



**UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLAS DE HIDALGO
FACULTAD DE CONTADURIA Y CIENCIAS ADMINISTRATIVAS
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

MAESTRIA EN FISCAL

TESIS

**“INSTITUIR EL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN,
COMO COMPETENCIA DE LAS OFICINAS
RECAUDADORAS DE RENTAS EN SUS
RESPECTIVAS JURISDICCIONES“**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN FISCAL

PRESENTA:

LIC. NATALIA VILLAZÁN MORALES

DIRECTOR DE TESIS

DR. JOSE BECERRIL LEAL

MORELIA, MICH.

JUNIO DE 2012



UNIVERSIDAD MICHOACANA
DE
SAN NICOLAS DE HIDALGO

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

FACULTAD DE CONTADURÍA Y CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

Tel. y Fax (443) 3 16 74 11 y (443) 3 26 62 76

Morelia, Mich., 11 de Julio de 2011

C. P. MIGUEL LOPEZ MIRANDA
DIRECTOR DE LA FACULTAD DE CONTADURÍA
Y CIENCIAS ADMINISTRATIVAS
P R E S E N T E

Los abajo firmantes de la mesa de jurado asignada a la alumna: **NATALIA VILLAZAN MORALES**, para revisar su trabajo de tesis titulado: **"INSTITUIR EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION COMO COMPETENCIA DE LAS OFICINAS RECAUDADORAS DE RENTAS EN SUS RESPECTIVAS JURISDICCIONES"** comunicamos a usted, que después de haber revisado y sugerido las modificaciones pertinentes, y una vez que estas fueron realizadas por el alumno, hemos considerado que el trabajo reúne los requisitos establecidos en el Reglamento General para los estudios de Posgrado de la Universidad Michoacana, por lo que dicho trabajo puede ser editado.

A T E N T A M E N T E

PRESIDENTE

M. en D. JOSE BECERRIL LEAL

VOCAL 1:

M. en I. CARLOS AGUSTIN OCHOA
LEON

VOCAL 2:

M. en I. RAFAEL MORA RAMOS

VOCAL 3:

M. en I. LUIS ADOLFO GONZALEZ
VELAZQUEZ

VOCAL 4:

DR. JOSE LUIS CHAVEZ CHAVEZ

CONTENIDO

RELACIÓN DE TABLAS	I
RELACIÓN DE CUADROS	I
RESUMEN	II
ABSTRACT	V
INTRODUCCIÓN	VII
ANTECEDENTES	X

CAPÍTULO I. FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN

I.1. MÉTODO DE LA INVESTIGACIÓN	1
I.2. PROBLEMA	2
I.3. PROBLEMATIZACIÓN	3
I.4. OBJETIVO GENERAL	4
I.5. OBJETIVO ESPECÍFICOS	4
I.6. PREGUNTAS DE LA INVESTIGACIÓN	5
I.7 JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO	7
I.8. HIPÓTESIS GENERAL	9
I.8.1. HIPÓTESIS DE TRABAJO	9
I.8.2. NATURALEZA DE LA INVESTIGACIÓN	10
I.8.3. ESTRATEGIA METODOLÓGICA	10

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO

2. MARCO TEÓRICO	13
2.1. LA INTEGRACIÓN MUNDIAL	13
2.2. ESTADO Y SOBERANÍA	14
2.3. RIESGO POLÍTICO	14
2.4. NATURALEZA HUMANA Y DESCONFIANZA POLÍTICA	15
2.5. GLOBALIZACIÓN Y ESTADO: NECESIDAD DE DISEÑAR E IMPLANTAR INSTITUCIONES PÚBLICAS EFICIENTES	16

2.6. LOS ÓRGANOS DE CONTROL Y LA EFICIENCIA DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS	17
2.7. ORGANISMOS Y ESQUEMAS DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN EL MUNDO	19
2.8. CARACTERÍSTICAS Y MODALIDADES DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN EL MUNDO	21
2.9. MODELOS DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR	22
2.10. LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO. TENDENCIAS RECIENTES	23
2.11. PLANEACIÓN DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE MICHOACÁN	26
2.11.1. MANDATO	27
2.11.2. VISIÓN	27
2.11.3. MISIÓN	27
2.11.4. OBJETIVOS	28
2.11.5. PRINCIPIOS RECTORES	28

CAPÍTULO III. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN

3. ANTECEDENTES	29
3.1. LA FUNCIÓN DE EJECUCIÓN COACTIVA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL	31
3.1.1. RECAUDACIÓN	31
3.1.2. FISCALIZACIÓN	32
3.1.3. EJECUCIÓN	32
3.2. CONCEPTOS LEGALES	33
3.2.1. AUTORIDAD FISCAL MUNICIPAL	33
3.2.2. CONTRIBUCIÓN	33
3.2.3. INGRESOS	33
3.2.4. HACIENDA PÚBLICA	33
3.2.5. OBLIGACIÓN	33
3.2.6. CRÉDITO FISCAL	34

3.2.7. DEUDOR FISCAL	34
3.2.8. MULTA	34
3.2.9. PRESCRIPCIÓN	34
3.2.10. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN	35
3.2.11. NOTIFICACIÓN	35
3.2.12. REQUERIMIENTO DE PAGO Y EMBARGO	35
3.2.13. EMBARGO	36
3.2.14. REMATE	36
3.2.15. ALMONEDA	36
3.2.16. PUJA	36
3.2.17. DEPOSITARIO	36
3.2.18. PERITO VALUADOR	37
3.2.19. PAGO	37
3.2.20. CONDONACIÓN	37
3.2.21. REVOCACIÓN	37

CAPÍTULO IV. PROPUESTA PARA LA AUDITORÍA SUPERIOR DE MICHOACÁN, UNIDAD JURÍDICA, DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDADES

4.1. CRONOLOGÍA	38
4.2. MARCO CONCEPTUAL	39
4.2.1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	39
4.2.2. FUNCIONARIOS PÚBLICOS	39
4.2.3. FISCALIZAR	40
4.2.4. FISCALIZACIÓN	41
4.2.5. ACCION Y OMISIÓN	41
4.2.6. RESPONSABILIDADES	41
4.2.7. RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	41
4.2.8. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	42

4.2.9. SUJETOS DE RESPONSABILIDAD	42
4.2.10. AUTORIDAD FISCALIZADORA	42
4.2.11. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y PROCESO ADMINISTRATIVO	43
4.2.12. RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA	43
4.2.13. SANCIÓN ADMINISTRATIVA	43
4.2.14. EL RECURSO DE REVOCACIÓN	44
4.3. MARCO JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES Y COMPETENCIA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE MICHOACÁN	44
4.3.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	45
4.3.2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO	47
4.3.3. LEY ORGÁNICA Y DE PROCEDIMIENTOS DEL CONGRESO DEL ESTADO	50
4.3.4. LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE MICHOACÁN	50
4.3.5. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO	51
4.4. SUJETOS DE RESPONSABILIDAD	52
4.4.1. SUJETOS DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO	52
4.4.2. SUJETOS DE RESPONSABILIDAD DEL MUNICIPIO	53
4.5. DE LOS ACTOS U OMISIONES EN QUE INCURREN LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO	53
4.6. DEL PROCEDIMIENTO PARA LA DETERMINACIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES	58
4.7. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES	60
4.7.1. DE LAS NOTIFICACIONES	60
4.7.2. GENERALIDADES DE LA NOTIFICACIÓN	61
4.7.3. DEL ACTA DE NO LOCALIZACIÓN	67
4.7.4. DEL AUTO DE INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES	68
4.7.5. LA AUDIENCIA	70

4.7.6. COMPARECENCIA	76
4.7.7. MEDIOS DE PRUEBA	76
4.7.8. PRUEBAS	77
4.7.9. CLASIFICACIÓN DE LOS MEDIOS DE PRUEBAS	77
4.7.10. GENERALIDADES DE LAS PRUEBAS	81
4.7.11. VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS	82
4.7.12. FALSIFICACIÓN DE DOCUMENTOS	83
4.7.13. ALEGATOS	84
4.7.14. LA RESOLUCIÓN COMO RESULTADO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES	85
4.7.15. TIPOS DE RESOLUCIÓN QUE EMITE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE MICHOACÁN	88
4.7.16. CONFIRMACIÓN DEL ACTO O RESOLUCIÓN	89
4.8. DE LAS SANCIONES	89
4.8.1. DE LAS RESPONSABILIDADES Y LA IMPOSICIÓN DE LAS SANCIONES	89
4.8.2. CARACTERÍSTICAS DE LA SANCIÓN	92
4.8.3. INFRACCIÓN	92
4.8.4. LA NATURALEZA DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS	92
4.8.5. GENERALIDADES DE LA SANCIÓN	94
4.8.6. OBJETO DE LA SANCIÓN	94
4.8.7. TABULADOR DE SANCIONES. DE LAS DECLARACIONES DEL REGISTRO PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES	95
4.9. RECURSO DE REVOCACIÓN	101
4.9.1.- COMPETENCIA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE MICHOACÁN PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVOCACIÓN	102
4.9.2.- GENERALIDADES DEL RECURSO DE REVOCACIÓN	102
4.9.3. SUSTANCIACIÓN DEL RECURSO DE REVOCACIÓN	104
4.9.4. TÉRMINO PARA EMITIR LA RESOLUCIÓN RECURRIDA	106
4.10. SUPLETORIEDAD	107
4.11.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN	107

4.11.1. FUNDAMENTO JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN	107
4.11.2. GENERALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN, CUANDO DE LA RESOLUCIÓN RESULTAN CREDITOS FISCALES	108
4.11.3. GENERALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN CUANDO DE LA RESOLUCIÓN RESULTAN: DESTITUCIÓN, SUSPENSIÓN O INHABILITACIÓN	109
4.12. PROPUESTA DE REFORMA QUE PERMITA APOYAR EL DESARROLLO JURÍDICO PARA CORREGIR LA FALTA DE CUMPLIMIENTO A LA EJECUCIÓN DE SENTENCIA EMITIDA POR LA ASM	110
4.13. PRUEBA DE HIPÓTESIS	113
 CONCLUSIONES	 116
RECOMENDACIONES	119
BIBLIOGRAFÍA	121

RELACIÓN DE TABLAS

TABLA N° 1. CONGRUENCIA METODOLÓGICA	6
TABLA N° 2. TABULADOR DE SANCIONES. DECLARACIONES PATRIMONIALES	95
TABLA N° 3. SERVIDORES PÚBLICOS QUE DEBEN PRESENTAR FIANZA	97
TABLA N°4. PRESENTACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA	98
TABLA N° 5. RESPONSABILIDADES DERIVADAS DE LAS AUDITORÍAS	100
TABLA N° 6. TIPO DE PROCEDIMIENTO, SANCIÓN Y REINTEGRO 2011	111

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO N° 1. MODALIDADES DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR	21
CUADRO N° 2. MODELOS DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR	23

RESUMEN

Los órganos de control cumplen un papel relevante en el impulso a la eficiencia de las instituciones públicas, al incidir en tres aspectos básicos de la actividad del sector público:

Vigilar que el gasto no sólo se ejerza adecuadamente, sino que se aplique para lo que fue destinado (inhibir la ineficiencia del ejercicio del gasto).

Asegurar que el ejercicio del gasto no contribuya al enriquecimiento ilícito de alguien (inhibir los actos de corrupción).

Incidir en la orientación de la inversión pública y, en general, del gasto público, para que éste contribuya al logro de los grandes propósitos nacionales, como el crecimiento económico y la distribución más equitativa de los frutos del progreso entre los ciudadanos del país.

En el caso de México, ésta última tarea no se encuentra definida aún formalmente entre los objetivos de los órganos de fiscalización existentes, de manera que prevalece la restricción para que un ente de control externo participe de modo decisivo en la discusión y evaluación de los grandes proyectos de inversión pública.

La fiscalización es el acto de verificar que los recursos públicos se apliquen a los fines que la ley establece, implica la vigilancia, control, revisión y evaluación de la aplicación de los recursos públicos.

Se instrumenta para apoyar a los municipios y sus paramunicipales en el ejercicio de su hacienda, se encuentra integrado por las acciones de prevenir, capacitar, detectar, corregir, notificar para solventar, y sólo si fuese necesario, sancionar.

De conformidad con las atribuciones que le confieren a los Órganos de Fiscalización Superior, La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, La Ley Federal de Planeación, La Ley de Ingresos de la Federación, La Ley de Coordinación Fiscal, La Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, La Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, La Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán y La Ley Orgánica Municipal, será que podrá, bajo los procedimientos

que previamente se establezcan, llevar a cabo la fiscalización de los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de los fondos y recursos de los ayuntamientos y sus paramunicipales, así como el cumplimiento de los objetivos de los planes y programas respectivos.

El Poder Legislativo creó y dotó a la Auditoría Superior de Michoacán de un marco jurídico adecuado para el desarrollo de sus actividades. La entidad debe ahora asumir con responsabilidad la tarea encomendada. Se tiene la certeza de que, además de las acciones contenidas como mandato expreso en el marco jurídico de su actividad, es obligación de la Auditoría Superior de Michoacán convertirse en una entidad promotora de la transparencia, la eficiencia y mejora continua de los servicios públicos, garante para el Poder Legislativo y la sociedad en general.

La Auditoría Superior de Michoacán en su carácter de Entidad de Fiscalización Superior fue creada para apoyar al Congreso del Estado de Michoacán en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales relativas a la revisión de la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal y Ayuntamientos, con objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si ésta se ajustó a los lineamientos señalados por el presupuesto y constatar la consecución de los objetivos y las metas contenidas en los programas de gobierno.

En el marco teórico de este trabajo, se hace una recopilación de principios y enfoques fundamentales relacionados con las organizaciones de fiscalización superior en general, con su proceso, esquemas, características, modalidades, modelos y sus tendencias más recientes. Así mismo se relacionan los aspectos para corregir la falta de cumplimiento a la ejecución de sentencias emitidas por la Auditoría Superior de Michoacán que fundamentan la propuesta objeto de estudio.

La aportación que se hace en este trabajo, se enfoca en adecuar el actual Procedimiento Administrativo de Ejecución “PAE”, para ello se propone una iniciativa de reforma al Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán, en su numeral 25 adicionándole la fracción V, ello con la finalidad de estar en condiciones jurídicas de concluir con las etapas procesales relativas al Procedimiento Administrativo de

Responsabilidades “PAR”, a fin de ejecutar las sentencias emitidas por la Auditoría Superior de Michoacán, situación que hasta la fecha **no ocurre**.

Es menester indicar que esta obligación de ejecución **se encuentra** expresamente dispuesta en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán a las Autoridades Fiscales, (que para los efectos de este estudio recae en las autoridades municipales), siendo ésta incumplida de manera cotidiana por dichos servidores públicos contemplados en el numeral ya invocado, sin ser objeto de responsabilidad de ningún tipo por dicho incumplimiento. **Este vacío procedimental** deja en total incertidumbre a la población de los 113 municipios que conforman el Estado de Michoacán ya que las cantidades pendientes de comprobación **nunca** son resarcidas a la Hacienda Pública Municipal, por lo explicado al inicio de éste párrafo.

Todo lo anterior aunado a experiencia de la autora, da como resultado una propuesta viable para solucionar el problema identificado en el desarrollo y conclusión del Proceso de Fiscalización.

ABSTRACT

Supervisory bodies meet an important role in boosting the efficiency of public institutions, to focus on three basic aspects of the activity of the public sector: monitor that spending is not only exercised properly, but that applies for what it was intended (inhibit the inefficiency of the exercise of spending). Ensure that the exercise of the spending will not contribute to illicit enrichment of someone (inhibit acts of corruption). Influence on the orientation of public investment and, in general, of public expenditure, so that it contributes to the achievement of the great objects of national economic growth and the more equitable distribution of the fruits of progress among the citizens of the country.

In the case of Mexico, this last task is undefined still formally among the objectives of the monitoring bodies exist, so prevalent the restriction so that an external monitoring body participates decisively in the discussion and evaluation of major public investment projects. Control is the Act of verifying that public resources are applied to the purposes which the law establishes, involves monitoring, control, review and appraisal of the implementation of public resources. It implements to support municipalities and their paramunicipales in the exercise of their finances, is composed of actions prevent, train, detect, correct, notify to solve, and only if necessary, punish.

In accordance with the powers conferred to the organs of control higher, the political Constitution of the Mexican United States, the Federal planning law, the law of income of the Federation, law coordinating Fiscal, La Constitution policy of the State of Michoacán de Ocampo, the law organic of the State public administration, the Superior control of the State of Michoacán and the Organic Act Municipal ActIt will be that you will be able, under the procedures previously established, carrying out the control of inflows and outflows; management, custody and the implementation of the funds and resources of municipalities and their paramunicipales as well as the confirm of the objectives of the plans and programs.

The legislature created and endowed the Michoacán Superior audit of a legal framework for the development of their activities. The entity must now take responsibility the task. It is the certainty that, in addition to the contained actions as

express mandate within the legal framework of its activity, is the Superior audit of Michoacán obligation become a promoter of transparency, efficiency and continuous public service, guaranteeing improvement for the legislature and society in general.

The Superior audit of Michoacán as the upper control entity was created to support the H. Congress of the State of Michoacán in the exercise of its constitutional powers relating to the revision of the public account of the State finance and city councils, in order to know the results of financial management, check if it was adjusted to the guidelines prescribed by the budget and see the achievement of the goals and targets contained in the Government programs. In the theoretical framework of this work, becomes a collection of principles and fundamental approaches related to higher drug control organizations in general, with its process, schemes, characteristics, methods, models and their latest trends. Likewise the diagrams relate to correct non-compliance to the enforcement of decisions issued by the Superior audit of Michoacán underpinning the proposal subject to study. The contribution that is done in this work, focuses on adapting the current procedure administrative of execution "PAE", this proposes a reform initiative to the code Attorney Municipal of the State of Michoacán, in its paragraph 25 adding fraction V, this with the purpose of being in legal conditions of conclusion with the procedural stages concerning the administrative procedure of "PAR" in order to execute the statements issued by the Superior audit of Michoacán, situation is so far not the case.

Necessary is to indicate that this obligation is expressly prepared by law of Superior control of the State of Michoacán to the tax authorities, (which for the purposes of this study lies in municipal authorities), being breached on a daily basis by such servants referred to in the paragraph already invoked, without being subject to liability of any kind, for such non-compliance. This procedural gap left in total uncertainty to the population of the 113 municipalities that make up the State of Michoacán that the outstanding checklist amounts generally not are compensated to the Municipal public finance, by what was previously explained.

All of the above in addition to experience of the author, resulting a viable proposal to solve the problem identified in the development and completion of the process of control.

INTRODUCCIÓN

El órgano fiscalizador dentro de su competencia tiene a su alcance para resguardo del gasto público, instrumentos tales como el procedimiento administrativo de responsabilidades, a efecto de garantizar el manejo, custodia y aplicación de los fondos y valores públicos en la administración pública, garantía que tiene la sociedad; de la misma manera se le concede el beneficio del recurso de revocación a todo servidor público que tenga duda de los actos derivados de responsabilidades ante este órgano fiscalizador.

México en su afán de brindar credibilidad a su sistema político democrático y en virtud a la necesidad de la sociedad de recibir cuentas claras de los servidores públicos, se vio obligado a regular aquellos actos u omisiones de los servidores públicos que en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión abusen de su poder en contra del pueblo, por lo que, en la Carta Magna encontramos el sustento de éstas en el Título Cuarto de las Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las Legislaturas locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios”.

En el mismo sentido este ordenamiento jurídico establece en el artículo 109 que “El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro del ámbito de su respectiva competencia, expedirá las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad.

Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

El artículo 113 manifiesta “Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Nuestro Estado teniendo la visión de brindar a la ciudadanía cuentas claras sobre el manejo de recursos públicos por parte de los servidores públicos, establece las bases y los fundamentos para regular las responsabilidades de los funcionarios públicos por los actos u omisiones que afecten el interés general.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. La legislación penal sancionará con el decomiso y con la privación de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.”

Para la aplicación de las responsabilidades de los actos u omisiones a que alude el título cuarto de la constitución del Estado, establece como autoridad para ejecutarlas al Órgano Técnico del Congreso del Estado, que es la Auditoría Superior de Michoacán. El Procedimiento Administrativo de Ejecución está regulado en el artículo 34 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán, en el que, en coordinación con su numeral 2º, establece que éste Órgano Técnico de Fiscalización, cuenta con autonomía técnica y de gestión a efecto de ejercer plenamente sus atribuciones para el eficaz cumplimiento de sus resoluciones.

Actualmente, el 100% de los municipios presentan problemáticas jurídicas semejantes al caso objeto de estudio, así como la falta de certeza jurídica del

cumplimiento y conclusión del procedimiento judicial que se instaura en la Auditoría Superior de Michoacán.

Todas las investigaciones requieren para su construcción de materiales y de procedimientos, en nuestro caso, se demanda aplicar nuevas formas de fiscalización, diversos procedimientos fiscales, adecuaciones administrativas, informáticas, contables y financieras, entre otras, para ser aplicadas en la renovación de dicho órgano de fiscalización superior.

El contenido de la investigación fue estructurado en cuatro capítulos que abarcan los siguientes aspectos:

En el primer capítulo se describen los fundamentos de la investigación, presentando el problema, planteamiento, objetivo general, preguntas de la investigación, objetivos específicos, tabla de congruencia metodológica, justificación, hipótesis general e hipótesis de trabajo, elementos que dan origen al desarrollo del trabajo; En el segundo capítulo, se investiga ampliamente la integración mundial, el estado, la soberanía, el riesgo político, los antecedentes históricos de la Fiscalización Pública en México, esquematizando las épocas Precortesiana y Colonial, el México Independiente, la Época Moderna, los Organismos Superiores de Fiscalización y sus características, los Modelos de Fiscalización Superior en México, los antecedentes históricos de la Fiscalización pública en el Estado de Michoacán y la Planeación de su órgano de fiscalización; El tercer capítulo, se hace una recopilación del procedimiento administrativo de ejecución municipal (PAE), de la función coactiva en la administración pública municipal y de los conceptos legales aplicables al objeto de estudio, por último en el cuarto capítulo, se presenta la propuesta para mejora, eficientización, cumplimiento del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades y conclusión del Procedimiento Administrativo de Ejecución, orientada hacia el desarrollo de su marco conceptual, jurídico y procedimental.

Para finalizar se describe la propuesta de reforma que permite apoyar el desarrollo jurídico con la finalidad de resolver el problema de la investigación, se presentan las conclusiones y recomendaciones derivadas de la investigación llevada a cabo.

ANTECEDENTES

En la historia de nuestro país, sobre todo durante el período del México Independiente, las entidades federativas han practicado el mimetismo hacia el gobierno central, bien sea que se trate de las propias constituciones políticas, instituciones de carácter público, o de los órganos de control.

En virtud de esa imitación de la provincia hacia el centro, se da la analogía en las leyes, en las instituciones, en los órganos de control, y en muchos otros asuntos y aspectos; por ello, al referirnos a los antecedentes históricos del órgano fiscalizador del Congreso de Michoacán, habremos de hacerlo partiendo de los orígenes históricos nacionales, desde la época prehispánica.

Desde las antiguas culturas y civilizaciones, siempre han existido individuos u órganos fiscalizadores, los soberanos y jefes de estado tenían personal de su confianza, para que les informaran acerca del comportamiento de sus subordinados, sobre todo en lo referente a la recaudación de los tributos, así como en el manejo y administración de los caudales.

El derecho es una creación continua, de tal manera que no puede comprenderse cabalmente la normatividad actual, si no se dispone de los eslabones anteriores.

Es necesario analizar los actuales mecanismos de control y responsabilidad de los servidores públicos, a la luz de nuestros antecedentes prehispánicos y mediante el estudio de nuestros orígenes históricos.

La importancia de nuestro derecho y de nuestros antecesores, por más que parezcan ya desligados de nuestro presente, radica igualmente en que la formación del alma nacional de todo pueblo está en función del conocimiento de su historia, pues el olvido de esta última hará que nos sintamos sobrepuestos en nuestra misma patria, y

que carezcamos de la raigambre profunda que nos permita resistir los embates de pueblos mejor unidos.¹

Si bien es cierto que nuestras leyes de ahora nada tienen en común con las que rigieron a los antiguos pobladores de México, también lo es que al constituir el derecho un fenómeno social, una resultante de los complejos factores, que actúan en el desenvolvimiento de las comunidades, se hace indispensable ocuparse del derecho precolonial, toda vez que la población actual de la República, en sus grupos aborígenes, sí tiene muchos puntos culturales de contacto con los primitivos pobladores.²

De entre los pobladores aborígenes que habitaron el territorio de la Nueva España, los aztecas fueron los que más destacaron en cuanto al control y manejo de los tributos; a pesar de que utilizaban rudimentarios métodos administrativos, tenían normas y reglas que cumplir los funcionarios de diferente rango como el Cihuacóatl, los Calpixque y los Hueycalpixque. Se recaudaban los tributos y auxiliados por jueces se vigilaba que la monarquía azteca y demás funcionarios, no incurrieran en malos manejos y desviaciones, aplicando severas sanciones que en los casos de corrupción llegaban hasta la pena de muerte.³

El Cihuacóatl era la máxima autoridad de la organización fiscal, y bajo él se encontraba el Hueycalpixque o Calpixque mayor, quien llevaba las cuentas en libros, de las recaudaciones que le entregaban los Calpixque menores.

El control general de todos los tributos que formaban la Hacienda Pública correspondía al Cihuacóatl (funcionario civil, especie de alter ego del rey), que cuidaba de su distribución y buen empleo, contando para ello con autoridad propia, de tal manera que el rey no podía disponer a su arbitrio de los caudales del reino, pues éstos debían dedicarse precisamente a lo que de antemano y por bien público

¹ Macedo S. Miguel, en el Prólogo a *El derecho de los aztecas*, de J. Kohler, trad. del alemán por Carlos Rovalo y Fernández, edición de la *Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho, México 1924*, p.x., citado por Lanz Cárdenas, José Trinidad, *la Contraloría y el Control Interno en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 25.

² Mendieta y Núñez Lucio, *El derecho precolonial*, 4ª. ED., Porrúa, México, 1981, pp. 25-26

³ Lanz Cárdenas, José Trinidad, *op. cit.*, p. 17

estaba determinado, lo que revela un gran progreso administrativo para aquellos tiempos y aquellas circunstancias.⁴

Los mecanismos de control preventivo y represivo que se han consignado originaron un florecimiento de la justicia en los reinos de México y Texcoco que admiró a los españoles conquistadores, al grado que los jurisconsultos y cronistas peninsulares no vacilaban en poner a los tribunales del pueblo azteca como modelo a los jueces hispanos.⁵

Felipe III mediante las Ordenanzas del 24 de agosto de 1605 creó los Tribunales de Cuentas de Indias, con los cuales la Corona Española aseguraba la rendición periódica de cuentas. Estos órganos de Estado se asentaron en las ciudades de México, Santa Fe de Bogotá y en Los Reyes, como entonces se le conocía a Lima, actual capital del Perú. Cada uno de los tribunales estaba integrado por tres contadores de resultas, dos oficiales con título real para ordenar las cuentas y un portero con vara de justicia que ejecutaba lo ordenado por los contadores.⁶

Juan Ramón Santillana González, autor de textos sobre auditoría, asevera que la auditoría gubernamental es tan antigua como antiguas han sido las culturas y civilizaciones; habrá que considerar que el término auditoría gubernamental está considerado en sentido muy amplio. Así se tiene, por ejemplo, como un antecedente formal de la auditoría gubernamental, que en el año de 1453 las cortes españolas crean el Tribunal Mayor de Cuentas, que tenía como función específica la fiscalización de las cuentas de la Hacienda Real, y que años más adelante sirvió para vigilar que los conquistadores cubrieran el tributo del quinto real, o sea, el 20% de las ganancias que obtenían en oro, piedras preciosas y objetos valiosos obtenidos en las empresas de conquista que eran financiadas por la Corte, quien a su vez, nombraba a un contador para cuantificar ese tributo y un veedor (llámese ahora auditor gubernamental) que supervisaba todo el proceso. En el año de 1524 se crea

⁴Op. cit., p. 28.

⁵Op. cit., p. 31.

⁶ Juan de Solórzano Pereira, *Política Indiana*, tomo II, Libro Sexto, capítulo XV, p. 515, citado por Lanz Cárdenas, José Trinidad, op. cit., p. 52.

en México el Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España que tuvo como objetivo inicial la revisión de tributos que habría que pagar Hernán Cortés bajo el procedimiento referido.⁷

El Tribunal de Cuentas mantuvo las funciones de fiscalización y vigilancia de la Hacienda Pública durante tres siglos, porque fue hasta la promulgación de la Constitución Federalista de 1824, cuando se facultó al Congreso para “fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno”.⁸

Queda establecido entonces que en la Constitución de 1824 nació como órgano fiscalizador la Contaduría Mayor de Hacienda como dependencia de la Cámara de Diputados, con el propósito de practicar el examen y la glosa de las cuentas que debía presentar al Congreso el Secretario del Departamento de Hacienda y Crédito Público; por ello, estudiosos del Derecho Constitucional consideran que en el año de 1824 nació la República Federal, y paralelamente la Contaduría Mayor de Hacienda.

En el año de 1829 mediante ley expedida, se incrementaron las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, facultándola para autorizar los cortes de caja de la Tesorería General de la Federación, registro de los libros de ésta, tomar cuenta y razón de las relaciones de todos los contadores, comisarios y recaudadores de fondos; también el órgano fiscalizador registraba y firmaba los nombramientos de todos los empleados civiles y militares.

En 1836, las llamadas Siete Leyes, aunque abrogaron la Constitución de 1824, preservaron a la Contaduría Mayor de Hacienda. El 16 de diciembre de 1853, se expidió un decreto restableciendo prácticamente el Tribunal Mayor de Cuentas, pasando la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano adscrito a él. Con la expedición de la Constitución de 1857, se quita vigencia al Tribunal Mayor de

⁷ Santillana González, Juan Ramón, *Manual del Auditor*, Editorial ECAFSA, México 2000, p. 131.

⁸ Lanz Cárdenas, José Trinidad, *op. cit.* P. 526.

Cuentas, y se restablece a la Contaduría Mayor de Hacienda con sus funciones de control y vigilancia que había tenido anteriormente sobre la Hacienda Pública del país.

Durante la década de 1857 a 1867 por las luchas civiles que tuvieron lugar en el territorio nacional la acción de la Contaduría fue nula; sin embargo en ese mismo año con el ordenamiento “Presentación de los Proyectos del Presupuesto”, reinicia sus actividades. En 1904 se promulga la Ley Orgánica de la propia Contaduría; la Constitución de 1917 le ratifica sus atribuciones, expidiéndose una nueva Ley Orgánica, la cual tiene vigencia por más de cuatro décadas porque con fecha 18 de diciembre de 1978 se expide la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 del mismo mes y año, la cual sigue vigente hasta el 31 de diciembre de 1999.

La figura de Contaduría Mayor de Hacienda permaneció hasta el año de 1999, en que precisamente el 30 de julio fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional a los artículos 73, 74, 78 y 79, que en su conjunto se refieren a la entidad de fiscalización superior de la Federación. Como consecuencia de las reformas constitucionales nace la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, cuya aplicación y observancia entran en vigor el 1o. de enero del año 2000, actualizándose el nombre del órgano fiscalizador como Auditoría Superior de la Federación.

Hacia el año de 1823, nuestra entidad era una de las veinticinco provincias en que se encontraba dividido el territorio de nuestro país. El 31 de enero de 1824 se expidió el *Acta Constitutiva de la Federación*, en la cual aparece Michoacán como uno de los 17 estados, aunque algunos historiadores señalan que eran 19 entidades federativas.

