas circunstancias, se podrá clasificar como confidencial o reservada, esto es, considerarla con una calidad diversa (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013).

La Ley Orgánica Municipal de Guanajuato cumple con el principio de publicidad y el acceso a la información, al señalar la obligatoriedad de que la información generada con motivo del proceso de elección de contralor sea pública. De acuerdo a la tesis citada, la información pública del proceso de elección de contralor encuadra con la dimensión social de acceso a la información ya que constituye un derecho colectivo, que además sirve como un mecanismo de control.

Esto significa que proporciona a los ciudadanos información pertinente sobre las actuaciones que está realizando el Ayuntamiento, y dota de certeza al Comité Municipal Ciudadano al transparentar la función que ejerce dentro del proceso de elección de contralor.

El proceso de la consulta pública es una atribución que se le otorga al Comité Municipal Ciudadano y se publica en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato y además en uno de los medios impresos de mayor circulación del municipio del que se trate (Congreso del Estado de Guanajuato, 2012/2022), y que para el proceso de consulta popular se podrá auxiliar en el Comité de Participación Ciudadana.

En la Ley Orgánica Municipal de Guanajuato, además dispone que en contradicción o violación al procedimiento establecido para la elección de contralor

municipal este será afectado de nulidad. Sin embargo, lo señala en forma general, por lo que en este supuesto se podría establecer a la nulidad como:

...La nulidad, entendida en un sentido amplio, es la consecuencia de una declaración jurisdiccional que priva de todo valor a los actos carentes de los requisitos de forma o fondo que marca la ley o que se han originado en un procedimiento viciado... (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007).

En ese sentido, la Ley Orgánica Municipal de Guanajuato, advierte la consecuencia jurídica, en los casos en que el procedimiento de la elección de contralor municipal no se lleve conforme a lo dispuesto en sus artículos, esto otorga certeza jurídica al procedimiento, que además se acompaña con otro elemento importante para otorgar autonomía a la designación de contralor municipal, como lo es la intervención ciudadana.

Es así que el modelo de designación de contralor municipal en el Estado de Guanajuato, en comparación con el establecido en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, presenta más elementos para fortalecer y transparentar el proceso de designación.

Primeramente, la intervención de un Comité Ciudadano Municipal que es el encargado del proceso de consulta pública y de la terna que se presenta al Ayuntamiento, es decir delega esa función a los ciudadanos directamente, mientras que, en Michoacán, la participación ciudadana únicamente se tiene en el Comité Municipal con la participación de tres ciudadanos.

Bajo ese contexto se presenta la siguiente tabla comparativa respecto al Comité Municipal Ciudadano y el Consejo Municipal, para la elección de contralor municipal en ambas Entidades Federativas:

Tabla 2. Comparativa de Leyes Orgánicas Municipales de Guanajuato y Michoacán respecto a la elección de Contralor Municipal

	Estado de Guanajuato Comité Municipal Ciudadano	Estado de Michoacán Consejo Municipal
Establecido en la Ley Orgánica Municipal	Si	Si
Integrado por ciudadanos	Si (5 integrantes)	Si (3 integrantes)
Cuenta con otros miembros	No	Si (conformado además por regidores)
Duración como miembro del Comité o Consejo	5 años	No se especifica
Paridad de género en su integración	Si	No se especifica
Se realiza mediante convocatoria	Si	No se especifica
Realiza una consulta pública	Si	No

Elaboración propia, con base al análisis de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato y Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

De lo anterior se observa que la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, en su artículo 78 se limita a señalar la conformación de un Consejo Ciudadano para la elección del contralor municipal, refiriendo que contará con participación de tres ciudadanos de la sociedad civil. Sin embargo, no menciona como serán designados ni existe reglamentación complementaria al respecto.

La falta de especificación sobre la intervención ciudadana en el proceso de elección del contralor municipal en Michoacán se podría considerar como un vacío legislativo o laguna jurídica, de acuerdo a la definición que otorga la Suprema Corte de la Justicia de la Nación:

"LAGUNA JURÍDICA O DEL DERECHO" O "VACÍO LEGISLATIVO". PARA LLENARLO EL JUZGADOR DEBE ACUDIR, PRIMERO, A LA SUPLETORIEDAD O LA ANALOGÍA Y, DESPUÉS, A LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO.

Se denomina "laguna jurídica o del derecho" o "vacío legislativo" a la ausencia de reglamentación legislativa en una materia concreta; esto es, se trata de la omisión en el texto de la ley, de la regulación específica a una determinada situación, parte o negocio; con ello se obliga a los operadores jurídicos a emplear técnicas sustitutivas con las cuales puedan obtener una respuesta eficaz a la expresada tara

legal. Así, las lagunas o vacíos legislativos pueden deberse a la negligencia o falta de previsión del legislador (involuntarias) o a que éste, a propósito, deja sin regulación determinadas materias (voluntarias), o bien, a que las normas son muy concretas, que no comprenden todos los casos de la misma naturaleza o son muy generales y revelan en su interior vacíos que deben ser llenados por el juzgador, con un proceso de integración, mediante dos sistemas: a) la heterointegración, llamada también derecho supletorio o supletoriedad; y, b) la autointegración, reconocida expresamente por la mayoría de los ordenamientos como analogía y principios generales del derecho. En estas condiciones, el uso de la analogía implica necesariamente creación o innovación del derecho, y pueden distinguirse dos clases resaltantes de ésta: la "legis" y la "iuri"; y es aceptada bajo dos condiciones, a saber: a) La falta expresa de la norma aplicable al supuesto concreto; y, b) Igualdad esencial de los hechos. En conclusión, es imposible que la mente humana pueda prever y regular con normas adecuadas todos los innumerables casos futuros en particular; sin embargo, el silencio, oscuridad o insuficiencia de la ley no autoriza a los Jueces o tribunales a dejar de resolver una controversia, por lo que existen diversos métodos que el juzgador debe emplear para llenar ese vacío legislativo, siempre que no sea posible resolver una controversia, aplicando una disposición precisa de la ley y tales fuentes son: primero, la supletoriedad o la analogía y, después, los principios generales del derecho (2013).

Es así que la LOMEMO no otorga certeza por falta de especificación normativa sobre la intervención de los tres ciudadanos en el Consejo Municipal para la conformación de la terna para contralor municipal dentro del proceso de elección. De igual forma el Ayuntamiento de Morelia, no tiene normativa aplicable que regule que funciones va a realizar el Consejo Municipal.

Existe entonces un vacío legislativo en la LOMEMO, sin embargo, también existe una falta de reglamentación por parte del Ayuntamiento de Morelia, ya que de acuerdo a las atribuciones que tiene para crear normativa, pudo subsanar para el caso específico del Municipio de Morelia, la deficiencia en la Ley Estatal.

La tesis jurisprudencial citada establece que en los casos de vacíos legislativos, se podría utilizar la supletoriedad, la analogía o los principios generales de derecho. Sin embargo, para el caso en concreto, no existe normativa supletoria,

por lo que se consideraría que al momento de presentar la terna de contralor municipal de Morelia, bastaría con que se constituyeran regidores de las comisiones de Gobernación, Seguridad Pública, Protección Civil y Participación Ciudadana y de la de Acceso a la Información Pública, Transparencia y Protección de Datos Personales, y tres ciudadanos de la sociedad civil, se levantará el documento correspondiente que acredite la presentación de la terna (acta, minuta, etcétera), y se daría cumplimiento con lo establecido en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo para el proceso de elección.

Mientras que la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato en sus artículos 18-1, 18-2- y 31 establece las atribuciones con las que contara el Comité Municipal Ciudadano, delimitando su actuación para la emisión de la consulta pública y la presentación de la terna para contralor municipal. Además, los Municipios del Estado de Guanajuato de manera complementaria a la instalación del Comité, publican en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato un reglamento para la elección de contralor y del Comité Municipal Ciudadano, el cual varía en la denominación del reglamento según el Municipio.

Estos reglamentos, como se menciona en el del Municipio de San Miguel de Allende, por mencionar alguno, tienen como objetivo general regular la consulta pública para la elección de contralor y la operación del Comité Municipal Ciudadano (Ayuntamiento de San Miguel de Allende, 2021).

Ahora bien, la Ley Orgánica Municipal de Guanajuato con diferencia a la de Michoacán, delega la atribución de propuesta de la terna de postulantes a contralor municipal a los ciudadanos, mediante el Comité Municipal, en donde además establece la paridad de género en su creación.

En comparación entre ambas Entidades Federativas, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán no dispone en forma clara la creación y funciones que realiza el Consejo Municipal en la elección de contralor. Tampoco fomenta la publicidad y el acceso a la información generada dentro del proceso de elección como algo público. Por su parte, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato fomenta la participación ciudadana mediante la consulta popular, y además obliga a que la información generada sea pública.

En perspectiva la Ley Orgánica Municipal de Guanajuato tiene mayores fortalezas respecto al proceso de elección de contralor, como ya se mencionaron como la intervención de los ciudadanos, el acceso a la información pública. Además del factor de que el contralor electo dura en su cargo cinco años, abarcando dos periodos de la administración municipal (3 años), lo que se traduce en continuidad en las actividades que realiza la contraloría municipal.

Es cierto que cada Entidad Federativa cuenta con sus particularidades y con su propia legislación, en el caso concreto las leyes orgánicas municipales. Sin embargo, existen procesos que podrían mejorar como el caso de la elección de contralor en el Estado de Michoacán.

El uso de las buenas prácticas como en materia de acceso a la información y la participación ciudadana, representan un área de mejora en los procesos municipales, de esta forma se pueden replicar procedimientos o modelos utilizados en otros Estados, en aras de fortalecer el control interno, la vigilancia y supervisión de los recursos públicos para una mejor rendición de cuentas de la administración pública municipal.

4.4. Seguridad de permanencia laboral al interior de la contraloría municipal

Otra de las cuestiones que generan incertidumbre en la ejecución del plan de trabajo es la falta de seguridad laboral de los empleados de la Contraloría Municipal de Morelia. De acuerdo al reglamento interior, en su artículo 8, el personal de la contraloría es de confianza, derivado de que realiza funciones de vigilancia y fiscalización, o por tener acceso a cierta información de fondos o valores (Ayuntamiento de Morelia, 2023).

