



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO

FACULTAD DE DERECHO

EXTENSIÓN SAN JUAN DEL RÍO

**“AUTONOMÍA DEL ÓRGANO DE CONTROL INTERNO
EN EL MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL RÍO, QRO, POR MEDIO
DE LA CREACIÓN DE UNA ENTIDAD PARAMUNICIPAL”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:
MARÍA GUADALUPE GÓMEZ RODRÍGUEZ**

DIRIGIDO POR:

**ASESOR METODOLÓGICO:
DRA. EN. D. GABRIELA NIETO CASTILLO**

**ASESOR TEMÁTICO:
M. EN. D. CONRADO GERARDO ARREDONDO HUERTA**

SAN JUAN DEL RÍO, QRO., FEBRERO DE 2011.

Quiero dedicar esta Tesis a mis padres por su comprensión y ayuda. Me han enseñado a encarar las adversidades sin perder nunca la dignidad ni desfallecer en el intento. Me han dado todo lo que soy como persona, mis valores, mis principios, mi perseverancia y mi empeño, y todo ello con una gran dosis de amor y sin pedir nunca nada a cambio.

Muchas gracias de todo corazón.

Primero y como más importante, quiero agradecer sinceramente a la Universidad Autónoma de Querétaro, extensión San Juan del Río, ya que me brindo la oportunidad de poder estudiar mi licenciatura en Derecho.

También quiero agradecer a mis Asesores de Tesis, la Dra. en D. Gabriela Nieto Castillo y el M. en D. Conrado Gerardo Arredondo Huerta, por apoyarme, para realizar con éxito la elaboración de la Tesis, así como por sus conocimientos, sus orientaciones, su manera de trabajar, su persistencia, su paciencia y su motivación han sido fundamentales para mi formación.

A todos mis catedráticos a lo largo de la licenciatura ya que cada uno me ha inculcado la responsabilidad, el sentido de seriedad, y el interés por el conocimiento sin los cuales no podría tener una formación completa como investigador. Cada uno de ellos reciba mi admiración, cariño y respeto.

Para ellos, muchas gracias por todo.

INDICE TEMÁTICO

TITULO DE LA TESIS:“AUTONOMÍA DEL ÓRGANO DE CONTROL INTERNO EN EL MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL RÍO, QRO, POR MEDIO DE LA CREACIÓN DE UNA ENTIDAD PARAMUNICIPAL”

INTRODUCCIÓN	10
CAPITULO PRIMERO: ANTECEDENTES DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO EN MÉXICO	14
1.1.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN EL MÉXICO PREHISPÁNICO	15
1.1.1.- LA CULTURA AZTECA	15
1.1.2.- LA CULTURA MAYA	20
1.2.- ÉPOCA COLONIAL	21
1.2.1.- LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ	22
1.2.2.- CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN	24
1.3.- MÉXICO INDEPENDIENTE	25

1.4.- LA ÉPOCA DEL MÉXICO REPUBLICANO	26
1.5.- LA CONSTITUCIÓN DE 1857	32
1.6.- LA REVOLUCIÓN MEXICANA DE 1910	37
1.7. EL CONGRESO CONSTITUYENTE	39
1.8. LOS ÓRGANOS DE CONTROL EN 1917, HASTA NUESTROS DÍAS	42
1.9. EL ESTADO DE QUERÉTARO Y SU ÓRGANO DE CONTROL INTERNO	47
1.9.1. ORÍGENES DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE QUERÉTARO	48
1.9.2. ANTECEDENTES DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO	51
1.9.2.1. LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE QUERÉTARO DE 1916	52

1.9.2.2. LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE QUERÉTARO DE 1941	53
1.9.2.3. LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DE 1970	53
1.9.2.4. LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DE 1974	53
1.9.2.5. LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DE 1983	54
1.9.2.6. LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DE 1993	54
1.9.2.7. LAS REFORMAS MÁS IMPORTANTES DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL	55
1.9.3. LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO	57
1.9.4. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO	61
1.10. EL ÓRGANO DE CONTROL INTERNO EN SAN JUAN DEL RÍO, QUERÉTARO.	64