En observancia de la ley del 8 de enero de 1824, que disponía el establecimiento de las legislaturas particulares, Antonio de Castro, jefe superior político de la provincia, convocó a la integración del Congreso Constituyente del Estado, el cual quedó

instalado el 6 de abril del propio año de 1824 y fue presidido por don José María Rayón. Dos días después, el día 8, se designó como gobernador interino a Francisco Manuel Sánchez de Tagle, quien renunció y quedó en su lugar quien fungía como vicegobernador, precisamente Antonio de Castro.

En acatamiento con lo dispuesto por el *Acta Constitutiva* en materia de división territorial (estados, departamentos y territorios) el primer Congreso Constituyente, mediante decreto del 15 de marzo de 1825, determinó que el Estado, conformado por 63 municipalidades, quedaba dividido en 4 departamentos con sus respectivos partidos:⁹ del Norte (Valladolid, Tiripetío, Charo, Cuitzeo, Huaniqueo y Pátzcuaro), del Poniente (Zamora, Tlazazalca, Jiquilpan, Puruándiro y La Piedad), del Sur (Uruapan, Taretan, Antiguo Paracho, Ario, Apatzingán y Coahuayana) y del Oriente (Zitácuaro Tlalpujahua, Zinapécuaro y Huetamo). En cada uno se nombró un jefe político; las sedes fueron Valladolid, Zamora, Ario y Zitácuaro.¹⁰¹⁰

El 2 de diciembre de 1824 se publicó mediante el Decreto No. 27 la *Ley de Clasificación de Rentas*, considerado el primer antecedente en la glosa de las cuentas de fondos públicos del Estado. Meses después, el 19 de julio de 1825, se promulgó la primera *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán*, la cual en sus artículos 191 y 192, se refería al examen y glosa de todas las cuentas de los caudales públicos del Estado.

Por considerarlo de interés, a continuación se transcriben los artículos mencionados:

Artículo 191. La contaduría general para el ecsámen y glosa de todas las cuentas de los caudales públicos del Estado, será al cargo del consejo de gobierno, al que se presentarán con este objeto, y concluido su ecsámen las pasará al gobierno, quien con su informe las remitirá al Congreso para su aprobación”.-

⁹ Partido: Territorio de una jurisdicción que tiene como cabeza un pueblo principal.

¹⁰ Enciclopedia de México, Editorial Enciclopedia de México, S.A., México, 1977, Tomo IX, pág. 36.

Artículo 192. Será á cargo del mismo consejo glosar las cuentas de los propios y arbitrios que deben formarse por los ayuntamientos, y las de cualesquiera otros fondos públicos, con arreglo a lo que dispusieren las leyes.”

Es de destacarse, el establecimiento de la Contaduría General y el Consejo de Gobierno, ambos dependientes del Ejecutivo.

La obligación de otorgar fianzas para garantizar el manejo de los caudales públicos aparece hasta el Decreto No. 27 del 2 de diciembre de 1827. La constitución local de 1825 no contempló la expedición de finiquitos para eximir de responsabilidades pecuniarias a los servidores públicos del Estado; sin embargo, esta función legal se atendió siguiendo las disposiciones del Decreto No. 39 del 2 de agosto de 1832.

La Constitución Política del Estado del año 1858 tiene un apartado: “DE LA CONTADURÍA GENERAL DEL ESTADO”, con dos artículos, mismos que se transcriben:

“Artículo 119. En el mismo lugar de la residencia de los poderes del Estado, habrá una Contaduría General que dependerá inmediatamente del Congreso, compuesta de los empleados que designe la ley, en la que se glosarán las cuentas de los gastos que se hicieren en todos los ramos de la administración pública”.

“Artículo 120. Toda cuenta relativa a los fondos públicos del Estado, sea cual fuere su procedencia y la oficina o individuo a cuyo cargo esté su manejo, se concluirá, glosará y aprobará anualmente sin que jamás se permita quede pendiente de un año para otro crédito alguno activo del Estado. La falta de cumplimiento de la anterior prescripción será objeto de responsabilidad”.

En virtud de lo anterior, se hacen evidentes los siguientes comentarios:

- La Contaduría General ya dependerá inmediatamente del Congreso.
- No se permitirá que quede pendiente de un año para otro crédito alguno activo del Estado.
- Se establece responsabilidad por falta de cumplimiento en lo establecido en el artículo 120.

La Constitución Política del Estado de 1918 en la sección II, expresa: “DE LA CONTADURÍA GENERAL DE GLOSA” que comprende cuatro artículos, mismos que a la letra dicen:

Artículo 133. En la Capital del Estado habrá una Contaduría General de Glosa que dependerá del Congreso, atendida por los empleados que designe la ley. Esta oficina glosará, sin excepción, las cuentas de los caudales públicos”.

Artículo 134. Toda cuenta de fondos públicos quedará glosada, a más tardar, un año después de su presentación. La falta de cumplimiento de este precepto, será causa de responsabilidad de los empleados de la Contaduría y de la Comisión Inspectora que nombre el Congreso”.

Artículo 135. La Contaduría General expedirá en la que la ley prevenga, el finiquito de las cuentas que glose, y cada tres meses al Congreso, por el conducto que señale la informe de las operaciones que haya practicado”.

Artículo 136. Los empleados que manejen fondos otorgarán fianza en la forma que la ley señale”.

De los artículos anteriores, se hacen evidentes los siguientes comentarios:

- El órgano fiscalizador del H. Congreso del Estado ya recibe el nombre de “Contaduría General de Glosa”, nombre que se conservó hasta el 31 de marzo del año 2003.
- Se establece la Comisión Inspectora.
- Aparecen ya como precepto constitucional, la expedición de “finiquitos”, y la “obligación de otorgar fianza, por parte de los empleados que manejen fondos”.

La legislación referente al órgano técnico y fiscalizador del Congreso del Estado, nunca contó con leyes orgánicas reglamentarias, sino hasta la aprobada con fecha 1º de enero de 1932, en la cual quedó establecida la normatividad sobre las atribuciones y responsabilidades de la Contaduría General de Glosa y de los empleados que la integran.

El 28 de julio de 1986, se publicó en el Periódico Oficial del Estado, la Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa, que tuvo vigencia hasta el 31 de marzo del 2003. Hacia finales del año 2000, los nombres de los órganos fiscalizadores de los Congresos de los Estados se denominaban “Contadurías Mayores de Hacienda”, procurando uniformarse con la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico del Congreso Federal. Michoacán y otras entidades federativas conservaban los nombres de “Contadurías Generales de Glosa”.

Acorde con las nuevas corrientes del control gubernamental, el 27 de marzo de 2003, se aprobó la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán, misma que se publicó el 28 del propio mes, y entró en vigor el 1º de abril del presente año, dando nueva denominación al órgano técnico del Congreso del Estado, como Auditoría Superior de Michoacán. De esta manera, se fortalece la estructura del órgano técnico citado, al cual se le otorga autonomía técnica y de gestión, le amplía las facultades que no tenía la Contaduría General de Glosa; circunstancias todas, que optimizarán la revisión de las cuentas públicas del Estado y municipios, lo que redundará seguramente en un manejo transparente de los recursos públicos.

Por último, de manera cronológica, se presenta el siguiente resumen:

- Es necesario analizar los actuales mecanismos de control y responsabilidad de los servidores públicos, a la luz de nuestros antecedentes prehispánicos y mediante el estudio de nuestros orígenes históricos.
- De entre los pobladores aborígenes que habitaron el territorio de la Nueva España, los aztecas fueron los que más destacaron en cuanto al control y manejo de los tributos.
- Se tiene como ejemplo de un antecedente formal de la auditoría gubernamental, que en el año de 1453, las cortes españolas crean el Tribunal Mayor de Cuentas.
- En el año de 1524 se crea en México el Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España.

- Felipe III mediante las Ordenanzas del 24 de agosto de 1605 creó los Tribunales de Cuentas de Indias, en las ciudades de México, Santa Fe de Bogotá y en Los Reyes, como se le conocía a Lima (actual capital de Perú).
- Con la promulgación de la Constitución Federalista de 1824, nació como órgano fiscalizador la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados.
- El 16 de diciembre de 1853, se expidió un decreto restableciendo prácticamente el Tribunal Mayor de Cuentas, pasando la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano adscrito a él.
- Con la expedición de la Constitución de 1857, se quita vigencia al Tribunal Mayor de Cuentas, y se restablece a la Contaduría Mayor de Hacienda con sus funciones de control y vigilancia que había tenido anteriormente.
- En 1904 se promulga la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda
- La Constitución de 1917 ratifica las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda y se expide una nueva Ley Orgánica, la cual tiene vigencia por más de cuatro décadas.
- El 18 de diciembre de 1978 se expide la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, se publica en el Diario Oficial de la Federación el 29 del mismo mes y año, teniendo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1999.
- Como consecuencia de las reformas constitucionales a los artículos 73, 74, 78 y 79, publicadas el 30 de julio de 1999 nace la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, cuya aplicación y observancia entran en vigor el 1º de enero del año 2000, actualizándose el nombre del órgano fiscalizador como Auditoría Superior de la Federación.
- El 19 de julio de 1825 se promulgó la primera Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán que contemplaba una contaduría general y un consejo de gobierno, dependientes del Ejecutivo, y encargados del examen y la glosa de todas las cuentas de los caudales públicos del Estado.
- La Constitución Política del Estado del año 1858, tiene un apartado intitulado “De la Contaduría General del Estado”, pero ya dependiente del Congreso del Estado.

- La Constitución Política del Estado de 1918 ya contempló el nombre de Contaduría General de Glosa y el establecimiento de la Comisión Inspectora.
- Con fecha 1º de enero de 1932 entró en vigor la Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa.
- El 28 de julio de 1986 se publicó en el Periódico Oficial del Estado la Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa, nombre que conservó hasta el 31 de marzo del 2003.
- El órgano fiscalizador del Congreso del Estado nunca recibió el nombre de Contaduría Mayor de Hacienda, denominación utilizada por la Federación y otros estados de la República.
- El 1º de abril del año 2003 entró en vigor la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán, dándose una nueva denominación al órgano técnico del Congreso, más acorde con las nuevas corrientes del control gubernamental, como Auditoría Superior de Michoacán.
- La última Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa fue decretada el 28 de julio de 1986, misma que estuvo en vigor hasta el 31 de marzo de 2003, en virtud de la entrada en vigor de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán, el 1º de abril del mismo año.
- Como un precedente más, a partir del 1º de junio de 2004, la Auditoría Superior de Michoacán cuenta ya con su Reglamento Interior, en el que se regula formalmente su estructura interna.

CAPÍTULO I.

FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE MICHOACÁN

I.1. MÉTODO DE LA INVESTIGACIÓN

El objetivo de toda investigación es hacer una aportación a la ciencia y para ese efecto se tiene que diseñar una forma de realizarla¹¹. Por esto se propone una Iniciativa de Reforma al Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán en su numeral 25 a fin de adicionar la fracción V y reconocer como Autoridad Fiscal Municipal a los Jefes de las Oficinas Recaudadoras de Rentas en sus respectivas jurisdicciones, a fin de dotarlo de competencia y así cuente con facultades de llevar a cabo la ejecución de las sentencias que emite la Auditoría Superior de Michoacán en el ámbito municipal, garantizando así el cumplimiento y ejecución de las resoluciones administrativas dictadas?¹².

El objeto de esta investigación se desarrollará mediante el método de investigación cualitativa y cuantitativa e inductiva bajo los siguientes aspectos:

- Definición del problema de investigación
- Planteamiento del problema
- Objetivo general
- Preguntas de la investigación
- Objetivos específicos
- Tabla de Congruencia Metodológica
- Justificación del estudio
- Hipótesis general
- Hipótesis de trabajo

Por lo tanto, enseguida se incluye la problemática detectada.

¹¹ CHÁVEZ FERREIRO, Javier, *Competitividad de las Empresas que exportan Fresa a los Estados Unidos de América, ubicadas en el Valle de Zamora, Michoacán (2004)*, Tesis Doctoral, Escuela Superior de Contabilidad y Administración, Instituto Politécnico Nacional. P. 16.

¹² VILLAZÁN OLIVAREZ, Francisco José, *Modelo Administrativo para la competitividad de un OOAPAS en el Estado de Michoacán, (2008)*, Tesis Doctoral, Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán. P. 12.

I.2. PROBLEMA

México atraviesa por una gran incertidumbre política y económica, el efecto ha sido un nulo crecimiento económico y falta de creación de fuentes de empleo, aunado a una deficiente reforma hacendaria que no cumple con las expectativas de un mejor aprovechamiento del erario público.

A medida que el ambiente político, económico y social se vuelve más inestable y turbulento, como está sucediendo en México y en la mayoría de sus municipios, es mayor la necesidad de adecuar los procedimientos jurídicos a las necesidades actuales de la población así como la necesidad apremiante de fiscalizar a los entes Municipales así como al Estado, con la finalidad de hacerlos competitivos, económicamente sustentables y, que además, se tenga la certeza del cumplimiento y terminación judicial del Procedimiento Administrativo de Ejecución “Procedimiento Administrativo de Ejecución”; todo ello dentro del ámbito de la Fiscalización que ejerce la Auditoría Superior de Michoacán.

La presente investigación se enfoca a adecuar el Procedimiento Administrativo de Ejecución “PAE”, por esto se propone una Iniciativa de Reforma al Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán en su numeral 25 a fin de adicionar la fracción V y reconocer como Autoridad Fiscal Municipal a los Jefes de las Oficinas Recaudadoras de Rentas de las respectivas jurisdicciones, a fin de dotarlos de competencia y así llevar a cabo la ejecución de las sentencias que emite la Auditoría Superior de Michoacán en el ámbito municipal, garantizando así el cumplimiento y ejecución de las resoluciones administrativas dictadas, contribuyendo de manera directa al crecimiento de las Entidades Municipales a la obtención de mayores controles en sus ingresos y egresos y además, de obtener en el corto plazo resultados favorables a la fiscalización a que son sujetos por la Auditoría Superior de Michoacán en su cuenta pública.

Por lo tanto el problema de la presente investigación puede plantearse como a continuación se describe:

I.3. PROBLEMATIZACIÓN

La preocupación de las autoridades municipales, así como las del Gobierno del Estado de Michoacán, sobre la búsqueda de alternativas para corregir la problemática en que se encuentran, los condujo a la Auditoría Superior de nuestro Estado con la idea que personal capacitado en el área jurídica y de procedimientos de fiscalización, les hicieran una valoración sobre posibles soluciones, recayendo esta responsabilidad en la Unidad General de Asuntos Jurídicos del Órgano Técnico de Fiscalización Superior.

Es importante mencionar que actualmente, el 100 % de los municipios presentan problemáticas jurídicas semejantes al caso objeto de estudio, así como la falta de certeza jurídica del cumplimiento y conclusión del procedimiento judicial que se instaura en la Auditoría Superior de Michoacán.

El Procedimiento Administrativo de Ejecución está regulado en el artículo 34 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán del Estado de Michoacán, en el que en coordinación con su numeral 2º, establece que éste Órgano Técnico de Fiscalización contará con plena autonomía técnica y de gestión, a efecto de ejercer plenamente sus atribuciones para el eficaz cumplimiento de sus resoluciones, acorde a lo previsto en las disposiciones jurídicas vigentes; y así en base en las responsabilidades que resulten y conforme al procedimiento previsto en esta Ley, determinará a los responsables y las sanciones correspondientes, a fin de resarcir a las entidades, el monto de los daños y perjuicios cuantificables en dinero que se hubieren causado

Con esta finalidad surge el proyecto de investigar ampliamente una propuesta que ayude no solamente a solucionar la problemática inmediata, sino que oriente a los municipios y a los entes gubernamentales de manera adecuada y permanente, con la finalidad de evitar problemas mayores a los que actualmente se encuentran inmersos, como son los de índole económica determinados o derivados de la falta de ejecución de las Sentencias Administrativas, emitidas por la Auditoría Superior de Michoacán, debido a que no se resarce a las arcas municipales, la cantidad económica, determinadas en sentencia definitiva como pendientes de comprobación

y, como en el cuerpo de la misma se establece, se ordena su inmediato resarcimiento al Municipio.

En gran porcentaje, los esquemas administrativos de los entes municipales, a simple vista pueden catalogarse como una mezcla de experiencias propias personales y grupales.

El desconocimiento del procedimiento jurídico que en materia administrativa se ventila en la Auditoría Superior de Michoacán, la asignación de puestos de organización, de control de personal, de mandos técnicos y de niveles de dirección; recaigan en personas que conocen del campo pero no de procesos administrativos, son un claro ejemplo de ello.

I.4. OBJETIVO GENERAL

El objetivo de la investigación es presentar una iniciativa de reforma al Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán en su numeral 25 y adicionar la fracción V y se reconozca como Autoridad Fiscal Municipal a los Jefes de las Oficinas Recaudadoras de Rentas en sus respectivas jurisdicciones a fin de que se les dote de competencia y, sean las que también lleven a cabo la ejecución de las sentencias que en el ámbito municipal son emitidas por la Auditoría Superior de Michoacán¹³.

I.5. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

En la investigación se pretende alcanzar cinco objetivos específicos:

1. Definir las ventajas que ofrece la inclusión de la competencia a la oficinas recaudadoras de rentas, para que ejecuten en los municipios las resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de Michoacán.

¹³ VILLAZÁN OLIVAREZ, Francisco José, *Modelo Administrativo para la competitividad de un OOAPAS en el Estado de Michoacán*, (2008), Tesis Doctoral, Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán. P. 12.

2. Demostrar que, el vetusto procedimiento jurídico, la resistencia al cambio y la falta de modificaciones a los cuerpos normativos que faculta a la Auditoría Superior de Michoacán, para cumplimentar, fundamentar y motivar sus resoluciones administrativas, **son las causales** que afectan la iniciativa de reforma al Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán en su numeral 25 a fin de adicionar la fracción V y reconocer como Autoridad Fiscal Municipal a los Jefes de las Oficinas Recaudadoras de Rentas en sus respectivas jurisdicciones.

3. Demostrar que al reconocer como Autoridad Fiscal Municipal a los Jefes de las Oficinas Recaudadoras de Rentas de las respectivas jurisdicciones, dotándolos de competencia para llevar a cabo la ejecución de las sentencias emitidas por la Auditoría Superior de Michoacán en el ámbito municipal, **garantizará** la conclusión de la fiscalización realizada a los municipios y el cumplimiento de las etapas procesales, concluyendo con la ejecución de las resoluciones.

4. Explicar que al reconocer como Autoridad Fiscal Municipal a los Jefes de las Oficinas Recaudadoras de Rentas de las respectivas jurisdicciones, y dotarlos de competencia para llevar a cabo la ejecución de las sentencias emitidas por la Auditoría Superior de Michoacán en el ámbito municipal, **se acatará** lo establecido en el artículo 1º de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán del Estado de Michoacán, cumpliendo de esta manera con la obligación de ser un ente que se rija bajo los principios de legalidad, celeridad, eficiencia, eficacia, calidad en el servicio, vigilancia y fiscalización técnica oportuna y estricta de los recursos públicos, así como de la promoción y aplicación de las sanciones que resulten.

5. Analizar cómo afecta a la Hacienda Pública Municipal, el desconocimiento que del “Procedimiento Administrativo de Ejecución” que tienen los municipios del Estado de Michoacán, si al otorgarles la competencia a los Jefes de las Oficinas Recaudadoras de Rentas llegasen a ejecutar las sentencias que respecto de las auditorías realizadas en el ámbito municipal, dicta la Auditoría Superior de Michoacán.

I.6. PREGUNTAS DE LA INVESTIGACIÓN

En la investigación se busca contestar básicamente tres preguntas:

1. ¿Será necesario proponer una iniciativa para reformar al Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán en su numeral 25 a fin de adicionar la fracción V y dotar de competencia a los Jefes de las Oficinas Recaudadoras de Rentas en sus respectivas jurisdicciones, para que aplique y ejerza la facultad ya reconocida y, pueda llevar a cabo la ejecución de las sentencias que emite la Auditoría Superior de Michoacán en el ámbito municipal?

2. ¿Si con la propuesta de iniciativa para reformar el Código Fiscal Municipal en su numeral 25 a fin de adicionar la fracción V y reconocer como Autoridad Fiscal Municipal a los Jefes de las Oficinas Recaudadoras de Rentas en sus respectivas jurisdicciones, las que actualmente sólo son reconocidas como autoridades Fiscales Estatales en el Código Fiscal Estatal, que especifique que están facultados para llevar a cabo la ejecución de las sentencias que emite la Auditoría Superior de Michoacán en el ámbito municipal, **disminuirá la falta de cumplimiento** de ejecución por parte de las autoridades fiscales municipales actualmente establecidas en el Código Fiscal Municipal.?

3. ¿Con esta propuesta se disminuirá el perjuicio económico causado a las arcas municipales por la inejecución de las sentencias emitidas por la Auditoría Superior de Michoacán en el ámbito municipal?

TABLA N° 1. CONGRUENCIA METODOLÓGICA

Congruencia del planteamiento			
Título	Objetivo General	Objetivos Específicos	Preguntas de Investigación
Instituir el Procedimiento Administrativo de Ejecución como competencia de las oficinas recaudadoras de Rentas en sus respectivas jurisdicciones	El objetivo de la investigación es el de presentar una iniciativa de reforma al Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán en su numeral 25 y adicionar la fracción V y se reconozca como autoridad fiscal municipal a las Oficinas Recaudadora de Rentas en sus respectivas jurisdicciones a fin de que se les dote de competencia y, sean las	1. Definir las ventajas que ofrece la inclusión de la competencia a la oficinas recaudadoras de rentas, para que ejecuten en los municipios las resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de Michoacán.	1. ¿Será necesario proponer una iniciativa para reformar al Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán en su numeral 25 a fin de adicionar la fracción V y dotar de competencia a los Jefes de las Oficinas Recaudadoras de Rentas en sus respectivas jurisdicciones, para que aplique y ejerza la facultad ya reconocida y, pueda llevar a cabo la ejecución de las sentencias que emite la Auditoría Superior de Michoacán en el ámbito municipal?
		2. Demostrar que, el vetusto procedimiento jurídico, la resistencia al cambio y la falta de modificaciones a los cuerpos normativos que faculta a la Auditoría Superior de Michoacán, para cumplimentar, fundamentar y motivar sus resoluciones administrativas, son las causales que afectan la iniciativa de reforma al Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán en su numeral 25 a fin de adicionar la fracción V y reconocer como Autoridad Fiscal Municipal a los Jefes de las Oficinas Recaudadoras de Rentas en sus respectivas jurisdicciones.	
		3. Demostrar que al reconocer como Autoridad Fiscal Municipal a los Jefes de las Oficinas Recaudadoras de Rentas de las respectivas jurisdicciones, dotándolos de competencia para llevar a cabo la ejecución de las sentencias emitidas por la Auditoría Superior	2. ¿Si con la propuesta de iniciativa para reformar el Código Fiscal Municipal en su numeral 25 a fin de adicionar la fracción V y reconocer como Autoridad Fiscal Municipal a los Jefes de las Oficinas

Congruencia del planteamiento			
Título	Objetivo General	Objetivos Específicos	Preguntas de Investigación
	que también lleven a cabo la ejecución de las sentencias que en el ámbito municipal son emitidas por la Auditoría Superior de Michoacán ¹⁴ ; y a partir de estos resultados hacer una propuesta de reforma que permita completar su desarrollo jurídico.	de Michoacán en el ámbito municipal, garantizará la conclusión de la fiscalización realizada a los municipios y el cumplimiento de las etapas procesales, concluyendo con la ejecución de las resoluciones.	Recaudadoras de Rentas en sus respectivas jurisdicciones, las que actualmente sólo son reconocidas como autoridades Fiscales Estatales en el Código Fiscal Estatal, que especifique que están facultados para llevar a cabo la ejecución de las sentencias que emite la Auditoría Superior de Michoacán en el ámbito municipal, disminuirá la falta de cumplimiento de ejecución por parte de las autoridades fiscales municipales actualmente establecidas en el Código Fiscal Municipal.?
		4. Explicar que al reconocer como Autoridad Fiscal Municipal a los Jefes de las Oficinas Recaudadoras de Rentas de las respectivas jurisdicciones, y dotarlos de competencia para llevar a cabo la ejecución de las sentencias emitidas por la Auditoría Superior de Michoacán en el ámbito municipal, se acatará lo establecido en el artículo 1º de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán del Estado de Michoacán, cumpliendo de esta manera con la obligación de ser un ente que se rija bajo los principios de legalidad, celeridad, eficiencia, eficacia, calidad en el servicio, vigilancia y fiscalización técnica oportuna y estricta de los recursos públicos, así como de la promoción y aplicación de las sanciones que resulten.	3. ¿Con esta propuesta se disminuirá el perjuicio económico causado a las arcas municipales por la inejecución de las sentencias emitidas por la Auditoría Superior de Michoacán en el ámbito municipal?
		5. Analizar cómo afecta a la Hacienda Pública Municipal, el desconocimiento que del "Procedimiento Administrativo de Ejecución" que tienen los municipios del Estado de Michoacán, si al otorgarles la competencia a los Jefes de las Oficinas Recaudadoras de Rentas llegasen a ejecutar las sentencias que respecto de las auditorías realizadas en el ámbito municipal, dicta la Auditoría Superior de Michoacán.	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los objetivos de la investigación

I.7 JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO

La investigación se enfoca y basa en el estudio del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades; específicamente en el capítulo Noveno artículo 34 párrafo tercero de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán, correspondiente al Procedimiento Administrativo de Ejecución, lo que ha derivado en severos problemas jurídicos al no culminarse las etapas procesales, ya que nunca se resarce al municipio, los recursos que no fueron comprobados por los servidores públicos dentro del ejercicio de sus funciones y que les fueron determinados dentro de la revisión que se les realiza en cada ejercicio presupuestal.

En esta investigación se clasifican diversas funciones de fiscalización y de administración, contándose entre ellas la planeación, organización, dirección y el

¹⁴ VILLAZÁN OLIVAREZ, Francisco José, *Modelo Administrativo para la competitividad de un OOAPAS en el Estado de Michoacán*, (2008), Tesis Doctoral, Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán. P. 12.

control, de lo anterior, podemos deducir entonces que lo correspondiente a conceptos, principios, teorías y técnicas, estarán organizadas alrededor de estas funciones.

En este mismo orden de ideas y con referencia al procedimiento que se propone como objeto de estudio de ésta investigación, se convertirá al municipio en un ente con mejores prácticas jurídicas, excelente imagen de funcionamiento, posicionamiento, eficiencia y eficacia en el uso y manejo de sus recursos, pero sobre todo en el saneamiento de las mismas, al obligar al servidor público a resarcir lo que aplicó y ejecutó de manera inadecuada

Esta metodología dará la pauta para que otros entes fiscalizadores adopten esta nueva modalidad procesal.

Las disposiciones jurídicas de la fiscalización, darán sustento y validez a la investigación, obteniendo como resultado una propuesta que resuelva el problema legal que está enfrentando actualmente la Auditoría Superior de Michoacán al no **concluir** las etapas procesales, toda vez que no cuenta con facultades de ejecución, respecto de las resoluciones que ésta emite en un 100%, respecto de la cantidad que se determinó en sentencia definitiva como pendiente de comprobación, debido a que dicha facultad se encuentra trasladada a las autoridades fiscales de los municipios o del Gobierno del Estado, respecto de las cantidades pendientes de comprobación en razón de que los servidores públicos determinados como responsables, no cumplen con sus obligaciones relativas al cargo que desempeñan o que desempeñaron y, que se determinan conforme lo establece Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 44, quedando en manos de los municipios, el cobro de los resarcimientos mismos que se elevan a la categoría de crédito fiscal y que le son impuestos a los observados por la falta de comprobación de las cantidades determinadas en sentencia definitiva y, que una vez instaurado el procedimiento administrativo de responsabilidades no fueron comprobados, presentándose la problemática legal al nunca cumplirse por parte de las autoridades fiscales municipales o estatales según sea el caso, el cobro a los servidores públicos de

éstos resarcimientos, que como ha quedado demostrado nunca se satisface de manera plena la razón jurídica resguardada que es el Erario Público.

Los beneficiarios del presente estudio serán los municipios del Estado de Michoacán y el Gobierno del Estado de Michoacán, porque así podrán en primera instancia o en Recurso de Revocación, tener certeza que el proceso de fiscalización se culmina en todas sus etapas procesales y se cumplen con sus objetivos y que los resultados deseados sirvan de estudio para la toma de decisiones.

Además de conocer cómo llevar a cabo una mejor fiscalización se podrán identificar cuáles son sus debilidades y sus fortalezas, con la finalidad de enfrentar las amenazas y de esta manera aprovechar las oportunidades que se presenten, con esto se intenta llenar un vacío sobre el conocimiento jurídico bajo este estudio.

I.8. HIPÓTESIS GENERAL

Si con una propuesta de iniciativa de Reforma al Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán en su numeral 25 a fin de adicionar la fracción V, mediante el cual se reconocerá como Autoridad Fiscal Municipal a los Jefes de las Oficinas Recaudadoras de Rentas en sus respectivas jurisdicciones a fin de dotarlos de competencia y así cuenten con facultades de llevar a cabo la ejecución que respecto de las cantidades pendientes de comprobación se elevan a la categoría de Crédito Fiscal emitidas por la Auditoría Superior de Michoacán en el ámbito municipal, **se solucionarán** los problemas correspondientes a la falta de cumplimiento a la ejecución de las resoluciones administrativas.

I.8.1. HIPÓTESIS DE TRABAJO

Cuatro son las hipótesis de trabajo que acompañarán al planteamiento hipotético general:

1. Si se aplican políticas operativas apropiadas, traerá como consecuencia un mejor esquema legal.
2. Un adecuado procedimiento jurídico, traerá como consecuencia una destacada función de fiscalización por parte de la Auditoría Superior de Michoacán.

3. A mayor capacitación, se logrará modernizar el esquema legal.
4. A una estructura organizacional jurídica debidamente desarrollada, garantizará un excelente esquema legal, así como también una adecuada función de fiscalización por parte de la Auditoría Superior de Michoacán.

Los planteamientos hechos hasta aquí nos permiten trazar una propuesta de iniciativa de reforma para la fiscalización, en base a diversos procedimientos fiscales, jurídicos y administrativos.

Esta propuesta así conformada, permite identificar las deficiencias jurídicas que en el proceso de fiscalización presenta la Auditoría Superior de Michoacán.

1.8.2.- NATURALEZA DE LA INVESTIGACIÓN

El desarrollo de la temática, está enmarcada bajo la modalidad de una investigación documental, en este sentido Delgado, Y.; Colombo, L. y Orfila, R. (2003:39) la conciben “como aquella dedicada a la búsqueda intencional de datos de información de tipo cualitativo y cuantitativo”, lo cual permite ampliar y profundizar en los aspectos que definen el tema planteado, ya que esta combinación de datos, descubre el sentido y significado de las acciones y fenómenos sociales susceptibles de cuantificación.

Así mismo, señalan que el propósito de la investigación documental “es encontrar la gran diversidad de aportes teóricos, conceptuales y explicativos de hechos y fenómenos determinados”. Esto quiere decir, que el diseño documental trata de recopilar principalmente aquellos datos que se acerquen a la temática u objeto de estudio planteado.

1.8.3.- ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Todo trabajo de investigación, tiene como punto de partida la búsqueda de los datos con base en los cuales se estructura todo el trabajo.