Cabe mencionar que, de acuerdo a la Ley Federal de Trabajo, los trabajadores de confianza son lo que realizan actividades de dirección, inspección, vigilancia o fiscalización (Congreso de la Unión, 1970/2024). Es así, que la normativa que regula la actuación de la contraloría municipal, establece que su personal será de confianza, derivado de las funciones que se realizan. Sin embargo, al ser trabajadores de confianza está el riesgo de que, en los cambios de

administración de acuerdo al periodo de 3 años, se les despida. No existe entonces continuidad en los trabajos en la dependencia.

La ley y la normativa enlistan las funciones para que sean considerados trabajadores de confianza, en las contralorías municipales se requiere de personal técnico especializado, que cuente con los conocimientos relacionados con las actividades de la contraloría municipal de acuerdo al artículo 80 de la LOMEMO.

Por las funciones que se realizan se requiere que se tengan los conocimientos básicos en la materia, ya sea en auditoría, obra pública, investigación, sustanciación y/o resolución de procedimientos de responsabilidad administrativa.

Otro aspecto a analizar es la incertidumbre de la continuidad laboral del personal de la contraloría municipal. Como ya se mencionó al ser trabajadores de confianza, no cuentan con la certeza de mantener su empleo.

A diferencia de otras áreas del Ayuntamiento, los puestos de confianza generalmente son para los mandos medios como secretarios, directores o jefes de departamento.

En el caso del órgano interno todos sus trabajadores son de confianza, sin hacer distinción en el nivel que ocupen, se trate de directores, jefes de departamento o personal operativo.

La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 5 establece que dentro de los trabajadores de confianza se encuentran los que realizan funciones de inspección, vigilancia, fiscalización, así como los que de manera permanente realizan funciones de auditoría, siempre que dependan presupuestalmente de la contraloría o el área encargada de la auditoría (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 1963/2021).

De acuerdo a la ley federal y la normativa municipal, el personal de la contraloría municipal realiza las funciones de vigilancia, inspección y auditorías, por lo que su carácter es de trabajadores de confianza, sin embargo, no se garantiza su continuidad en cada cambio de administración.

La continuidad es un elemento importante dentro del servicio público y la administración pública, consiste en que no se interrumpa dicho servicio por motivos

de horario, fechas o circunstancias previstas en la normativa (Fernández, 2016). Se pensaría que el servicio público tiene que ver con actividades como el alumbrado, el suministro de agua potable, recolección de residuos, etcétera, sin embargo, el órgano interno de control presta servicios públicos al recibir denuncias, realizar auditorías, supervisar obras públicas.

Por lo que estas actividades que realiza deben tener el elemento de continuidad, que se ve amenazado cuando existe un cambio de administración. Ahora bien, esta continuidad se relaciona con el personal operativo que realiza las actividades y que al correr el riesgo de perder su empleo también pelagra la continuidad del servicio.

El carácter de trabajadores de confianza del personal de la contraloría municipal, se otorga de acuerdo a las funciones inherentes al órgano interno, como las auditorías o asesorías en los procesos de entrega-recepción, como establece la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

AUDITORES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO DE VERACRUZ. SI BRINDAN ASESORÍA RELACIONADA CON CONOCIMIENTOS TÉCNICOS, INTERESES GUBERNAMENTALES E INSTITUCIONALES A ENTIDADES PÚBLICAS, TIENEN EL CARÁCTER DE TRABAJADORES DE CONFIANZA.

El artículo 7o., fracción III, de la Ley Número 364 Estatal del Servicio Civil de Veracruz, determina que debe ser considerado como trabajador de confianza quien realice, entre otras funciones, la de asesoría. Por otra parte, de conformidad con los artículos 2 y 33 de la Ley Número 58 Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la Contraloría General integra la administración pública centralizada, y es responsable de la función de control y evaluación de la gestión gubernamental y desarrollo administrativo, así como de la inspección y vigilancia de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, durante el ejercicio presupuestal correspondiente. En consecuencia, si los auditores a su servicio, para lograr tales propósitos, brindan asesoría a diversas entidades públicas en los procesos de entrega-recepción de la administración a su cargo, deben ser considerados como trabajadores de confianza, en la medida en que a través de sus conocimientos técnicos especializados, relacionados con intereses gubernamentales e

institucionales, prestan dicha asesoría hacia el interior del gobierno, y no a la comunidad en general, por lo que no gozan del derecho a la estabilidad en el empleo, sino sólo a las medidas de protección al salario y a la seguridad social (2021).

De lo anterior se observa que además de las funciones de auditoría, mencionadas en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, se incluye la actividad de asesoría en los procesos de entrega-recepción, para que a los trabajadores de las áreas de contraloría se les considere de confianza. Al tener el estatus de confianza se señala que no tienen derecho a la estabilidad en el empleo.

Como consecuencia personal del órgano interno de control no podría tener la categoría de base o sindicalizarse, sin embargo, el aspecto a resaltar en la tesis citada es que señala que no gozan con derecho a la estabilidad en el empleo. Respecto a lo anterior y en el contexto de la contraloría municipal de Morelia, se considera radical establecer que no contarían con derecho a la estabilidad en el empleo, derivado de que la idea fundamental de la prestación del servicio público es la continuidad.

Bajo esa premisa las funciones que realiza el órgano interno de control municipal tendientes a la adecuada rendición de cuentas, requieren de un conocimiento técnico especializado del personal que las realiza, por lo que su continuidad laboral es conveniente para dar cumplimiento a las atribuciones. En cada cambio de administración pública municipal que tiene un periodo de tres años, el personal de la contraloría municipal tiene un riesgo en su estabilidad laboral.

Ahora bien, como ya se mencionó anteriormente los contralores municipales en el Estado de Guanajuato duran en su cargo cinco años, mientras que en el Municipio de Morelia son tres años. En ese orden de ideas si se aumentara el periodo de duración del cargo en el Municipio de Morelia, y como resultado también se garantizará que el personal de la contraloría municipal, por lo menos durará el mismo periodo, se otorgaría una estabilidad parcial del empleo.

Sin embargo, como se señala en la tesis jurisprudencial si no se puede garantizar la estabilidad en el empleo, se garantiza la protección del salario y a la seguridad social. En ese contexto el personal de la contraloría municipal de Morelia,

al no contar con la posibilidad de tener una base o sindicalizarse, generando incertidumbre laboral, debería contar con salarios más competitivos de acuerdo a las funciones que realiza.

De acuerdo al tabulador de sueldos del Ayuntamiento de Morelia excluyendo a jefes de departamento, director y titular de la contraloría municipal, existen dos cargos de personal: coordinador de auditoría con un sueldo mensual de \$17,689.92 y auditor con categorías A y B, con sueldo de \$15,689.92 y \$14,422.09 (Ayuntamiento de Morelia, 2023).

Ahora en comparación con otros cargos del tabulador de sueldos, el personal técnico profesionalista A y jefe de oficina A perciben un salario mensual de \$16,663.67 además que pueden obtener una base o sindicalizarse y perciben más sueldo que el personal profesional de la contraloría municipal de Morelia.

Es así que si dentro de la contraloría municipal de Morelia, no se garantiza la estabilidad en el empleo. Si se garantiza la protección al salario y la seguridad social, pero de acuerdo a las actividades que requieren de conocimientos técnicos específicos, no se contempla que puedan tener más salario.

Lo anterior se relaciona también con el servicio profesional de carrera que se define de acuerdo a la Ley Federal en la materia, en su artículo 2:

El servicio profesional de carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2003/2006).

Se entiende que el servicio profesional de carrera busca que los servidores públicos tengan mejores oportunidades de acceder a mejores puestos y como resultado mejores salarios, de acuerdo a su desempeño. En Michoacán la LOMEMO contempla la obligación a los Ayuntamientos de establecer la profesionalización e institucionalización del servicio profesional de carrera (Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, 2021).

Es así que el servicio profesional de carrera representa un proceso integral de capacitación y actualización laboral, que además funge como un sistema que

regula el ingreso, permanencia y promoción de los servidores público, y que se basa en el desempeño y capacidad profesional (López, 2013).

Sin embargo, este proceso integral se limita únicamente a los trabajadores de base, la misma Ley Orgánica refiere la creación de un reglamento para regular el servicio profesional de carrera en beneficio de los trabajadores de base, excluyendo a los trabajadores de confianza. Al respecto el Ayuntamiento de Morelia, cuenta con un reglamento del servicio profesional de carrera, pero enfocada únicamente a los policías municipales.

El Ayuntamiento de Morelia no tiene establecido un reglamento para el resto del personal de base, ni considera algún tipo de beneficio similar para el personal de confianza. No obstante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sus criterios ha establecido beneficios que considera equiparables o se podría decir compensatorios. Como en la siguiente tesis referente al servicio profesional de carrera en la administración pública federal:

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. ALCANCE DEL DERECHO A LA ESTABILIDAD Y PERMANENCIA EN EL CARGO DENTRO DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Del examen al proceso legislativo de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, así como de sus artículos 4, 5, 6, 9, 10, fracciones I, II y X, 11, 13, fracción VI, 59, 60, 63 y 75, fracción IX, que prevén los derechos a la permanencia y estabilidad, a la indemnización, así como al subsistema de separación y sus causas, se advierte que el Poder Legislativo tuvo la convicción de proteger a los trabajadores de confianza pertenecientes al Sistema de Servicio Profesional de Carrera con el derecho a la estabilidad y permanencia en el cargo, propio de los trabajadores de base, pero modulado a la naturaleza existente entre los trabajadores de confianza y el Estado patrón; de ahí que haya previsto, a través de un subsistema de separación, que únicamente podrían ser removidos o separados cuando se actualizara alguna de las causas de terminación o separación sin responsabilidad para el órgano de gobierno, previstas en la propia ley, y en caso de que no se hubiere justificado el despido en alguno de estos supuestos, el ente patrón estará obligado a indemnizar al trabajador despedido injustificadamente; en

el entendido de que la modulación del referido derecho a la estabilidad y permanencia en el cargo consiste precisamente en la posibilidad de ser indemnizados ante la falta de la acreditación de la causa de baja respectiva, sin que en ningún momento se haya referido el legislador a la reinstalación o reincorporación en el servicio como una alternativa ante la eventual separación injustificada del servidor público de carrera. En suma, tal derecho se circunscribe a la imposibilidad de separar del servicio a los empleados públicos de confianza del Sistema con la emisión de un mero acto administrativo o laboral, bajo criterios subjetivos, discrecionales o por razones de índole político (2015).

De esta forma, se intenta otorgar al trabajador de confianza que se encuentra en el servicio profesional de carrera, alguna clase de estabilidad no en el cargo, pero si se asegurando un beneficio en caso de separación del cargo, esta modulación garantiza una indemnización ante la falta de acreditación de una causa justificada de despido.