CAPITULO SEGUNDO: SITUACIONES POR LAS CUALES SE CREAN LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO	69
2.1. DEMOCRACIA, TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO FORMA REGULADORA DEL ACTUAR EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	75
2.2. ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO	84
2.3. ARMONIZACIÓN CONTABLE EN LA FISCALIZACIÓN	98
CAPITULO TERCERO: MARCO JURÍDICO ACTUAL DEL ÓRGANO DE CONTROL INTERNO EN EL MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL RÍO	112
3.1. MARCO CONSTITUCIONAL	113
3.2. MARCO ESTATAL	115
3.2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO	115
3.2.2. LEY PARA LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y	

ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE QUERÉTARO	121
3.2.3. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO	127
3.2.4. NORMAS GENERALES QUE REGIRÁN LA ACTUACIÓN DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL	142
3.3. MARCO MUNICIPAL	147
3.3.1. REGLAMENTO INTERIOR DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL RÍO, QRO.	148
3.3.2. REGLAMENTO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO MUNICIPAL	150
3.3.3. REGLAMENTO DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL DE SAN JUAN DEL RÍO	152

CAPITULO CUARTO:

PROPUESTA DE AUTONOMÍA DEL ORGANO DE CONTROL INTERNO DE SAN JUAN DEL RÍO, CREANDOLA EN UN ENTE PARAMUNICIPAL	159
--	-----

CONCLUSIONES	178
BIBLIOGRAFÍA	181

INTRODUCCIÓN

La presente tesis efectúa un análisis para proponer la autonomía del órgano de control interno del municipio de San Juan del Río, a través de la creación de una entidad paramunicipal.

Lo que se pretende con lo anterior, es hacer al órgano municipal de control interno, autónomo, no con el fin de restarle autoridad al ejecutivo, sino el de sumarle veracidad y objetividad a los actos emanados de éste.

Al dar al órgano de control municipal la calidad de entidad paramunicipal, se busca que no solo el gobierno tenga ingerencia en éste órgano sino que se genere un *consejo ciudadano* integrado por ciudadanos preocupados expertos en la materia que vigilen el buen funcionamiento de la contraloría municipal.

Al existir un *consejo ciudadano* en donde se encuentren contadores, abogados, administradores, ingenieros, arquitectos, etc, que emanen de la misma sociedad organizada del propio municipio que a su vez supervisen el actuar de la contraloría, esto hará que la percepción de la sociedad y por supuesto las evaluaciones de transparencia que se realicen den mejores resultados.

La presente investigación parte, entre otras que se irán analizando a lo largo del trabajo, de las siguientes premisas:

- La realidad actual de México impone la necesidad de crear nuevos órganos de control y/o mejorar los actuales;
- Fortalecer la credibilidad de las instituciones gubernamentales por medio de la participación ciudadana;
- La Autonomía de los Órganos de Control Interno son la vía para fiscalizar, transparentar, democratizar, fortalecer la vida política en un Estado de Derecho; y
- Despolitizar las funciones públicas esenciales.

En el Primer Capitulo se presenta una breve reseña de los antecedentes históricos de la figura del órgano de control en nuestro país, desde el México Prehispánico hasta nuestros días, analizando los los diferentes cambios y reformas que ha tenido las diversas leyes y reglamentos que hacen referencia al órgano de control.

Excede a los objetivos de la presente investigación, el análisis de la figura que nos ocupa desde el punto de vista del derecho extranjero, tanto vigente como histórico, pues se desviaría la atención hacia el planteamiento esencial.

Por cuanto ve al Segundo Capitulo se exponen las situaciones por las cuales se crean los órganos de control interno, donde se realiza un estudio en el que se presenta la transparencia, la democracia y el acceso a la información como forma reguladora del actuar de la administración pública.

En el Tercer Capitulo se muestra el marco jurídico actual por el cual se rigen los órganos de control interno, señalando su fundamento desde el marco constitucional, el estadual y el municipal.

Por ultimo, el Cuarto Capitulo es en donde se presenta la situación actual del órgano de control interno en el municipio de San Juan del Río, Querétaro y se formula y justifica el planteamiento hace la propuesta de crearlo en una entidad paramunicipal para que la autoridad reguladora y revisora no sea juez y parte de los actos de la administración pública municipal e impulsar por medio de un consejo ciudadano la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas claras y de esta manera salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, por parte de los órganos y de los servidores públicos municipales.