Respecto a esta investigación de tipo documental, el punto de partida fue la revisión bibliográfica, por cuanto las consultas de las fuentes estuvieron remitidas a las informaciones contenidas en bibliotecas, autores, obras, escritos, etc., que hacían

referencia a la temática planteada en el objeto de estudio. Para el logro de los objetivos planteados, la concentración estuvo dirigida básicamente al estudio de documentos impresos, para lo cual se siguió un método específico, de acuerdo a este tipo de investigación, que enmarcó lo siguiente:

- La elaboración de un plan de trabajo, que comprendió en primer lugar, la selección de la temática y el planteamiento de problema, ya que con estos elementos identificados, pueden establecerse el conjunto de objetivos que se desean alcanzar durante el período determinado, lo cual permite trabajar de manera ordenada y siguiendo una metodología.

- La recolección de la información; que permitió descubrir e indagar elementos claves del conocimiento de la temática, y algunos elementos ya conocidos, para luego establecer posteriormente, las relaciones entre unos y otros.

Así mismo se hizo una revisión exhaustiva en la web, de modo de identificar trabajos realizados por diversos autores relacionados con la temática y con los casos prácticos presentados. Luego de esto, la investigación siguió un procedimiento constituido por:

- a).- La clasificación de dichos documentos, para constatar si realmente tocan el tema en cuestión.

- b).- La determinación e interpretación de la información ya seleccionada en el primer paso; de la cual se extrajo la información necesaria para la sustentación teórica del estudio.

Es importante resaltar en este punto, que para la mejor comprensión a la hora de interpretar y describir la situación problemática, se usaron las fichas de trabajo como principal técnica para desarrollar y llevar a cabo el propósito de la investigación.

- c).- Descripción de la problemática planteada; para de alguna manera dar respuesta a los objetivos planteados.

d).- Análisis formal de la investigación; la cual estuvo basada en el aspecto práctico de esta investigación, seleccionando los ejemplos más didácticos para el entendimiento de la temática.

Puede decirse entonces, que la investigación se llevó a cabo a través de una serie de actividades intelectuales y prácticas que permitieron ofrecer características específicas y conclusiones propias sobre el objeto de estudio.

CAPÍTULO II.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. LA INTEGRACIÓN MUNDIAL

Resultado del incremento del comercio y, de la estructuración de los bloques político, económico y social alrededor del mundo, en la mitad del siglo XX, se empiezan a unir los países que conforman el continente europeo, con el objetivo de formar un amplio tratado de libre comercio, que actualmente está integrado por veintisiete países a saber: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania y Suecia.

La integración mundial se encuentra determinada o afectada por las siguientes fuerzas: Acuerdos Económicos Regionales, por las necesidades y por los deseos de los mercados. Existe una evidencia cada vez mayor que las necesidades y los deseos de los consumidores de todo el mundo crean una oportunidad para la mercadotecnia mundial nunca vista. Esto quiere decir que alrededor del mundo existen diferentes bloques económicos y políticos en función a las necesidades de los países que integran cada bloque. México tiene firmados catorce tipos de acuerdos comerciales, pero el bloque económico más importante es el del Tratado de Libre Comercio con América del Norte. (National Agreement Free Trade).

Cada país protege las empresas y los intereses locales al mantener el control de acceso al mercado y el ingreso en industrias tanto de alta como de baja tecnología, actualmente, las barreras arancelarias han sido eliminadas sobre todo en los países de altos ingresos, gracias a los acuerdos económicos. Sin embargo, las barreras no arancelarias dificultan aún el acceso de las empresas a un mercado nacional¹⁵

¹⁵ KEEGAN, Warren J. et al, *Fundamentos de Mercadotecnia Internacional*, editorial Prentice Hall; 1ª Edición, (1997), México, p.p 13-18.

2.2.- ESTADO Y SOBERANÍA.

Richard Stanley decía: “Un Estado soberano era considerado libre e independiente. Regulaba el comercio, controlaba el flujo de personas hacia dentro y fuera de sus fronteras y ejercitaba una jurisdicción indivisible sobre todas las personas y las propiedades incluidas dentro de su territorio”.

Algunos observadores creen que la integración al mercado mundial, erosiona la soberanía económica nacional. Las naciones están dispuestas a ceder parte de su soberanía a cambio de algo valioso, como el incremento del ingreso nacional y de su participación en el comercio internacional.

2.3.- RIESGO POLÍTICO.

El riesgo político puede impedir que una empresa invierta en el extranjero. Cuando el nivel percibido de riesgo político es bajo, existen mayores probabilidades de que un país atraiga a la inversión. El nivel de riesgo político es inversamente proporcional a la etapa de desarrollo económico de un país; si se mantiene todo lo demás igual, mientras menos desarrollado sea un país, mayor será el riesgo político.

La presión política para el control nacional de las empresas extranjeras forma parte del ambiente de los negocios mundiales en los países con bajos ingresos. La meta principal de los gobiernos consiste en proteger el derecho de la soberanía nacional, especialmente en los aspectos de la actividad de negocios interna.

En ocasiones, los gobiernos de los países anfitriones intentan controlar la propiedad de las empresas extranjeras que operan dentro de sus fronteras, esto anterior sucede en los países poco desarrollados, donde las presiones políticas obligan con frecuencia a las empresas a aceptar servicios locales. La legislación que exige a las empresas diluir su capital de riesgo nunca es popular en la mesa de negociaciones, aún así las consecuencias de dicha legislación es a menudo favorable de manera sorprendente. La amenaza de la dilución del capital de riesgo ha ocasionado que

algunas empresas operen en países anfitriones a través de consorcios o alianzas estratégicas.

2.4.- NATURALEZA HUMANA Y DESCONFIANZA POLÍTICA

El individualismo es natural y legítimo al implicar la búsqueda del propio bienestar, supervivencia, mejoría y realización. Implica entre otras cosas buscar alimento, abrigo y mejores condiciones de vida en general. En el plano económico, implica optimizar los recursos propios, buscar un mejor precio o mayor calidad de un producto, mejor salario por el trabajo desempeñado. Por ello, no se puede en principio condenar tales conductas. El problema social deviene cuando el individualismo se contrapone con el interés (también legítimo) de los demás.

Muchos hechos en la vida social suponen un conflicto de interés, a partir del cual lo que uno de los actores gana será a costa del otro. En tales casos, no pueden las dos partes obtener al mismo tiempo lo que desean.

Ante tal inseguridad, relacionada con la ambición humana, a veces sin límite, lo procedente es erigir un Estado con la fuerza suficiente para poner orden entre los ciudadanos, obligándolos a respetar sus derechos básicos y propiedades, so pena de castigarlos. Esto es, los hombres pueden refrenar su ambición por temor a perder su libertad, sus bienes, o su vida, más que por la motivación de sublimes valores morales o un profundo y genuino sentido de solidaridad hacia sus semejantes.

Dice Hobbes: “Los lazos de las palabras son demasiado débiles para refrenar la ambición humana, la avaricia, la cólera y otras pasiones de los hombres, si éstos no sienten el temor de un poder coercitivo”.

Lo mismo ocurre cuando el interés colectivo rivaliza con el interés personal de un individuo. En la medida de lo posible, éste tenderá a satisfacer su propio bienestar aunque ello perjudique en alguna medida el de la colectividad. Eso, vale insistir, no es una regla pero sí una fuerte tendencia probabilística, de la cual las excepciones serán muy pocas. De ahí la necesidad de un Estado con poderes coercitivos, para evitar que los ciudadanos se perjudiquen unos a otros. Ciertamente ese Estado,

eventualmente, puede usar su poder en perjuicio de los ciudadanos. Pero el balance, con todo, será positivo.

Ese es el punto de partida de la Teoría Democrática, al menos de la que procede del realismo político (modelo adoptado por las democracias en el mundo). Si los hombres en general son ambiciosos, de modo que deben ser contenidos por diversos medios (en particular, la fuerza pública), lo mismo debe hacerse con aquellos que adquieren un cargo gubernamental o son facultados para manejar recursos públicos.

En otras palabras, la organización política de una sociedad que desea prevenir el abuso de poder por parte de sus gobernantes, requiere garantizar la posibilidad de hacerlo rendir cuentas, es decir, sancionarlo política o legalmente en caso de incurrir en tales abusos. No será la virtud moral la que conduzca el comportamiento de gobernantes, ministros o legisladores, sino su conveniencia propia o el temor al castigo. Por ello Hamilton, uno de los fundadores de la democracia norteamericana, aseguraba: “La mejor garantía de la lealtad de los hombres radica en hacer que su interés coincida con su deber”.

La forma de evitar los abusos está íntimamente relacionada con la vigilancia, que en el plano político es a su vez producto de la distribución del poder, categoría que juega un papel fundamental en la definición clásica de los regímenes políticos.

2.5.- GLOBALIZACIÓN Y ESTADO: NECESIDAD DE DISEÑAR E IMPLANTAR INSTITUCIONES PÚBLICAS EFICIENTES

A lo largo de la historia, se ha incubado una justificable desconfianza hacia las instituciones públicas, debido a que tradicionalmente han dado cabida a la corrupción y al dispendio de los recursos. Pero también se ha visto que la experiencia de achicar al Estado e impulsar a los mercados de manera indiscriminada, no extirpa la corrupción ni mejora la calidad de vida de las mayorías, lo que conduce nuevamente a la demanda de una presencia estatal que controle dichos males.

Salir de este círculo vicioso implica el replanteamiento de las formas mismas de la actividad del Estado y, en particular, la necesidad impostergable de hacer eficiente a las instituciones públicas.

Con el inicio del nuevo milenio, la ciudadanía ha puesto de relieve la necesidad de elevar la calidad de los servicios ofrecidos por el sector público. Satisfacer esta demanda forma parte de la reforma estructural del gobierno, la cual tiene como columna vertebral elevar la calidad del gasto público y propiciar una sana estructura de ingresos. Las reformas tendientes a elevar la eficiencia del sector público deben considerar, entre otros, procesos de planeación presupuestaria de largo plazo; establecimiento de metas y objetivos estratégicos y cuantificables; división de la administración central en unidades específicas más propias para la innovación y la calidad; etc.

Sólo para hacer referencia a una de las vertientes de la eficiencia del sector público, diremos que el proceso de planeación implica a su vez la realización de estudios costo-beneficio de los proyectos de inversión pública que fundamenten su incorporación en programas multianuales susceptibles de ser evaluados para dar consistencia a las acciones de gobierno. En el centro de estas reformas se encuentra el combate a la corrupción a través de la incorporación creciente de mecanismos de transparencia y rendición efectiva de cuentas. Es aquí donde el papel asignado a las entidades de fiscalización se torna crucial: sólo con órganos sólidos y eficientes de fiscalización es posible coadyuvar con la reforma estructural de la administración del sector público, misma que la ciudadanía de manera creciente está demandando en distintas latitudes del orbe.

2.6.- LOS ÓRGANOS DE CONTROL Y LA EFICIENCIA DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS.

Los órganos de control cumplen un papel relevante en el impulso a la eficiencia de las instituciones públicas, al incidir en tres aspectos básicos de la actividad del sector público:

Vigilar que el gasto no sólo se ejerza adecuadamente, sino que se aplique según lo comprometido (inhibir la ineficiencia del ejercicio del gasto).

Asegurar que el ejercicio del gasto no contribuya al enriquecimiento ilícito de alguien (inhibir los actos de corrupción).

Incidir en la orientación de la inversión pública y, en general, del gasto público, para que éste contribuya al logro de los grandes propósitos nacionales, como el crecimiento económico y la distribución más equitativa de los frutos del progreso entre los ciudadanos del país.

En el caso de México, ésta última tarea no se encuentra definida aún formalmente entre los objetivos de los órganos de fiscalización existentes, de manera que prevalece la restricción para que un ente de control externo participe de modo decisivo en la discusión y evaluación de los grandes proyectos de inversión pública. Cabe señalar que la Unidad de Inversión adscrita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es el órgano que en la actualidad se encarga de realizar dicha tarea estratégica, lo que asigna cierto grado de unilateralidad del Ejecutivo, al no tener como coadyuvante al órgano de fiscalización superior que depende del Legislativo.

En opinión de los expertos internacionales, la relevancia de esta tarea en la dirección del gasto es equiparable a la del manejo adecuado de los recursos. El descuido de este quehacer ha conducido en el pasado a grandes catástrofes o, cuando menos, a serias decisiones erróneas de política pública.

Para incidir en las tres tareas antes señaladas, parece existir consenso en que los órganos de fiscalización deben ser autónomos y contar con independencia técnica y alta credibilidad social. Se les debe dotar de amplias facultades constitucionales para determinar en sus revisiones, los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal o al patrimonio de las entidades públicas federales, para fincar directamente a los responsables las sanciones correspondientes y para promover ante las autoridades pertinentes las querellas o denuncias penales que procedan.

En el esquema de fiscalización más moderno, los órganos deben contar con el apoyo decidido de los poderes que fiscaliza, en particular, del Poder Ejecutivo, con la finalidad de resarcir a la hacienda pública las afectaciones que haya experimentado el ejercicio de los recursos públicos. Este apoyo a los órganos de fiscalización debe tener un reconocimiento jurídico, de carácter constitucional. De otra forma, la fiscalización corre el riesgo de ser incierta, ineficaz y decorativa, pero además, sumamente onerosa.

2.7.- ORGANISMOS Y ESQUEMAS DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN EL MUNDO

Uno de los principios fundamentales de la democracia moderna se asocia a la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas. Su observancia permite elevar la credibilidad y el buen desempeño del gobierno. Para tal efecto, el ente de fiscalización superior puede considerarse como el principal instrumento, ya que mediante su gestión se busca, en lo general, asegurar que todo recurso público proveniente de la Federación se ejecute oportuno, transparente y de manera eficiente.

Hasta mediados del siglo XVIII, la fiscalización en el mundo estaba poco desarrollada. Sólo algunas naciones contaban con órganos especializados en la materia. Sin embargo, como se ha mencionado, después de la llamada crisis del 29 y luego de la revolución keynesiana, reapareció protagónicamente el Estado en la escena económica mundial y con éste, nuevas expresiones de corrupción pública, así como figuras expofeso para combatirla.

Después de la Segunda Guerra Mundial y hasta principios de los años 50, los países democráticos observaron un gradual pero importante desarrollo de sus órganos de fiscalización superior, que posibilitó hacia 1953 la conformación de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

Dicha Organización contó en sus inicios con 34 países miembros y se constituyó con la finalidad no sólo de compartir información y experiencias en torno a la fiscalización superior, sino de catalizar la coordinación de esfuerzos en el desarrollo de estrategias sofisticadas sobre la materia.

De ese entonces a la fecha, su crecimiento ha sido significativo. En la actualidad este organismo internacional cuenta con 185 países miembros y está dividido en cuatro regiones: EUROSAI (Europa), ASOSAI (Asia), ARABOSAI (países del medio oriente) y OLACEFS (Latinoamérica y el Caribe).

De este esfuerzo de agregación y coordinación destaca la llamada Declaración de Lima, realizada en 1977 en el marco del IX Congreso de la INTOSAI celebrado en Perú. Producto de esta Declaración, se definieron los lineamientos básicos para la fiscalización gubernamental, destacándose la necesidad de que cada Estado cuente con una entidad fiscalizadora independiente, garantizada por ley. De hecho, puede considerarse que la Declaración de Lima sentó los principios modernos de fiscalización, que culminaron in facto con la autonomía e independencia de un gran número de entidades de fiscalización. Independientemente de su nivel de desarrollo y de su régimen de gobierno –parlamentario o presidencial– la mayor parte de los países de Europa, América y Asia cuentan con un órgano de fiscalización superior.

En estos países, el órgano de fiscalización superior encabeza el esquema de control y vigilancia de la función pública y constituye el principal instrumento para hacer transparente la rendición de cuentas y prevenir y combatir la corrupción. Generalmente, es una entidad ampliamente conocida por la población y con facultades de investigación, promoción de sanciones y emisión de recomendaciones que tienen un fuerte peso moral en las dependencias del Ejecutivo.

Aún cuando las modalidades varían en su constitución interna, así como en los mecanismos utilizados para la designación de sus titulares, existen ciertos rasgos comunes, entre los que se destaca: la independencia respecto al Poder Ejecutivo, la autonomía técnica del órgano en el desempeño de sus auditorías e investigaciones,

que no están sujetas a la aprobación o revisión de otras instancias; el cuidadoso perfil y carácter apolítico de sus integrantes y la inamovilidad de su Titular en el cargo, salvo por causas previstas en la Ley. En algunos países este órgano se ubica en el Poder Legislativo, aunque se le otorga plena autonomía e imparcialidad en su función. La relación entre el órgano de control y el Poder Legislativo se establece por Ley, a fin de precisar los procedimientos para el reporte de resultados, la solicitud de opiniones al órgano o el planteamiento de temas de particular interés para el Legislativo en materia de auditoría, pero cuidando siempre salvaguardar la autonomía del órgano de control respecto al desarrollo interno de sus actividades y el pleno respeto al resultado de sus investigaciones.

En años recientes, las reformas a los órganos superiores de control han tendido a fortalecer su autonomía técnica y la imparcialidad de sus integrantes, a la vez que han procurado un mayor acercamiento a la sociedad, mediante la difusión de sus acciones, la transparencia de sus resultados y la captación de quejas, denuncias y recomendaciones de la ciudadanía. Igualmente, se observa una tendencia generalizada en estas instituciones a ampliar sus funciones, que tradicionalmente se limitaban a la verificación de la legalidad y de los principios contables, así como a la auditoría financiera, para abarcar, además, evaluaciones de desempeño y de resultados.

2.8.- CARACTERÍSTICAS Y MODALIDADES DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN EL MUNDO

CUADRO N° 1. MODALIDADES DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR

AUTONOMÍA	UBICACIÓN	ESQUEMAS DE GOBIERNO	
		PARLAMENTARIOS	PRESIDENCIALES
AUTONOMÍA PLENA DE GESTIÓN (1) E INDEPENDENCIA RESPECTO DE LOS ENTES FISCALIZADOS	En el Poder Legislativo	África del Sur, Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Holanda, Noruega, Nueva Zelanda y Reino Unido	Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, Paraguay, Uruguay, Venezuela y México
	En un Poder distinto al Legislativo	Francia Italia Irlanda	
	Independientes de los Poderes	República Checa y República Eslovaca	Colombia Chile Ecuador Filipinas Nicaragua Perú

(1) Garantizada expresamente en la Constitución o en la Ley.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los objetivos de la investigación.

2.9.- MODELOS DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR

A la luz de la INTOSAI, es posible identificar tres modelos alternativos de fiscalización superior, los cuales están en línea con la localización territorial, organización política y usos y costumbres de los países miembros de esta Organización, a saber:

a. Modelo de Tribunales o Cortes de Cuentas.

Las características de este modelo, que rige para la mayoría de los países europeos son:

- Los tribunales pueden fincar responsabilidades.
- Están integrados por magistrados.
- Sus magistrados son inamovibles, salvo por las previsiones en la Ley.
- Cuentan con autoridad colegiada.
- Dependen del Legislativo o la Asamblea Nacional en lo que concierne a los nombramientos del titular.
- Favorece el carácter preventivo.
- En los casos de Alemania y Francia, sus órganos de fiscalización son independientes de todos los poderes.

b. Modelo de Auditorías o Contralorías.

Los rasgos distintivos de este modelo que impera en los países con tradición jurídica del Common Law, son, entre otras:

- Forman parte de la estructura del Poder Legislativo.
- Operan con una combinación de órganos de fiscalización externos e internos y en ámbitos de acción bien delimitados y complementarios.
- El órgano externo posee autonomía técnica y de gestión, más no independencia al ser parte de la estructura de uno de los poderes (Congreso o Asamblea legislativa).
- El órgano está a cargo de un Titular, el cual es inamovible por un periodo de entre 10 y 15 años.
- Cuenta con facultad para solicitar información a cualquier instancia, incluyendo los poderes de la Federación.
- Pone énfasis en la vigilancia de la calidad del gasto.
- Inversión continua en capital humano.

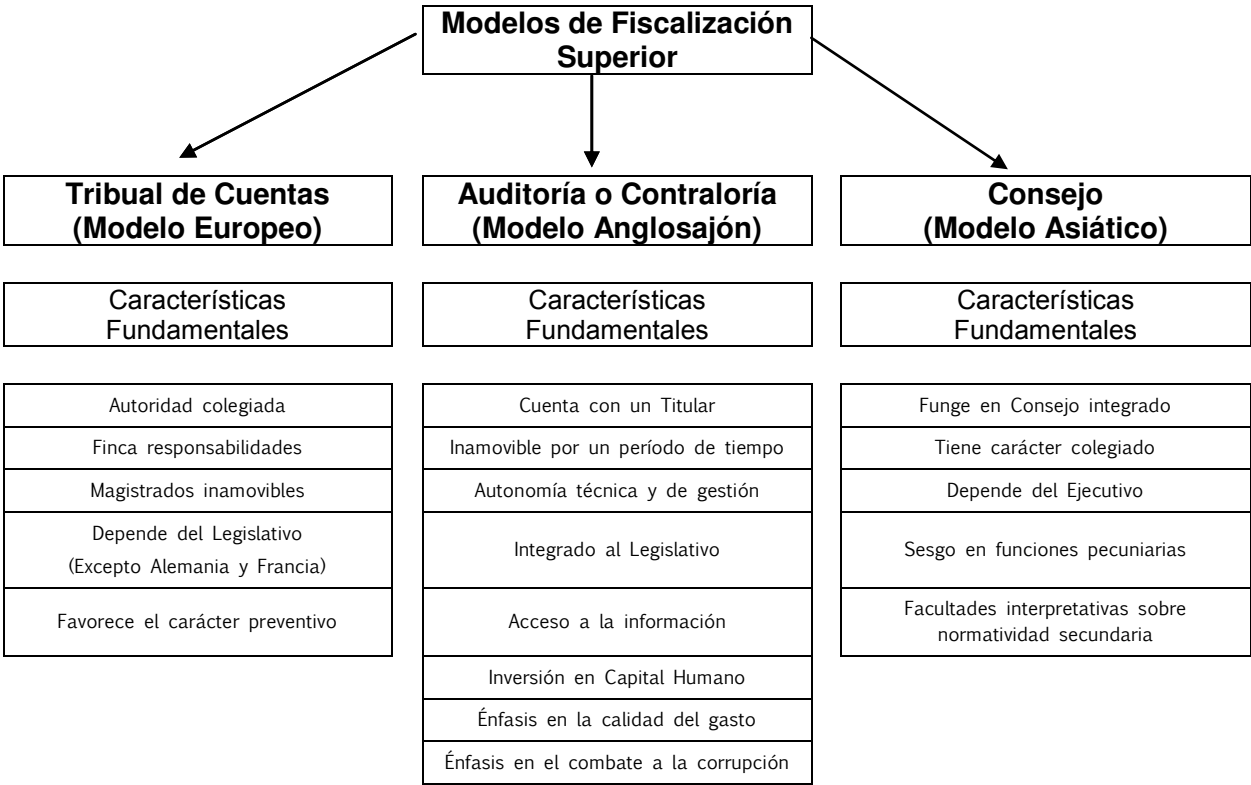
c. Modelo de Consejos.

Este modelo prevalece en la mayoría de los órganos de fiscalización de los países asiáticos, siendo sus características principales las siguientes:

- Funge a través de Consejos con carácter colegiado. Generalmente depende del Ejecutivo.
- Las decisiones son tomadas colegiadamente. Su prioridad es resarcir recursos al erario, por lo que se privilegian las sanciones pecuniarias.
- Enfatiza acciones contra la corrupción.
- Tiene facultades interpretativas sobre la normatividad secundaria relativa a la Fiscalización.

En el esquema siguiente pueden apreciarse las características de los tres modelos de fiscalización que se comentan:

CUADRO N° 2. MODELOS DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR



2.10.- LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO. TENDENCIAS RECIENTES.

La fiscalización de los recursos públicos ha avanzado paso a paso con las conquistas de los derechos del hombre y del ciudadano. Tiene antecedentes remotos

desde la Magna Carta, que imponía límites a los poderes reales y reglas a los barones poderosos, para orientar y regular su propia conducta hacia los grupos menos favorecidos de la sociedad inglesa.

A mediados del siglo XV las cortes españolas crearon el Tribunal de Cuentas con la finalidad de fiscalizar la Hacienda Real; posteriormente, en 1524, se creó el Tribunal de Cuentas de la Nueva España, con la misión de revisar los gastos de la expedición de Hernán Cortés, y en 1605 Felipe III fundó los Tribunales de Cuentas de América, con sede en México, Lima y Santa Fe de Bogotá, para revisar el estado de la Real Hacienda y emitir una memoria relativa a la Cuenta General.

Hacia el siglo XIX, en 1814, con un decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, se atribuía al Congreso, examinar y aprobar la cuenta de recaudación e inversión de la hacienda pública, y más tarde, en la Constitución de 1824, se reiteró la facultad del Congreso para conocer anualmente las cuentas del Gobierno. También se expidió un decreto por el que se suprimía el Tribunal Mayor de Cuentas y se creaba, en su lugar, la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados, para examinar las cuentas de la hacienda y crédito público.

Las Constituciones de 1836, 1857 y particularmente la de 1917 confirmaron los empeños por fiscalizar los recursos públicos. En su texto original, el Constituyente de 1917 destacó las atribuciones al Poder Legislativo para revisar la Cuenta Pública, extendiéndose al examen de los gastos y las responsabilidades a que hubiese lugar, la expedición de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor y la vigilancia, por medio de una Comisión de su seno, del exacto desempeño de las funciones de ésta. El General Lázaro Cárdenas promulgó, en 1936, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, misma que tuvo vigencia hasta 1978, cuando entró en vigor una nueva Ley Orgánica en la que redefinieron atribuciones sobre el examen y revisión de la Cuenta Pública; la operación, medios y elementos de los que se vale el órgano técnico, y las responsabilidades y prescripción de las mismas. Estos avances en los hechos, fueron más bien nominales, ya que el órgano fiscalizador de México, si bien era independiente en lo formal del Poder Ejecutivo, al ser dependiente del Legislativo

y éste a su vez del Ejecutivo, la independencia del ente fiscalizador respecto del fiscalizado se diluía. A partir de 1988, después de la complicada elección presidencial y sobre todo a partir de 1994, las presiones sociales se orientaron a una demanda de rendición efectiva de cuentas y a una mayor transparencia en los actos del Ejecutivo y de toda la Administración Pública.

La nueva etapa de la fiscalización superior en México tiene su expresión más reciente en 1995, con una iniciativa del Ejecutivo Federal para reformar el sistema de revisión de la Cuenta Pública y fortalecer el órgano técnico encargado de esa revisión, así como con las reformas de 1999 a los artículos 74 y 79 de la Constitución, las que sentaron las bases para que el Congreso de la Unión expidiera una Ley que regulara la organización de una nueva entidad superior de fiscalización y las demás leyes que normaran la gestión, el control y la evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales. La creación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y la promulgación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que entró en vigor el 30 de diciembre de 2000, constituyen las fortalezas de una estrategia renovada en la que se buscó vigorizar las facultades de supervisión y control del Legislativo para avanzar en la instrumentación de la Reforma del Estado, bajo el principio de la rendición de cuentas acerca del uso eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos. Ciertamente, debe reconocerse que la reformas constitucionales de 1999 promovieron cambios fundamentales en la estrategia de fiscalización superior, pues se brindó autonomía al órgano responsable para decidir sobre su organización interna y sobre los enfoques técnicos y operativos que llevaría a cabo para apoyar a la Cámara de Diputados en su facultad exclusiva de revisar la Cuenta Pública. Asimismo, las reformas permitieron ampliar la labor de análisis de información sobre la Cuenta Pública; intervenir en la fiscalización de recursos federales en manos de entidades federativas y municipios, y aumentar sus facultades para sancionar directamente a los infractores. Consecuente con el fortalecimiento de la entidad de fiscalización superior, se creó la Unidad de Evaluación y Control, como un órgano técnico de la Comisión de Vigilancia, encargado de verificar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de la Auditoría Superior de la Federación. Sin duda, son notables

los esfuerzos recientes que el Poder Legislativo ha emprendido para fortalecer las tareas de la fiscalización superior y su evaluación y control, traducidos fundamentalmente en la definición de un nuevo andamiaje jurídico y la puesta en marcha de sus instituciones. No obstante, resulta inobjetable que la renovación del marco jurídico, no ha ido acompañada de un ente de fiscalización consolidado, cuyos retos consideran un proceso de modernización de sus estructuras, sus recursos – incluyendo los humanos– y de una revisión profunda de la filosofía y enfoque de la fiscalización.

2.11.- PLANEACIÓN DE LA AUDITORIA SUPERIOR DE MICHOACAN.

Para enfrentar los retos del siglo XXI, México necesita de instituciones sólidas, capaces de generar en la ciudadanía la confianza para una vida ordenada y productiva. No podemos abandonarnos a la inercia de los hechos. No podemos permitir que la confusión, las omisiones irresponsables o, en el peor de los casos, la corrupción, sean los fenómenos recurrentes de las políticas públicas.

Requerimos de claridad, transparencia y participación ciudadana para acercar las tareas del Gobierno al mexicano común. Para que pueda percibir al Estado y a la autoridad en todos los niveles como aliados en su quehacer cotidiano. Para ello, el control constitucional del Poder Legislativo y las facultades de fiscalización del H. Congreso del Estado han de traducir las demandas sociales en políticas permanentes de colaboración y apoyo, la supervisión y control, y de promoción para hacer de la Administración Pública una esfera de confianza ciudadana.

La Globalización, el desarrollo sustentable y todos los desafíos de los nuevos escenarios nacionales e internacionales, nos exigen la transformación de nuestras instituciones. El Poder Legislativo creó y dotó a la Auditoría Superior de Michoacán de un marco jurídico adecuado para el desarrollo de sus actividades.

La entidad debe ahora asumir con responsabilidad la tarea encomendada.

Tenemos la certeza de que, además de las acciones contenidas como mandato expreso en el marco jurídico de sus actividad, es obligación de la Auditoría Superior de Michoacán convertirse en una entidad promotora de la transparencia, la eficiencia y mejora continua de los servicios públicos, garante para el Poder Legislativo y la sociedad en general, de que los recursos del pueblo son recaudados, administrados y aplicados; de que el Estado cuenta con la capacidad para verificar cabalmente el cumplimiento pleno de sus responsabilidades en materia de seguridad, salud, educación, trabajo, vivienda, derechos humanos, medio ambiente, defensa de la soberanía y todos los aspectos que la sociedad le ha confiado.

2.11.1.- MANDATO

La Auditoría Superior de Michoacán en su carácter de entidad de fiscalización superior fue creada para apoyar al H. Congreso del Estado de Michoacán en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales relativas a la revisión de la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal y Ayuntamientos, con objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si ésta se ajustó a los lineamientos señalados por el presupuesto y constatar la consecución de los objetivos y las metas contenidas en los programas de gobierno.

2.11.2.- VISIÓN

Concebimos a la Auditoría Superior de Michoacán, como un órgano fiscalizador profesional, técnico, confiable, prestigiado, y con credibilidad en la sociedad, que garantice el manejo racional, eficiente, transparente y honesto de los recursos públicos.

2.11.3.- MISIÓN

Nuestro compromiso consiste en fiscalizar a las entidades públicas con estricto apego a derecho, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, comportamiento ético, calidad y espíritu de servicio; utilizando la tecnología y metodología de vanguardia, con el propósito de dar respuesta a los legítimos intereses de la sociedad en materia de rendición de cuentas y fiscalización de los recursos públicos.

2.11.4.- OBJETIVOS

- Efectuar la revisión de la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal y Ayuntamientos con objetividad, imparcialidad y oportunidad para merecer la confianza y credibilidad del H. Congreso del Estado y de la sociedad.
- Fomentar gestiones públicas responsables, orientadas a la obtención de los resultados y la satisfacción de las necesidades de la población.
- Apoyar al H. Congreso del Estado y al Gobierno en la solución de problemas estructurales y en la identificación de oportunidades para mejorar el desempeño de las instituciones públicas.
- Consolidar la transición de la entidad de Fiscalización Superior de Michoacán, maximizar el valor de sus servicios al H. Congreso del Estado y convertirla en una institución modelo, como parte de un plan estratégico realizar la certificación de auditoría.