Se intenta equiparar la estabilidad en el empleo que tienen los trabajadores de base con una indemnización en caso de despido injustificado para los de confianza. Sin embargo, dicha modulación es aplicable a los trabajadores de confianza que se encuentre dentro del sistema profesional de carrera.

En el caso del Ayuntamiento de Morelia, los únicos trabajadores de confianza que se encuentran en un sistema del servicio profesional de carrera son los policías municipales, sin integrar al resto de los trabajadores de confianza del Ayuntamiento.

Es así que la estabilidad en el empleo, es algo que no se garantiza en el órgano interno municipal de Morelia. Cada cambio de administración municipal o inclusive antes, el personal corre el riesgo de que sean despedidos. Lo anterior obedece a que la normativa aplicable en material laboral dispone que el personal tiene el carácter de trabajadores de confianza de acuerdo a las funciones que realiza.

Como consecuencia no se garantiza una continuidad en los trabajos de auditoría, supervisión de obra, vigilancia en el destino de los recursos públicos, ya que la separación del empleo del personal que realiza dichas actividades, implicaría

la contratación de nuevo personal y por ende su capacitación, lo que representaría por lo menos una interrupción en las funciones de la contraloría municipal.

Al no poder otorgar certeza y estabilidad en el empleo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación garantiza que se otorgue protección al salario y acceso a la seguridad social al personal de confianza, como en este caso del órgano interno.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS Y SUS MUNICIPIOS. LA LEY DEL SERVICIO CIVIL LES CONFIERE EL DERECHO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO Y, POR ENDE, A DEMANDAR LAS PRESTACIONES DERIVADAS DEL DESPIDO INJUSTIFICADO.

De los artículos 4o., 5o., 8o., 23, 24, fracción XIV, 43, 45 y 52 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, se advierte que el legislador local estableció el derecho a la estabilidad en el empleo de los trabajadores de confianza al servicio del Gobierno de dicho Estado y sus Municipios, pues en el capítulo III, relativo a la terminación de los efectos del nombramiento, determinó que "ningún trabajador" amparado por la propia Ley "podrá ser cesado sino por causa justificada", con lo que incluyó a los trabajadores de confianza en la protección a la permanencia en el empleo, y así consignó, dentro de las causas justificadas de terminación de los efectos del nombramiento sin responsabilidad de la entidad pública de que se trate, la pérdida de la confianza, y dispuso, sin salvedad, que dentro de los derechos de los trabajadores al servicio del Gobierno del Estado de Morelos y sus Municipios, está el de conservar el empleo, cargo o comisión de los que sean titulares, mientras no incurran en causas de separación que señale la Ley; lo que implica que en caso de despido injustificado pueden ejercer los derechos inherentes al mismo. No obsta lo anterior el hecho de que con los citados preceptos se hayan superado los derechos que para los trabajadores de confianza consagra la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, limitados a la protección al salario y a los beneficios de la seguridad social, pues tales prerrogativas son las mínimas y por ello pueden ampliarse en beneficio de los trabajadores (2006).

Se observa que el único mecanismo para otorgar una cierta certeza en el

empleo, en los trabajadores de confianza de la contraloría municipal, es equiparar una indemnización en caso de despido. Por lo que se trata más de una protección a su empleo mediante una indemnización, que una garantía en la permanencia o estabilidad en el empleo. Se habla entonces de una garantía económica para los trabajadores de confianza en caso de un despido injustificado, y no de una seguridad laboral relacionada con la continuidad.

En consecuencia, los trabajadores de confianza de la contraloría municipal de Morelia no tienen la certeza de permanencia en su empleo, con el riesgo latente de que en cada cambio de administración o incluso antes, puedan ser removidos de sus puestos.

Aunado a lo anterior tampoco se contemplan dentro del servicio profesional de carrera para acceder a mejores puestos de acuerdo a sus aptitudes y desempeño. Únicamente se garantiza un derecho de estabilidad económica, pero en los casos de despidos injustificados, sumado a la permanente protección al salario y acceso a la seguridad social.

Empero, derivado de las funciones de la contraloría municipal que requieren una técnica especializada y al no poder obtener una base o sindicalizarse, a sus trabajadores se les debería garantizar algún beneficio laboral, como una mejor retribución económica en su salario o el acceso a un sistema de escalafón al interior del órgano interno de control municipal.

4.5. Capacitación constante del personal

Además del servicio profesional de carrera como proceso de profesionalización de los servidores públicos, existe la capacitación de los trabajadores de la administración pública como parte de una acción de fortalecimiento del órgano interno de control.

Se mencionó la obligación de contar con personal técnico calificado en las distintas actividades que realiza la contraloría municipal de Morelia, derivado de que se encuentra establecido en la LOMEMO. Sin embargo, ante la limitación de que los trabajadores de confianza de la contraloría municipal de ingresar al servicio

profesional de carrera, la alternativa para contar con una especialización constante con motivo de las funciones que realizan, es la capacitación, definida como:

El proceso que permite a la organización, en función de las demandas del contexto, desarrollar la capacidad de aprendizaje de sus miembros, a través de la modificación de conocimientos, habilidades y actitudes, orientándola a la acción para enfrentar y resolver problemas de trabajo (Guiñazú, 2004).

En el contexto de la administración pública la capacitación es un proceso que, si se aplica adecuadamente y se aprovechan los conocimientos y habilidades, puede generar una mejora primero en la especialización del servidor público y posteriormente en el servicio público que ofrecen a la ciudadanía.

El artículo 132 de la LOMEMO también establece como atribución del Ayuntamiento la de promover la capacitación constante del personal, es así que se debe garantizar la capacitación también para el personal del órgano interno de control. Derivado de la naturaleza de la contraloría municipal como ente encargado de la vigilancia, supervisión y demás funciones que se encaminan a la rendición de cuentas públicas.

La capacitación que debe proporcionar el Ayuntamiento debe ser acorde a las necesidades del órgano interno de control, la importancia radica en la búsqueda de un sistema de capacitación para el servidor público que se puedan generar programas de capacitación de acuerdo a las funciones específicas que realiza (Instituto Nacional de Administración Pública A.C. 1998).

La relevancia de la capacitación constante en especial para el personal de la contraloría municipal de Morelia, es que mediante esa herramienta se fortalezcan los conocimientos en los procedimientos que se llevan a cabo con motivo de las atribuciones particulares con las que cuenta.

Además de fortalecer los procedimientos, la capacitación constante se relaciona con el desempeño de un ente público, mayor capacitación podría traducirse posteriormente en mejor desempeño, si la capacitación es adecuada y conforme a las necesidades.

La capacitación constante debe además cambiar la actitud de los servidores

públicos en relación al servicio público que brindan y fortalecer sus habilidades laborales buscando generar un cambio positivo en la administración pública municipal (Rosales, 2004).

Para que la capacitación tenga éxito o se replique en los procedimientos administrativos, es necesario que exista compromiso por parte de los servidores públicos en aprovechar al máximo las capacitaciones, pero también el ente público ponga a disposición de su personal los programas de capacitación adecuados.

Dentro del servicio profesional de carrera uno de los elementos importantes es la evaluación de desempeño, es decir, de acuerdo al mismo se puede acceder a mejores puestos. En el caso de la capacitación también juega un rol destacado ya que permite medir si la capacitación está dando resultados.

La capacitación fomenta el desarrollo de habilidades de los servidores públicos, en el caso de la Administración Pública Federal, la Secretaría de la Función Pública cuenta con el Sistema de Capacitación Virtual para Personas Servidoras Públicas (SICAVISP) mediante el cual se ofrece un sistema de formación profesional mediante cursos de capacitación (2024). Por desgracia el SICAVISP está dirigido únicamente a los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

El modelo de un sistema de capacitación virtual se podría replicar en los Estados y Municipios, ya que representa una oportunidad de desarrollo y avance en la profesionalización y actualización del servicio público. Un aspecto importante dentro de la capacitación es la gratuidad, de preferencia los cursos de capacitación que se pongan a disposición de los servidores públicos deben ser gratuitos en su caso que sean cubierto al ente público, para no generar un gasto por parte del personal, y derivado de que la capacitación busca un fin mayor como lo es la mejora en el servicio público.

La administración pública debe estar en constante actualización de acuerdo a las necesidades de la realidad social, es por eso que la capacitación debe contribuir en la creación de un valor agregado que resulte en un servicio de calidad, que derive posteriormente en generar confianza y credibilidad en la gestión pública (Añez, 2005).

Se observa la importancia de la capacitación en los servidores públicos, pero en particular por la función control interno, vigilancia de recursos, supervisión de obras públicas, en resumen, las encaminadas a la rendición de cuentas, resulta necesario implementar programas de capacitación para el personal de la contraloría municipal que las lleva a cabo.

La normativa municipal aplicable establece que el personal de la contraloría municipal de Morelia, debe ser profesional calificado por lo que un programa de capacitación coadyuvaría a obtener más conocimiento especializados en el personal de la contraloría municipal.

4.6. *Órgano de participación ciudadana*

La incertidumbre que genera la falta de autonomía técnica y de gestión en la contraloría municipal induce a buscar alternativas que den certeza sobre la actuación y resultados del órgano encargado del control interno, la evaluación municipal y el desarrollo administrativo dentro del Ayuntamiento de Morelia. Entre estas, se encuentra la participación ciudadana que es entendida como:

La intervención de los individuos o de los grupos de la sociedad en las actividades públicas y en los procesos decisorios, en representación de sus intereses particulares. Se trata de la construcción de espacios y mecanismos de articulación entre las instituciones políticas y los diversos actores sociales mediante la creación de instrumentos y procedimientos puestos a disposición de los ciudadanos y grupos de la sociedad para facilitar su intervención en los asuntos públicos (Ayala, 2014).

Es así que a través de la participación ciudadana de manera activa se podría dar certeza a la actuación de los entes públicos. En el caso de la contraloría municipal de Morelia, no existe antecedente de que se involucre a los ciudadanos en la toma de decisiones, en el diseño o en la ejecución de sus actividades.

La única interacción entre ciudadano y el órgano interno es en la presentación de denuncias ciudadanas que, de acuerdo a la Ley de Responsabilidades Administrativas y la normativa municipal, es competencia de la contraloría municipal

la recepción, trámite de denuncias y en su caso la investigación de faltas administrativas derivadas de denuncias ciudadanas.