El método que estaré aplicando en mi investigación será deductivo e hipotético-deductivo, ya que parto de una premisa general que es la fiscalización que se aplica a nivel federal y estatal para poderlo adecuar al ámbito municipal; por otro lado se combina la referencia a los dato empíricos de la inducción con la generalidad y la consistencia de la deducción.

El tipo de investigación será la básica-aplicada ya que de ésta forma, podré aterrizar mi postura y la posible aplicabilidad de mi planteamiento.

El tipo de tesis que estaré realizando será tesis descriptiva y la técnica que estaré utilizando será la documental.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES DE LOS

ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO EN MÉXICO

Los instrumentos de control, han ido evolucionando con el hombre mismo, ya que desde que se fueron creando las pequeñas sociedades humanas se buscaba una estructura de gobierno y al mismo tiempo de darle un orden a su propio gobierno; como la historia misma nos lo ha hecho saber, en algunas partes no ha existido apertura por parte del gobernante, hasta que las mismas sociedades a base de guerras o revoluciones fueron estructurando sistemas de vigilancia y rendición de cuentas, como parte de esa lucha de nuestros antecesores para que sea un derecho que tiene la ciudadanía para conocer el buen funcionamiento por parte del gobierno. Por parte del Estado consiste en la obligación de realizar los mecanismos pertinentes dentro de sus propios órganos gubernamentales para que su actuar sea legal y transparente.

A continuación veremos una breve reseña de cómo México fue tomando la forma que hoy conocemos en cuanto ve a los órganos de control interno, pues reitero, el análisis a nivel internacional rebasa las finalidades de esta investigación.

1.1.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN EL MÉXICO PREHISPÁNICO

A la llegada de los españoles, México era un mosaico étnico de más de 600 grupos indígenas que se encontraban en muy diversos estadios de desarrollo, se hablaban unas 800 lenguas, pertenecientes a unas 15 diferentes familias; además podían encontrarse diversas economías clasificables en dos tipos fundamentales: en las estepas y desiertos del norte habitaban grupos nómadas que se dedicaban a la recolección, caza y pesca y en el resto del país había una población más densa cuya ocupación era la agricultura sedentaria.

Hacia el año 1500 existían poderosos estados en el Centro de México, uno era el azteca que ejercía su dominio tributario sin imponer gobierno, idioma o religión sobre los sometidos, solamente establecía representantes para cobrar el tributo.¹

1.1.1.- LA CULTURA AZTECA

Los aztecas fueron una de las culturas más importantes que alcanzaron un alto desarrollo organizacional, político, social y económico.

¹ MÉXICO: SECRETARIA DE GOBERNACIÓN, *Gobierno y Administración Municipal en México*, Edit. Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1993, Pág. 18.

Los mexicas aportaron una institución social, *el calpulli*, que se formó a partir de los clanes en que se dividieron los originarios barrios en donde se establecieron a su llegada en 1300, provenientes de la región de Aztlán al noroeste de México. El *calpulli* fue la forma de organización política social y económica de los aztecas desde su origen.²

El estado azteca solo se interesaba de la apropiación del producto del trabajo indígena mediante la figura del tributo, sin alterar la organización política, económica, militar y religiosa de las comunidades sometidas.

El *calpulli* tenía su propio gobierno formado por un consejo de ancianos; que designaba a los funcionarios del propio *calpulli*, cuyos cargos eran de por vida. Sus atribuciones eran la administración de la localidad, organización del trabajo, distribución de los productos, administración del régimen comunal agrario, conservación del orden e impartición de la justicia y el culto a sus dioses y antepasados.

Actividad aparte era la del jefe militar o *tecuhtli*, ocupado en el adiestramiento de los jóvenes y dirección de las tropas en la guerra.³

² Idem, Pág. 20.

³ Ibidem.

Ya para la época prehispánica, la administración del tributo y el trabajo fecundo del pueblo mexica o azteca representaba una tarea muy importante para el *tlatoani*, para ello contaba con un *cihuacoatl*, quien se encargaba de supervisar el recuento y distribución de las riquezas que serían repartidas en beneficio de la sociedad.

El *cihuacoatl* (del náhuatl *cihuatl* – mujer y *coatl* – serpiente) nombre que se le daba a la Diosa de la Tierra, porque les proporcionaba el glifo distintivo de administradores y encargaba de distribuir los frutos a los hombres.

Posteriormente, pero en esos mismos tiempos, la hacienda pública era considerada como una labor obligada para las provincias conquistadas por los aztecas, al exigir tributo a los soberanos de aquellos territorios a manera de impuesto.