2.11.5.- PRINCIPIOS RECTORES

En el cumplimiento de sus atribuciones y desempeño de sus funciones, la Auditoría Superior del Michoacán se debe regir por principios sólidamente sustentados en criterios de profesionalismo, objetividad, imparcialidad, honestidad, confiabilidad, responsabilidad e integridad.

Como respuesta al reto futuro, se requiere que la Auditoría Superior de Michoacán sea más proactiva que reactiva, que con plena observancia de las disposiciones jurídicas que le son aplicables, marque senderos, señale caminos, establezca pautas, para que los tres Poderes del Estado y los entes públicos marchen hacia la modernización administrativa, logrando con ello la eliminación gradual de las áreas generadoras de corrupción, privilegiando la economía, la eficiencia y la eficacia en el manejo de los recursos públicos.

CAPÍTULO III. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN

3. ANTECEDENTES.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo en su numeral 117 señala que “...Los presidentes municipales, síndicos y regidores de los ayuntamientos serán electos simultáneamente en su totalidad, cada tres años...”. Durante el régimen de gobierno se pone a prueba su capacidad administrativa en la función pública, de responder acertadamente con eficiencia, honradez y eficacia las exigencias que le demanda a la sociedad.

La falta de perfiles de los servidores públicos municipales, para desempeñar sus funciones, reflejan una tácita inexperiencia sobre la elaboración del Programa de Desarrollo Municipal, Programas Operativos Anuales, Presupuestos de Ingresos y Egresos, lo que no permite que un buen manejo y control de los valores, así como los fondos públicos, por desconocer y no aplicar disciplinas adecuadas especialmente en las finanzas, para que éstas se mantengan saneadas.

Como resultante de lo anterior, uno de los problemas más frecuentes a que se enfrenta la autoridad municipal es la morosidad de los contribuyentes que no cumplen con el pago de sus obligaciones fiscales, lo que se va traduciendo en rezagos y detrimento económico al erario público.

Debido a lo anterior, se elabora el presente trabajo de investigación, con la finalidad de regular de una manera más eficiente el Procedimiento Administrativo de Ejecución, otorgando facultades ejecutoras a las oficinas recaudadoras de rentas de los municipios, pretendiendo se restituyan los importes de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, respetando y observando los principios de legalidad y seguridad jurídica a que Constitucionalmente tiene derecho todo ciudadano.

La Auditoria Superior de Michoacán como Órgano Fiscalizador del Honorable Congreso del Estado, en cumplimiento a sus principios fundamentales de legalidad, celeridad, eficiencia, eficacia, calidad en el servicio, vigilancia, fiscalización técnica oportuna y estricta de los recursos públicos, los que constituyen la esencia más

importante de dicha institución y nos da la pauta para la elaboración del presente trabajo.

La finalidad de esta investigación, es que se eficiente el Procedimiento Administrativo de Ejecución, toda vez que a la fecha, dicho procedimiento no se culmina, al quedar sin ejecución la cantidad que se determina en sentencia definitiva como de resarcimiento a favor del erario público municipal, ello a fin de que en vez de que lo realice la Autoridad Fiscal Municipal, se le reconozca facultad a los Jefes de las Oficinas Recaudadoras de Rentas en sus respectivas Jurisdicciones del Estado de Michoacán, a efecto de que actúe como autoridad fiscal municipal y sea ella también quien cumplimente y ejecute las resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de Michoacán, respecto de las sanciones de restitución que se le imponen a los servidores públicos por la falta de comprobación de las cantidades determinadas dentro de la fiscalización y que son elevadas a la categoría de crédito fiscal en términos de lo establecido por el artículo 38 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán y, una vez instaurado el procedimiento administrativo de responsabilidades no fueron acreditados por los observados dentro de la causa, lo anterior por el incumplimiento a sus obligaciones como tales, fundado ello en el artículo 49 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, facultad otorgada a la Auditoría Superior de Michoacán en el artículo 34 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán, a fin de que con esto se constituya como autoridad fiscalizadora que es, a fin de que tenga certeza de la conclusión de las etapas procesales, respetando y observando los principios de legalidad y seguridad jurídica a que Constitucionalmente tiene derecho todo ciudadano.

Su aplicación permitirá mayor recuperación de recursos a favor del erario público y alcanzar por medio de la eficiencia un mayor y mejor control de los mismos, toda vez que las acciones que se han llevado a cabo por parte de los Municipios y del Gobierno del Estado reflejan un perjuicio a la hacienda pública, toda vez que las acciones de resarcimiento nunca las realizan las autoridades fiscales municipales y en pocos casos a la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado.

El Procedimiento Administrativo de Ejecución, es el instrumento jurídico a través del cual, la autoridad fiscal municipal exige el cumplimiento forzoso de las obligaciones de pago a cargo de los servidores o ex servidores públicos.

En efecto, la persona obligada al pago de un crédito determinado se le concederá un plazo conforme lo establece el Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán, que permita efectuar su pago o garantice el interés fiscal del mismo; en caso contrario, se posibilita a las autoridades a efectuar el cobro forzosamente en contra del deudor del mismo.

3.1. LA FUNCIÓN DE EJECUCIÓN COACTIVA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.

Cuando la autoridad municipal ejerce sus funciones tributarias, de inmediato surge la necesidad de administrarlos; esto es, adoptar las bases convenientes y adecuadas para percibir sus ingresos.

La obligación es la principal característica de la relación jurídica entre el fisco y el contribuyente. Sin embargo, existen diversas circunstancias que originan un bajo nivel de cumplimiento voluntario, entre los cuales surgen:

- Falta de conciencia tributaria;
- Desconocimiento de las obligaciones;
- Complejidad de los sistemas impositivos;
- Poca confianza en la administración pública;
- Falta de organización administrativa eficiente; y
- Sistema sancionatorio inadecuado.

El sistema operativo del régimen tributario municipal comprende cómo sus funciones:

3.1.1. RECAUDACIÓN.

Basado en el conocimiento de las obligaciones del contribuyente, cuando se cumple cabal y oportunamente.

3.1.2. FISCALIZACIÓN.

Es la verificación y control del cumplimiento de las obligaciones del contribuyente.

3.1.3. EJECUCIÓN.

Son las medidas administrativas necesarias para el cobro coactivo de la deuda tributaria, en caso de no cumplir espontáneamente a la obligación sustantiva.

Se propuso en un inicio hacer del conocimiento de la autoridad fiscal municipal de los principales términos jurídicos fiscales, para la instauración y aplicación del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades como lineamientos normativos y observancia con bases legales, de aplicación irrestricta, para resarcir a la Hacienda Pública Municipal el monto de los daños causados al patrimonio municipal. Ahora bien, como ya quedará plenamente demostrado, éste no ha servido de nada, al evidenciarse que las autoridades fiscales municipales no ejecutan las resoluciones que son emitidas por la Auditoría Superior de Michoacán, **es por ello que me veo en la inminente necesidad de proponer que la ejecución de las resoluciones en cuanto a las cantidades no comprobadas dentro del procedimiento administrativo de responsabilidades y que se ordenan como de resarcimiento para que sean enteradas a la hacienda pública municipal por los servidores públicos en funciones dentro del ejercicio fiscal auditado o en su caso dentro de la administración municipal, sean realizadas por los Jefes de las Oficinas Recaudadores de Rentas en sus respectivas jurisdicciones dentro del Estado de Michoacán, toda vez que si bien es cierto ésta se encuentra establecida como Autoridad Fiscal Estatal, se propone sea reconocida y se le dote de competencia para que como Autoridad Fiscal Municipal pueda ejecutar dentro de los municipios el Procedimiento Administrativo de Ejecución que la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán prevé.**

Se ha visto reflejado que al ser la Auditoría Superior de Michoacán quien ordena su ejecución ésta si la cumplen y enteran al Fondo de Fortalecimiento, quedando a todas luces evidenciado que es la Hacienda Pública Municipal y/o Estatal la que se ve vulnerada por la falta de cumplimiento, al nunca tenerse evidencia de que las

autoridades fiscales ejecuten y mucho menos enteren a la Hacienda Pública Municipal, las sanciones de tipo económico que no comprobaron dentro del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades.

3.2. CONCEPTOS LEGALES.

3.2.1. AUTORIDAD FISCAL MUNICIPAL

Es la facultad potestativa que le concede el artículo 26 del Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán a servidores públicos para que en el ejercicio de sus funciones ejecuten las leyes y decretos fiscales municipales que expida el congreso del Estado y proveer en la esfera administrativa su exacta observancia.

3.2.2. CONTRIBUCIÓN

Es la obligación de toda persona física o moral en cumplimiento a las disposiciones fiscales debe realizar aportación económica para satisfacer la atención de los servicios públicos.

3.2.3. INGRESOS

Son los ingresos públicos en dinero que el municipio y los demás entes públicos perciben por concepto de impuestos, derechos, contribuciones especiales, aportaciones de mejoras, productos, aprovechamientos y participaciones.

3.2.4. HACIENDA PÚBLICA

Es el ente público municipal que percibirá en cada ejercicio fiscal para cubrir el gasto público y demás obligaciones a su cargo conforme a sus ingresos. Es el acervo económico manejado por la dependencia oficial conocida con el nombre de Tesorería.

3.2.5. OBLIGACIÓN

Tratándose de impuestos, la obligación fiscal nace en el momento en que se realiza el hecho jurídico previsto por la Ley cómo su presupuesto, que siempre es un acto o hecho de un particular. En cuanto a los derechos, la obligación fiscal nace en el momento en que la autoridad efectivamente presta el servicio administrativo al particular. En la contribución especial, la obligación fiscal nace en el momento en el

que el Estado pone en servicio la obra pública de interés general, pero que beneficia particularmente a un determinado sector, o bien, en el momento en que presta el servicio público de interés general, del cual algún particular obtiene una especial ventaja.

3.2.6. CRÉDITO FISCAL

Es el derecho que tiene el municipio a exigir el pago de una prestación, en dinero o en especie, derivado de la ley y como consecuencia de su soberanía. Es la obligación de la misma naturaleza, determinable en cantidad líquida y que debe pagarse en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas.

3.2.7. DEUDOR FISCAL

Es la persona física o moral obligado a cubrir el pago de una deuda derivada del incumplimiento de obligaciones fiscales no satisfechas.

3.2.8. MULTA

Sanción de carácter pecuniario consistente en el pago de determinada cantidad de dinero.

3.2.9. PRESCRIPCIÓN

el Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán, instituye la prescripción positiva a favor del fisco, al permitir la adquisición de la propiedad de cantidades pagadas indebidamente a su favor, cuando dispone en su numeral 21 último párrafo: "...La obligación de devolver prescribe en los mismos términos y condiciones que el crédito fiscal...". Establece con respecto a los pagos indebidos (prescripción negativa): el artículo antes señalado "...La obligación de devolver prescribe en los mismos términos y condiciones que el crédito fiscal...". La prescripción es la extinción del derecho de crédito por el transcurso de un tiempo determinado. El Derecho Fiscal admite a la prescripción como una de las formas en que se extingue tanto la obligación fiscal como la obligación del fisco a devolver cantidades que le fueron pagadas indebidamente, lo que hemos llamado obligación fiscal inversa, por lo tanto, la prescripción puede operar tanto a favor del Estado, como a favor de los

contribuyentes y en contra del Estado, como a favor de éste y en contra de aquellos.

3.2.10. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN

Cuando no se pague un crédito fiscal a favor del erario municipal, dentro de los plazos que para el efecto señalen las disposiciones correspondientes ejerce su potestad económico-coactiva, debiendo entenderse como la facultad de exigir a los servidores o ex servidores públicos el cumplimiento forzado de sus obligaciones fiscales y, en su caso para hacer efectivos los créditos fiscales exigibles; sin necesidad de que intervenga el Poder Judicial u otra autoridad jurisdiccional para hacer valedero el derecho.

El actuar de la autoridad administrativa municipal a través de un procedimiento, es válido cuando se cumpla con las formalidades esenciales de todo procedimiento y cuando en la aplicación del mismo la autoridad deba conceder el derecho de audiencia y defensa como garantía constitucional.

El Procedimiento Administrativo de Ejecución es el instrumento jurídico a través del cual, el estado exige el cumplimiento forzoso de las obligaciones de pago a cargo de los contribuyentes.

En efecto, la persona obligada al pago de un crédito determinado tendrá un plazo de cuarenta y cinco días para que efectúe su entero o garantice el interés fiscal del mismo; en caso contrario, se posibilita a las autoridades a efectuar el cobro forzosamente en contra del deudor del mismo.

3.2.11. NOTIFICACIÓN

El acto legal mediante el cual, de acuerdo con las formalidades preestablecidas, se hace saber una resolución administrativa al contribuyente la existencia de un crédito u obligación fiscal a su cargo y se le requiere para que cumpla un acto procesal.

3.2.12. REQUERIMIENTO DE PAGO Y EMBARGO

El medio a utilizar por las autoridades fiscales, para hacer efectivo un crédito fiscal exigible y el importe de sus accesorios legales, requerirán el pago al deudor y en

supuesto de no hacerlo se procederá al requerimiento del pago o en su caso al embargo de bienes suficientes que cubran el crédito fiscal y sus accesorios.

3.2.13. EMBARGO

Es la afectación decretada por la autoridad fiscal municipal, sobre un bien o conjunto de bienes de propiedad privada, derivado de la falta de pago de un crédito fiscal en el momento en que el deudor es requerido por el ejecutor de Tesorería, da lugar a que en el acto se lleve a efecto el aseguramiento de bienes del omiso, en cantidad suficiente para garantizar la suerte principal y sus accesorios, e impedir que pueda disponer de ellos. Este aseguramiento es el embargo, y para que proceda se requiere la existencia de un crédito, definitivo y exigible, y la orden para realizar esta diligencia será notificada personalmente, con las formalidades que el CÓDIGO FISCAL MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN contempla para este tipo de notificaciones.

3.2.14. REMATE

Es el conjunto de actos jurídicos que permiten a la autoridad fiscal realizar ventas forzadas de bienes embargados, para satisfacer una obligación no cumplida por los contribuyentes morosos.

3.2.15. ALMONEDA

Representa y constituye la venta pública, realizada con la intervención y por orden de la autoridad fiscal municipal sobre bienes muebles; no obstante lo anterior, se usa como sinónimo de subasta, y comprende también la venta de los inmuebles.

3.2.16. PUJA

Es la acción de los postores mediante la cual aumentan el precio de su postura.

3.2.17. DEPOSITARIO

Es la persona que recibe por orden judicial y mediante procedimientos judiciales, una cosa para su guarda y conservación, y también a una persona para su debida custodia. El depositario judicial desempeña una función pública que consiste en conservar y cuidar de la cosa dada en depósito, a fin de proteger los derechos del propietario del bien depositado, y del acreedor embargante. La aceptación del

depósito da lugar a un contrato de derecho público, porque las obligaciones y responsabilidades que contrae el depositario no sólo afectan intereses privados, sino a la función que aquél desempeña.

3.2.18. PERITO VALUADOR

Es aquél que aporta al debate juicios de valoración y de carácter técnico, fundados en el arte o en la ciencia en que se encuentre especializado.

3.2.19. PAGO

Es el principal medio de extinción de la obligación fiscal.

3.2.20. CONDONACIÓN

Eximir en forma total o parcial el pago de contribuciones o accesorios.

3.2.21. REVOCACIÓN

Con las siguientes acepciones: “Anulación, casación, retractación”, y en general a los actos unilaterales emanados de una voluntad que se rectifica.

En materia procesal, el recurso de revocación, solo procede contra los decretos y los autos no apelables, y su objeto es que se rescinda la resolución contenida en el auto o decreto, sea para sustituirla por otra que el recurrente considera legal o para que aquélla quede sin efecto.

CAPÍTULO IV. PROPUESTA PARA LA AUDITORÍA SUPERIOR DE MICHOACÁN, UNIDAD GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS, DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDADES

El órgano fiscalizador dentro de su competencia tiene a su alcance para resguardo del gasto público, instrumentos tales como el procedimiento administrativo de responsabilidades, a efecto de garantizar el manejo, custodia y aplicación de los fondos y valores públicos en la administración pública, garantía que tiene la sociedad; de la misma manera se le concede el beneficio del recurso de revocación a todo servidor público que tenga duda de los actos derivados de responsabilidades ante este órgano fiscalizador.

4.1. CRONOLOGÍA

En diversos decretos legislativos de 1825 hasta 1875 hacen referencia a la obligatoriedad del otorgamiento de fianzas para garantizar el manejo de fondos públicos, por el hecho de que en las Constituciones del Estado de los años 1825 y 1858 no se tomó en consideración dicha regulación.

- En la Constitución de 1918 se incluye el artículo 136 que señala el otorgamiento de fianzas por los empleados que manejen fondos públicos.
- En el mes de noviembre de 1867 fue creada la Contaduría General de Glosa.
- En septiembre de 1871 se creó una comisión permanente del Congreso denominada Inspector de la Contaduría General de Glosa.
- En el mes de septiembre de 1920 fue creada la visitaduría especial de Tesorerías Municipales dependientes de la Contaduría General de Glosa.
- En el mes de septiembre de 1932 se creó la Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa.
- En el mes de julio de 1995 se autoriza a las Comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y la Inspector de la Contaduría General de Glosa.
- En el año de 1997 se inició la aplicación del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades, como consecuencia de las irregularidades detectadas a los servidores públicos en la Cuenta Pública, falta de presentación de la Declaración de Situación Patrimonial y Fianza.

- El 27 de marzo de 2003 se abroga la Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa.
- El 1º de abril de 2003 entra en vigor la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán del Estado.
- El 1º de junio de 2004 entra en vigor el reglamento de la Auditoría Superior de Michoacán.

4.2. MARCO CONCEPTUAL

4.2.1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

“Por administración pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista: uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjuntos de órganos. Con frecuencia, suele identificarse a la función administrativa, como la actividad de presentación de servicios públicos tendientes a satisfacer necesidades de la colectividad.”¹⁶

4.2.2. FUNCIONARIOS PÚBLICOS.

“(funcionarios, de función, del latín *funtio-onis*, sustantivo que se entiende como acción y ejercicio de un empleo, facultad u oficio, entre otras acepciones). Funcionario es la persona que desempeña un empleo de cierta categoría e importancia. Funcionarios públicos son aquellos individuos que, encuadrados en determinada jerarquía, prestan sus servicios dentro de la administración pública, en actividades propias de mando, decisión y representación del órgano que respectivamente encabezan.”¹⁷

En el Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que “Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los

¹⁶ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Diccionario de Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México 2003. pág. 11.

¹⁷ *Ídem*. pág. 154.

miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”¹⁸ .

En el mismo sentido el artículo 104 de la Constitución Política del Estado de Michoacán establece “Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, tanto estatales como municipales, a los miembros del Poder Judicial, a los funcionarios del Tribunal Electoral del Estado, a los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o municipal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”¹⁹

Tomando en consideración los elementos que se manejan en las concepciones anteriores, se puede precisar que el funcionario público es la persona que desempeña una actividad dentro de la administración pública en diferentes ámbitos tanto estatal como municipal, como resultado de elección popular y como integrante de las instituciones del Estado, independientemente del rango jerárquico que ostente, porque tienen la misión de servir a la sociedad y sus funciones van encaminadas a lograr el bien común, por lo tanto todo acto que afecte a las personas o al patrimonio público ya sea por consentimiento o negligencia es sancionado de acuerdo a la legislación que corresponda.

4.2.3. FISCALIZAR.

“Criticar y traer a juicio las acciones u obras de otros.”²⁰

¹⁸ RABASA, Emilio O. y Gloria, CABALLERO. *Mexicano ésta es tu Constitución*. Editorial Porrúa. México 1995. pág. 299

¹⁹ Constitución Política del Estado de Michoacán.

²⁰ *Diccionario Jurídico 2000. Software.*

4.2.4. FISCALIZACIÓN.

Es la actividad que realiza la Auditoría Superior del Estado de Michoacán como Órgano técnico de H. Congreso del estado para regular la obtención, el manejo y la aplicación de los fondos y valores públicos que utilizan las diversas entidades de la administración pública para el desarrollo de sus actividades y la obtención del bien común, con base a las facultades que le otorga expresamente la Constitución Política del Estado de Michoacán, y su reglamentación correspondiente en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán, siendo por mandato constitucional la de fiscalizar a las entidades de la administración pública estatal.

4.2.5. ACCIÓN Y OMISIÓN.

“La responsabilidad patrimonial del funcionario, indirecta o subsidiaria del Estado, debe provenir de una actividad humana, bien sea por acción u omisión. La primera implica hacer algo que llega a producir el daño. En materia de responsabilidad, la acción se produce por actos o hechos ilícitos al hacer lo contrario a lo que la obligación jurídica determina o establece; en cambio, la omisión es un no hacer, que de igual manera es causa del daño producido; implica abstenerse de obrar tal y como lo establece la norma que regula el debido ejercicio de la función pública.”²¹

4.2.6. RESPONSABILIDADES.

“Obligación de responder de los actos u omisiones de su proceder en la administración pública.”²²

4.2.7. RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

“El ordenamiento jurídico mexicano establece un régimen de responsabilidad para los servidores públicos constituido en cuatro diferentes ámbitos del derecho: constitucional, administrativo, penal y civil. La existencia de este régimen de responsabilidad tan amplio implica que necesariamente cuando existan acciones concurrentes y, por tanto, la aplicación de diferentes sanciones, los procedimientos

²¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Manuel, LUCERO ESPINOSA. *Compendio de Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México 2001. pág. 246.

²² *Diccionario Jurídico 2000. Software.*

respectivos se desarrollen de manera autónoma e independiente según la naturaleza de la acción que se deduzca, y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades, turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas.”²³

4.2.8. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

“Es aquella en la que incurre un servidor público por realizar actos u omisiones que afecten la honradez, legalidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.”²⁴

4.2.9. SUJETOS DE RESPONSABILIDAD.

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán en su artículo 2º precisa “Son sujetos de esta Ley, los representantes de elección popular, tanto estatales como municipales, los servidores públicos que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Estatal o Municipal, en el Poder Legislativo y en el Poder Judicial y quienes manejen o apliquen recursos económicos estatales o municipales.”²⁵

4.2.10. AUTORIDAD FISCALIZADORA.

En lo relativo a la autoridad facultada para fincar las responsabilidades y determinar sanciones administrativas a los funcionarios públicos por los actos u omisiones que causen perjuicio a la sociedad en el ejercicio de sus funciones, el artículo 134 de la Constitución del Estado especifica que “La Auditoría Superior de Michoacán tendrá a su cargo: VI. Investigar los actos u omisiones que pudieran implicar irregularidades o conductas ilícitas en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos públicos, y efectuar visitas domiciliarias para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones.”²⁶

²³ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *op. cit.* pág. 236.

²⁴ *Ibídem.* pág. 240.

²⁵ *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán. Software 2005.*

²⁶ *Constitución Política del Estado de Michoacán. op. cit.* págs. 34 y 35.

4.2.11. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y PROCESO ADMINISTRATIVO.

“La función administrativa también se realiza a través de un procedimiento que debe seguir la administración como garantía de legalidad de sus acciones entre si y frente a los administrados. Claramente se ve la diferencia que existe entre el procedimiento administrativo y el proceso administrativo. El primero es el cauce legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa, en cambio el segundo es la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante los tribunales a fin de resolver una controversia administrativa, es decir, un conjunto originado por un acto o una resolución administrativa que se reputa ilegal.”²⁷

4.2.12. RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA.

“Es el acto de autoridad administrativa que define o da certeza a una situación legal administrativa. Las primeras son las que requieren de otra u otras intervenciones administrativas para producir efectos legales y las segundas las producen por sí sin necesidad de otro acto de autoridad. La legitimación de la resolución como acto administrativo comparte de éste la presunción de legitimidad, es decir la resolución de autoridad administrativa, tiene per se legalidad, se parte del principio que es legal salvo prueba en contrario. En otras palabras, el que dude de la legalidad de una resolución de autoridad administrativa tiene que acreditar que carece de ella.”²⁸

Esta presunción de legalidad debe ser motivada y fundada siempre al caso concreto respetando las garantías debidas tal y como lo establece la Constitución Política de la República Mexicana en su precepto 16.

4.2.13. SANCIÓN ADMINISTRATIVA.

“Es el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa. Presupone la existencia de un acto ilícito, que es la oposición o infracción de un ordenamiento jurídico administrativo. El daño que se causa por la infracción o ilícito administrativo, a la administración, a la colectividad, a los

²⁷ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *op. cit.* pág. 215.

²⁸ *Ídem.* pág. 235.

individuos al interés general tutelado por la ley, tiene como consecuencia jurídica el castigo consistente en la sanción administrativa.

La naturaleza de las sanciones administrativas, cumple en la ley y en la práctica distintos objetivos la sanción administrativa, preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios, tributarios o de castigo”.²⁹

4.2.14. EL RECURSO DE REVOCACIÓN.

“La revocación, al igual que la nulidad, constituye un medio para la extinción de los actos administrativos, la cual es afectada por la administración pública, ya sea por razones de oportunidad, de mérito e interés público, como por razones de ilegalidad.”³⁰

La Auditoría Superior de Michoacán tiene como medio de impugnación el recurso de revocación por aquellos actos que de ésta los servidores públicos se sientan agraviados de sus resoluciones tal y como lo precisa el Artículo 41 “Los afectados por los actos o resoluciones definitivos de la Auditoría Superior, podrán interponer el recurso de revocación previsto en esta Ley.”³¹

4.3. MARCO JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES Y COMPETENCIA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE MICHOACÁN

El presente marco se fundamenta en diferentes ordenamientos jurídicos, que son los lineamientos normativos que sustentan la base del procedimiento administrativo de responsabilidades, éstos se presentan en diferentes preceptos constitucionales, así como en diversas legislaciones entre las cuales se mencionan las siguientes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo;
- Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado;

²⁹ Ídem. pág. 248.

³⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Manuel LUCERO ESPINOZA. *op. cit.* pág. 313.

³¹ Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán.

- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán, su reglamento y supletorias; y
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y supletorias.

4.3.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

México en su afán de brindar credibilidad a su sistema político democrático y en virtud a la necesidad de la sociedad de recibir cuentas claras de los servidores públicos, se vio obligado a regular aquellos actos u omisiones de los servidores públicos que en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión abusen de su poder en contra del pueblo, por lo que, en la Carta Magna encontramos el sustento de éstas en el Título Cuarto de las Responsabilidades de los Servidores Públicos en los preceptos siguientes:

Artículo 108. *Que menciona “...Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular”.*

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las Legislaturas locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios”.³² En el mismo sentido este ordenamiento jurídico establece en el artículo 109 que “El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

³² RABASA, Emilio O y Gloria, CABALLERO. *op. cit.* pág. 299.

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan...”³³

Por otra parte el artículo 113 manifiesta “Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

³³ *Ibídem.* pág. 301.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”³⁴

4.3.2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO.

Nuestro Estado teniendo la visión de brindar a la ciudadanía cuentas claras sobre el manejo de recursos públicos por parte de los servidores públicos, establece las bases y los fundamentos para regular las responsabilidades de los funcionarios públicos por los actos u omisiones que afecten el interés general, en su título cuarto, que precisa lo siguiente partiendo de su artículo 104 “Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, tanto estatales como municipales, a los miembros del Poder Judicial, a los funcionarios del Tribunal Electoral del Estado, a los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o municipal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”³⁵

En el mismo contexto el artículo 107 expresa “...El Congreso del Estado expedirá la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidades de conformidad con las siguientes prevenciones:

III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

³⁴ *Ídem. pág. 309.*

³⁵ Constitución Política del Estado de Michoacán. op. cit. pág. 26.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. La Legislación Penal sancionará con el decomiso y con la privación de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan...³⁶

Asimismo en el artículo 110 se precisa “La Ley sobre Responsabilidades de los Servidores Públicos determinará sus obligaciones, a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalan las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, las que deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con la daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 107 pero no podrá exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

La responsabilidad por los delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 109.

La Ley de Responsabilidades señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de

³⁶ *Ibidem.* pág. 27.

los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 107. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.”³⁷

Para la aplicación de las responsabilidades de los actos u omisiones a que alude el Título cuarto de la constitución del Estado, establece como autoridad para ejecutarlas al Órgano Técnico del Congreso del Estado que es la Auditoría Superior de Michoacán, precisado en el artículo 134 lo siguiente “La Auditoría Superior de Michoacán tendrá a su cargo:

VI. Investigar los actos u omisiones que pudieran implicar irregularidades o conductas ilícitas en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos públicos, y efectuar visitas domiciliarias para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones;

VII. Determinar los daños y perjuicios que afecten la Hacienda Pública del Estado y de los municipios o al patrimonio de las entidades públicas estatales y municipales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que correspondan según la ley, así como promover ante otras autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; presentar las denuncias y querellas penales y actuar en estos casos como coadyuvante del Ministerio Público.”³⁸

Los preceptos enunciados establecen para los efectos de las responsabilidades de los servidores públicos, quiénes son servidores dentro de la administración pública tanto estatal como municipal, así como sobre la expedición de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y otras normatividades que regulan la materia enunciada, desde el procedimiento mismo, sus sanciones y sus recursos, así como también a la autoridad facultada en materia de fiscalización o de responsabilidades.

³⁷ *Ídem. pág. 28.*

³⁸ *Ibidem. pág. 28.*

4.3.3. LEY ORGÁNICA Y DE PROCEDIMIENTOS DEL CONGRESO DEL ESTADO.

En este ordenamiento jurídico se establece que el poder Legislativo cuenta con la Auditoría Superior de Michoacán con un órgano técnico y de gestión encargado de la fiscalización de fondos y valores públicos de las diversas entidades en nuestro Estado, por lo que en el artículo 81 precisa “Para el cumplimiento de la función de control y vigilancia que le confiere la Constitución, el Congreso cuenta con un órgano técnico encargado de la revisión de las cuentas públicas, cuyo funcionamiento e integración estará a lo dispuesto en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán.”³⁹

4.3.4. LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE MICHOACÁN DEL ESTADO DE MICHOACÁN.

La Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán es reglamentaria de diversos preceptos de la Constitución de nuestro estado, entre los que se encuentran los artículos 44 fracciones XI, XII, y XV, 133, 134, 135 Y 136, con el objeto de regular la fiscalización de las diversas entidades que manejan fondos y valores públicos, esta legislación establece en el artículo 6 que “La Auditoría, en uso de las facultades y obligaciones que le establezca tanto la Constitución como las demás leyes del Estado, tendrá, entre otras, las atribuciones siguientes:

V. Determinar mediante los procedimientos respectivos que contemple su Reglamento, las responsabilidades derivadas de las irregularidades observadas con motivo de su actuar;

XIII. Determinar en su caso los actos u omisiones que pudieran configurar alguna irregularidad o conducta ilícita en el manejo, custodia y aplicación de fondos y valores de las entidades, precisando la responsabilidad que resulte imputable al servidor público.”⁴⁰

Asimismo se establece expresamente en el artículo 11 que “Son atribuciones del Auditor Superior las siguientes:

³⁹ Ley Orgánica y de Procedimientos del Estado de Michoacán.

⁴⁰ Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán. op. cit. págs. 159 y 160.

XIV. Promover las acciones y la responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución y la Ley de la materia.”⁴¹.