La participación ciudadana en el ámbito municipal se presenta con los consejos ciudadanos, los comités de participación ciudadana o las contralorías sociales. Respecto a las contralorías sociales están surgidas de conformidad con la Ley de Desarrollo Social en su artículo 69 como “el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social” (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2004).

De igual forma, en materia de obra pública, se crean los comités de vigilancia, que están conformados con vecinos de la zona en la que se ejecuta la obra. Si bien en ambos modelos con participación ciudadana se busca verificar el cumplimiento de las metas, no se entra a fondo en la ejecución del recurso como tal, ya que esto requiere una práctica más especializada.

Por su parte, también el Ayuntamiento de Morelia, cuenta con un Consejo Ciudadano, creado en el año 2022, y que, de conformidad con su acuerdo de creación, se define como:

Un órgano de colaboración, participación, consulta, propuesta y seguimiento ciudadano para el desarrollo de la política pública municipal, el cual tendrá como objeto analizar, opinar, proponer y dar seguimiento social a las acciones, políticas, programas, decisiones y obras públicas municipales, mediante la realización de acuerdos, propuestas, recomendaciones, asesorías, convenios, contratos y agenda común con las diversas dependencias, entidades y órganos de la administración pública municipal, así como con la sociedad civil organizada, fungiendo como un canal de comunicación entre ambos (Ayuntamiento de Morelia, 2022).

Bajo ese supuesto, se advierte que el Consejo Ciudadano de Morelia es un órgano de consulta que propone y da seguimiento a las diversas funciones que realiza el ayuntamiento, mediante propuestas y recomendaciones, entre otras. Pero que no participa de manera directa en la toma de decisiones. Además, funge como un enlace entre ciudadanos y Gobierno Municipal. En lo que respecta a las funciones

de control interno, supervisión de obra pública, auditorías o procedimientos de responsabilidad administrativa a los servidores públicos, no tiene algún tipo de participación.

Las funciones que ejerce la contraloría municipal están encaminadas a un objetivo superior, como lo es la rendición de cuentas. Es así, que el control interno, la evaluación municipal y el desarrollo administrativo con todas las acciones que conllevan como auditorías, supervisión de obras, evaluaciones de desempeño, investigaciones se encaminan a un fin mayor como lo es la rendición de cuentas.

Dentro de la rendición de cuentas existen dos dimensiones. La primera que radica en la obligación de los funcionarios de informar sobre sus decisiones y la segunda que refiere la capacidad de sancionar a los funcionarios en caso de violar sus deberes públicos (Schedler, 2004).

Estas dos dimensiones, en sentido estricto son competencia de la contraloría municipal como órgano de control interno, ya que cuenta con las atribuciones de vigilar, supervisar, auditar y realizar cualquiera acción de prevención o seguimiento a las dependencias y entidades de la administración pública municipal.

Además, verifica que los servidores públicos cumplan con las normas jurídicas que regulan su actuación, caso contrario, puede y debe sancionarlos mediante un proceso de investigación por presuntas faltas administrativas, calificando la falta en grave o no grave, y procediendo de acuerdo a la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo.

La problemática surge, en la incertidumbre en la actuación de la contraloría municipal en la búsqueda de una adecuada rendición de cuentas, y sobre todo en la confiabilidad de los resultados de la contraloría municipal, como ente encargado de la importante tarea de la rendición de cuentas de las demás dependencias y entidades municipales.

Dentro de la importancia de la participación ciudadana en la rendición de cuentas, también encontramos la importancia de la transparencia como parte del derecho a la información que tienen los ciudadanos.

Es así que, como derecho fundamental, los ciudadanos tienen derecho al acceso a la información pública, entre las que destaca el uso y destino de los

recursos públicos, y los resultados de las acciones que realiza el órgano interno de control municipal. Por lo anterior es menester que los ciudadanos se involucren más en la toma de decisiones de los entes públicos.

En particular, en la rendición de cuentas y la transparencia es importante que la participación ciudadana que coadyuve en esta actividad de manera activa y de esta forma se fomente y fortalezca al derecho al acceso a la información, para que los ciudadanos dispongan de información confiable sobre el ejercicio de recursos y actividades que realiza el Gobierno Municipal de Morelia.

Se observa que es través de la participación ciudadana activa, que proponga alternativas y soluciones, que además se involucre en la toma de decisiones de manera directa, es que se coadyuvaría a una adecuada rendición de cuentas.

Un ejemplo de la participación ciudadana en la toma de decisiones son los presupuestos participativos, que son aquel instrumento mediante el cual a los ciudadanos se les permite opinar y participar en la distribución de los recursos económicos públicos (Ganuza, 2011).

En ese contexto Ayuntamiento de Morelia, para el 2024 publicó en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo un reglamento para la aplicación del presupuesto participativo como herramienta de participación de los ciudadanos en la asignación del presupuesto.

Es así que el Ayuntamiento de Morelia integra a los ciudadanos en la planeación de las acciones a realizar, otorga la oportunidad de opinar y decidir en que se van a destinar los recursos económicos, sin embargo, queda pendiente que se incluyan en los procesos de supervisión y destino de esos recursos económicos.

No obstante, en lo que respecta a la vigilancia, supervisión de recursos públicos, y aquellas encaminadas a la rendición de cuentas no existe participación ciudadana. La única forma de que los ciudadanos puedan conocer las actividades que realiza la contraloría municipal de Morelia es mediante el derecho de acceso a la información mediante solicitudes.

Al analizar la LOMEMO, se contempla la intervención de tres ciudadanos en el proceso de elección del contralor municipal como parte del Consejo Municipal sin embargo en el Ayuntamiento de Morelia no existe normativa específica aplicable al

respecto. De igual forma el Plan Municipal de Desarrollo de Morelia, Michoacán 2021-2024 menciona la existencia de un Consejo de Participación Ciudadana:

...con la elaboración de este instrumento, el IMPLAN de Morelia cumple con la atribución de auxiliar al Presidente Municipal coordinando su elaboración, verificando el alineamiento con la visión de largo plazo, misma que se encuentra señalada en la fracción IV del artículo 5º de su Acuerdo de Creación. Con ello, igualmente se atiende la atribución de coadyuvar en la elaboración, actualización, seguimiento y cumplimiento del Plan, instrumento que debe ser aprobado por el Cabildo y a cuya confección, deberá convocar al Consejo de Participación Ciudadana, para coordinar los trabajos (2022).

En el Plan de Desarrollo Municipal solo se menciona una vez al Consejo de Participación Ciudadana, y posteriormente se menciona al Consejo Ciudadano del Municipio de Morelia, sin embargo, esto genera incertidumbre en si se refiere al mismo organismo. Además, no existe normativa complementaria que establezca la creación, instalación o funciones del Consejo de Participación Ciudadana.

Se advierte que dentro de la normativa municipal no se hace referencia al Consejo Municipal que interviene en el proceso de elección de contralor municipal y que señala la LOMEMO y tampoco se cuenta con normativa para un Consejo de Participación Ciudadana que se menciona en el Plan de Desarrollo Municipal.

El Estado de Michoacán cuenta con la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana, en donde establece los diversos procesos mediante los cuales los ciudadanos pueden participar en las decisiones de la administración pública como la iniciativa ciudadana, referéndum, plebiscito, consulta ciudadana, observatorio ciudadano y presupuesto participativo (Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, 2015).

Es decir, existen mecanismos de participación ciudadana establecidos en la Ley, pero no un ente público que se encargue de dichos procedimientos. En lo que respecta a la rendición de cuentas o aquellas actividades que realiza la contraloría municipal en particular de Morelia no hay un organismo de participación que coadyuve con esas funciones.

Anteriormente se estableció la importancia de la participación ciudadana en la elección de contralor municipal, implementado en el Estado de Guanajuato a través de un Comité Municipal Ciudadano. En Michoacán solo se menciona el Consejo Municipal como parte del proceso de elección, por lo que representa un área de oportunidad, ya que no se ha desarrollado esa figura.

La importancia de los órganos de participación ciudadana en los procesos administrativos los dota de certidumbre y mayor credibilidad, porque las decisiones no recaen directamente en servidores públicos, sino que pasan por un tipo de filtro ciudadano.

En materia de rendición de cuentas, la participación ciudadana debe involucrar actores con conocimientos y experiencia en el tema en aras de fomentar la transparencia, y una efectiva y verdadera rendición de cuentas.

En relación con la rendición de cuentas y las funciones que realiza el órgano interno de control municipal, el Ayuntamiento de Morelia tiene dos posibilidades para integrar a los ciudadanos en los procedimientos administrativos.

Primero se puede reajustar lo ya establecido en la LOMEMO que contempla la existencia de un Consejo Municipal que interviene en el proceso de elección de contralor, si a este organismo se le dan más atribuciones, podría coadyuvar en las actividades que realiza el órgano interno de control municipal.

El Ayuntamiento a través de su facultad constitucional de crear normativa propia y regular las funciones del Consejo Municipal, ahora bien, podría generar la incertidumbre de si el Consejo Ciudadano del Municipio de Morelia, hace las veces del Consejo Municipal (en el Ayuntamiento de Morelia).

Al analizar la LOMEMO el Consejo Municipal que menciona está integrado por 3 ciudadanos y los regidores o regidoras de las comisiones de gobernación, seguridad pública, protección civil y participación ciudadana; y de acceso a la información pública transparencia y protección de datos personales.

Se observa que el Consejo Ciudadano del Municipio de Morelia de acuerdo a su objeto, se integra únicamente con ciudadanos por lo que con este supuesto se descarta que haga las funciones del Consejo Municipal establecido en la LOMEMO para la elección de contralor municipal, ya que este cuenta con intervención de

funcionarios públicos como lo son regidores, lo que sería contrario a la naturaleza del Consejo Ciudadano.

La normativa municipal del Ayuntamiento de Morelia tampoco distingue si el Consejo de Participación Ciudadana mencionado en el Plan de Desarrollo Municipal es el mismo que el Consejo Ciudadano Municipal. Se encuentra entonces ante la presencia desde el punto de vista normativo de 3 Consejos, de los que solo el Consejo Ciudadano del Municipio de Morelia tiene reglamentación en la que se señalen sus atribuciones.

Lo anterior representa un área de oportunidad para aprovechar un organismo de participación ciudadana creado y con normativa propia, aunque es necesario realizar algunas reformas para que en sus atribuciones funcionen también como un mecanismo de rendición de cuentas.

Por ejemplo, encontramos el análisis de Lozano respecto al Consejo de Participación Ciudadana del Municipio de Puebla (homólogo del Consejo Ciudadano del Municipio de Morelia), que en el 2007 implementó un monitoreo ciudadano sobre la percepción ciudadana en el pago de predial y concluyó la falta de difusión del pago de esa tributación y el destino de los recursos recaudados (2014).