El *cihuacoatl*, máxima autoridad fiscal, tenía a su cargo la tarea de llevar el control de los libros que contenían todas las cuentas, y a su vez, éste era vigilado por otro funcionario que se encargaba de velar por la perfecta distribución y el buen empleo de estas contribuciones, de tal manera que ni el mismo jerarca mexica podía tocar esa riqueza.

La función del *cihuacoatl* le merecía el título de co-gobernante porque distribuía el tributo para pagar gastos del gobierno, del ejército y de los

templos. Era el segundo al mando después del *tlatoani*, pero además participaba en cualquier sesión importante y se alimentaba en el palacio o *tecpan*. Asimismo, se narra que detentaba cierto tipo de poder judicial que le daba privilegio de ser considerado como un juez.

El *cihuacoatl* tenía sus ayudantes, quienes detentaban la responsabilidad de cobrar los tributos. A estos se les llamó *calpixques* o recolectores. Estos indígenas, en algunas ocasiones, eran nombrados gobernantes de los pueblos conquistados que se negaban a pagar tributo, pero que en realidad eran administradores cuando se recolectaba (cada 90 días). Era una sociedad que se apoyaba por completo en el tributo, siendo éste la base de su economía.⁴

Daniel Márquez en su libro "*Función Jurídica de Control de la Administración Pública*", confirma la importancia en la cultura azteca de la figura de *cihuacóatl*, como autoridad fiscal, este a su vez se auxiliaba de otros funcionarios, cuidando el buen uso de los tributos que integraban la hacienda pública.⁵

⁴ ASOCIACIÓN MEXICANA DE CONTADORES PÚBLICOS, COLEGIO PROFESIONAL EN EL DISTRITO FEDERAL, A.C., *La Contaduría a través de la historia*, <http://www.amcpdf.org.mx/mision.htm>, 22 de marzo del 2010.

⁵ MÁRQUEZ, Daniel, *Función Jurídica de Control de la Administración Pública*, México, D.F., Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2005, Pág. 1.

Es importante mencionar que la cultura azteca fue la pionera en el México prehispánico de empezar a organizarse políticamente en grupos socialmente organizados, que posteriormente fueron llamados municipios, como se aprecia en el siguiente texto:

“Los antecedentes del municipio en México, los encontramos en los calpullis o barrios de los mexicas; caracterizados por ser una unidad económica autosuficiente, con su propio gobierno; cuya propiedad era de tipo comunal pues los vecinos tenían derecho al usufructo pero no a la propiedad privada; el concejo de ancianos estaba formado por representantes de cada familia constituyendo una “junta vecinal” con escasa autoridad que designaba por elección a algunos funcionarios. El Concejo mayor lo formaban los calpuleques y tecuhtlis, ahí se elegía al tlatoani y al tlacatecuhtli.”⁶

⁶ MÉXICO: SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Gobierno y Administración Municipal en México*, ob.cit., Pág. 21.

La organización política en la cultura azteca, al llegar al valle del Anáhuac, era (en teoría) democrática. Pero podemos definir una organización basada en una teocracia militar "pero en la que el fin guerrero estaba subordinado al fin religioso y en la que el mismo emperador, más propiamente *tlacatecuhtli*, era un sacerdote".

Pero la religión no sólo influía en la organización política, también lo hacía en la organización social. Un grupo de familias o clan constituían una tribu. Entre los tenochcas había 20 clanes o *calpullis*, en los cuales los jefes de familia elegían un representante (*calpullec*), asesorado por un consejo de ancianos (*huehuetque*).

Los representantes de los *calpullis* formaban el *tlatocan*, organismo que presidía el gobierno general de Tenochtitlan. A quien los españoles llamaron rey, era el hombre que ocupaba el puesto supremo entre todos los jefes, llamado *tlacatecuhtli* (señor de los hombres), también denominado *tlatoani*. El cargo del *tlacatecuhtli* era electivo.

1.1.2.- LA CULTURA MAYA

La Civilización Maya fue de las más sobresalientes entre las culturas precolombinas. Tuvo como asentamiento la península de Yucatán, los actuales Estados de Tabasco y Chiapas, parte de Guatemala, Honduras y el Salvador.