En este orden de ideas en el artículo 34 se establece lo siguiente “La Auditoría Superior, con base en las responsabilidades que resulten y conforme al procedimiento previsto en esta Ley, determinará a los responsables las sanciones correspondientes, a fin de resarcir a las entidades, el monto de los daños y perjuicios cuantificables en dinero que se hubieren causado. Las indemnizaciones establecidas se fincarán independientemente de aquellas que resulten objeto de la aplicación de otras leyes, y de las sanciones pecuniarias correspondientes.”⁴²

En este contexto y del análisis de los preceptos expuestos se establecen las atribuciones de la Auditoría Superior de Michoacán en lo relativo al procedimiento de responsabilidades para determinar las sanciones a los responsables, así como también las relativas al Auditor Superior.

4.3.5. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO.

En esta legislación se presenta la regulación en materia de administración pública para determinar las responsabilidades y sanciones en que incurran los servidores públicos por las acciones u omisiones que afecten el interés general, estableciendo las autoridades competentes en dicha materia, así como el procedimiento a seguir, y los sujetos como partes integrantes de la administración pública, por lo que en el artículo 1 precisa “...Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política del Estado de Michoacán en materia de:

III. Las responsabilidades y sanciones en el servicio público;

IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones...”⁴³

⁴¹ *Ibídem. pág.161*

⁴² *Ídem. pág.167.*

⁴³ *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán. Software. 2005.*

Por lo que en su artículo 2 establece "...Son sujetos de esta Ley, los representantes de elección popular, tanto estatales como municipales, los servidores públicos que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Estatal o Municipal, en el Poder Legislativo y en el Poder Judicial y quienes manejen o apliquen recursos económicos estatales o municipales."⁴⁴

En este mismo sentido se expresa en el artículo 3 que "Son autoridades competentes para aplicar la presente Ley:

III. La Contaduría General de Glosa..."⁴⁵.

4.4. SUJETOS DE RESPONSABILIDAD.

En la Constitución del Estado de Michoacán en su artículo 104 y en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el artículo 2 se hace referencia los sujetos de responsabilidad son los servidores públicos y empleados que están al servicio de éste, en el ejercicio de un empleo, cargo u comisión, por las acciones u omisiones que afecten el interés general.

4.4.1. SUJETOS DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO.

- Poder Ejecutivo;
- Poder Legislativo;
- Poder Judicial;
- Entidades Paraestatales;
- Entidades Descentralizadas;
- Organismos Autónomos;
- Entidades creadas por ley o decreto del poder legislativo y ejecutivo;
- Asociaciones; y
- Particulares que manejen fondos y valores públicos.

⁴⁴ *Ibidem.* pág.43

⁴⁵ *Ídem*

4.4.2. SUJETOS DE RESPONSABILIDAD DEL MUNICIPIO

- Ayuntamiento (presidente, síndico y regidores);
- Presidente;
- Síndico;
- Regidores:
- Tesorero;
- Contralor municipal;

Directores y jefes de departamento o su equivalente, tales como:

- Director del DIF;
- Director de Urbanismo y de Obras Públicas;
- Director de OOAPAS;
- Director de Seguridad Pública;
- Director de Policía;
- Director del Rastro;
- Director de Mercados;
- Director de Limpia;
- Secretario Municipal;
- Oficial Mayor.
- Entidades descentralizadas municipales;
- Organismos autónomos municipales;
- Entidades creadas por ley o decreto del poder legislativo y ejecutivo municipal
- Asociaciones; y
- Particulares que manejen fondos y valores públicos municipales.

4.5. DE LOS ACTOS U OMISIONES EN QUE INCURREN LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO.

Los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones tienen la obligación de realizar y conducir sus actividades apegados a las disposiciones contempladas en las leyes que regulan la administración pública, las cuales disponen la satisfacción de las necesidades de la sociedad y no el beneficio particular, por el hecho de su condición de funcionario público, por lo tanto si sus acciones llevadas a cabo omiten

tales ordenamientos incurren en responsabilidad la que puede ser política, administrativa, civil o penal, por lo que para tal efecto la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán contempla las responsabilidades en que éstos pueden incurrir en el precepto 33 que a la letra dice "...Para los efectos de esta Ley, incurren en responsabilidad:

I. Los servidores públicos y los particulares, por actos u omisiones que causen daño o perjuicio contra las entidades;

II. Los servidores públicos de las entidades que no rindan sus informes en tiempo y forma que tiendan a solventar los pliegos de observaciones formulados y remitidos por la Auditoría Superior;

III. Los servidores públicos que intencionalmente o por imprudencia, incumplan o no observen las disposiciones jurídicas vigentes en el Estado, en relación con la materia de ingreso, gasto público, de obra pública, de adquisiciones, enajenaciones, patrimonio o de otras materias relacionadas con aspectos presupuestales de justificación del gasto;

IV. Los servidores públicos y particulares que impidan u obstaculicen de cualquier forma, las funciones de fiscalización, control, vigilancia y evaluación, a cargo de la Auditoría Superior, o incumplan con alguna obligación derivada de la presente Ley;

V. Los servidores públicos y particulares que no observen las normas administrativas, procedimientos, métodos y sistemas en materia de contabilidad y auditoría gubernamental, así como lo relativo a archivo contable, establecidas por las autoridades competentes de las entidades, en uso de su facultad reglamentaria; y,

VI. Los servidores públicos de la Auditoría Superior, que con motivo de la revisión y fiscalización superior de las entidades, no formulen íntegramente u omitan las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten o reciban directa o por interpósita persona bienes, servicios o dinero;

Para efectos de investigaciones y sanciones de esta Ley, se consideran responsables a los servidores públicos que en el ejercicio de su cargo, directamente o por influencia, incidan o cometan una falta conforme a esta Ley...”⁴⁶

Por otra parte la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán contempla las acciones que el servidor público debe realizar en el ejercicio de sus funciones con el objeto de la satisfacción del bien común, por lo tanto si sus acción se desvían de lo que dispone este precepto, incurre en diversas responsabilidad por la inobservancia de ellos, por lo que el artículo 44 respecto a estas cuestiones precisa que “...Los servidores públicos tendrán las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia que deben de observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar a que se les apliquen las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que incurran y sin perjuicio de sus derechos laborales previstos en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios:

I. Cumplir con diligencia el servicio que les sea encomendado y abstenerse de actos u omisiones que causen la suspensión o deficiencia de dichos servicios o que impliquen abuso o ejercicio indebido en su empleo, cargo o comisión;

II. Formular y ejecutar de acuerdo con las leyes de la materia, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia y cumplir con lo que establece la legislación vigente en materia de manejo de fondos y recursos públicos;

III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión de acuerdo con las facultades que le sean atribuidas y mantener la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que estén afectos;

IV. Custodiar y cuidar los documentos e informes que en razón de su empleo, cargo o comisión, conserve o estén a su cuidado o a los cuales tenga acceso, evitando el uso indebido, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización de los mismos;

⁴⁶ Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán.

V. Observar buena conducta durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con que tenga relación con motivo del desempeño del cargo;

VI. Observar en la dirección del personal a su cargo, las debidas reglas de trato y abstenerse de incurrir en agravios, insultos, malos tratos o abusos de autoridad;

VII. Observar respeto y subordinación legítima con sus superiores jerárquicos inmediatos y mediatos y cumplir las disposiciones que éstos dicten en ejercicio de sus atribuciones;

VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en que preste sus servicios, el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa en el ejercicio de sus funciones;

X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores, por un periodo mayor del que señale la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios o las condiciones generales de trabajo; así como otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce de sueldo total o parcial y otras percepciones;

XI. Abstenerse de desempeñar otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley prohíba, o que sea incompatible con la función que desempeña;

XII. Abstenerse de autorizar la contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XIII. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pudiere resultar algún beneficio para él, su cónyuge, o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles o para

terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales, o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

XIV. Informar por escrito a su superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenaciones a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí para las personas a que se refiere la fracción XIII y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que impliquen intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión el servidor público;

XVI. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado o el Municipio le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a que se refiere la fracción XIII;

XVII. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o las personas a que se refiere la fracción XIII;

XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad, su declaración de situación patrimonial ante la Contraloría General, en el caso de los servidores públicos adscritos a las dependencias del Poder Ejecutivo, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades y Asociaciones

asimiladas a éstas y Fideicomisos Públicos; a la Oficialía Mayor del Congreso del Estado, cuando se trate de servidores públicos del Poder Legislativo; a la Oficialía Mayor del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, cuando se trate de servidores públicos del Poder Judicial; y a la Contaduría General de Glosa, en los casos de los servidores públicos de los Municipios, en los términos que señala la Ley;

XIX.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones administrativas que reciban de la Contraloría General en el caso de los servidores públicos de la Administración Pública; de la Oficialía Mayor del Supremo Tribunal de Justicia, en el caso de los servidores públicos del Poder Judicial; y de la Oficialía Mayor del Congreso, en el caso de los servidores públicos del Poder Legislativo; de los Ayuntamientos y Presidentes Municipales en el caso de los Municipios, siempre y cuando conforme a la Ley, dependan de los funcionarios citados;

XX. Informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se refieren las fracciones de este artículo y en los términos de las normas que al efecto se expidan;

XXI. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público;

XXII. Las demás que le impongan las leyes, reglamentos y demás disposiciones...⁴⁷

4.6. DEL PROCEDIMIENTO PARA LA DETERMINACIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES.

Cuando del resultado de la auditoría realizada a la entidad fiscalizada resultaren irregularidades en materia de ingresos, gasto público, de obra pública, de adquisiciones, enajenaciones, patrimonio o de otras materias relacionadas con aspectos presupuestales de justificación de gasto, que causen daño o perjuicio al erario público, la Auditoría Superior de Michoacán les otorga a las entidades un periodo de 15 días para efecto de presentar toda la documentación que les fue

⁴⁷ *Ibídem.*

determinada para comprobar y justificar los hechos detectados, tal y como lo establece la ley de Fiscalización del Estado de Michoacán en el **artículo 30** “...Si del ejercicio de las facultades de revisión y fiscalización de las entidades aparecieren irregularidades que determinen la existencia de hechos o conductas que produzcan daños y perjuicios a las mismas, la Auditoría Superior procederá de inmediato a requerirla, para que presente el informe de sus actuaciones acompañada de la documentación suficiente y competente que permita desvirtuar las irregularidades con motivo del ejercicio público...”⁴⁸

Artículo 31 “...Las entidades deberán rendir su informe a la Auditoría Superior, en un plazo no mayor de quince días hábiles contados a partir de la recepción del requerimiento...”⁴⁹

Si de lo anterior los fiscalizados no se presenten o no presentaren la documentación oportuna y pertinente para desvirtuar los hechos detectados, se formulará legalmente los pliegos de observaciones otorgándoles un plazo de 20 días hábiles improrrogables para justificar y solventar los hallazgos, caso contrario, la Auditoría Superior de Michoacán iniciará el procedimiento para el fincamiento de las responsabilidades como lo determina la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán en su **precepto 32** “...La Auditoría Superior, por conducto de su titular o de los Auditores Especiales, formulará legalmente a las entidades, según sea el caso y **agotado** el anterior procedimiento, los pliegos de observaciones derivados de la revisión y fiscalización de las entidades otorgándoles un plazo de veinte días hábiles improrrogables para solventarlas.

Cuando los pliegos de observaciones no sean solventados dentro del término señalado, o bien, la documentación y argumentos presentados no sean suficientes a juicio de la Auditoría Superior para solventar las observaciones, se iniciará el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades...”⁵⁰

⁴⁸ Ley de Fiscalización del Estado de Michoacán.

⁴⁹ *Ibídem.*

⁵⁰ *Idem.*

4.7. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES.

a) Proceso y procedimiento. “Los juristas, de acuerdo con la tendencia más generalizada, han considerado al proceso con un contenido teleológico, en cuanto que constituye el conjunto de actos que tienden a la producción de un acto determinado. En cambio, al procedimiento se le ha considerado con un carácter formal, constitutivo de cada una de las fases o etapas en que se desenvuelve progresivamente el proceso. De esta manera se afirma que tanto el proceso como el procedimiento son formas de actuación de los órganos públicos.”⁵¹

b) Procedimiento Administrativo de Responsabilidades. Regulado y contemplado por el artículo 107 de la Constitución Política del Estado de Michoacán, así mismo por los numerales 36 y 37 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán.

4.7.1.- DE LAS NOTIFICACIONES.

“La notificación que es el procedimiento empleado para llevar un acto del proceso a conocimiento de la contraparte, y que constituye una de las garantías fundamentales del contradictorio, se realiza por lo general por el oficio.”⁵²

La notificación es el medio legal por el cual se da a conocer a las partes o a un tercero el contenido de una resolución emitida por autoridad competente; es un género que comprende diversas especies tales como: La citación, el emplazamiento, el traslado y el conocimiento de una resolución.

Para tal efecto las notificaciones que realiza la Auditoría Superior de Michoacán, se dará aplicación supletoria en términos del artículo 53 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán, las disposiciones contenidas en el Código de Procedimientos Civiles, Código Fiscal del Estado y Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán.

⁵¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Manuel, LUCERO ESPINOSA. op. cit. pág. 227.

⁵² *Derecho Civil. PLANIOL, Marcel y Georges Ripert. Editorial Oxford. México 2002. Volumen 8. pág.*

4.7.2. GENERALIDADES DE LA NOTIFICACIÓN.

Las notificaciones, emplazamientos, citaciones, se verificarán a mas tardar el día siguiente de la fecha en que se dicten los autos que lo motiven.

El Código de Procedimientos Civiles al respecto establece en el artículo 76 que “Las notificaciones, emplazamientos, citaciones y entrega de expedientes se verificarán lo más tarde, el día siguiente al en que se dicten las resoluciones que las prevengan, siempre que el juez no disponga en éstas otra cosa. Se impondrá de plano a los infractores de este artículo una multa que no exceda de diez días de salario mínimo general vigente en el Estado”⁵³.

a). Del domicilio en que debe efectuarse las notificaciones del inicio del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades

1.- Particular.

El que sea registrado en la declaración de situación patrimonial que el servidor público presentó ante el Departamento de Declaraciones Patrimoniales y Fianzas de la Dirección de Responsabilidades de la Unidad Jurídica de la Auditoría Superior de Michoacán.

2.- Oficial.

Las oficinas de la entidad en que se desempeñe sus funciones laborales el servidor público responsable.

Lo anterior aunado a que el servidor público responsable en el momento de desahogar la audiencia de pruebas y alegatos deberá proporcionar domicilio en esta capital, así lo precisa el Código de Procedimientos Civiles en su artículo 78 que dice “Todos los litigantes en el primer escrito que presenten o en la primera diligencia en que intervengan, deben designar casa ubicada en el lugar del juicio para que se les hagan las notificaciones y se practiquen las diligencias que sean necesarias. Igualmente deben designar la casa en que ha de hacerse la primera notificación a la persona o personas contra quienes promuevan.

⁵³ *Código de Procedimientos Civiles del Estado de Michoacán. Software. op. cit.*

Cuando un litigante no cumpla con lo prevenido en la primera parte de este artículo, las notificaciones, aun las que conforme a las reglas generales deban hacerse personalmente, se harán en los términos de los artículos 86 y 87; si faltan a la segunda parte no se hará notificación alguna a la persona o personas contra quienes se promueva, hasta que se subsane la omisión.”⁵⁴

En este contexto el que se considera como domicilio para recibir notificaciones es el que se proporcionó en la audiencia de pruebas y alegatos, a salvedad que el responsable proporcione uno distinto por oficio dentro del expediente, al respecto el Código de Procedimientos Civiles en su artículo 79 dice “Mientras un litigante no haga nueva designación de la casa en que han de hacerse las notificaciones personales, seguirán haciéndose en la que para ello hubiere señalado.”⁵⁵

La notificación del Auto de Inicio del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades se hará en el domicilio registrado en la declaración de situación patrimonial, en términos del artículo 80 en el que precisa “La primera notificación se hará en la casa designada al efecto y en la persona misma del que deba ser notificado, y no encontrándolo el notificador y cerciorado de que el notificado vive en dicha casa y está en la población, le dejará citatorio para hora fija dentro de las veinticuatro horas siguientes, y si no espera, se le hará la notificación por instructivo, en el que se expresará el nombre y apellido del promovente, el tribunal o juez que mande practicar la diligencia, la determinación que se notifique, la fecha y hora en que se deje y el nombre y apellido de la persona que lo reciba.

El instructivo, lo mismo que el citatorio, se entregarán a la esposa, hijos, parientes, domésticos del notificado o a cualquiera otra persona que viva en la casa y si se negaren a recibirlos o ésta se hallare cerrada, el citatorio y el instructivo se fijarán en la forma que previene el artículo 85; de todo lo cual se asentará razón en la diligencia. Si se trata de notificar la demanda, se entregarán además, las copias del

⁵⁴ *Ibídem.*

⁵⁵ *Idem.*

traslado, o en su caso, éstas quedarán en la secretaría a disposición del demandado...»⁵⁶

En este sentido el Código Fiscal del Estado en su artículo 14 precisa que también se considera como domicilio fiscal lo siguientes:

I. El que establezca la ley en el capítulo correspondiente;

II. El manifestado para efectos catastrales; y,

III. A falta de los señalados en las fracciones anteriores, el lugar donde se realice el hecho generador de la obligación fiscal.»⁵⁷

3.- Notificación por Estrados.

Lista de autos y resoluciones que se fijan diariamente fuera de las oficinas del departamento jurídico, al respecto el artículo 88 del Código de Procedimientos Civiles del Estado menciona “Los secretarios del Supremo Tribunal y de los juzgados, fijarán diariamente concluido el acuerdo, en la puerta del despacho de la secretaría de la sala o del juzgado, una lista que consigne los negocios de que se trate, los nombres de los interesados en ellos y una síntesis de las resoluciones dictadas.

Esas listas serán firmadas por los secretarios y coleccionadas, se conservarán por los mismos bajo su responsabilidad, para comprobar que la notificación quedó hecha por medio de lista.»⁵⁸

b) De los notificadores.

Las notificaciones se realizarán por personal del órgano de fiscalización en funciones de éste y que se encuentran adscritos al Departamento de Notificaciones de la Dirección de Responsabilidades de la Unidad Jurídica, para tal efecto encontramos su fundamento en el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Michoacán en el artículo 89 que precisa “Las notificaciones se harán leyendo íntegramente la

⁵⁶ *Ibidem.*

⁵⁷ *Código Fiscal del Estado de Michoacán.*

⁵⁸ *Ley de Procedimientos Civiles del Estado de Michoacán. Software. ob. cit.*

determinación que se notifique y deben firmarla la persona que la hace y la que la recibe; si ésta no supiere o no quisiere firmar, lo hará aquélla, haciéndose constar esta circunstancia. A toda persona se le dará copia simple o certificada de la resolución que se le notifique, si la pidiere y sin necesidad de mandato judicial.”⁵⁹

c) Efectos de la notificación.

Surtirán efectos al día siguiente hábil en que fueron hechas.

CLASIFICACIÓN:

1.- Personal. Ésta se realiza directamente con el responsable mismo que deba ser notificado, asimismo se le proporcionará copia del auto de inicio del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades.

2.- Instructivo. La primera notificación se hará en el domicilio designado al efecto y en la persona misma que deba ser notificado, viva o realice sus funciones en dicho domicilio y se encuentra en la población, le dejará citatorio para hora fija dentro de las 24 horas siguientes, si no espera, se le hará la notificación por instructivo. Además no se dejarán de hacer las notificaciones, aunque el que deba de practicarlas reciba informe de que la persona que ha de ser notificada está ausente del lugar o ha mudado de casa; el que ésta se encuentre cerrada o deshabitada; el que las personas que vivan en ella se nieguen a recibir el instructivo o se rehúsen ocurrir al llamado de que se va a hacer la notificación; pues en todos estos casos, bastara para que las notificaciones se entiendan hechas y surtan efectos legales, el que se fije el instructivo en la puerta de la entrada, haciéndose constar así en el expediente.

3.- Por estrados y por lista. Tratándose de resoluciones, cuando no se haya designando domicilio para oír y recibir notificaciones por conducto del responsable en esta ciudad capital, las mismas le correrán por lista.

4.- Notificaciones por edictos. No sabiéndose en qué punto se encuentra la persona que deba ser notificada o cuando se ignore su habitación o domicilio se le

⁵⁹ *Ibídem.*

citará por edictos, misma que se publicarán tres veces consecutivas en el Periódico Oficial del Estado y en otro de mayor circulación en el estado, fijándose además en los estrados de este órgano técnico, pero si se indica que radica fuera del estado, también se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

De las que encontramos su fundamento jurídico en términos del artículo 53 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán y de forma supletoria en Código de Procedimientos Civiles del Estado de Michoacán, en los siguientes preceptos, artículo 80 ya en referencia anteriormente, que enuncia “Si el funcionario encargado de hacer una notificación recibiere noticia en la casa designada, que la persona que debe ser notificada en ese momento se encuentra accidentalmente fuera de la población en que está ubicada la casa, se hará la notificación mediante instructivo, previo citatorio, dejando en su caso las copias de los traslados y asentando razón de esa diligencia.

En el caso de este artículo, la notificación se tendrá por hecha ocho días después de la fecha en que se entregue o se fije el instructivo.”⁶⁰

Por otra parte el artículo 81 expresa “Cuando la persona que por primera vez deba ser notificada se encontrare o residiere en un punto distinto del lugar del juicio, pero dentro del mismo distrito judicial, se hará la notificación por conducto del juez menor de la municipalidad donde se encuentre o resida, mediante oficio. Si se halla en otro distinto o fuera del Estado o en el extranjero, se librárá exhorto.

No sabiéndose en qué punto se encuentra o cuando se ignore su habitación o domicilio, o cuando se trate de persona incierta, se le citará por edictos que se publicarán tres veces consecutivas en el Periódico oficial del Estado y en otro órgano de mayor circulación de la capital, fijándose además, en la puerta del juzgado o tribunal; pero si se indica que radica fuera del Estado, también se publicarán en el Diario oficial de la Federación.

⁶⁰ *Ídem.*

En el caso del párrafo anterior y en el del artículo 85, las copias del traslado quedarán en la secretaría a disposición del notificado.”⁶¹

En el **artículo 82** se menciona “...Además del caso a que se refiere el artículo 79, se hará la primera notificación en la forma que el citado artículo previene, cuando deba hacerse a terceros extraños al juicio, o cuando por cualquier motivo haya dejado de actuarse dos meses o más, con la sola modificación en el segundo de los casos expresados, de que a los que hubieren comparecido se les hará la notificación como a los que estén presentes en el lugar del juicio; esto es, en la casa o por lista en la puerta del juzgado, según que hubieren o no señalado casa conforme al artículo 77 al ser notificados por primera vez...”⁶²

En el mismo sentido el artículo 83 expresa “...Las notificaciones de los autos en que se mande hacer saber a las partes la llegada de los autos, se dé por contestada la demanda en rebeldía del demandado, en que se mande recibir el juicio a prueba, hacer la primera citación para absolver posiciones, citar para sentencia en lo principal y la de la misma sentencia, se harán en la casa de las partes, si éstas, cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 77 la hubieren designado, pudiendo hacerse en el mismo juzgado, si los interesados ocurrieren antes a él. El empleado o funcionario que deba hacer la notificación, buscará en la casa designada al efecto a la persona que ha de ser notificada y encontrándola, le hará la notificación en su propia persona. Si no la encontrase a la primera búsqueda y sin necesidad de mandamiento judicial, practicará la diligencia por medio de instructivo en los términos del artículo 79, en el que si se trata de notificar la sentencia, se insertará ésta en la parte resolutive. Cuando no se hubiere hecho designación de casa, la notificación se hará por medio de lista...”⁶³

Artículo 84. “...No se dejarán de hacer las notificaciones de que habla el artículo anterior, aunque el que deba practicarse reciba informe de que la persona que ha de ser notificada está ausente del lugar o ha mudado de casa, el que ésta se encuentre cerrada

⁶¹ *Ibíd.*

⁶² Software 2005. *Ibíd.*

⁶³ Software 2005. *Ídem.*

o deshabitada; el que las personas que vivan en ella se nieguen a recibir el instructivo o rehúsen ocurrir al llamado del que va a hacer la notificación, ni cualquier otra dificultad que tienda a embarazar o a impedir la diligencia; pues en todos esos casos y en cualquier otro análogo, bastará para que la notificación se entienda hecha y surta sus efectos legales, el que se fije el instructivo en la puerta de entrada, y si la casa tuviere varias, en cualquiera de ellas, haciéndose constar así en el expediente...”⁶⁴

Artículo 87. *“Los secretarios del Supremo Tribunal y de los juzgados, fijarán diariamente concluido el acuerdo, en la puerta del despacho de la secretaría de la sala o del juzgado, una lista que consigne los negocios de que se trate, los nombres de los interesados en ellos y una síntesis de las resoluciones dictadas. Esas listas serán firmadas por los secretarios y coleccionadas, se conservarán por los mismos bajo su responsabilidad, para comprobar que la notificación quedó hecha por medio de lista.”⁶⁵*

4.7.3. DEL ACTA DE NO LOCALIZACIÓN.

Generalmente los que fueron servidores públicos cambian de domicilio, por lo que al encontrarse constituido el notificador en el que fue proporcionado en la última declaración de situación patrimonial, y constituido el notificador no se encontrara en el domicilio, o encontrase abandonado el mismo, y si los vecinos del lugar proporcionan información de que el referido no vive actualmente en ese lugar y que tampoco es vecino de esa localidad, y que desconozcan su actual residencia así como desconocer si tiene familiares que radiquen en ese lugar, el notificador procederá a levantar el acta circunstanciada en el que indique características del lugar en el que se ubica dicho domicilio, en presencia de los testigos que acrediten que el responsable en cuestión no vive en ese lugar y que ignoran donde viva actualmente.

Posteriormente se constituirá en el lugar que ocupa la presidencia municipal a efecto de que el síndico del lugar, certifique que éste ya no radica en la localidad previa búsqueda en sus archivos de algún otro domicilio en el que pudiera localizarse al responsable o familiares del mismo, en las oficinas de Rentas, OOAPAS y archivos

⁶⁴ *Ibíd.*

⁶⁵ *Software 2005. Ibídem.*

de la misma presidencia municipal, una vez agotado lo anterior el Secretario Municipal expedirá constancia de no vecindad en la localidad, ante la fe del Síndico Municipal, en tal virtud se le correrá traslado por edictos.

En el supuesto de que familiares del responsable en el momento de la diligencia manifiesten que éste falleció, el notificador procederá a levantar certificación al respecto con la persona que lo manifestó bajo protesta de decir verdad y solicitar copia del acta de defunción, asimismo correr traslado a la notificación, a efecto de que persona de confianza se presente ante éste órgano fiscalizador y justifique tales circunstancias, lo que a juicio de la Auditoría Superior de Michoacán se resolverá su situación jurídica.

4.7.4. DEL AUTO DE INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES.

Es el acto por medio del cual se da inicio a la determinación emanada de una autoridad competente que tiene influencia en la prosecución del procedimiento administrativo y en los derechos procesales, mediante el cual se ordena el inicio del proceso, su conocimiento y la decisión del mismo, para tal efecto la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán precisa lo siguiente en el artículo 36 “Una vez fenecido el plazo que señala el artículo 32, se dictará auto de inicio del procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidades y el fincamiento de sanciones, notificando al obligado y Entidad para conocimiento, el cual deberá contener:

- I. Monto de las observaciones de resultados y período auditado;
- II. Nombre y cargo del o los funcionarios observados; y,
- III. Día y hora para la celebración de la audiencia señalada en el artículo siguiente.”⁶⁶

⁶⁶ Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán. op. cit. pág. 167.

GENERALIDADES DEL AUTO DE INICIO

a). Término para decretarlo. Una vez recibidos los pliegos de observaciones de la Auditoría Especial de Auditoría, derivado de la revisión y fiscalización de las entidades, sin que se hayan solventado dentro del término de los quince y veinte días que precisa la ley de la materia en sus artículos 30 y 31 o la certificación de incumplimiento de la presentación en tiempo y forma de los informes trimestrales de la cuenta pública y la anual o en su defecto de la presentación extemporánea, así como de las declaraciones de situación patrimonial y la caución de los servidores públicos que manejan fondos y valores públicos, en términos de los artículos 6, 11, 21, 33 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán, así como lo que establece los preceptos 122 y 136 de la Constitución particular del Estado, se dictará de forma inmediata el auto de inicio del procedimiento administrativo de responsabilidades en el que se les determinen los actos u omisiones en que incurrieron los servidores públicos y aquellos que lo fueron.

b). Documentos que respaldan el auto de inicio.

Para efectos de la notificación del auto de inicio y del traslado correspondiente. De las acciones u omisiones del resultado de auditoría se deberá anexar pliegos de observaciones y copia certificada de los soportes de las mismas; en el supuesto de que se trate de dos o más responsabilidades se entregará la documentación que a cada uno de ellos corresponda, con la finalidad de identificar la presunta responsabilidad. De la falta de presentación de los informes trimestrales de la cuenta pública o presentación extemporánea, al auto de inicio se anexa la certificación de la falta de presentación o presentación extemporánea de los informes trimestrales de la cuenta pública, así como de la anual. De la falta de presentación o presentación extemporánea de las declaraciones de situación patrimonial y fianzas, al auto de inicio se anexa la certificación en que consta la acción u omisión del servidor público.

c). Formalidades del auto de inicio.

- Fundamento y motivación de las atribuciones de la ASM;
- Fundamento y motivación de la acción u omisión que lo origina;
- Fecha en que se decreta;
- Municipio y período revisado;

- Tipo de acción u omisión detectada: Observación u observaciones detectadas del resultado de auditoría, informes trimestrales de la cuenta pública, cuenta pública anual, declaración de situación patrimonial de los obligados y fianzas de quienes manejan fondos públicos: (Falta de presentación o presentación extemporánea);
- Período revisado, tipo de declaración omitida o presentada extemporáneamente, falta de presentación de caución del ejercicio fiscal;
- Monto observado y partida de afectación;
- Asignación de número de expediente;
- Nombre del responsable o responsables;
- Cargo del responsable;
- Domicilio en el que deberá efectuarse la notificación particular, oficial y laboral;
- Fecha y hora para el desahogo de la audiencia;
- Domicilio de la ASM;
- Autoridad (nombre y cargo ante quien se desahoga);
- Apercibimiento para comparecer a la audiencia;
- Nombre y firma del Auditor Superior; e
- Iniciales del Titular de la Unidad Jurídica, Director de Responsabilidades y del que lo elabore.

Es importante que la causa jurídica por la trascendencia que ésta represente, no contenga abreviaturas, enmendaduras, ni raspaduras, además se redactará en forma clara y precisa, las fechas y cantidades con número y letra.

4.7.5. LA AUDIENCIA.

“(Del latín audientia.) Consiste en el acto, por parte de los soberanos o autoridades, de oír a las personas que exponen, reclaman o solicitan alguna cosa.”⁶⁷

En la Constitución mexicana vigente, la garantía de audiencia se encuentra regulada en el precepto 14 en su segundo párrafo que precisa “Nadie podrá ser privado de la

⁶⁷ *DICCIONARIO JURÍDICO 2000. Desarrollo Jurídico Copyright 2000. Todos los Derechos Reservados. DJ2K – 266.*

vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”⁶⁸.

Conforme al precepto constitucional referido se encuentra consagrada la garantía de audiencia y defensa del responsable a efecto de que haga valer sus defensas y excepciones de los actos que se le imputan por autoridad competente.

1.- Generalidades de la audiencia.

La audiencia de pruebas y alegatos deberá celebrarse en una sola actuación. La audiencia de pruebas y alegatos se llevara a cabo con quien se presente a la hora señalada.

2.- Término adicional.

A la audiencia de pruebas y alegatos, será prorrogable bajo conocimiento de justas causas.