Lo que resalta del análisis anterior, es que el Consejo de Participación Ciudadana del Municipio de Puebla, integrado únicamente por ciudadanos, implementó un procedimiento de seguimiento de acciones administrativas, con el objetivo de conocer la percepción de los ciudadanos respecto a una acción gubernamental específica como en este caso el pago de predial y de esta forma emitir una opinión a los representantes de la administración pública municipal.

La rendición de cuentas implica la obligación de un servidor público de proporcionar información sobre sus acciones, el receptor o el sujeto a quien se obliga a presentarla es el ciudadano, sin embargo, los mecanismos para dar seguimiento a la rendición de cuentas son limitados, ya que es imposible estar al pendiente de cada acción que realicen los gobernantes (Durán, 2016).

Ante el problema que representa el dar seguimiento a cada acción gubernamental de la administración pública municipal, se deben buscar alternativas que involucren a los ciudadanos en su derecho a obtener información referente a la

rendición de cuentas como a través de los órganos de participación ciudadana. La posibilidad de emitir opiniones o propuestas es una facultad con la que cuenta el Consejo Ciudadano del Municipio de Morelia, definidas como:

Serán las conclusiones, opiniones, propuestas de recomendaciones que se emitan, debidamente fundamentadas, construidas consensualmente en el Pleno del Consejo Ciudadano o emanadas de alguna Comisión del Consejo, con el objetivo de coadyuvar en la toma de decisiones, resoluciones y acciones del Gobierno y la Administración Municipal (Ayuntamiento de Morelia, 2020).

Dentro de las opiniones se encuentran las recomendaciones, como se señaló en el ejemplo del Consejo de Participación Ciudadana del Municipio de Puebla a través del monitoreo usando instrumentos como encuestas, entrevistas se llegó a una recomendación a un ente público de acuerdo al análisis de resultados (Lozano, 2014), es decir de un procedimiento meramente ciudadano se obtuvo una opinión sustentada que aporta a una rendición de cuentas y que en caso de aplicarla generaría confianza y certidumbre sobre dicho proceso.

El problema con las recomendaciones emitidas por el Consejo Ciudadano del Municipio de Morelia, es que no son vinculantes para las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal, y deja a los servidores públicos que los encabezan la decisión si consideran o no la recomendación.

Sin embargo, que no sean obligatorias para los entes públicos no demerita su importancia, cabe reiterar que emanan directamente de un órgano de participación ciudadana, por lo que como mecanismo social en la rendición de cuentas intenta coadyuvar en esa función obligatoria dentro de la administración pública.

Resaltada la importancia de las opiniones o propuestas emitidas por ciudadanos a través de un órgano participativo, surge la cuestión ¿De qué forma se relaciona con las actividades que realiza la contraloría municipal de Morelia?

En ese sentido se debe retomar que las funciones primordiales de la contraloría municipal son el control interno, el desarrollo administrativo y la evaluación municipal y las actividades que de estas se deriven: la supervisión de

obras, vigilancia de recursos, evaluación al desempeño, investigación por presuntas faltas administrativas, entre otras.

Estas actividades de control administrativo en general, contribuyen a un fin mayor como lo es la rendición de cuentas. Se afirma que el control administrativo es una herramienta de la rendición de cuentas, que se encarga de vigilar el cumplimiento de metas, mientras que la rendición de cuentas obliga al servidor público a informar sobre el cumplimiento de esas metas y en caso de incumplir amerita una sanción (Durán, 2016).

Entonces las funciones que realiza la contraloría municipal de Morelia son mecanismos que buscan una adecuada rendición de cuentas, derivado de que vigila que se cumplan los procesos administrativos conforme a las normas jurídicas y además tiene la atribución de investigar y sancionar en casos de incumplimiento a las mismas.

Es así que, en la búsqueda de una adecuada rendición de cuentas las opiniones emitidas por los organismos de participación ciudadana, como el Consejo Ciudadano del Municipio de Morelia, representarían un elemento de mejora en las actividades de la contraloría municipal de Morelia.

Lo anterior derivado de que el órgano interno de control municipal es el área encargada de la vigilancia, supervisión y demás actividades relacionadas con el uso y destino de los recursos públicos, es decir, tiene la atribución de verificar en que se está gastando el presupuesto, que los servidores públicos realicen sus actividades conforme a las normas aplicables, investigarlos y en su caso sancionarlos en caso de no hacerlo.

Bajo esa premisa los ciudadanos son los receptores de la rendición de cuentas por lo que incluirlos en los procesos administrativos a través de mecanismos de participación fortalece la propia rendición de cuentas. Estos mecanismos se presentan mediante opiniones, recomendaciones, consultas, entre otras.

El Consejo Ciudadano del Municipio de Morelia cuenta con las atribuciones de emitir los mecanismos señalados, por lo que podría generarlos en materia de

rendición de cuentas, acercándose para tal efecto a la contraloría municipal de Morelia.

La idea no es solo la de emitir opiniones a los procesos ya establecidos y realizados por la contraloría municipal, sino estar en constante retroalimentación durante su ejecución. Lo principal es coadyuvar positivamente en una mejora continua en las actividades de la contraloría municipal, sin invadir la autonomía técnica y de gestión conferida en la normativa municipal.

Las opiniones del Consejo Ciudadano al no ser obligatorias para las dependencias y entidades de la administración pública, son similares al proceso participativo europeo denominado “escucha selecta” en la que los representantes de Gobierno realizan una síntesis de las discusiones u opiniones de los ciudadanos sin estar obligados a acatarlas (Ganuza, 2011).

Para que el Consejo Ciudadano del Municipio de Morelia emita opiniones al órgano interno de control, estas deben ser con el afán de contribuir positivamente de acuerdo a la percepción ciudadana de sus miembros o como resultado de consultas ciudadanas, para que la contraloría a su vez, valore si las toma en consideración.

No obstante, en un panorama de mejora en la rendición de cuentas, lo ideal sería que las opiniones emanadas de organismos de participación ciudadana se consideraran en la toma de decisiones. O en su caso, que los servidores públicos encargados de tomar decisiones, informarán justificando el por qué aceptan o no las opiniones (Ganuza, 2011).

Así mismo, el Consejo Ciudadano podría ejercer su atribución de emitir opiniones a la contraloría municipal respecto a los procedimientos que realiza: auditorías, supervisiones y/o revisiones. Pero además podría participar desde el diseño de dichas actividades, participando en la planeación y programación de las mismas,

Es decir, se puede considerar al Consejo Ciudadano como órgano consultivo para el diseño del plan anual de trabajo de la contraloría municipal de Morelia, ya que a la fecha no cuenta con participación ciudadana para el diseño. Evidentemente no se trata de una participación en la que se busque invadir la autonomía del órgano

interno, sino contar con opiniones debidamente sustentadas desde la perspectiva ciudadana.

Anteriormente ya se estableció el proceso de elección de contralor municipal en el Estado de Guanajuato, en donde destaca la participación de un Comité Municipal Ciudadano y su intervención en la selección de la terna que se presenta al Ayuntamiento para la designación.

Por lo que analizado dicho proceso y la intervención ciudadana en el mismo, el Consejo Ciudadano del Municipio de Morelia como área de oportunidad también podría intervenir en la elección de contralor municipal. Cabe reiterar que la LOMEMO dispone la existencia de un Consejo Municipal integrado por ciudadanos y regidores que presentan la terna de candidatos a contralor ante al presidente municipal. Al integrarse dicho Consejo sin la intervención de los regidores se podría establecer un Consejo únicamente ciudadano.

Cabe mencionar que el Consejo Ciudadano por su naturaleza forma parte de la administración pública, así que su estructura e integración en comisiones se integra con ciudadanos con experiencia en los temas de que se trate. El Ayuntamiento en este caso lo dota de características y funciones, y los crea como una dependencia o una entidad descentralizada, pero innegablemente enclavado a la administración pública, en este caso Municipal, pero le establece facultades muy específicas (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1995).

Es así que en caso de incluir una comisión para la rendición de cuentas o en caso de emitir recomendaciones a la contraloría municipal en el diseño de su plan de trabajo anual, en los procedimientos que realice y/o en el proceso de elección de contralor municipal, los ciudadanos que participen deben contar con conocimientos y experiencia acreditable en materia de rendición de cuentas y combate a la corrupción.

Los aspectos mencionados en cuanto a las actividades que podría realizar el Consejo Ciudadano del Municipio de Morelia en relación a la rendición de cuentas, representan oportunidades y áreas de mejora en la administración pública, en especial en materias en donde la participación ciudadana se limita únicamente al

acceso a la información de los resultados de acciones de los entes públicos, sin profundizar en su ejecución y diseño.

Sin embargo, para lograr una sinergia entre gobierno y gobernados o servidores públicos y ciudadanos, existen mecanismos de participación que podrían aprovecharse y que son poco explorados por apatía o falta de intereses de los funcionarios públicos.

Además, para incluir o generar mecanismos de participación ciudadana, como la que se mencionó en párrafos anteriores respecto a dotar de más atribuciones al Consejo Ciudadano del Municipio de Morelia en relación al tema de rendición de cuentas que ejerce la contraloría municipal, implica llevar a cabo diversas reformas a la normativa, como a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán y reglamentación del Municipio de Morelia, Michoacán.

4.7. Reflexiones finales

Derivado de la incertidumbre que se genera desde el diseño y en la ejecución del plan de trabajo anual de la contraloría municipal de Morelia, con motivo de la intervención de servidores públicos externo al órgano interno de control, surge la interrogante sobre la autonomía técnica y de gestión.

Se observa que la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo no señala que la contraloría municipal estará investida de autonomía, es hasta el Reglamento Interior de la contraloría municipal del Municipio de Morelia, que se menciona.

Se entiende a la autonomía técnica y de gestión de la contraloría como la facultad de realizar las atribuciones sin injerencia de otro ente público o de servidores públicos externos. En cuanto al análisis en forma separada de la autonomía técnica y la autonomía de gestión del órgano interno de control del Municipio de Morelia, la autonomía técnica abarca varios aspectos uno de estos es posibilidad de establecer sus propios procedimientos para cumplir con sus atribuciones, contar con personal especializado para llevarlas a cabo y poder elaborar sus propios instrumentos normativos para autorregularse.