La Auditoría Superior de Michoacán en su ley reglamentaria establece en el Artículo **37 en la fracción I** que “...Se citará al presunto o presuntos responsables a una audiencia de pruebas y alegatos en la sede de la Auditoría Superior, haciéndoles saber los hechos motivo que se le imputan y que resulten causa de responsabilidad en los términos de esta Ley o normas expedidas con anterioridad al hecho, señalando día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer los medios de convicción que a su derecho convenga; apercibidos que de no comparecer sin justa causa, se tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas o formular alegatos y como ciertos los hechos imputados salvo prueba en contrario, por lo que se resolverá con los elementos idóneos que obren en el expediente respectivo...”⁶⁹

⁶⁸ RABASA, Emilio O y Gloria, CABALLERO. op. cit. Pág. 63.

⁶⁹ *Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán. op. cit. pág. 167.*

a) Incomparecencia a la audiencia (certificación de rebeldía al responsable).
Inmediatamente después de trascurrida la hora para el desahogo de la audiencia, el responsable del expediente en comento certificará y decretará la correspondiente rebeldía del responsable, dándose por precluido su derecho para ofrecer pruebas y formular alegatos y como ciertos los hechos imputados, salvo prueba en contrario.

En este contexto el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Michoacán precisa en su **artículo 382** que “...Las diligencias de prueba sólo podrán practicarse dentro del término probatorio bajo pena de nulidad y responsabilidad del juez...”⁷⁰

Salvo conocimiento de justas causas al respecto el Código Procesal Civil del Estado refiere en su artículo 383 que “Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior las diligencias de prueba que, pedidas en tiempo legal, no se hayan practicado por causas independientes del interesado, o que provengan de caso fortuito, fuerza mayor o de dolo del colitigante”⁷¹.

Asimismo en su artículo 384 precisa que “En los casos del artículo anterior, el juez si estima fundada la petición concederá al interesado un término supletorio de prueba no mayor de diez días para que rinda las pruebas que haya ofrecido oportunamente en el juicio.”⁷²

Por lo tanto si el servidor público no hiciere valer las justas causas ante la Dirección de Responsabilidades oportunamente, se le tendrá por contestado en sentido afirmativo de los hechos que le fueron imputados así como se decretará la correspondiente certificación de incomparecencia al rebelde.

b) Rebeldía.

“(Del latín *rebellis* de *re* prefijo y *bellum* guerra, acción del que se niega a obedecer la autoridad legítima). Se le define como la desobediencia a una autoridad judicial o incumplimiento del deber procesal de acudir al llamado o emplazamiento realizado

⁷⁰ Código de Procedimientos Civiles del Estado de Michoacán. Software. ob. cit.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² *Ídem*.

por la autoridad judicial. En general se aplica el término únicamente a esta falta de comparecencia, por lo tanto es aplicable al demandado”⁷³.

Cuando los servidores públicos no comparecen a la audiencia se decreta por este órgano técnico incomparecencia y con ello la rebeldía correspondiente así como lo señala el artículo 356 “Si concluido el término del emplazamiento, el demandado no contesta la demanda, se dará por contestada, presumiéndose, salvo prueba en contrario, que son ciertos todos los hechos enumerados en ella”⁷⁴.

c) Designación de representante legal.

Al desahogo de la audiencia de pruebas y alegatos podrá asistir un representante del presunto responsable con poder notarial bastante y suficiente para acreditar su personería y/o un representante de la entidad, uno de contraloría correspondiente al que pertenezcan el o los presuntos responsables en términos del precepto 37 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán, encontrando apoyo supletorio en el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Michoacán en el artículo 39 que precisa “Los interesados y sus representantes legítimos podrán comparecer en juicio por sí o por medio de mandatario con poder bastante.

Por los que no puedan comparecer por sí mismos en juicio, comparecerán sus representantes legítimos, o los que deban suplir su incapacidad. Los ausentes o ignorados serán representados como lo previene el Código Civil.”⁷⁵

Asimismo en el artículo 40 dice al respecto “El tribunal revisará la personalidad de las partes y la personería de sus representantes y mandatarios en cualquier momento del proceso, bajo su responsabilidad.”⁷⁶

d) Del representante común.

Cuando los citados a la audiencia de pruebas y alegatos son varios y éstos entre sí acuerdan designar a uno de ellos a efecto de que sea quien tenga el uso de la voz

⁷³ *Diccionario Jurídico 2000. op. cit.*

⁷⁴ *Código de Procedimientos Civiles del Estado. Software. op. cit.*

⁷⁵ *Código de Procedimientos Civiles del Estado. Software. op. cit.*

⁷⁶ *Ibídem.*

para el ofrecimiento de pruebas y alegatos, por unanimidad será el representante común de ellos, en virtud a que los alegatos y pruebas consisten en las mismas que en último momento de la audiencia todos ratifican el dicho del anterior en todas y cada una de sus partes. En este contexto se precisa lo que establece la legislación civil “...Cuando dos o más personas ejercitan una misma acción u oponen una misma excepción, deben nombrar un procurador judicial que las represente a todas o elegir entre ellas mismas un representante común escogiendo a cualquiera de los interesados. Art. 53 del Código de Procedimientos Civiles⁷⁷...”

Asimismo el **artículo 46 establece** “...Siempre que dos o más personas ejerciten una misma acción u opongan la misma excepción, deberán litigar unidas y bajo una misma representación. A este efecto deberán, dentro de tres días, nombrar un mandatario que los represente a todos con las facultades necesarias para la continuación del juicio, o elegir de entre ellos mismos un representante común. Si no nombraren mandatario ni hicieren elección de representante, o no se pusieren de acuerdo en ella, el juez nombrará representante común escogiendo a alguno de los que hayan sido propuestos; y si nadie lo hubiere sido, a cualquiera de los interesados. El representante común tendrá las mismas facultades que si litigara exclusivamente por su propio derecho, excepto las de transigir o comprometer en árbitros, a menos de que expresamente le fueren también concedidas por los interesados...”⁷⁸

En el caso anterior, mientras no se determine lo contrario y continúe el representante común al frente de los responsables, todas las actuaciones que se le notifiquen tendrán la misma validez para los representados por éste, tal y como lo establece el Código de Procedimientos Civiles del Estado en su **Artículo 48** que dice “...Mientras continúe el mandatario o representante común en su encargo, los emplazamientos, notificaciones y citaciones de todas clases que se le hagan, tendrán la misma fuerza que si se hicieren a los representados, sin que le sea permitido pedir que se entiendan con éstos...”⁷⁹

⁷⁷ PALLARES Eduardo. *Formulario de Juicios Civiles*. Editorial Porrúa. Ed. 2004. Pág. 77.

⁷⁸ *Código Procesal Civil de Michoacán*. Software 2005. Ob. Cit.

⁷⁹ *Ibídem*.

1.- Formalidades de la audiencia.

Para los efectos de esta la Auditoría Superior de Michoacán en un mismo acto realiza el desahogo de la audiencia, en la que los presuntos responsables hacen valer sus defensas y excepciones por medio oral o escrito, en el cual sus argumentos van encaminados al desvanecimiento de los hechos detectados en el resultado de auditoría o de las actos u omisiones en que ellos incurrieron en el ejercicio del servicio público, misma que debe contener las características siguientes:

- Lugar, hora y fecha en que se desahogue la audiencia;
- Autoridad (nombre y cargo ante quien se desahoga);
- Domicilio Oficial;
- Número de expediente;
- Tipo de acción u omisión detectada: Observación u observaciones detectadas del resultado de auditoría, informes trimestrales de la cuenta pública, cuenta pública anual, declaración de situación patrimonial de los obligados y fianzas de quienes manejan fondos públicos. (Falta de presentación o presentación extemporánea.);
- Periodo revisado y monto observado;
- Generales del responsables o responsables;
- Identificación oficial para acreditarse;
- Cargo;
- Antigüedad en la administración pública de que se trata;
- Nombre del representante legal;
- Documento con el que acredita su personalidad;
- Domicilio para recibir notificaciones en la capital;
- Apercibimiento para que se conduzca con la verdad;
- Uso de la palabra que se concede al responsable o responsables (aleatos en forma legal o escrita);
- Admisión de los documentos ofertados y las pruebas;
- Cierre de la instrucción de pruebas;
- Cierre de la audiencia de pruebas y alegatos; y

- Firma de quienes intervienen;

4.7.6. COMPARECENCIA.

Es el plazo diferido a la audiencia otorgado por la autoridad competente bajo conocimiento de justas causas alegadas por el responsable hasta antes de la audiencia de pruebas y alegatos, posterior a ella previo análisis de las justas causas, cuando se tratare de documentación relevante para el desvanecimiento de las acciones u omisiones imputadas al responsable, en términos de los Artículos 37 y 53 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán, así como lo dispuesto en términos del **artículo 384** del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Michoacán, de aplicación supletoriamente y que precisa “...En los casos del artículo anterior, el juez si estima fundada la petición concederá al interesado un término supletorio de prueba no mayor de diez días para que rinda las pruebas que haya ofrecido oportunamente en el juicio⁸⁰...”

4.7.7. MEDIOS DE PRUEBA.

Se entiende por medio de prueba, el instrumento o cosa circunstancial en los que el juez encuentra los motivos de su convicción. Habitualmente se confunden ambos conceptos y se habla entonces de prueba de testigos, de confesión, cuando en realidad la prueba resulta de la manifestación del testigo o del que confiesa. La prueba se produce por algunos de los medios que la ley admite y así es motivo de prueba la declaración por un testigo veraz del hecho por él presenciado.

Los distintos medios de la prueba pueden clasificarse de forma diversa según el punto de vista desde el cual se les considere, algunos de ellos se crean por las partes en el momento de la celebración de un negocio jurídico con el objeto de consignar su modalidad en la eventual previsión de un litigio y por eso se les llama preconstituidas, como son los instrumentos públicos y privados, otros, en cambio, surgen después de producido un hecho por lo que se les llama circunstanciales, como los testigos y los indicios, unos permiten al juez formar su convicción por la observación propia, lo que constituye la prueba directa, como el reconocimiento

⁸⁰ *Idem.*

judicial, en otros el conocimiento se forma a través de terceros, como en la testimonial, la cual se dice que es una prueba indirecta. Se llama plena a la prueba que demuestra, sin dejar dudas, la existencia de un hecho y semiplena cuando de ella surge únicamente la posibilidad de su existencia, es simple cuando por sí sola constituye prueba suficiente, por ejemplo, la confesión, es compuesta cuando la prueba resulta de la reunión de diversos medios (un testigo, un indicio, la respuesta evasiva, etc.), lo que constituye según hemos dicho, la situación moral, pues raro es el caso en que el juez forme su convicción sobre la base de una prueba única.

4.7.8. PRUEBAS.

Son las actividades jurisdiccionales promovidas por la autoridad competente o por las partes que intervienen en un proceso, y que tienen por objeto producir un hecho o una cosa, de donde se infiere la existencia o inexistencia de los hechos controvertidos, por lo que en este contexto Eduardo Pallares expresa “Si bien es cierto que el juez es soberano para la apreciación de las pruebas, en todo lo que está sometido a su prudente arbitrio, también lo es que la ley señala reglas o normas de que no debe apartarse nunca, a fin de evitar errores y conseguir en lo posible que el criterio judicial no se extravíe y llegue hasta el abuso. El examen de las pruebas debe ser hecho por el juzgador, no en conjunto, sino separadamente, fijando el valor de cada una de ellas, y lo contrario importa una flagrante violación a las leyes que regulan la prueba.”⁸¹

4.7.9. CLASIFICACIÓN DE LOS MEDIOS DE PRUEBAS.

La Auditoría Superior de Michoacán podrá admitir dentro del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades los siguientes medios de prueba en términos del artículo 53 “...Son de aplicación supletoria a la presente Ley, el Código Fiscal del Estado, el Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán, y el Código de Procedimientos Civiles del Estado...”, de la Ley respectiva y de forma supletoria las que admita el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Michoacán, el Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán y el Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán.

⁸¹ Formularios de Juicios Civiles.

1.- Testimonial.

Todas las personas que tengan conocimiento de los hechos que dieron origen a las acciones u omisiones de los responsables, que puedan proporcionar algún dato para el esclarecimiento de las mismas, se encuentran obligados a declarar como testigos.

2.- Confesional.

Es la declaración voluntaria hecha por el responsable ante la Auditoría Superior, sobre sus acciones u omisiones.

3.- Inspección ocular.

La Auditoría Superior de Michoacán podrá inspeccionar a petición del responsable o de oficio, si lo creyeren necesario los documentos, objetos y lugares que puedan tener importancia para el esclarecimiento de las observaciones.

4.- Pericial.

La prueba pericial tendrá lugar en los procedimientos en los que se requiera de conocimientos especiales relacionados con alguna ciencia o arte y se procederá con la intervención de peritos.

5.- Fotografías, copias fotostáticas, registros dactiloscópicos y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia.

Para acreditar hechos o circunstancias que tengan relación con las acciones u omisiones, y que produzcan convicción en este órgano técnico.

6.- Documentos privados.

Son los escritos firmados o formulados por el responsable que no se encuentran autorizados por notario público o funcionario competente.

7.- Instrumental pública (documentos auténticos).

Son los documentos que expide todo servidor público en sus funciones, que se encuentran autorizados y firmados por los mismos, certificados y sellados por la oficina respectiva.

En términos del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Michoacán, encontramos fundamento jurídico de los anteriores medios de prueba en los siguientes:

Artículo 391. *“...Es judicial la confesión que se hace ante el juez competente, en la demanda, en la contestación de ésta, en cualquier otro escrito que presenten las partes durante el juicio, la que se haga en alguna diligencia en que intervenga el juez y al absolver posiciones...”⁸²”*

Artículo 424. *“Son instrumentos públicos:*

I. Los testimonios de las escrituras públicas otorgadas con arreglo a derecho y las escrituras originales mismas;

II. Los documentos auténticos, libros de actas, estatutos, registros y catastros que se hallen en los archivos públicos dependientes del Gobierno Federal, o de los particulares de los Estados, de los Ayuntamientos, del Distrito Federal y Territorios;

III. Los documentos auténticos expedidos por funcionarios que desempeñen cargos públicos, en lo que se refiere al ejercicio de sus funciones;

IV. Las certificaciones de constancias existentes en los archivos parroquiales y que se refieran a actos pasados antes del establecimiento del Registro Civil, siempre que fueren cotejadas por notario público o quien haga sus veces con arreglo a derecho;

V. Las certificaciones de actas del Registro Civil, expedidas por los oficiales del Registro Civil, respecto a constancias existentes en los libros correspondientes;

VI. Las actuaciones judiciales de toda especie;

VII. Las certificaciones de constancias existentes en los archivos públicos expedidas por funcionarios a quienes compete;

VIII. Las ordenanzas, estatutos, reglamentos y actas de sociedades o asociaciones, universidades, siempre que estuvieren aprobadas por el Gobierno Federal o de los Estados y las copias certificadas que de ellas se expidieren;

⁸² Código de Procedimiento Civiles del Estado de Michoacán. Software 2005. op. cit.

IX. Las certificaciones que expidieren las bolsas mercantiles o mineras autorizadas por la ley y las expedidas por corredores titulados con arreglo al Código de Comercio;

X. Los demás a los que se reconozca ese carácter por la ley...⁸³”

Artículo 433. “...Son documentos privados los vales, pagarés, libros de cuentas, cartas y demás escritos firmados o formulados por las partes o por su orden y que no estén autorizados por notario o funcionario competente...”

Artículo 434. “...Los documentos privados y la correspondencia procedentes de uno de los interesados, que se presente por el otro, hará fe sin necesidad de reconocimiento, salvo el derecho de objetarlos de falsedad...⁸⁴”

Artículo 451. “...La prueba pericial tendrá lugar en los negocios relativos a alguna ciencia o arte y en los casos en que expresamente lo prevengan las leyes...⁸⁵”

Artículo 579. “...El reconocimiento o inspección judicial puede practicarse a petición de cualquiera de las partes; también podrá el juez practicarlo de oficio, si la creyere necesario...⁸⁶”

Artículo 484. “...Todos los que tengan conocimiento del hecho o de los hechos que las partes deban probar, están obligados a declarar como testigos, si aquéllos la pidieren...⁸⁷”

Artículo 515. “...Para acreditar hechos o circunstancias que tengan relación con el negocio que se ventila pueden las partes presentar fotografías, o copias fotostáticas. Quedan comprendidas dentro del término fotografías, las cintas cinematográficas y cualesquiera otras producciones fotográficas...”

Artículo 517. “...Los escritos y notas taquigráficas pueden presentarse por vía de prueba, siempre que se acompañe la traducción de ellos, haciéndose especificación exacta del sistema taquigráfico empleado...”

⁸³ *Ibíd.*

⁸⁴ *Ídem.*

⁸⁵ *Ídem.*

⁸⁶ *Ibíd.*

⁸⁷ *Ídem.*

4.7.10. GENERALIDADES DE LAS PRUEBAS

a) **Solicitud de pruebas.** La Auditoría Superior para el conocimiento de la verdad sobre puntos controvertidos solicitará en cualquier etapa del procedimiento: 1. Se presenten los documentos relacionados en la observación, 2. las declaraciones y alegatos de los observados en la audiencia; y 3. que se practiquen los medios de prueba necesarios.

Artículo 340. “...Los tribunales podrán decretar en todo tiempo, siempre que sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos controvertidos:

I. Que se traiga a la vista cualquier cosa o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero;

II. Que se pregunte a las partes sobre puntos o hechos y a los testigos sobre sus respuestas, cuando los unos y los otros fueron oscuros o dudosos;

III. Que se traigan a la vista cualesquiera autos que tengan relación con el pleito si su estado lo permite;

IV. En general, la práctica, aclaración o ampliación de cualquiera diligencia probatoria, sin más limitación que la que las pruebas no estén prohibidas por la ley, ni sean contrarias a la moral...”

Artículo 34.1 “...Al decretar y practicar las diligencias a que se refiere el artículo anterior, los tribunales se ajustarán en lo aplicable a las formalidades prescritas para las pruebas en el presente título...”⁸⁸

b) **Obligación de probar.**

Los responsables deberán de acreditar las defensas y excepciones que presenten con motivo de las observaciones detectadas en el resultado de auditoría de los actos u omisiones imputados.

Artículo 343. “...El que afirma está obligado a probar; en consecuencia, el actor debe probar los hechos constitutivos de su acción y el reo los de sus defensas o excepciones...”⁸⁹

⁸⁸ Ídem.

⁸⁹ Ibídem.

c) **Recepción de pruebas.** Dentro de la audiencia de pruebas y alegatos la Auditoría Superior de Michoacán admitirá todos los medios de prueba que se le presenten, excepto los que fueren contra derecho y contra la moral.

Artículo 347. “..El juez debe recibir todas las pruebas que se le presenten, excepto las que fueren contra derecho o contra la moral...”⁹⁰”

d) **Impertinencia de las pruebas presentadas.**

Los servidores públicos, o responsables que presentaren pruebas notoriamente impertinentes con la intención de distraer o confundir la atención de los hechos primordiales de la causa disciplinaria que por su naturaleza representen duda a la certeza sobre la existencia o inexistencia de la observación u observaciones detectadas de los actos u omisiones en cuestión, así como presentare medios de prueba no relacionados con la falta se hará acreedor a las sanciones correspondientes.

Artículo 348. “...El que presentare pruebas notoriamente impertinentes, deberá pagar los gastos e indemnizar los perjuicios que ocasione con ellas a su colitigante, aunque en lo principal hubiere sentencia favorable. Se le impondrá, además, una multa de veinte a treinta y cinco días de salario mínimo general vigente en el Estado, según la importancia del negocio, a favor de su colitigante...”

Artículo 349. “...El juez hará en la sentencia definitiva la calificación de la pertinencia o impertinencia de las pruebas y, en su caso, la condenación de gastos, perjuicios y multa a que se refiere el artículo anterior...”⁹¹”

4.7.11. VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS.

“...Para la valoración de los medios de prueba, podemos localizar la existencia de tres criterios respecto de ellos:

No se establece por el legislador un elenco de pruebas, sino que prevalece el criterio del juez y de las partes sobre la prueba que pueden llamarse a rendir. Este sistema

⁹⁰ Ídem.

⁹¹ Ídem.

se sigue frecuentemente en la legislación administrativa en la que se previene un recurso, dentro de él se da oportunidad probatoria pero, no se señalan medios de prueba por lo que la libertad de las partes y el órgano decidor es el recurso es sumamente amplia.

El legislador fija una relación detallada de un medio probatorio que se pide en los anales de la historia. Si esta fijación precisa de medios probatorios es limitada, se cierra la posibilidad de que se aporten medios de prueba de cuño moderno, producto de los avances técnicos y científicos.

En un tercer sistema, se hace una enumeración de los medios de prueba sancionados por la experiencia forense y que están sujetos a las reglas que orientan hacia los mejores resultados pero, se deja abierta la posibilidad de uso de medios probatorios no incluidos en la lista legal y que estarán sujetos a la libre recepción y a la libre apreciación ulterior por el juzgador⁹².

Para tal fin la valoración de las pruebas aportadas, se observarán en forma obligatoria, las disposiciones contenidas en el Capítulo XIII del valor de las pruebas del Código de Procedimientos Civiles del estado de Michoacán de aplicación supletoria a la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán en su precepto 53.

4.7.12. FALSIFICACIÓN DE DOCUMENTOS.

La falsedad de un documento consiste en que contiene declaraciones contrarias a la verdad o que su texto ha sido adulterado materialmente, haciéndose constar algo que no ha pasado en la realidad o de manera diversa de cómo ha acontecido, asimismo cuando procede de alguna persona que no fue autor material ni intelectual; lo anterior para el efecto de que en el supuesto de que los presuntos responsables presenten documentación visiblemente alterados y de los que se desprenda su falsificación, se dará plena observancia de acuerdo a lo establecido por el artículo 107 fracción II de la Constitución Política del Estado en relación Artículo 6º fracción

⁹²ARELLANO García, Carlos. *Derecho Procesal Civil*. Editorial Porrúa. Novena edición. México, 2003. Pág. 240.

XIII y 11 fracciones XIV, XV y XVI de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán; toda vez que, tratándose de falsificación de documentos o delitos fiscales se trata de una conducta de tipo penal que está contemplada en la legislación respectiva, por lo que la sanción aplicable se desarrollara por la vía que corresponda.

4.7.13. ALEGATOS.

“... (Del latín *allegatio*, alegación en justicia.) Es la exposición oral o escrita de los argumentos de las partes sobre el fundamento de sus respectivas pretensiones una vez agotada la etapa probatoria y con anterioridad al dictado de la sentencia de fondo en las diversas instancias del proceso.

La doctrina mexicana ha fijado el contenido de los alegatos, señalando tres sectores esenciales de los mismos, tomando en cuenta lo dispuesto por el «a.» 670 de la LEC española: a) exposición breve y precisa de los hechos controvertidos y de los elementos de convicción que se hicieron valer para demostrarlos; b) el razonamiento sobre la aplicabilidad de los preceptos legales respectivos y sobre su interpretación jurídica; c) la petición de que se resuelva favorablemente a las pretensiones de la parte que alega. Dentro de cada uno de estos aspectos se rebaten los argumentos expuestos por la contraparte y se hace el estudio de las pruebas presentadas por la misma.

El análisis de la etapa probatoria ha tenido una mayor importancia en la tradición jurídica española, y por ello el «a.» 188 del «CCo». Regula los alegatos de 'buena prueba...⁹³”

Para efectos de la Auditoría Superior de Michoacán los alegatos constituye la exposición razonada, verbal o escrita que hacen las partes dentro de la audiencia de pruebas y alegatos, por sí o por conducto de su representante legal o representante común para hacer valer las razones, argumentos, medios probatorios, doctrinas y puntos de hechos, que sean favorables a sus pretensiones.

⁹³ *Diccionario Jurídico 2000. Ob. Cit.*

4.7.14. LA RESOLUCIÓN COMO RESULTADO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES.

Una vez sustanciado el procedimiento y admitidas las pruebas que se ofertaron en el momento procesal oportuno, el auditor responsable del expediente procede a la entrega del mismo, a la valoración contable o especializada que se requiera, a efecto de tomar en consideración cada uno de los medios probatorios acercados al mismo, con el objeto de justificar y comprobar las acciones u omisiones como resultado de la gestión financiera de la hacienda pública de la entidad, una vez concluida dicha valoración se regresa el expediente respectivo al responsable para que a través de la resolución dictamine jurídicamente la impertinencia o impertinencia de los medio probatorios, a efecto de que se esté en condiciones de determinar el daño causado a la entidad con motivo de su proceder.

En tal virtud la Auditoría Superior de Michoacán en el artículo 37 determina para efecto de la resolución lo siguiente “Celebrada la audiencia, se emitirá resolución dentro de los quince días hábiles siguientes determinándose la existencia o inexistencia de responsabilidad, y se fincará, en su caso, las sanciones correspondientes al o los sujetos obligados, notificándoles personalmente dicha resolución, remitiendo copia certificada de la misma a la Secretaría o a la Tesorería Municipal que corresponda, para el efecto de que en un plazo de quince días hábiles posteriores a la fecha en que surta efectos la notificación, sea satisfecho o garantizado el interés fiscal en términos de ley, o en su caso se haga efectivo el procedimiento administrativo de ejecución.”⁹⁴

a) Tiempo para que dicte la Auditoría Superior de Michoacán la resolución.

Ésta se emitirá estrictamente dentro de los 15 quince días hábiles siguientes a la audiencia de pruebas y alegatos, tal y como lo precisa el artículo 37 en su fracción II “celebrada la audiencia, se emitirá resolución dentro de los 15 días hábiles siguientes determinándose la existencia o inexistencia de responsabilidades, y se fincara en su

⁹⁴ Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán. op. cit.

caso, las sanciones correspondientes a o los sujetos obligados, notificándosele personalmente dicha resolución.⁹⁵»

Generalmente este lapso de tiempo es insuficiente en virtud a que el expediente integrado con motivo de la acción u omisión por parte de los responsables, toda vez que las observaciones son abundantes, y se requiere del análisis especial por la naturaleza de cada una de ellas, por lo que en términos del artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de aplicación supletoria del precepto 158 del Código de Procedimientos Penales expresa “...Los decretos deberán dictarse dentro de las veinticuatro horas, contadas desde aquélla en que se reciba la promoción; los autos en un plazo de tres días, salvo lo, que la ley disponga para casos especiales; las órdenes de aprehensión y comparecencia, en el término de diez días, a partir de aquél en que el juez reciba la consignación; y las sentencias dentro de los diez días siguientes al de la audiencia final; en este caso y el anterior, si el expediente excediera de quinientas fojas, se aumentará un día por cada cien de exceso...”⁹⁶»

En tal virtud el plazo de quince días que contempla la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán para emitir la resolución es muy poco toda vez que para la revisión y valoración de los documentos en vías de prueba que presentan los responsables deben ser valorados contable y jurídicamente a efecto de encontrar la verdad real, encontrándose una enorme incongruencia con el periodo para emitir la resolución recurrida que contempla la ley un plazo no mayor a cuarenta y cinco días hábiles.

b) Formalidades de la resolución

- Lugar y fecha en que se dicte;
- Competencia y atribuciones de la Auditoría Superior de Michoacán;
- Fundada y motivada;

⁹⁵ *Ibidem.* pág. 168.

⁹⁶ *Código Procesal Penal de Estado de Michoacán. Software 2005. op. cit.*

- Tipo de observaciones: Financiera, Obra Pública, Patrimonio, Cuanta Pública, Declaración requerida y Periodo de la Fianza;
- Montos Observados claros y precisos, registrarlos con número y letra;
- Generales de responsable u responsables;
- Entidad y Periodo de la administración que se trate;
- Período revisado en que se detectó la acción u omisión;
- Número de expediente;
- Precisar la asistencia o inasistencia de los responsables dentro del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades;
- Enumerar la pruebas ofertadas por los responsables;
- Siglas del Auditor Proyectista;
- Firma del Auditor Superior de Michoacán, Titular de la unidad jurídica y Director de Responsabilidades; y
- La orden de notificación.

c) Reglas de la resolución.

Principiará con la leyenda RESOLUCIÓN indicando el lugar y fecha en que se dicte ésta.

El apartado de **VISTOS** contendrá: número de expediente, nombre o nombres de los responsables, cargos si son actuales y en qué administración, tipo de responsabilidad imputada y período revisado donde le fue detectada la acción u omisión que se trate.

Bajo la palabra **RESULTADO** se expresará de manera clara y concisa, en párrafos separados y numerados, lo conducente al antecedente de los puntos referidos en las observaciones, así como el origen de la acción u omisión detectada, así como la narración desde el inicio de la instauración del procedimiento administrativo de responsabilidades, comenzando con la emisión del pliego de responsabilidades o certificación que motivó el auto de inicio, notificación a los presuntos responsables y la audiencia de pruebas y alegatos denunciados por los servidores públicos observados.

Continuamente en el apartado de los **CONSIDERANDOS** se hará mérito en párrafos separados y numerados y en forma lógica y jurídica la argumentación de cada uno de los puntos de derecho, con las razones y fundamentos legales que se estime procedentes, y mencionando jerárquicamente las leyes aplicables al caso concreto.

Se hará la valoración de pruebas, señalando los principios para la procedencia o improcedencia de aquéllas para su calificación, y la acreditación o sanción que amerite.

Por último, en los **PUNTOS RESOLUTIVOS** se hará la declaración de competencia del Órgano Técnico, nombre y cargo del responsable o responsables, acreditación total o parcial de las acciones u omisiones motivo de la causa disciplinaria, sanción individual a que se hizo acreedor e instrucción para que se notifique la resolución al responsable o responsables, y en su caso a la autoridad ejecutora o fiscal de la entidad respectivamente, al presidente en caso de inhabilitación o destitución del empleo y al tesorero cuando hay sanción económica y resarcimiento.

Nombre y firma del Auditor Superior de Michoacán, Titular de la unidad jurídica y Director de Responsabilidades.

Iniciales del Titular de la unidad jurídica, Director de Responsabilidades y del auditor proyectista.

4.7.15. TIPOS DE RESOLUCIÓN QUE EMITE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE MICHOACÁN

- De auditoría financiera;
- De obra pública;
- De patrimonio;
- De cuenta pública;
- De declaraciones patrimoniales; y
- De fianzas.

4.7.16. CONFIRMACIÓN DEL ACTO O RESOLUCIÓN.

Constituye la declaración por medio de la cual se convalida el acto o resolución dictada anteriormente, si el responsable o responsables no recurren la misma en el trascurso de 15 días hábiles contados al día siguiente hábil en que ésta fue notificada, en tal virtud causa estado la resolución, y posteriormente se remite al archivo del Órgano Fiscalizador. Artículo 614 C.P.C.

4.8. DE LAS SANCIONES.

Los procedimientos para la imposición de sanciones administrativas a que se refiere el artículo 107 fracción III de la Constitución Política del Estado libre y soberano de Michoacán se desarrollará en forma autónoma por su naturaleza y por la vía administrativa, de conformidad con lo que establecen los artículos 33, 34, 35, 37 y 38, así como los numerales siguientes 3º fracción III, 4º, 48 y 49 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán.

Las sanciones son las consecuencias jurídicas que se producen por las violaciones e incumplimiento a las normas y que tienen por objeto restablecer el orden legal o evitar una futura violación al mismo.

Según su ámbito de aplicación, existen sanciones, mediante las cuales la administración pública protege su organización y orden internos, es decir su buen funcionamiento y las que utiliza para garantizar el orden social.

4.8.1. DE LAS RESPONSABILIDADES Y LA IMPOSICIÓN DE LAS SANCIONES

Artículo 33. *“...Para los efectos de esta Ley, incurren en responsabilidad:*

I. Los servidores públicos y los particulares, por actos u omisiones que causen daño o perjuicio contra las entidades;

II. Los servidores públicos de las entidades que no rindan sus informes en tiempo y forma que tiendan a solventar los pliegos de observaciones formulados y remitidos por la Auditoría Superior;

III. Los servidores públicos que intencionalmente o por imprudencia, incumplan o no observen las disposiciones jurídicas vigentes en el Estado, en relación con la materia de ingreso,

gasto público, de obra pública, de adquisiciones, enajenaciones, patrimonio o de otras materias relacionadas con aspectos presupuestales de justificación del gasto;

IV. Los servidores públicos y particulares que impidan u obstaculicen de cualquier forma, las funciones de fiscalización, control, vigilancia y evaluación, a cargo de la Auditoría Superior, o incumplan con alguna obligación derivada de la presente Ley;

V. Los servidores públicos y particulares que no observen las normas administrativas, procedimientos, métodos y sistemas en materia de contabilidad y auditoría gubernamental, así como lo relativo a archivo contable, establecidas por las autoridades competentes de las entidades, en uso de su facultad reglamentaria; y,

VI. Los servidores públicos de la Auditoría Superior, que con motivo de la revisión y fiscalización superior de las entidades, no formulen íntegramente u omitan las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten o reciban directa o por interpósita persona bienes, servicios o dinero;

Para efectos de investigaciones y sanciones de esta Ley, se consideran responsables a los servidores públicos que en el ejercicio de su cargo, directamente o por influencia, incidan o cometan una falta conforme a esta Ley...”

Artículo 34.

“...La Auditoría Superior, con base en las responsabilidades que resulten y conforme al procedimiento previsto en esta Ley, determinará a los responsables y las sanciones correspondientes, a fin de resarcir a las entidades, el monto de los daños y perjuicios cuantificables en dinero que se hubieren causado. Las indemnizaciones establecidas se fincarán independientemente de aquellas que resulten objeto de la aplicación de otras leyes, y de las sanciones pecuniarias correspondientes...”

Artículo 35.

“...Las indemnizaciones y sanciones se fincarán en primer término a los servidores públicos o particulares que directamente hayan ejecutado los actos o incurrido en las omisiones que las hubieren originado y subsidiariamente, en orden jerárquico, al servidor público que, por la índole de sus funciones, haya omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia. Serán responsables solidarios los servidores públicos, los particulares, que hayan sido partícipes en los actos u omisiones que en ellos se determine...”

Artículo 37.

“...La determinación y aplicación de sanciones se sujetará al procedimiento siguiente:

Las sanciones deberán ser determinadas de manera suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, y se actualizará para efectos de su pago, en la forma y términos que establecen las disposiciones fiscales, en tratándose de contribuciones.

La sanción pecuniaria consistirá en una multa del 10% al 70% del monto de los daños y perjuicios causados, que deberá ser determinada en proporción a la gravedad de la falta, al menoscabo patrimonial de la entidad correspondiente y a la capacidad económica del obligado...”

Artículo 38.

“...Los resarcimientos a las entidades a que se refiere la presente Ley, tendrán el carácter de créditos fiscales y se fijarán en cantidad líquida, que se harán efectivos conforme al procedimiento administrativo de ejecución que establece el Código Fiscal aplicable.

Los bienes recuperados en los términos de esta Ley, quedará a disponibilidad de las entidades que sufrieron el daño o perjuicio, y sólo podrá ser ejercido de conformidad con lo establecido en el presupuesto autorizado. El importe de las sanciones se destinará a un Fondo de Fortalecimiento de la Fiscalización, que estará a cargo de la propia Auditoría Superior con revisión de la Comisión, y será normado mediante el Reglamento correspondiente...”

Artículo 39.

“...El Auditor Superior, bajo su responsabilidad, podrá abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, justificando plenamente las causas de la abstención, siempre que se trate de hechos que no constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias económicas del infractor y el daño causado por éste no exceda de diez veces el salario mínimo general vigente en la capital del Estado, en la fecha en que se cometa la infracción...”

Artículo 40.

“...El fincamiento de responsabilidades prescribirá en el término de cuatro años, contados a partir de la fecha en que se hayan cometido los actos u omisiones en que consistan, o de la última actuación que tienda a determinar la responsabilidad...”⁹⁷

⁹⁷ Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán. op. cit. pág. 166-168.

4.8.2. CARACTERÍSTICAS DE LA SANCIÓN:

Es un contenido de la norma jurídica;

En: la proposición jurídica o regla de derecho que formula la ciencia del derecho la sanción se encuentra en la consecuencia del enunciado hipotético (contenido de la ley);

El contenido normativo calificado de sanción generalmente consiste en un acto que importe al sujeto infractor un mal o un daño, la privación de ciertos bienes o valores o la imposición de ciertos perjuicios o dolores;

En el derecho moderno la imposición de las sanciones, así como su ejecución la llevan a cabo los órganos del Estado, en tanto se le conciba como un orden normativo centralizado que establece el monopolio de la coacción física por sus órganos (Weber y Kelsen), y las finalidades de las sanciones son de tres clases: o retributivas, o intimidatorias o compensatorias del daño producido por el acto ilícito.

4.8.3. INFRACCIÓN.

Es la contravención a normas de carácter administrativo derivada de una acción u omisión.

Las leyes administrativas, constituyen un conjunto de normas jurídicas que tienden a asegurar el orden público, otorgando derechos y obligaciones a los gobernados limitando así la actuación de los individuos. Sin embargo, hay ocasiones en que los ciudadanos no respetan esas normas de carácter general, impersonal y abstracto, ya porque las cuestionan, o porque son objeto de controversia o violación, es entonces cuando el Estado interviene para hacer respetar el derecho violado, a través de la potestad sancionadora de la administración pública.

4.8.4. LA NATURALEZA DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Ésta cumple en la ley y en la práctica distintos objetivos la sanción administrativa, preventivos o represivos (apercibimiento y amonestación), correctivos o disciplinarios (suspensión, destitución e inhabilitación), tributarios o de castigo (sanción económica, resarcitorias).

a) APERCIBIMIENTO.

La advertencia o conminación que la autoridad hace a determinada persona, de las consecuencias desfavorables que podrá acarrearle la realización de ciertos actos u omisiones; (86) DICCIONARIO JURIDICO. Software 2005.

b) AMONESTACIÓN. (Del latín moneo, admoneo, amonestar, advertir, recordar algo a una persona.), se aplica como corrección disciplinaria y exhortación a no repetir una conducta, como simple advertencia⁹⁸.

c) INHABILITACIÓN, DESTITUCIÓN O SUSPENSIÓN DE FUNCIONES O EMPLEOS.

Penas consistentes en la cesación definitiva en el ejercicio de una función o empleo (destitución), en el impedimento absoluto para volver a ejercer alguno (inhabilitación) y en el impedimento temporal en el ejercicio del que se desempeñaba a la época de la perpetración del delito (suspensión).⁹⁹.

d) SANCIÓN ECONÓMICA. Es resarcitoria y pecuniaria.¹⁰⁰

e) MULTA. (Del latín multa.) Pena pecuniaria consistente en el pago al Estado de una cantidad de dinero.¹⁰¹

f) CRÉDITOS FISCALES. Precisa que “Son las prestaciones económicas que tiene derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios incluyendo los que deriven de responsabilidades de sus servidores públicos, así como aquellos a los que las leyes les impongan ese carácter y las que el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.”¹⁰²

⁹⁸ *Diccionario Jurídico. Op. Cit.*

⁹⁹ *Diccionario Jurídico. Ibídem.*

¹⁰⁰ *Ídem.*

¹⁰¹ *Ibídem.*

¹⁰² *. Código Fiscal del Estado.*

4.8.5. GENERALIDADES DE LA SANCIÓN.

Responsabilidad directa.- Aquella en la que incurren los servidores públicos que directamente hayan ejecutado los actos o las omisiones que las hubiere originado.

1.- Responsabilidad subsidiaria.

En la que incurren los servidores públicos que, por la índole de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado los actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia.

2.- Responsabilidad solidaria. En la que incurren los servidores públicos y los particulares, que hayan sido partícipes en los actos u omisiones que en ellos se determine.

4.8.6. OBJETO DE LA SANCIÓN. Resarcir a las entidades en monto de los daños y perjuicios cuantificables en dinero que se hubieren causado, así como el restablecimiento del orden jurídico.

Los artículos 48 y 49 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, precisan las sanciones y la regla para imponerlas.

Artículo 48 “Las sanciones por faltas administrativas consistirán en:

I. Apercibimiento.

II. Amonestación.

III. Suspensión.

IV. Sanciones económicas.

V. Destitución del empleo, y

VI. Inhabilitación de 1 a 6 años para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público.¹⁰³”

Artículo 49. “Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

¹⁰³ LEGISLACIÓN DE MICHOACÁN. Software 2005. Op. Cit.

- I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o de las que se dicten con base en ella;*
- II. El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor;*
- III. Las condiciones socio-económicas del servidor público;*
- IV. Las condiciones y las medidas de ejecución;*
- V. La antigüedad en el servicio público del servidor;*
- VI. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y*
- VII. El monto, beneficio, daño o perjuicio económicos, derivados del incumplimiento de las obligaciones...*¹⁰⁴

4.8.7. TABULADOR DE SANCIONES DE LAS DECLARACIONES DEL REGISTRO PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES.

Prevista los artículos 6 fracción VII, 33 fracción I y 53 de la ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán, y de aplicación supletoria los artículos 127 y 132 del Código de Procedimientos Civiles del Estado; con relación a los artículos 44 fracción XVIII, 61 fracción VI, 62 fracciones I, II, IV de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, derivada de una acción u omisión del los Servidores públicos y sancionada en los términos previstos dentro de los artículos 48 tomando en consideración la regla establecida en el 49 y 50 de la misma ley.

TABLA N° 2. TABULADOR DE SANCIONES DECLARACIONES PATRIMONIALES

SUPUESTO ART. 61 FRAC. VI	OBLIGACIÓN ART. 62 FRACS. I, II, IV L. R. S. P. E.	SANCIÓN. ARTS. 48 Y DE CONFORMIDAD CON EL 49, L. R. S. P. E.
DECLARACIÓN INICIAL	* Dentro de los sesenta días naturales seguidos a la toma de posesión;	1.- Si transcurrido el plazo a que hacen referencia las fracciones I no se hubiere presentado la declaración inicial, sin causa justificada, quedará sin efecto el nombramiento respectivo e inhabilitación 1 año. El superior jerárquico del servidor público en este supuesto se abstendrá de contratarlo con otro nombramiento, debiendo para no incurrir en

¹⁰⁴ LEGISLACIÓN DE MICHACÁN. Software 2005. *Ibidem*.

DECLARACIÓN ANUAL	*Durante el mes de enero de cada año, *Salvo que en el lapso de ocho meses inmediatos anteriores, se hubiese presentado la declaración inicial.	responsabilidad ejecutar la disposición que se le notifique. 2.- Cuando presentan la declaración de forma extemporánea con causa justificada, amonestación o sanción económica por 25 días de salario mínimo general vigente, tomando en consideración lo establecido en el artículo 49 de la L. R. S. P. E. 1.- Si transcurrido el plazo a que hacen referencia las fracción IV, no se hubiere presentado la declaración anual, sin causa justificada, quedará sin efecto el nombramiento e inhabilitación por 1 año y sanción económica por 25 días de salario mínimo general vigente en el estado. El superior jerárquico del servidor público en este supuesto se abstendrá de contratarlo con otro nombramiento, debiendo para no incurrir en responsabilidad ejecutar las disposiciones que se le notifiquen. 2.- Cuando presentan la declaración de forma extemporánea con causa justificada, amonestación y sanción económica por 25 días de salario mínimo general vigente, tomando en consideración lo establecido en el artículo 49 de la L. R. S. P. E. NOTA.- En este supuesto es pertinente establecer sanción económica en virtud del interés del servidor público de permanecer en el cargo que desempeña y tomando como referencia la probable reincidencia en su desempeño pudiendo duplicarse a 50 días de salario mínimo general vigente la sanción.
DECLARACIÓN FINAL	*Dentro de los treinta días naturales siguientes a la conclusión del encargo;	1.- Si transcurrido el plazo a que hacen referencia la fracción II no se hubiere presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, la sanción consistirá en inhabilitación de 1 a 6 años, (a criterio del titular de A. S. M.) conforme a lo establecido en el Artículo 48 fracción VI de esta Ley. Tomando en consideración lo establecido en el artículo 49 de la L. R. S. P. E. NOTA: Se sugiere 1 a 3 años dependiendo el cargo, nivel jerárquico, con relación a que se abstendrían de ser votados por lo menos una administración. 2.- Cuando presentan la declaración de forma extemporánea con causa justificada, amonestación o sanción económica de 25 días de salario mínimo general vigente en el estado, (A criterio del titular de A. S. M.) Partiendo de lo establecido en el artículo 49 de la L. R. S. P. E.

De la obligación **DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE DEBEN PRESENTAR FIANZA** para garantizar el manejo de fondos y valores públicos por disposición de la Constitución del Estado expresamente en los artículos 122 último párrafo y 136 en relación al artículo en relación a lo dispuesto por los artículos 6 fracción XXIII, 33

fracción I y 53 de la ley de Fiscalización Superior del estado de Michoacán, Contándose actualmente con dos formas de afianzarse: a) previo a la integración de los requisitos por bien inmueble mediante registro de gravamen a favor del H. Ayuntamiento, ante el registro público de la propiedad raíz en el estado a través de esta institución, y b) por institución afianzadora que de acuerdo a su clausulado quede garantizado el erario público del H. Ayuntamiento y previo análisis de esta institución; determinándose el monto de la fianza de cada servidor público municipal de acuerdo al presupuesto de egresos próximo pasado de cada ejercicio fiscal. Conforme al término dispuesto en el artículo 109 Código de Procedimientos Civiles del Estado.

TABLA N° 3. SERVIDORES PÚBLICOS QUE DEBEN PRESENTAR FIANZA

SUPUESTO ARTS. 122 Y 136 CONSTITUCIÓN DEL ESTADO	OBLIGACIÓN ART. 110 FRACC. IV C.P.C.	SANCIÓN ARTS. 48 DE CONFORMIDAD CON EL 49 L. R. S. P. E.
a) DE LA FIANZA DEL TESORERO b) DE LA FIANZA DEL DIRECTOR DEL ORGANISMO OPERADOR DEL AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO. NOTA: En términos del artículo 136 de la Constitución del Estado: El presidente, el director de obras públicas (o aquellos en el supuesto de equivalentes) que manejen fondos públicos debe presentar fianza.	*Al tomar posesión de su cargo el supuesto a y b nace la obligación instantánea de presentar fianza para garantizar el manejo de fondos y valores públicos por disposición constitucional, teniendo como plazo tres días para dar cumplimiento con esta obligación.	1.- Si transcurrido el plazo no se hubiere presentado la fianza por el supuesto a y b, sin causa justificada, quedará sin efecto el nombramiento respectivo, e inhabilitado (a criterio del titular de la A. S. M.) de 1 a 6 años para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público. El superior jerárquico del servidor público en este supuesto se abstendrá de contratarlo con otro nombramiento, debiendo para no incurrir en responsabilidad ejecutar la disposición que se le entere. 2.- Cuando presenten la fianza el supuesto a y b de forma extemporánea con causa justificada, amonestación y sanción económica de 25 a 50 días de salario mínimo general vigente tomando en consideración la reincidencia, partiendo de la relevancia del cargo y tomando en consideración lo establecido en el artículo 49 de la L. R. S. P. E. NOTA.- Los organismos centralizados que manejan fondos y valores públicos deben de afianzarse o ser responsables solidarios con el Tesorero en el supuesto de entregar las cuentas a éste.

De la **PRESENTACIÓN DE LA CUENTA PUBLICA** prevista en los artículos 44 fracciones XI párrafo segundo, 60 fracción VIII, 123 fracción III de la Constitución Política del Estado, en relación a los artículos 21, 26, 33 fracciones I, II, IV de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán, la omisión o presentación en

tiempo y forma de la cuenta pública se sanciona en los términos previstos dentro de los artículos 44 fracciones I, XXI, 48 tomando en consideración la regla establecida en el 49 y 50 de la Ley de Responsabilidades de Los Servidores Públicos.

TABLA N°4. PRESENTACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA

SUPUESTO ARTS. 60 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN	OBLIGACIÓN ART. 21 L. F. S. E.	SANCIÓN ARTS. 48 DE CONFORMIDAD AL 49 Y 50 L. R. S. P. E.
A) DE LA CUENTA ANUAL DEL EJECUTIVO DEL ESTADO	* El ejecutivo debe presentar la cuenta pública anual a mas tardar el 31 de marzo del ejercicio próximo anterior; NOTA el ejecutivo previo solicitud al congreso tiene un plazo adicional a la presentación de la cuenta anual de 30 días más.	1.- Si transcurrido el plazo no se hubiere presentado la cuenta pública anual, sin causa justificada, quedarán inhabilitados de 1 a 6 años (a criterio del titular de la A. S. M. tomando en consideración el art. 49 L. R. S. P.) y sanción económica de 25 días de salario mínimo general vigente a cada uno. 2.- Cuando presenten la cuenta anual de forma extemporánea con causa justificada, amonestación y sanción económica de 25 a 50 días de salario mínimo general vigente tomando en consideración la reincidencia, partiendo de la relevancia del cargo y tomando en consideración lo establecido en el artículo 49 de la L. R. S. P. E.
B) DE LA CUENTA TRIMESTRAL DEL EJECUTIVO DEL ESTADO	*El ejecutivo debe presentar los informes trimestrales dentro un plazo de 60 días después de concluido el trimestre.	1.- Si transcurrido el plazo no se hubiere presentado la cuenta pública trimestral, sin causa justificada, quedará sin efecto el nombramiento respectivo de los responsables (a criterio del superior jerárquico quien será enterado) hasta por tres días y sanción económica de 25 días de salario mínimo general vigente a cada uno (tomando en consideración el artículo 49 y 50 de la L. R. S. P. E.) 4.- Cuando presenten la cuenta trimestral de forma extemporánea con causa justificada, amonestación y sanción económica de 25 a 50 días de salario mínimo general vigente tomando en consideración la reincidencia, partiendo de la relevancia del cargo y tomando en consideración lo establecido en el artículo 49 de la L. R. S. P. E.
C) DE LA CUENTA ANUAL DE LOS AYUNTAMIENTOS	* El ejecutivo municipal debe presentar la cuenta pública anual dentro de los 60 días posteriores al cierre del ejercicio anual, sin perjuicio del envío de las cuentas mensuales, las cuales permiten ir avanzando en su revisión;	1.- Si transcurrido el plazo no se hubiere presentado la cuenta pública anual, sin causa justificada, quedarán inhabilitados de 1 a 6 años (a criterio del titular de la A. S. M. tomando en consideración el art. 49 L. R. S. P.) y sanción económica de 25 días de salario mínimo general vigente a cada uno. 2.- Cuando presenten la cuenta anual de forma extemporánea con causa justificada, amonestación y sanción

D) DE LA CUENTA TRIMESTRAL DE LOS AYUNTAMIENTOS	* El ejecutivo municipal debe presentar los informes trimestrales dentro un plazo no mayor de 30 días siguientes a la conclusión del trimestre.	económica de 25 a 50 días de salario mínimo general vigente tomando en consideración la reincidencia, partiendo de la relevancia del cargo y tomando en consideración lo establecido en el artículo 49 de la L. R. S. P. E. 1.- Si transcurrido el plazo no se hubiere presentado la cuenta pública trimestral, sin causa justificada, quedará sin efecto el nombramiento respectivo de los responsables (a criterio del superior jerárquico quien será enterado) hasta por tres días y sanción económica de 25 días de salario mínimo general vigente a cada uno. 2.- Cuando presenten la cuenta trimestral de forma extemporánea con causa justificada, amonestación y sanción económica de 25 a 50 días de salario mínimo general vigente tomando en consideración la reincidencia, partiendo de la relevancia del cargo y tomando en consideración lo establecido en el artículo 49 de la L. R. S. P. NOTA.- Se darán por presentadas las cuenta que contengan la documentación completa prevista en el artículo 20 de la L. F. S. E. y en los formatos que señalen los reglamentos, manuales y procedimientos emitidos por la propia A. S. M., así como toda la información y documentación que para su revisión sea necesaria para el eficaz cumplimiento de la fiscalización de este órgano técnico. Los documentos que por cualquier circunstancia le faltare a la cuenta anual o trimestral se darán por no presentada. (A criterio del titular de la A. S. M.) DOCUMENTACIÓN: Estados financieros; Conciliación bancaria y estados de cuenta; Acta de cabildo de la aprobación de los informes financieros y su respectiva glosa; Estados de origen y aplicación de los recursos; Descripción y análisis del subsidio, transferencias, apoyos para operación e inversión, erogaciones adicionales y conceptos similares; Convenios y contratos realizados con la federación, el estado, otros ayuntamientos, particulares y de obra pública (con su respectivo expediente) o servicios profesionales; Adquisición o baja de los bienes inmuebles del patrimonio; Documentación relativa a las entidades paramunicipales; OOAPAS; Dif; Organismos Públicos, Fideicomisos y demás que contemple la Constitución del Estado y su reglamentación.
--	--	---

De las **RESPONSABILIDADES DERIVADAS DE LAS AUDITORÍAS** prevista en los artículos 104, 107 fracción III, 110 párrafo segundo, tercero y cuarto de la Constitución Política del Estado, en relación a los artículos 6 fracción V, VI, XIII y

XXIII, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39 Y 40 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán, en virtud a la inobservancia de las disposiciones legales por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de la función del cargo, empleo o comisión en el servicio público previstos dentro de los artículos 44, se sancionarán de acuerdo con lo establecido en el 48 tomando en consideración la regla establecida en el 49 y 50 de la Ley de Responsabilidades de Los Servidores Públicos.

TABLA N° 5. RESPONSABILIDADES DERIVADAS DE LAS AUDITORÍAS

RESPONSABILIDADES ART. 6º FRACCIÓN V,	OBSERVADOS	INCIDENCIAS ARTS. 44 L. R. S. P. E. Y 33 L. F. S. E.
RESPONSABILIDADES DERIVADAS DEL RESULTADO DE LA AUDITORIA INTEGRAL QUE COMPRENDE: a) AUDITORIA FINANCIERA; b) AUDITORIA DE PATRIMONIO; Y c) AUDITORIA DE OBRA PÚBLICA.	* Presidente, * Síndico, * Tesorero, * Regidores, * Contralor, * Director de O.O.A.P.A.S. * Director de Obras Públicas. NOTA: Salvo la determinación a criterio del Auditor Superior del Estado. Por la falta de presentación en	I.- DESVÍO DE RECURSOS DEL ERARIO PÚBLICO, muy común los del ramo 033 fondo III y IV, ya que éste tienen un fin específico y generalmente no se cumple y se destina a satisfacer compromisos políticos o a capricho de los servidores públicos; a).- Por inobservancia de la norma y daños causados en el ejercicio, aplicación y destino de los recursos públicos de conformidad al artículo 44 fracción III L. R. S. P., 6º fracción X, XI, XIII, 33 fracción V de L. F. S. E. M. y 26, 29, 33, 37, 40, 42, 45 y 46 de L. C. F. 1.- Si en el momento de la audiencia no se hubieren presentado, a hacer valer su derecho de audiencia y defensa, sin causa justificada; *Se sancionara; con resarcimiento total del monto observado solidariamente a todos los responsables en términos del artículo 154 de la L. O. M. y sanción económica la que consistirá en multa de 10% al 70% del monto de los daños o perjuicios causados en relación al artículo 37 último párrafo de la L. F. S. E.; e inhabilitarán de 1 a 6 años para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público; (a criterio del A. S. M.) Tomando en consideración lo dispuesto en el artículo 49 de la L. R. S. P. E. en el caso particular de cada responsable; 2.- Si en el momento de la audiencia presentan y comprueban fehacientemente la ejecución del gasto; *Se amonestarán y sanción económica individual del 25 a 50 días de salario mínimo general vigente en el estado, observando lo establecido en el artículo 49 de la L. R. S. P. E. II.- DE LOS BENEFICIOS OBTENIDOS POR COMPRAS, CONTRATOS DE BIENES Y SERVICIOS, DE OBRA PÚBLICA A FAMILIARES comúnmente se da el nepotismo en la administración pública, as

	tiempo y forma, de las declaración de situación patrimonial, de la fianza de los servidores públicos que manejan fondos y valores públicos y de la cuenta pública anual y trimestral se le impondrá multa de 100 a 300 días de salario mínimo general vigente en el estado, aplicable actualizada al día de la resolución ejecutoriada. Con causa justificada presentada de forma extemporánea se les impondrán multa de 50 a 200 días de salario mínimo general vigente en el estado, actualizado al día de la resolución ejecutoriada. (a criterio del titular de la A. S. M., siempre observando lo establecido en el artículo 49 y 50 de la L. R. S. P. E.) NOTA: Las responsabilidades que por su naturaleza sean de jurisdicción y competencia de los tribunales estas se sustanciarán en tanto exista resolución ejecutoriada para establecer la sanción a los responsables (derivadas generalmente de contratos y de los despidos laborales o penales) La sanción económica (MULTA) impuesta, derivada de responsabilidades del servidor públicos será multa destinada al fondo de fortalecimiento de la Auditoría Superior de Michoacán, misma que se depositará con tal concepto en la cuenta número 4026444867 de Institución Bancaria H. S. B. C. de S.A. de C.V.	como la contratación de familiares en prestación y compra de servicios, y en la licitación de la obra pública (esta es variable) relación al artículo 44 fracciones XIII, XVI, XVII, de la L. R. S. P. E. y 33 al 40 de la L. R. S. P. E. 1.- Si en el momento de la audiencia no se hubieren presentado, a hacer valer su derecho de audiencia y defensa, sin causa justificada; *Se sancionara; con resarcimiento total del monto observado a todos lo responsables solidariamente en términos del artículo 154 de la L. O. M. y sanción económica la que consistirá en multa de 10% al 70% del monto de los daños o perjuicios causados en relación al artículo 37 último párrafo de la L. F. S. E; e inhabilitarán de 1 a 6 años para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público; (a criterio del A. S. M.) Tomando en consideración lo dispuesto por los artículos 48 y 49 de la L. R. S. P. E. en el caso particular de cada responsable o directa con el que por estos medios tuvo el beneficio; 2.- Si en el momento de la audiencia presentan y comprueban fehacientemente la ejecución del gasto; las documentales se valoraran tomando en consideración el gasto o beneficio del o de los involucrados en dichos supuestos, a los que pudiera resultarles varias infracciones en común. *Se amonestarán a todo el cabildo en cuanto responsables de autorizar dichas contrataciones y sanción económica individual del 25 a 50 días de salario mínimo general vigente en el estado, observando lo establecido en los artículos 48 y 49 de la L. R. S. P. E.
--	--	--

4.9. RECURSO DE REVOCACIÓN.

El diccionario de las siguientes acepciones de esta palabra: “Anulación, casación, retractación” y en general la referencia actos unilaterales emanados de una voluntad que se rectifica. En materia procesal, el recurso de revocación, solo procede contra los decretos y los autos no apelables, y su objeto es que se rescinda la resolución contenida en el acto o decreto, sea para sustituirla por otra que el recurrente considera legal o para que aquella quede sin efectos.¹⁰⁵

¹⁰⁵ *DICCIONARIO JURÍDICO. Software 2000.*

En este contexto el maestro Eduardo Pallares en su Formulario de Juicios Civiles establece que “En el escrito en que se interponen los recursos de revocación o de reposición, debe expresarse los agravios que causen la resolución recurrida.”¹⁰⁶

4.9.1.- COMPETENCIA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE MICHOACÁN PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVOCACIÓN.

Al respecto encontramos dentro de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán que dentro de las atribuciones del Auditor Superior de Michoacán en el artículo 11 está la de “Conocer y resolver el recurso de revocación que se interponga en contra de los actos de la Auditoría Superior.”¹⁰⁷

Al respecto en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán del Estado de Michoacán en el artículo 44 encontramos también que se le atribuye competencia además del Auditor Superior de Michoacán les compete a los auditores especiales y que así lo precisa éste precepto en referencia que “el recurso de revocación deberá presentarse en tiempo y forma ante la autoridad que emitió el acto o la resolución recurrida.

El Auditor Superior o, en su caso, los Auditores Especiales estarán facultados para conocer y resolver del recurso en los términos de ley.”¹⁰⁸

En tal virtud encontramos que es uno de los beneficios que tienen los servidores públicos para efecto de que del resultado de las resoluciones que emita ésta autoridad si se vieran trasgredidos sus derechos pueden hacer valer sus excepciones por medio del recurso de revocación a efecto de quedar satisfecho su derecho de audiencia y defensa y que sean replanteadas sus pruebas.

4.9.2.- GENERALIDADES DEL RECURSO DE REVOCACIÓN

a) CUANDO DEBE HACER VALER ESTE DERECHO EL RESPONSABLE.

¹⁰⁶ PALLARES Eduardo. *Formulario de Juicios Civiles*. Editorial Porrúa. Ed. 2004. Pág. 152.

¹⁰⁷ *Ley de Fiscalización Superior Del Estado De Michoacán Software 2005.*

¹⁰⁸ *Ley de Fiscalización Superior Del Estado De Michoacán Software 2005.*

El servidor público una vez que le fue notificada la resolución del procedimiento administrativo de responsabilidades que le fue imputado por la Auditoría Superior de Michoacán tiene quince días hábiles para recurrirla, tal y como lo expresa la propia ley en los **artículo 41** que al respecto establece “...Los afectados por los actos o resoluciones definitivos de la Auditoría Superior, podrán interponer el recurso de revocación previsto en esta Ley.” En este contexto el artículo 43 dice “El término para interponer el recurso de revocación será de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente hábil a aquél en que surta sus efectos la notificación del acto o resolución que se recurra...”¹⁰⁹

b) EFECTOS JURÍDICOS DEL RECURSO DE REVOCACIÓN.

El recurrente a través de este interrumpe la ejecución de la sanción como resultado del procedimiento administrativo instaurado por la autoridad competente en virtud de que este puede revocar la sanción impuesta, tal y como lo establece el artículo 52 que la autoridad encargada de resolverlo podrá “sobrescribirlo; Confirmarlo; Revocarlo; Modificarlo; Ordenar la expedición de uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto en favor del recurrente; y, Ordenar la reposición del procedimiento”¹¹⁰.

Para tal efecto el recurrente debe presentar la documentación suficiente, competente y pertinente que demuestre a la autoridad ejecutora la acción violentada para que con ello sea modificada la resolución que en materia procesal, se refiere al acto emanado de la autoridad competente, por medio del cual, modifica un auto o resolución dictada, pero sin que cambie la esencia o sustancia de la determinación; o bien la sustitución del acto reclamado que implica el acto por el que, la autoridad encargada de resolver y en atención a un recurso interpuesto, se ordena se sustituya el acto o resolución por uno nuevo, en forma total o parcial y a favor del impugnante, o bien la reposición del procedimiento que es el acto por medio del cual, se ordena el retroceso del procedimiento a su estado anterior tiene lugar en los caso de nulidad y actuaciones y cuando se declara procedente un recurso interpuesto., en tal virtud el

¹⁰⁹ Ley de Fiscalización Superior Del Estado De Michoacán Software 2005.

¹¹⁰ Ley de Fiscalización Superior Del Estado De Michoacán Software 2005.

recurrente debe dar los elementos necesarios para que el juzgador determine lo que en derecho proceda.

c) REQUISITOS PARA SUSPENDERSE LOS EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN RECURRIDA.