Por su parte la autonomía de gestión se basa en la posibilidad de administrar sin injerencia los recursos públicos a su cargo, ya sea humanos, materiales y financieros. Bajo ese análisis se advierte que la contraloría municipal de Morelia cuenta con una autonomía técnica y de gestión parcial, derivado de que establece sus procedimientos, puede crear sus instrumentos, se obliga a contar con personal calificado y maneja algunos de sus recursos públicos.

Sin embargo, es parcialmente autónomo porque la planeación de sus actividades se encuentra a consideración de terceros, como lo es la aprobación de su plan de trabajo anual. Además, presupuestalmente cuenta con la supervisión y ministración de recursos mediante la Tesorería Municipal. Por lo que se podría señalar que no ejerce una autonomía técnica y de gestión en su totalidad.

Dentro de los aspectos que podrían fortalecer la actuación de la contraloría municipal de Morelia, parte del proceso de elección del contralor municipal establecido en la Ley Orgánica. Al realizar un estudio comparado con el proceso de elección de contralor municipal entre el Estado de Michoacán y el Estado de Guanajuato, en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato se prevé la participación de un Comité Municipal para la elección de contralor integrado únicamente con ciudadanos, que participan en la elaboración de la consulta pública y presentar la terna al Ayuntamiento para la elección de contralor municipal.

Lo anterior representa un área de oportunidad, en caso de una posible adaptación del modelo de Guanajuato, para que, en el proceso de elección de contralor en los municipios de Michoacán, participen ciudadanos con conocimientos y experiencia en materia de rendición de cuentas, lo que aportaría en materia de transparencia al proceso, además de otorgarle mayor credibilidad.

Otro elemento importante en el fortalecimiento de la contraloría municipal de Morelia es la seguridad de permanencia laboral y la capacitación constante del personal. Actualmente el personal de la contraloría municipal de Morelia son trabajadores de confianza de acuerdo a la normativa aplicable y de acuerdo a las funciones que realizan.

Es así que cada conclusión del término del periodo constitucional del Ayuntamiento (3 años), existe el riesgo de perder su empleo o inclusive antes. Las

actividades que realiza el órgano interno requieren de una técnica y especialización particular, por lo que el personal que las realice debe contar con los conocimientos para realizarlas, incluso en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán se señala que la contraloría municipal deberá contar con personal técnico calificado.

Es así que la continuidad en los trabajos debe priorizarse mediante la estabilidad del personal que labora en la contraloría municipal de Morelia. No obstante, la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán y los diversos criterios que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establece que los trabajadores de confianza no cuentan con mencionada estabilidad en el empleo. Pero se busca equiparar la estabilidad con la protección al salario y el acceso a la seguridad social.

En el caso del personal de confianza de la contraloría municipal de Morelia, además de la protección al salario y el acceso a la seguridad social, se debe buscar que los salarios con los que cuentan sean más competitivos, considerando las actividades técnicas especializadas que realizan.

La capacitación del personal siempre es útil en el desempeño de sus funciones. Las actividades relacionadas con la rendición de cuentas están en constante actualización, por lo que ofertar a los trabajadores un programa de capacitación acorde a las necesidades de sus funciones siempre resultara positivo, ya que permite el desarrollo profesional y por ende, si es bien aplicado, es una mejora en la gestión pública.

Por último, la intervención de un órgano ciudadano en las actividades de la contraloría municipal de Morelia, representa un área de oportunidad en la búsqueda de una adecuada rendición de cuentas, que tiene ventajas considerables como la transparencia en los procesos públicos.

El Ayuntamiento de Morelia puede aprovechar al órgano de participación ciudadana con el que ya cuenta, otorgándole atribuciones relacionadas con la rendición de cuentas, sin embargo, implicaría realizar reformas desde la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo y a la reglamentación municipal.

Conclusiones

1. Se prueba la hipótesis de que través de la elección de personal profesional capacitado, que cuente con seguridad en la permanencia de su trabajo, y actúe con autonomía técnica y de gestión, apoyado con un órgano consultivo de participación ciudadana, se puede dar certidumbre en el diseño y ejecución del programa de trabajo que realiza la contraloría municipal de Morelia.
2. La Contraloría Municipal de Morelia enfrenta importantes limitaciones en su autonomía técnica y de gestión, evidenciadas en la necesidad de someter su plan de trabajo a la aprobación del Ayuntamiento, su dependencia de otras áreas para la obtención de recursos, y un proceso de selección del contralor que está sujeto a influencias políticas y partidistas.
3. Se identificaron deficiencias significativas en la rendición de cuentas, manifestadas en informes de actividades que se limitan a presentar datos cuantitativos sin profundizar en el impacto real de las acciones realizadas. Esta situación se agrava por la falta de seguimiento a los resultados de las auditorías y la ausencia de información sobre las consecuencias de los hallazgos encontrados.
4. El estudio comparativo con el modelo implementado en el Estado de Guanajuato revela una alternativa más robusta para el funcionamiento de las contralorías municipales, destacando particularmente la implementación de un Comité Municipal Ciudadano independiente que garantiza mayor transparencia y reduce la influencia política en la selección del contralor.
5. El análisis sugiere oportunidades concretas de mejora para la Contraloría Municipal de Morelia, que incluyen el fortalecimiento de la participación ciudadana a través del Consejo Ciudadano existente, la mejora en las condiciones laborales del personal, la actualización de manuales de procedimientos, y el establecimiento de mecanismos que garanticen una mayor independencia en la gestión de recursos.

Referencias

- Ackerman J. & Astudillo C. (Coord.). (2009). La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación. Auditoría Superior de la Federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. [La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación \(unam.mx\)](#)
- Álvarez Soberanis J. (1996). El reglamento interior de la Administración Pública Municipal del Distrito Federal: Elemento esencial de su nuevo régimen jurídico. UNAM. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/26/pr/pr12.pdf>
- American Trust Registrar (2024). Norma certificada ISO 37001:2016. <https://americantrust.com.mx/vigencias-certificados/>
- Anaya Cadena V. (Coord.) (2002). Organización e integración de la administración pública municipal. El Gobierno y la gestión municipal en México. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal Número 64. [Preliminares | | Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal](#)
- Añez Hernández, C., & López Valladares, M. (2005). Reflexión sobre la Política de Capacitación de los Servidores Públicos. *Multiciencias*, 5(2), 168-177. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90450206>
- Auditoría Superior de la Federación. (2014). *Marco Integrado de Control Interno. Secretaría de la Función Pública*. https://www.asf.gob.mx/uploads/176_Marco_Integrado_de_Control/Marco_Integrado_de_Cont_Int_leyen.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. Entidad de Fiscalización Superior de la Federación (s.f.) Aproximación al concepto de autonomía técnica y de gestión. https://www.asf.gob.mx/uploads/78_Estudios_sobre_la_percepcion_de_la_ASF/In_sInvJurcomp.pdf
- Ayala Sánchez A. (coord.). (2014). Nuevas avenidas de la democracia contemporánea. La participación ciudadana en la ciudad de México: panorama, retos y perspectivas. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM [Nuevas avenidas de la democracia contemporánea \(unam.mx\)](#)

Ayuntamiento Constitucional de Morelia (2021). Reglamento de Organización de la Administración Pública Municipal de Morelia, Michoacán. [Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de Michoacán de Ocampo.](http://congresomich.gob.mx/file/6a-1122-CL.pdf)
<http://congresomich.gob.mx/file/6a-1122-CL.pdf>

Ayuntamiento Constitucional de Morelia (2022). Lineamientos Generales para los trabajos de auditoría de la Contraloría Municipal de Morelia. [Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de Michoacán de Ocampo.](#)

Ayuntamiento Constitucional de Morelia (2023). Código de Integridad Pública y Ética Municipal. [Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de Michoacán de Ocampo.](#)

Ayuntamiento Constitucional de Morelia (2023). Plantilla de Personal y Tabuladores de Sueldos vigentes para el ejercicio fiscal 2023. Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

Ayuntamiento Constitucional de Morelia (2024). Reglamento del Presupuesto Participativo. Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

Ayuntamiento Constitucional de Morelia, Michoacán (2017). Reglamento Interior de la Contraloría Municipal del Ayuntamiento de Morelia, Michoacán. Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo. Publicado el día 27 de febrero de 2017 en su Tercera Sección.

Ayuntamiento Constitucional de Morelia, Michoacán (2020). Reglamento del Consejo Ciudadano del Municipio de Morelia. Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo. Publicado el día 24 de septiembre de 2020 en su Quinta Sección.

Ayuntamiento Constitucional de Morelia, Michoacán (2022). Plan Municipal de Desarrollo del Municipio de Morelia. Michoacán 2021-2024. Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo. Publicado el día 3 de enero de 2022 en su Quinta Sección.

Ayuntamiento Constitucional de Morelia, Michoacán (2023). Código de Integridad Pública y Ética. Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo. Publicado el día 7 de junio de 2023 en su Octava Sección.

Ayuntamiento Constitucional de Morelia, Michoacán (2023). Reglamento Interior de la Contraloría Municipal de Morelia. Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del

Estado de Michoacán de Ocampo. Publicado el día 13 de enero de 2023 en su Tercera Sección.

Ayuntamiento Constitucional de Morelia, Michoacán (2023). Reglamento del Sistema de Control Interno de la Gestión Municipal de Morelia, Michoacán de Ocampo. Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo. Publicado el día 1 de diciembre de 2023 en su Décima Quinta Sección.

Ayuntamiento Constitucional de Morelia. (2021). Bando de Gobierno del Municipio de Morelia, Michoacán. *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, de 8 de noviembre, <https://dev-www.morelia.gob.mx/wp-content/uploads/2023/LegislacionVigente/BANDO%20DE%20GOBIERNO%20MUNICIPAL%20PUB.%2008-11-%202021.pdf>

Ayuntamiento Constitucional de Morelia. (2023). *Programa Anual de Evaluación (PAE)*, 21 de abril de 2023. https://morelos.morelia.gob.mx/ArchivosTranspMorelia/LGCG/Programa_Anuar_Evaluaciones/Programa_Anuar_de_Evaluacion_2023.pdf

Ayuntamiento de San Miguel de Allende. (2021). Reglamento para la elección de Contralor Municipal y de Comité Municipal Ciudadano de la Contraloría de San Miguel de Allende, Guanajuato. Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el día 26 de noviembre de 2021.

Bautista, O.D. (2017). *Ética Pública: su vinculación con el Gobierno*. Instituto Nacional de Administración Pública A.C.