Para tal efecto quedara suspendidos los efectos de la resolución impugnada cuando el servidor público de cumplimiento con los requisitos que determina la ley particular y que precisa en el **artículo 42** los siguientes: "...se solicite al momento de la interposición del recurso; Se garantice el crédito fiscal; No se cause perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público o en su defecto se deje sin materia el procedimiento; y, Que de ejecutarse la resolución cause un daño irreversible a los bienes y derechos del obligado. La suspensión sólo tendrá como efecto que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran, en tanto se pronuncia la resolución definitiva del recurso, y podrá revocarse si se modifican las condiciones bajo las cuales se otorgó..."¹¹¹

4.9.3. SUSTANCIACIÓN DEL RECURSO DE REVOCACIÓN.

Una vez admitido el recurso de revocación, la Auditoría Superior deberá acordar su admisión siempre y cuando éste cumpla con los requisitos que enumera al respecto la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán en el artículo 45 y que expresa que "en el escrito de interposición del recurso de revocación, el interesado deberá consignar bajo protesta de decir verdad: La autoridad a quien se dirige; El nombre del recurrente, así como el domicilio que señale para oír y recibir notificaciones en la Capital del Estado, así como las personas autorizadas para recibirlas; El acto o resolución administrativa que impugna, así como la fecha en que le fue notificado; La descripción de los hechos, antecedentes de la resolución que se recurre; Los agravios que le causan y los argumentos de hecho y de derecho en contra de la resolución recurrida, citando las disposiciones legales que estime violadas; y, Las pruebas que se ofrezcan, relacionándolas progresivamente con los hechos que se mencionan".¹¹²

¹¹¹ Ley de Fiscalización Superior Del Estado De Michoacán Software 2005.

¹¹² Ley de Fiscalización Superior Del Estado De Michoacán Software 2005.

En este contexto además el escrito del recurrente deberá acompañar lo dispuesto por el artículo 46 que establece La Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán; “Los documentos que acrediten la personalidad del promovente; El documento legal en que conste el acto o la resolución recurrida, cuando dicha actuación haya sido por escrito; o tratándose de actos que por no resolverse en tiempo se consideren negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído acuerdo alguno; La constancia de notificación del acto o resolución impugnado; y, Las pruebas documentales que se ofrezcan”.¹¹³

Una vez admitido el recurso de revocación la Auditoría Superior de Michoacán deberá admitir las pruebas ofertadas por el recurrente el día y hora hábil que al efecto se señale dentro de los quince días siguientes hábiles a la interposición del recurso de revocación; caso contrario que el recurrente incumpla con lo dispuesto por los artículos 45 y 46 de la Ley de Fiscalización particular del Estado, el recurso se tendrá por no interpuesto. Tal y como lo precisa el artículo 49 que al respecto dice “...se desechará por improcedente el recurso cuando se interponga: Contra actos o resoluciones que no sean definitivos, en los términos señalados por este Capítulo; Contra actos que sean materia de otro recurso que se encuentre pendiente de resolver y que haya sido promovido por el recurrente y contra el mismo acto impugnado; Contra actos que no afecten los intereses legítimos del promovente; Contra actos consumados de modo irreparable; y, Contra actos consentidos expresamente...”¹¹⁴.

En tal virtud en el momento procesal oportuno se declarará firme la resolución ejecutada por este órgano fiscalizador.

¹¹³ Ley De Fiscalización Superior Del Estado De Michoacán Software 2005.

¹¹⁴ Ley de Fiscalización Superior del Estado De Michoacán Software 2005.

4.9.4. TERMINO PARA EMITIR LA RESOLUCIÓN RECURRIDA.

Para tal efecto el artículo 43 dice que “...La Auditoría Superior deberá resolver el recurso en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días hábiles. **En ningún caso operará la negativa ficta.**

La autoridad responsable que no resuelva en los plazos antes citados, se hará acreedora a una sanción de cincuenta a cien días de salario mínimo general en vigente en el Estado. En caso de reincidencia, se entenderá como falta en el ejercicio de sus funciones y será sancionado por las autoridades competentes en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos...”¹¹⁵

En este contexto el artículo antes citado establece el término para resolver el recurso de revocación del que es incongruente con el plazo para resolver el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades que a diferencia de éste contempla quince días hábiles.

En éste contexto el recurso de revocación será sobreseído en términos del artículo 50 cuando “...el recurrente se desista expresamente; El recurrente fallezca durante el procedimiento; Sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; Hayan cesado los efectos del acto impugnado; y, No se probare la existencia del acto impugnado”. La resolución recurrida deberá ser fundada y motivada tal y como lo precisa el artículo 51 que al respecto dice “la resolución del recurso se motivará y fundará en derecho, examinándose todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, teniendo la autoridad competente la facultad de invocar hechos notorios o supervenientes; pero cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto o resolución impugnados, bastará con su examen para operar la revocación...”¹¹⁶.

¹¹⁵ Ley de Fiscalización Superior del Estado De Michoacán Software 2005.

¹¹⁶ Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán Software 2005.

4.10. SUPLETORIEDAD.

Tal efecto se debe a que los ordenamientos jurídicos que se aplican en un procedimiento su regulación sea inconclusa o deficiente por lo que para su sola aplicación se encontraren lagunas de ley, en tal virtud con el carácter de supletorio, para la efficientización del proceso en éste caso la Auditoría Superior de Michoacán en los casos no previstos en la ley particular, como es el caso de la apreciación de las pruebas tal y como lo establece el artículo 53 “son de aplicación supletoria a la presente Ley, el Código Fiscal del Estado, el CÓDIGO FISCAL MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN, y el Código de Procedimientos Civiles del Estado”.¹¹⁷

4.11.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN.

Es el instrumento jurídico a través del cual, la autoridad fiscal exige el cumplimiento forzoso de las obligaciones de pago a cargo de los contribuyentes.

El Procedimiento Administrativo de Ejecución es el instrumento jurídico a través del cual, el estado exige el cumplimiento forzoso de las obligaciones de pago a cargo de los contribuyentes.

4.11.1. FUNDAMENTO JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN.

Regulado y contemplado por los artículos 107 y 134 de la Constitución de Michoacán, en relación con los artículos 36 y 37 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán. Así mismos por los numerales 4º y 53 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán, Después de notificada la resolución ésta, para la ejecución de la misma se notificará a la autoridad competente al caso concreto así como lo dispone la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán en el artículo 37 que dice “se emitirá resolución dentro de los quince días hábiles siguientes determinándose la existencia o inexistencia de responsabilidad, y se fincará, en su caso, las sanciones correspondientes al o los sujetos obligados, notificándoles personalmente dicha resolución, remitiendo copia certificada de la misma a la Secretaría o a la Tesorería

¹¹⁷ Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán Software 2005.

Municipal que corresponda, para el efecto de que en un plazo de quince días hábiles posteriores a la fecha en que surta efectos la notificación, sea satisfecho o garantizado el interés fiscal en términos de ley, o en su caso se haga efectivo el procedimiento administrativo de ejecución.

La resolución será notificada de la misma manera al representante de la entidad y al órgano de control interno de la misma.¹¹⁸

4.11.2. GENERALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN CUANDO DE LA RESOLUCIÓN RESULTAN CRÉDITOS FISCALES.

a) La Auditoría Superior notifica a la autoridad estatal o municipal competente para que ejecute la acción determinada en la resolución.

b) Notificada la autoridad ejecutora ésta instaurará el Procedimiento Administrativo de Ejecución a efecto de que la persona obligada al pago de un crédito determinado se le requiera conforme lo establece el Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán o Municipal según el caso concreto, para que garantice el interés fiscal del mismo; en caso contrario, se procederá al embargo precautorio en contra del deudor del mismo.

En tal virtud el Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán en su **artículo 129** señala: "...para iniciar un procedimiento de cobro en contra de un responsable de crédito fiscal, será necesario hacerle notificación, en la que se expresará: El nombre del contribuyente; La resolución de la que se derive el crédito fiscal y el monto de éste; Los motivos y fundamentos por lo que se le considera responsable del crédito, y El plazo para el pago que será de quince días, salvo que la ley señale otro..."¹¹⁹

c) La Autoridad Ejecutora deberá mantener informada a la Auditoría Superior de Michoacán periódicamente el seguimiento del procedimiento a efecto de que quede garantizado el daño causado a la entidad.

¹¹⁸ Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán Software 2005.

¹¹⁹ Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán Software 2005.

d) De la extinción del crédito fiscal. En tal virtud el Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán **Artículo 125** establece que “...el crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años.

El término de la prescripción se inicia a partir de la fecha en la que el pago pudo ser legalmente exigido y se podrá oponer como excepción en los recursos administrativos.

El término para que se consume la prescripción se interrumpe con cada gestión de cobro que el acreedor notifique o haga saber al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito a este respecto de la existencia del crédito. Se considera gestión de cobro cualquier actuación de la autoridad dentro del procedimiento administrativo de ejecución, siempre que se haga del conocimiento del deudor.

Los particulares podrán solicitar a la autoridad la declaratoria de prescripción de los créditos fiscales. La cancelación de créditos fiscales municipales en las cuentas públicas, por incosteabilidad en el cobro o por insolvencia del deudor o de los responsables solidarios, no libera de su pago...¹²⁰”

4.11.3. GENERALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN CUANDO DE LA RESOLUCIÓN RESULTAN DESTITUCIÓN, SUSPENSIÓN O INHABILITACIÓN.

a) La Auditoría Superior notifica a la autoridad estatal o municipal competente para que ejecute la acción determinada en la resolución.

b) Notificada la autoridad ejecutora, deberá instaurar el Procedimiento Administrativo de Ejecución a efecto de que ésta proceda a dar cumplimiento a la resolución según el caso concreto, en caso contrario, será responsable por la inobservancia del resolutivo.

c) La Autoridad Ejecutora deberá mantener informada a la Auditoría Superior de Michoacán periódicamente el seguimiento del procedimiento a efecto de que quede registrado en el Catálogo de los Servidores Públicos que la Auditoría Superior debe tener control.

¹²⁰ Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán Software 2005.

d) De la extinción de la sanción. En tal virtud procederá al día siguiente en que termine el periodo que en la resolución se determine que o es de 1 a 6 años según el caso en concreto.

4.12. PROPUESTA DE REFORMA QUE PERMITA APOYAR EL DESARROLLO JURÍDICO PARA CORREGIR LA FALTA DE CUMPLIMIENTO A LA EJECUCIÓN DE SENTENCIA EMITIDA POR LA ASM.

El presente trabajo de investigación, se origina por inquietud de la sustentante, al ver la falta de cumplimiento a la ejecución de la sentencia emitida por la Auditoría Superior de Michoacán respecto del resarcimiento determinado como crédito fiscal y que deriva de los recursos públicos ejercidos y no comprobados por los servidores determinados como responsables dentro del procedimiento administrativo de responsabilidades que éste Órgano Técnico de Fiscalización contempla en su normatividad, derivado éste de la revisión realizada a la hacienda pública municipal, incumplimiento el anterior que deviene en el deficientemente manejo y comprobación de la aplicación de los recursos públicos municipales en éste caso por los servidores públicos.

La presente propuesta de reforma se enfoca al **artículo 25 del CÓDIGO FISCAL MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN del Estado**, el cual establece:

Artículo 25 del Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán del Estado establece actualmente:	Quedando la propuesta redacción del artículo 25 del <i>Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán</i> la siguiente manera:
“...SON AUTORIDADES FISCALES MUNICIPALES, LAS SIGUIENTES: I.- LOS AYUNTAMIENTOS; II.- LOS PRESIDENTES MUNICIPALES; III.- LOS TESOREROS MUNICIPALES ; IV.- LOS DIRECTORES DE LOS ORGANISMOS OPERADORES DE LOS SISTEMAS DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO, ASÍ COMO LOS ADMINISTRADORES DE LOS COMITÉS DEPENDIENTES DE DICHOS ORGANISMOS....”	“...SON AUTORIDADES FISCALES MUNICIPALES, LAS SIGUIENTES: I.- LOS AYUNTAMIENTOS; II.- LOS PRESIDENTES MUNICIPALES; III.- LOS TESOREROS MUNICIPALES; IV.- LOS DIRECTORES DE LOS ORGANISMOS OPERADORES DE LOS SISTEMAS DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO, ASÍ COMO LOS ADMINISTRADORES DE LOS COMITÉS DEPENDIENTES DE DICHOS ORGANISMOS y V.- LOS JEFES DE LAS OFICINAS RECAUDADORA DE RENTAS EN SUS RESPECTIVAS JURISDICCIONES....”

Redundando en adicionar la fracción V y se reconozca como autoridad fiscal municipal y se le dote de competencia a los Jefes de las Oficinas Recaudadora de Rentas en sus respectivas jurisdicciones para que sea la que también como Autoridad Fiscal Municipal puedan llevar a cabo la ejecución de las sentencias definitivas que en el ámbito municipal,

fueron emitidas por la Auditoría Superior de Michoacán, toda vez que dentro de las facultades de las anteriores se contempla la de velar por los intereses de los habitantes del municipio ello en su beneficio colectivo, al salvaguardar la correcta administración del municipio, lo cual hasta la fecha no se tiene antecedente alguno del cumplimiento de ésta orden por parte de los representantes del municipio, toda vez que existen al 99% de los integrantes del Ayuntamiento intereses personales, por encontrarse involucrado algún familiar en cualquier línea o como lo reporta la mayoría de los casos por intereses partidistas y/o políticos, lo que se demuestra con las estadísticas que se anexan a continuación:

TABLA N° 6. TIPO DE PROCEDIMIENTO, SANCIÓN Y REINTEGRO AÑO 2011

TIPO DE PROCEDIMIENTO	SANCIÓN O MULTA (a)	REINTEGRO (b)
Auditoría Financiera	\$437,736.91	\$10'535,842.25
Auditoría a Obra Pública	\$250,031.45	\$2'199,419.52
Auditoría al Patrimonio	\$62,772.40	\$10,059.96
Auditoría Estatal a Obra Pública	\$92,642.00	\$4'049,050.00
Observaciones de la Cuenta Pública	\$5'925,840.50	
Falta de presentación de Declaración Patrimonial	\$396,619.00	
Falta de presentación de la Fianza	\$34,650.00	
Presentación extemporánea de la Declaración Patrimonial	\$85,971.50	
Recursos de Revocación	\$48,655.75	
	\$67,021.05	
TOTAL	\$7,401,940.56	\$16'794,371.73

Fuente: Unidad General de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior de Michoacán 2011.

Notas:

1. De la cantidad correspondiente a Sanción o Multa, Cinco millones ya fueron ingresados a la Hacienda Pública, el resto se encuentra en trámite. En este caso lo (a) ordena la Auditoría Superior de Michoacán con base a sus facultades.
2. De la columna Reintegro se desconoce lo recaudado, en virtud de que los H. Ayuntamientos no están obligados a informar lo reingresado a la Hacienda Pública Municipal, en este caso (b) la Auditoría Superior de Michoacán no tiene facultades para ordenar el resarcimiento de las cantidades determinadas y no comprobadas. A la fecha de elaboración de esta investigación no hay certeza de lo reingresado.

Ahora bien, en aras de armonizar lo establecido por la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán en su **artículo 38**, que a la letra establece: "... Los resarcimientos a las entidades a que se refiere la presente Ley, tendrán el carácter

de créditos fiscales y se fijarán en cantidad líquida, que se harán efectivos conforme al procedimiento administrativo de ejecución que establece el Código Fiscal aplicable...” el artículo 26 del Código Fiscal del Estado de Michoacán nos señala cuáles son las autoridades fiscales del estado el que a la letra establece:

*“...SON AUTORIDADES FISCALES DEL ESTADO, LAS SIGUIENTES: I.- EL GOBERNADOR DEL ESTADO; II.- EL TESORERO GENERAL DEL ESTADO; III.-EL SUBTESORERO DE INGRESOS; IV.- LOS DIRECTORES DE: INGRESOS, AUDITORÍA Y REVISIÓN FISCAL, CATASTRO Y EL DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO CATASTRAL Y REGISTRAL; V.- **LOS JEFES DE OFICINAS RECAUDADORAS DENTRO DE SUS RESPECTIVAS JURISDICCIONES**, Y VI.- LOS DEMÁS SUBALTERNOS DE LA PROPIA TESORERÍA, COMISIONADOS POR EL TITULAR DE ÉSTA, MEDIANTE INSTRUCCIONES POR ESCRITO....”*

La reforma que se propone es que los Jefes de las Oficinas de Recaudación de Rentas en sus respectivas jurisdicciones que se encuentran en el Estado de Michoacán, se les concedan facultades ejecutoras con carácter de Autoridad Fiscal Municipal y, en virtud de ello con la facultad concedida por el Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán puedan llevar a cabo la ejecución de las resoluciones administrativas y/o recursos de revocación emitidas por la Autoría Superior de Michoacán respecto de las cantidades que son determinadas como pendientes de comprobación y ordenadas como de resarcimiento a favor de la Hacienda Pública Municipal, mismas que elevadas a la categoría de crédito fiscal, sean recaudadas por ésta entidad que es diversa al municipio, pero con facultades hacendarias y de recaudación, cobranza de contribuciones, derechos y sanciones impuestas a personas físicas, morales y servidores públicos determinados en sentencia definitiva como responsables directos de la omisión y falta de comprobación de la cantidad señalada, ello con base a los convenios de coordinación que existen, con el objeto de garantizar la transparencia en el uso y manejo de los recursos, evitando así la corrupción y el favoritismo en razón de compadrazgos, relaciones de amistad o algún otro tipo de intereses políticos o personales, que hace que ésta orden no sea cumplimentada por los Ayuntamientos; ni los Presidentes Municipales; ni los Tesoreros Municipales; ni los Directores de los Organismos Operadores de los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento ni por los administradores de los Comités dependientes de dichos organismos, y que perjudica gravemente a la hacienda pública municipal.

Es menester señalar que el procedimiento de cobro de resarcimientos dentro de los procedimientos administrativos de responsabilidades que se instaura a los diferentes entes pertenecientes al Gobierno del Estado o Unidades Programáticas Presupuestales (UPP), si se ha dado cumplimiento por parte de los Servidores Públicos Estatales al momento de ser la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado a través del jefe de la oficina recaudadora en sus respectivas jurisdicciones la que ordene el pago de la cantidad no comprobada dentro del procedimiento y que fue determinada como de resarcimiento a favor de la hacienda pública municipal, facultad dispuesta en el artículo 124 del Código Fiscal del Estado de Michoacán, que establece

“...LAS AUTORIDADES FISCALES EXIGIRÁN EL PAGO DE LOS CRÉDITOS FISCALES QUE NO HUBIEREN SIDO CUBIERTOS O GARANTIZADOS DENTRO DE LOS PLAZOS SEÑALADOS POR LA LEY O POR ÉSTE CÓDIGO, MEDIANTE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN...”

Con la anterior propuesta se cumpliría con la orden de resarcimiento a favor del municipio, saneando con ello sus arcas a fin de que estos recursos sean debidamente aplicados en beneficio de los habitantes del municipio, sin violentar lo determinado por la normatividad para el cobro de ésta sanción.

4.13. PRUEBA DE HIPÓTESIS

La hipótesis general que afirma que si con una propuesta de iniciativa de Reforma al Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán en su numeral 25 a fin de adicionar la fracción V, mediante el cual se reconocerá como Autoridad Fiscal Municipal a los Jefes de las Oficinas Recaudadoras de Rentas en sus respectivas jurisdicciones a fin de dotarlos de competencia y así cuenten con facultades de llevar a cabo la ejecución que respecto de las cantidades pendientes de comprobación se elevan a la categoría de Crédito Fiscal emitidas por la Auditoría Superior de Michoacán en el ámbito municipal, **solucionará** los problemas correspondientes a la falta de cumplimiento a la ejecución de las resoluciones administrativas, **se aprueba**, de acuerdo a la tabla **N° 6, TIPO DE PROCEDIMIENTO, SANCIÓN Y REINTEGRO AÑO 2011** (obtenido de la UGAJ-2011), con los siguientes datos:

TIPO DE PROCEDIMIENTO	SANCIÓN O MULTA (a)	REINTEGRO (b)
Auditoría Financiera	\$437,736.91	\$60'535,842.25

TIPO DE PROCEDIMIENTO	SANCIÓN O MULTA (a)	REINTEGRO (b)
Auditoría a Obra Pública	\$250,031.45	\$52'199,419.52
Auditoría al Patrimonio	\$62,772.40	\$10,059.96
Auditoría Estatal a Obra Pública	\$92,642.00	\$14'049,050.00
Observaciones de la Cuenta Pública	\$5'925,840.50	
Falta de presentación de Declaración Patrimonial	\$396,619.00	
Falta de presentación de la Fianza	\$34,650.00	
Presentación extemporánea de la Declaración Patrimonial	\$85,971.50	
Recursos de Revocación	\$48,655.75	
TOTAL	\$7,334,919.51	\$147,312,113.73

Fuente: Unidad General de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior de Michoacán 2011.

Notas:

1. De la cantidad correspondiente a Sanción o Multa, Cinco millones ya fueron ingresados a la Hacienda Pública, el resto se encuentra en trámite. En este caso lo (a) ordena la Auditoría Superior de Michoacán con base a sus facultades y datos verídicos obtenidos de la misma dependencia.

2. De la columna Reintegro se tiene el dato (hasta diciembre de 2011) no se ha recaudado cantidad alguna, aunado también a que los H. Ayuntamientos no están obligados a informar lo ingresado a la Hacienda Pública Municipal, en este caso (b) la Auditoría Superior de Michoacán no tiene facultades para ordenar el resarcimiento de las cantidades determinadas como pendientes de comprobación y no acreditadas.

En los párrafos siguientes se incluye la explicación correspondiente a las cuatro hipótesis de trabajo que acompañaron al planteamiento hipotético general:

1). La primera hipótesis que afirmaba que la aplicación de políticas operativas apropiadas en esta institución, traerá como consecuencia un mejor esquema legal, **se aprueba**, ya que quedó demostrado que el vetusto esquema jurídico “vigente” en la UGAJ de la ASM, muestra que el 100 % de los municipios presentan problemas de índole jurídica.

2). La segunda hipótesis, **queda probada**, ya que un adecuado procedimiento jurídico en esta institución, traerá como consecuencia una destacada función de fiscalización por parte de la Auditoría Superior de Michoacán, ya que dicha comprobación a los entes municipales así como al Estado, asumirá la certeza del cumplimiento y conclusión de las etapas procesales contempladas en el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades.

3). La tercera hipótesis que especifica que a mayor capacitación en esta dependencia se logrará modernizar el esquema legal, **se comprueba**, ya que esta enseñanza fundamentada mediante la organización y la inversión logrará hacerlo competitivo, y así contribuir de manera directa al crecimiento de las Entidades Municipales, a la obtención de mayores controles en sus ingresos y egresos y además, de obtener en el corto plazo resultados favorables a la fiscalización a que son sujetos por la Auditoría Superior de Michoacán en su cuenta pública, reduciendo de manera significativa el universo económico no resarcido a la Hacienda Pública Municipal.

4). La cuarta hipótesis, **queda probada**, ya que una estructura organizacional jurídica debidamente desarrollada, mediante la capacitación y mayor uso de las tecnologías de información, avalará un esquema legal competitivo, así como también una ordenada función de fiscalización por parte de la Auditoría Superior de Michoacán.

CONCLUSIONES

Las conclusiones que se obtuvieron al desarrollar la investigación científica en la Unidad General de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior de Michoacán, fueron las siguientes:

1. México presenta una gran incertidumbre política y económica; y aprueba una reforma hacendaria deficiente, que no cumple con las expectativas de un mejor aprovechamiento del erario público, lo que trae como consecuencia un nulo crecimiento económico y falta de creación de fuentes de empleo.
2. A medida que el ambiente político, económico y social se vuelve más inestable y turbulento, como está sucediendo en el País y en la mayoría de sus municipios, es mayor la necesidad de adecuar los procedimientos jurídicos a las necesidades actuales de la población.
3. Es apremiante fiscalizar a los entes municipales así como al Estado, con la finalidad de hacerlos competitivos, económicamente sustentables y que además, se tenga la certeza del cumplimiento y conclusión de las etapas procesales contempladas en el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades, que contempla como fin a dicho procedimiento el Proceso Administrativo de Ejecución; todo ello dentro del ámbito de la Fiscalización que ejerce la Auditoría Superior de Michoacán.
4. El objetivo de la investigación es el de presentar una iniciativa de reforma al Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán en su numeral 25 y adicionar la fracción V y se reconozca como autoridad fiscal municipal a las Oficinas Recaudadora de Rentas en sus respectivas jurisdicciones a fin de que se le dote de competencia y, sea la que también lleve a cabo la ejecución de las sentencias que en el ámbito municipal son emitidas por la Auditoría Superior de Michoacán.
5. Al adecuar el Procedimiento Administrativo de Ejecución y dotar de competencia a los Jefes de las Oficinas Recaudadora de Rentas en sus

respectivas jurisdicciones a fin de que sea la que también pueda llevar a cabo la ejecución de las sentencias que en el ámbito municipal son emitidas por la Auditoría Superior de Michoacán, **contribuirá** al crecimiento financiero de las Entidades Municipales, al del Gobierno del Estado, a la obtención de mayores controles en sus ingresos y egresos y además, se obtendrá en el corto plazo resultados favorables a la Fiscalización a que son sujetos por la Auditoría Superior de Michoacán en su cuenta pública.

6. Actualmente, el 100 % de los municipios presentan problemas de índole jurídica, como lo es la certeza jurídica del cumplimiento y conclusión del procedimiento judicial que se aplica en la Auditoría Superior de Michoacán.
7. La Auditoría Superior de Michoacán no tiene certeza del universo económico resarcido a la Hacienda Pública Municipal, toda vez que la Unidad General de Asuntos Jurídicos “UGAJ” y la Sub delegación Administrativa poseen información sustancialmente distinta de lo reportado por los Ayuntamientos respecto de las cantidades enteradas.
8. El Procedimiento Administrativo de Ejecución está regulado o sustentado en el artículo 34 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán, en el que en coordinación con su numeral 2º, establece que éste Órgano Técnico de Fiscalización, cuenta con autonomía técnica y de gestión a efecto de ejercer plenamente sus atribuciones para el eficaz cumplimiento de sus resoluciones.
9. Con base a todo lo anterior, nace la presente investigación enfocada a una propuesta que ayude no solamente a solucionar la problemática inmediata, sino que oriente a los municipios y a los entes gubernamentales de manera adecuada y permanente, con la finalidad de evitar problemas mayores a los que actualmente se encuentran inmersos, como son los de índole jurídica determinados o derivados del proceso de revisión a su cuenta pública anual.

10. Por lo antes expuesto, se concluye que el establecer la iniciativa de Reforma al Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán en su numeral 25 a fin de adicionar la fracción V y reconocer como Autoridad Fiscal Municipal a los Jefes de las Oficinas Recaudadoras de Rentas de las respectivas jurisdicciones, a fin de dotarlos de competencia y así llevar a cabo la ejecución de las sentencias que emite la Auditoría Superior de Michoacán en el ámbito municipal, garantizando el cumplimiento y ejecución de las resoluciones administrativas dictadas, contribuyendo de manera directa al crecimiento de las Entidades Municipales a la obtención de mayores controles en sus ingresos y egresos y además, de obtener en el corto plazo resultados favorables a la fiscalización a que son sujetos por la Auditoría Superior de Michoacán en su cuenta pública, permitirá a esta dependencia **reducir** significativamente el universo económico no resarcido a la Hacienda Pública Municipal.
11. El trabajo de campo dio respuesta al objetivo general y a los cinco objetivos específicos que se plantearon en el sentido de aportar resultados concretos avalados con opiniones y puntos de vista del investigador y de los funcionarios que colaboraron en esta investigación.

RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que se pueden dar como resultado final de esta investigación son:

1. Proponer un mejor aprovechamiento del erario público, para generar crecimiento económico y creación de fuentes de empleo.
2. Adecuar los procedimientos jurídicos a las necesidades actuales de la población.
3. Fiscalizar a los entes municipales así como al Estado, con enfoque competitivo orientado hacia una economía sustentable y con certeza del cumplimiento y terminación judicial del Procedimiento Administrativo de Ejecución “PAE”; basado en la Fiscalización que ejerce la Auditoría Superior de Michoacán.
4. Reformar la Ley de Fiscalización de la Auditoría Superior del Estado de Michoacán y sus diferentes procesos legales, con la finalidad de beneficiarla técnica y operativamente.
5. Se formalice y presente la iniciativa de reforma al CÓDIGO FISCAL MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN en su numeral 25 fracciones y adicionar la fracción V, donde se le otorgue competencias y se reconozca a las Oficinas Recaudadora de Rentas en sus respectivas jurisdicciones a fin de que sea la que también pudiera llevar a cabo la ejecución de las sentencias que en el ámbito municipal son emitidas por la Auditoría Superior de Michoacán.
6. Adecuar el Procedimiento Administrativo de Ejecución “PAE” y dotar de competencias a la Oficinas Recaudadora de Rentas en sus respectivas jurisdicciones para que sea quien lleve a cabo la ejecución de las sentencias que emite.
7. Dar certeza jurídica al cumplimiento y conclusión del procedimiento judicial que se aplica en la Auditoría Superior de Michoacán.

8. Dotar al Órgano Técnico de Fiscalización de autonomía presupuestal a efecto de ejercer plenamente sus atribuciones para el eficaz cumplimiento de sus resoluciones.
9. Los esquemas administrativos de los entes municipales, deben recaer en personas que conozcan a plenitud los procesos administrativos, de control, contables, de ingeniería, laborales, y judiciales que se ventilan en la Auditoría Superior de Michoacán.
10. Que se aplique la presente propuesta para solucionar la problemática inmediata, orientando a los municipios y a los entes gubernamentales de manera adecuada y permanente, con la finalidad de evitar problemas mayores a los que actualmente se encuentran inmersos, como son los de índole jurídica determinados o derivados del proceso de revisión a su cuenta pública anual.

BIBLIOGRAFÍA.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Michoacán

Convenio de Colaboración Administrativa del Estado y sus Anexos

Ley de Hacienda Municipal

CÓDIGO FISCAL MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN del Estado de Michoacán.

Ley Orgánica Municipal.

Manual del Procedimiento Administrativo de Ejecución del Gobierno del Estado.

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Michoacán

Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal

Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público del Estado de Michoacán

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán.

Código Fiscal de la Federación.

Información proporcionada por cada uno de los H. Ayuntamientos del Estado de Michoacán, 1996-2006.

La modernización administrativa y los servicios públicos municipales, en Agenda de la Reforma Municipal en México, Cuadernos de Debate (México: CIDE, 2000).

Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal: *“Gobierno y Administración Municipal en México”*, 1993, 569 págs.

Secretaría de Gobernación, Gobierno del Estado de Michoacán, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Centro Estatal de Estudios Municipales: *Los Municipios de Michoacán*, 532 págs.

Dirección General de Inspección Fiscal: *“Michoacán, Estudio Histórico, Económico y Fiscal”*, Tomo I, 623 págs.

UGALDE, Luís Carlos, *“Vigilando al Ejecutivo: el papel del Congreso en la supervisión del gasto público”*, 1970-99, Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados, México, 2000.

SÁNCHEZ, León, Gregorio, *“Derecho Fiscal Mexicano”* editorial Porrúa página 125 México año 2007

CRESPINO, José Antonio, *“Fundamentos políticos de la rendición de cuentas”* (México: Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación, 2001). Cuadernos de Debate (México: CIDE, 2000).

D.A. CASTAÑO, *“Crisis y Desarrollo de la Organización”*, p. 16 ed. UNAM. México 1984

DÍAZ Cayeros, Alberto, *“Federalismo”*, en Nexos, enero de 2002.

GARCÍA del Castillo, Rodolfo, *“Los Municipios en México, los retos ante el Futuro”* (México: Miguel Ángel Porrúa y CIDE, 1999).

GUERRERO, Juan Pablo y Tonatiuh Guillén, *“Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional”* (México: Miguel Ángel Porrúa y CIDE, 2000).