Bolívar, R. (2013). La política como ciencia. *Estudios Políticos*, 1(28), 47-70. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2001.28.37515>

Buitrago Bermúdez, O., & Martínez Toro, P. (2009). El papel del seguimiento y evaluación en la planificación territorial municipal. *PROSPECTIVA. Revista de Trabajo Social e intervención social*, (14), 255-279.

Cárdenas Gracia J. & Márquez Gómez D. (Coord.) (2019). La Ley General de Responsabilidades Administrativas: un análisis crítico. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5643/11.pdf>

Casoluengo Méndez R. (s.f.). La sustanciación y no sólo la resolución del procedimiento especial sancionador debe ser competencia de la Sala Regional Especializada del

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para cumplir completamente con la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<https://www.te.gob.mx/eje/media/pdf/c6ce81d4fec3129.pdf>

Cejudo G., López Ayllón S & Merino M. (2010). La estructura de la rendición de cuentas en México. El ciclo del uso de los recursos públicos en el ordenamiento jurídico mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
<http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11710>

Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Querétaro. (2024). ¿Qué es la información pública?.
<https://www.infoqro.mx/index.php/que-es-la-informacion-publica/>

CONACULTA, Morelia. *Ciudad mexicana patrimonio mundial*. (s. f.). Secretaría de Cultura.
https://www.cultura.gob.mx/turismocultural/destino_mes/morelia/index.html

Congreso de la Unión. (2024 [1917]). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación, de 5 de febrero de 1917*; última reforma, mismo medio, 22 de marzo de 2024.

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (1963/2021). *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional*.

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (2004/2024). Ley General de Desarrollo Social. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004.

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (2008/2024). Ley General de Contabilidad Gubernamental. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008.

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (2008/2024). Ley General de Contabilidad Gubernamental. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008.

Congreso de Michoacán de Ocampo (1998/2022). Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios. Publicada en la Sección Tercera del Periódico Oficial del Estado de Michoacán el 7 de diciembre de 1998.

- Congreso de Michoacán de Ocampo (2015). Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo. Publicada en la Sexta Sección del Periódico Oficial del Estado de Michoacán, el martes 8 de septiembre de 2015.
- Congreso de Michoacán de Ocampo (2017/2019). Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo. Publicada en la Séptima Sección del Periódico Oficial del Estado de Michoacán, el 18 de julio de 2017.
- Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo (1918 [2022]) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de Michoacán de Ocampo*.
- Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo (2021/2023). Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo. *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de Michoacán de Ocampo*.
- Consejo Nacional de Evaluación. CONEVAL. (2011). Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal. CONEVAL. https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/Mecanismo_2011.pdf.
- Contraloría Municipal de Morelia (2023). *Plan de Trabajo Anual*. Ayuntamiento de Morelia, Michoacán.
- Contraloría Municipal del Ayuntamiento de Morelia. *Plan de Trabajo Anual 2021*.
- Contraloría Municipal del Ayuntamiento de Morelia. *Plan de Trabajo Anual 2022*. Gaceta Digital. Ayuntamiento de Morelia
- Contraloría Municipal del Ayuntamiento de Morelia. *Plan de Trabajo Anual 2023*. Gaceta Digital. Ayuntamiento de Morelia
- Chaparro, I. (2020). *El municipio mexicano y su marco jurídico*. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/6215>
- Chapoy Bonifaz, D. B., (2001). Presupuestación programática local. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XXXIV(102), 731-754. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42710202>
- Díaz Flores, M., González Acolt, R., & Oropeza Tagle, M. Á. (2011). El proceso presupuestario en México. *Revista Universo Contábil*, 7(1). 144-158.

- Durán Zúñiga, C., (2016). La rendición de cuentas en los organismos electorales locales de México: El diseño de las áreas de control interno. *Espacios Públicos*, 19(46), 27-49. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67648385002>
- Espejel, J. (2014). Estado y administración pública: la búsqueda de una conciliación. *CIENCIA ergo-sum. Revista Científica Multidisciplinaria de Prospectiva*, 21(2), 143-148.
- Fernández Ruiz, J. (2003). Ámbito municipal. En M. Gámiz (coord.). *Las Entidades federativas y el derecho constitucional. Democracia y regulación electoral, un verdadero federalismo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1165/4.pdf>
- Fernández Ruiz, J. (2016) *Derecho administrativo*. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4455-derecho-administrativo-coleccion-inehrm>
- Fernández Ruiz, J. y Fernández Ruiz, M. (2022) *Derecho administrativo del Estado de Colima*. UNAM.
- Fernández Ruiz, M. G. (2015). *Marco jurídico estructural de la administración pública federal mexicana*. INAP. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/4519>
- Ganuzá E. & Sintomer Y. (2011). *Democracia Participativa y Modernización de los Servicios Públicos: Investigación sobre las experiencias de Presupuesto Participativo en Europa*. Transnational Institute. Copyright del texto La Découverte de 2008.
- Gómez-Fröde, C., & Briseño, M. E. (2016). *Nuevos paradigmas del derecho procesal*. UNAM-IIJ. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/4250>
- González y González, M. de la L. (2012). Lo político y la política. *Revista De La Facultad De Derecho De México*, 61(256), 107–116. <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2011.256.30345>
- Guiñazú, G., (2004). Capacitación efectiva en la empresa. *Invenio*, 7(12), 103-116. Universidad del Centro Educativo Latinoamericano. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87701209>
- Gutiérrez M. (2015) *Hacia una nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. Universidad de Guadalajara.

<https://www.rendiciondecuentas.org.mx/hacia-una-nueva-ley-general-de-responsabilidades-administrativas-de-los-servidores-publicos/>

- H. Congreso de la Unión. Ley Federal de Trabajo. (1970/2024). Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de abril de 1970.
- H. Congreso del Estado de Guanajuato (2012/2021). Ley Orgánica Municipal para Estado de Guanajuato. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato.
- Hernández Gaona, P. E. (1991). *Derecho municipal*. UNAM-IIJ <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/284>.
- Hernández, A. M. (2003). *Derecho municipal* [Libro]. ISBN: 970-32-1101-1. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/1099>
- Herrera, J. (2010). *Michoacán. Historia de las Instituciones Jurídicas*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/12052>
- ILACIF. (1981). *Manual latinoamericano de auditoría profesional en el sector público*. ILACIF. https://asecam.gob.mx/pagina/Interes/manual_latino.pdf.
- Instituto Nacional de Administración Pública A.C. (1998). Profesionalización de los Servidores Públicos. IV Encuentro Nacional de Institutos Estatales de Administración Pública. Profesionalización del servidor público. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1676/1.pdf>
- Instituto Nacional de Administración Pública A.C. (2004). Serie Praxis 117. Premio Anual de Transparencia 2003. Primera edición. México. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/10396>
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2004) *Guía para el Buen Gobierno Municipal Introducción al Gobierno y Administración Municipal*. Primera Edición, México, D.F.
- López O. M. (2013). La responsabilidad administrativa de los servidores público en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. [La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México \(unam.mx\)](https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/1099)
- López y Fernández (2011). Derecho Urbanístico. *Los servicios públicos municipales y la obra pública*. UNAM. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11958>
- Lozano C. (2014). La corresponsabilidad gobierno-sociedad en la construcción de cultura

cívica para la rendición de cuentas: una experiencia local. *Revista de Administración Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública A.C.

Márquez D. (2019). *Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos: Aspectos Procesales*. LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS: UN ANÁLISIS CRÍTICO. Coord. Cárdenas Jaime. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.

Márquez, D. (2005). *Función jurídica de control de la administración pública*. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/1645>

Márquez, D. (2022). *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Matute González, C. (2018). *El Instituto Nacional de Administración Pública en la Reunión Nacional de Administración Pública*. México. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5730-el-instituto-nacional-de-administracion-publica-en-la-reunion-nacional-de-administracion-publica-2018-coleccion-inap>

Méndez Arellano, O. S. (2019). Aproximación al control externo y su relación con la rendición de cuentas. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana De Derecho Constitucional*, 1(41), 313–342. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2019.41.13949>

Merino, M., López Ayllón, S., & Cejudo, G. (2010). *La estructura de la rendición de cuentas en México* [Obra Colectiva]. ISBN: 9786070212350. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/2800>

Monsivais-Carrillo A. (2019). Innovación institucional para la rendición de cuentas: el Sistema Nacional Anticorrupción en México Íconos. Revista de Ciencias Sociales, núm. 65, 2019 FLACSO Ecuador Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50960736003>

Morales y Gómez, J. M. & Salazar Medina, J. (2009). La administración pública en los estados y reflexiones sobre el federalismo. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 16(49), 229-250.

Nava, J. (2011). *Organismos públicos descentralizados*. Porrúa. México.

- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras [INTOSAI]. (2019). ISSAI 400. *Principios de la auditoría de cumplimiento*. INTOSAI. https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_400/ISSAI_400_es_2019.pdf
- Órgano Interno de Control del Instituto Nacional Electoral. (2017). Acuerdo del Titular del Órgano Interno de Control del Instituto Nacional Electoral, por el que se expide el “Estatuto Orgánico que regula la autonomía técnica y de gestión constitucional del Órgano Interno de Control del Instituto Nacional Electoral”. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de octubre de 2017.
- Ortegón, E.; Pacheco, J. F.; y Prieto, A. (2005). Serie Manuales. Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública. CEPAL-ILPES. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/2d86ecfb-f922-49d3-a919-e4fd4d463bd7/content>
- Ovalle, F. (1978). Algunas consideraciones sobre el municipio mexicano. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 1(111). <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/27191>
- Palacios M. (1988). El municipio libre en México. Origen, evolución y fortalecimiento. Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XXXVII, Número 151-152-153. UNAM. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/issue/view/1556>
- Pérez Saavedra J. (1984). *La auditoría gubernamental en el contexto de la administración pública en México*. Revista de Administración Pública. El Sistema Nacional de Control y Evaluación. Número 57-58. UNAM. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18301/16448>
- Pineda Pablos, N., García Figueroa, G., & Rodríguez, E. (2007). Democratización y rendición de cuentas. El caso de la revisión de las cuentas públicas municipales en Sonora. *Gestión y Política Pública*, XVI(1), 203-236.
- Ramírez A. (2006). *Auditoría de obras públicas y privadas*. Anuario 2006. Universidad Autónoma Metropolitana.

https://administracionytecnologiaparaeldisenio.azc.uam.mx/publicaciones/2006/8_2006.pdf

Real academia de la Lengua Española, (s.f.). *Diccionario panhispánico del español jurídico*.

Rendón, T. (2014). *Teoría y técnica de la reglamentación municipal en México*. Porrúa.

Revuelta, B. y Valls J. (2012) *El Gobierno Municipal en la era global*. Editorial Porrúa. México

Rhein Schirato, V. (2019). El Control Interno de la Administración Pública y la Configuración del Estado Contemporáneo. *Revista Facultad De Jurisprudencia PUCE*, (5), 45. <https://doi.org/10.26807/rfj.vi5.157>

Rojas, P. (2015). Administración pública y los principios del derecho administrativo en Perú. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (13), 193-209.

Rosales A. E & Salinas N.J. (2004) (coord.) *Servicio Civil de Carrera en México. La importancia de la capacitación en el servidor público*. Grupo Parlamentario del PRD. Cámara de Diputados LIX Legislatura. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3488/13.pdf>

Salazar, D., & Romero, G. E. (2006). Planificación. ¿Éxito Gerencial? *Multiciencias*, 6(1), 0.

Salcedo, R. (Comp.). (2011). *Evaluación de Políticas Públicas*. Siglo XXI editores S.A. de C.V. Biblioteca básica de administración pública. https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w25090w/Semana7/Evaluacion_politicas_publicas.pdf

Sandoval, S. (2021). *Glosario de términos jurídicos administrativos*. UMSNH.

Schedler A. (2004) *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Cuadernos de transparencia. México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2001). *Glosario de términos más usuales en la administración pública federal*, 3a. SHCP.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2023). https://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/html/preguntas_completa.html

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (2009), Presupuesto Basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Subsecretaría de Egresos.

México.pbr_sed_estados.pdf (hacienda.gob.mx)

Secretaría de la Función Pública. (2024). Sistema de Capacitación Virtual para personas Servidoras Públicas (SICAVISIP). <https://sicavisip.apps.funcionpublica.gob.mx/>

Solares Mendiola M. (2004). *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/10281>

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2013), Tesis: I.4o.A.66 A (10a.) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 3, página 1724. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2004633>

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2013). Tesis: P./J. 2/2013 (9a.) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 1, página 158. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/159846>

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2017). Código de Ética del Poder Judicial del Estado de México. No puede servir de sustento para fincar una Responsabilidad Administrativa a un servidor público de la Judicatura. (I Región) 8o.44 A (10a.). Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro 40, Marzo de 2017, Tomo IV, página 2628. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2013982>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2013). Actividad Administrativa. Su clasificación y concepto. Tesis: I.4o.A.66 A (10a.). Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 3, página 1724. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2004633>

Urdiales, Jorge M. (1984) "*Función de comisarios y delegados de contraloría en el sector público*". Revista de Administración Pública. El Sistema Nacional de Control y Evaluación. Número 57-58. UNAM. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18301/16448>

Valenzuela Valdez, L. E. (2018). La Auditoría Financiera de Gabinete como instrumento de evaluación de la Cuenta Pública Municipal en Sonora. Trascender, contabilidad y gestión,(9), 86-96. <https://www.redalyc.org/pdf/6679/667971050008.pdf>

Vergara, A., & Zúñiga, F. (2008). Contrapunto sobre el rol de la Contraloría General de la República. *Revista Chilena de Derecho*, 35(2), 393-398.
<https://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=177014518012>

Zavala Gamboal O. (2022). Declaraciones patrimoniales y rendición de cuentas de los servidores públicos. *Revista Hechos y Derechos*. Número 69.
<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/16859/17396>

Anexos

Anexo 1. Propuesta a reforma a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, para la elección de contralor municipal.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo	Propuesta de reforma
<p>Artículo 77. El control interno, evaluación municipal y desarrollo administrativo, estarán a cargo de la Contraloría Municipal, la o el titular se nombrará por las y los integrantes del Ayuntamiento y durará en su cargo tres años pudiendo ser reelecto...</p>	<p>Artículo 77. El control interno, evaluación municipal y desarrollo administrativo, estarán a cargo de la Contraloría Municipal, que contara con autonomía técnica y de gestión. La o el titular se nombrará por las y los integrantes del Ayuntamiento y durará en su cargo tres años pudiendo ser reelecto...</p>
	<p>Artículo 77 bis. Previo a la elección de Contralora o Contralor Municipal, el Ayuntamiento instalará un Consejo Municipal Ciudadano, cuyas funciones serán establecidas en el Reglamento correspondiente.</p>
<p>Artículo 78. Para la elección de la Contralora o Contralor Municipal, se observará el siguiente procedimiento:</p> <p style="padding-left: 40px;">I. El Ayuntamiento durante los treinta días posteriores al tomar protesta del cargo, emitirá convocatoria pública para ocupar el cargo de Contralora o Contralor Municipal;</p>	<p>Artículo 78. Para la elección de la Contralora o Contralor Municipal, se observará el siguiente procedimiento:</p> <p style="padding-left: 40px;">I. El Ayuntamiento durante los treinta días posteriores al tomar protesta del cargo, emitirá convocatoria pública para ocupar el cargo de Contralora o Contralor Municipal, la cual será emitida por el Consejo Municipal Ciudadano.</p>
<p>Artículo 78...</p> <p>...II. De entre los concurrentes a esa convocatoria, que cumplan todos los requisitos, un Consejo Municipal integrado por las regidoras o regidores de las comisiones de Gobernación, Seguridad Pública, Protección Civil y Participación Ciudadana; y, de Acceso a la Información Pública, Transparencia y Protección de Datos Personales; así como tres ciudadanas o ciudadanos de la sociedad civil, en un plazo de treinta días después de haber sido expedida la convocatoria, elegirá un máximo de seis propuestas teniendo en cuenta el criterio de paridad de género, en una lista que enviará a la Presidenta o Presidente Municipal, en cinco días...</p>	<p>Artículo 78...</p> <p>...II. De entre los concurrentes a esa convocatoria, que cumplan todos los requisitos, el Consejo Municipal Ciudadano integrado por cinco ciudadanas o ciudadanos de la sociedad civil que cuentan con experiencia profesional en la rendición de cuentas, en un plazo de treinta días después de haber sido expedida la convocatoria, elegirá un máximo de seis propuestas teniendo en cuenta el criterio de paridad de género, en una lista que enviará al Ayuntamiento, en cinco días;</p>

Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo	Propuesta de reforma
<p>Artículo 78... <i>...III. La Presidenta o Presidente Municipal contará <u>hasta</u> con cinco días a partir de la recepción de las propuestas, para formar una terna, teniendo en cuenta el criterio de paridad de género, misma que remitirá al Cabildo;</i></p>	<p>Artículo 78... <i>...III. El Ayuntamiento contará hasta con cinco días a partir de la recepción de las propuestas, para analizarlas y formar una terna, teniendo en cuenta el criterio de paridad de género.</i></p>
<p>Artículo 78... <i>V. De no enviarse la terna por parte de la Presidenta o Presidente Municipal, dentro del plazo referido, el Cabildo integrará la terna correspondiente de entre las seis propuestas, teniendo en cuenta el criterio de paridad de género;</i></p>	<p>Artículo 78... <i>V. Derogada</i></p>
<p>Artículo 78...</p>	<p>X. Toda la información que se genere con motivo de la elección de Contralora o Contralor Municipal será pública con excepción de aquella que por su naturaleza deba ser clasificada como reservada de acuerdo a la normativa vigente.</p>
<p>Transitorios</p>	<p>Séptimo. Para la creación del Consejo Municipal Ciudadano, el Ayuntamiento deberá crear el Reglamento correspondiente, previo a la elección del contralor o contralora.</p>

Formato de Declaración de Originalidad y Uso de Inteligencia Artificial

Coordinación General de Estudios de Posgrado
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo



A quien corresponda,

Por este medio, quien abajo firma, bajo protesta de decir verdad, declara lo siguiente:

- Que presenta para revisión de originalidad el manuscrito cuyos detalles se especifican abajo.
- Que todas las fuentes consultadas para la elaboración del manuscrito están debidamente identificadas dentro del cuerpo del texto, e incluidas en la lista de referencias.
- Que, en caso de haber usado un sistema de inteligencia artificial, en cualquier etapa del desarrollo de su trabajo, lo ha especificado en la tabla que se encuentra en este documento.
- Que conoce la normativa de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en particular los Incisos IX y XII del artículo 85, y los artículos 88 y 101 del Estatuto Universitario de la UMSNH, además del transitorio tercero del Reglamento General para los Estudios de Posgrado de la UMSNH.

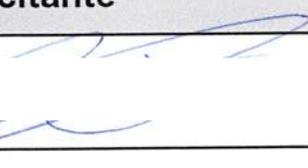
Datos del manuscrito que se presenta a revisión		
Programa educativo	Maestría en Derecho con opción en Derecho Administrativo	
Título del trabajo	La Contraloría Municipal de Morelia, Michoacán: entre la rendición de cuentas y la incertidumbre en su plan de trabajo anual	
	Nombre	Correo electrónico
Autor/es	Jorge Enrique Pérez Solís	0451246b@umich.mx
Director	Dr. Carlos Salvador Rodríguez Camarena	carlos.rodriguez@umich.mx
Codirector	Dr. Salvador Sandoval Rodríguez	salvador.sandoval@umich.mx
Coordinador del programa	Dr. Héctor Chávez Gutiérrez	jef.div.posg.fdsc@umich.mx

Formato de Declaración de Originalidad y Uso de Inteligencia Artificial

Coordinación General de Estudios de Posgrado
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo



Uso de Inteligencia Artificial		
Rubro	Uso (sí/no)	Descripción
Asistencia en la redacción	NO	
Traducción al español	NO	
Traducción a otra lengua	NO	
Revisión y corrección de estilo	NO	
Análisis de datos	NO	
Búsqueda y organización de información	NO	
Formateo de las referencias bibliográficas	NO	
Generación de contenido multimedia	NO	
Otro	NO	

Datos del solicitante	
Nombre y firma	Jorge Enrique Pérez Solís 
Lugar y fecha	Morelia, Michoacán a 31 de octubre de 2024

Jorge Enrique Pérez Solís

La Contraloría Municipal de Morelia, Michoacán. entre la rendición de cuentas y la incertidumbre en

Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

Detalles del documento

Identificador de la entrega

trn:oid:::3117:401780531

Fecha de entrega

4 nov 2024, 9:44 a.m. GMT-6

Fecha de descarga

4 nov 2024, 10:11 a.m. GMT-6

Nombre de archivo

La Contraloría Municipal de Morelia, Michoacán. entre la rendición de cuentas y la incertidumbr....pdf

Tamaño de archivo

749.5 KB

149 Páginas

47,206 Palabras

261,087 Caracteres