En la zona maya, la organización política, es decir, el surgimiento del estado como poder organizado, se dio cuando el jefe del grupo obligo a sus seguidores a conservar parte de la producción agrícola, que el distribuía posteriormente a la población en momentos de escasez; la aparición del estado, pues, será la renuncia a la libertad individual y a una situación de sujeción, basada en la necesidad.

El jefe o señor entre los mayas era la *halachuinic* “verdadero hombre”, éste ejercía el poder civil y religioso y se auxiliaba de un consejo. Los recaudadores de tributos y gobernantes de las ciudades menores eran los *batab*, que sostenían a las clases superiores.⁷

⁷ Idem. Pág. 19

1.2.- ÉPOCA COLONIAL

Con la llegada de Hernán Cortes a la nueva España se instituyen de manera oficial la figura del Ayuntamiento y del cabildo, instalándose el primero en lo que hoy conocemos como Veracruz, esto porque en España el gobierno de las ciudades residía en el consejo municipal o ayuntamiento.

Las funciones más importantes de los cabildos eran la impartición de justicia, la ejecución de obras públicas, fijar montos de productos y salarios, recaudación de tributos, inspección y vigilancia.

Daniel Márquez menciona que durante la época colonial y hasta 1562, el Consejo de Hacienda se encargó de lo relacionado con los recursos públicos de la Nueva España; después, éste fue sustituido por el Consejo de Indias. En esta etapa de nuestra historia, los oficiales reales (el contador, el tesorero, el factor y el veedor) eran responsables de las cuentas.⁸

En el siglo XVII se crean los Tribunales de Cuentas a través de las ordenanzas del 24 de agosto de 1605, emitidas por Felipe III. Dentro de las atribuciones de este tribunal se encontraba la de tomar cuentas y extender finiquitos a los oficiales reales, tesoreros, arrendaderos, administradores,

⁸ MÁRQUEZ, Daniel, ob. cit, Pág. 2.

fieles y cogedores de cuentas. Daniel Márquez retoma a José Trinidad Lanz Cárdenas, refiriéndose al apoyo que la burocracia novohispanica requería de un control de sus actos para corregir los abusos del poder. Entre las medidas de control engloba a las instrucciones, el equilibrio de poderes entre la audiencia y los virreyes, la “Real Confirmación”, el deber de informar a la corona española sobre los actos verificados en la colonia y por supuesto las instituciones de la visita y el juicio de residencia. Daniel Márquez retoma también lo dicho por Ernesto Villar de la Torre, destacando que la residencia y la visita eran órganos y sistemas de control político entre las autoridades virreinales que tendían a mantener un gobierno honesto y eficiente.

También se debe mencionar la “Real Cedula” sobre la Responsabilidad de Asesores por sus Dictámenes del 22 de diciembre de 1793. Inspirada en el juicio de residencia.⁹

1.2.1.- LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

Con la promulgación de la Constitución de Cádiz en México, el 30 de septiembre de 1812, se estableció la organización de los municipios; a través del texto constitucional se consolidó la institución del municipio como instancia básica de gobierno así como una organización territorial y

⁹ Ibidem.

poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas y promoviendo este tipo de representación donde no la hubiera.

Las funciones del ayuntamiento eran básicamente la de seguridad de las personas y bienes de los vecinos, conservación del orden público, sanidad, recaudación de propios y arbitrios y vigilar el sostenimiento de las escuelas de primeras letras, entre otras. El ayuntamiento debía responder de su actividad a las diputaciones provinciales, las que analizaban los fondos públicos mediante cuenta anual justificada.¹⁰

En el libro titulado “*Control Externo y Responsabilidad de los Servidores Públicos*” de la autoría de Santiago Nieto y Yamile Medina Pérez, mencionan las transformaciones políticas del imperio español, con la aparición de la Constitución Política de la monarquía española de 1812; es decir, la Constitución de Cádiz, misma que estableció, en materia de responsabilidades, que la persona del rey era sagrada e inviolable, por lo tanto, estaba exento de responsabilidad. Eran sujetos de responsabilidad los miembros del Poder Ejecutivo, por el tiempo en que durara su administración (Decreto de 24 de septiembre de 1810), asimismo, los secretarios de despacho eran responsables por el desempeño de su encargo ante el Consejo de Regencia, y ante las Cortes por las órdenes que autorizaran o

¹⁰ MÉXICO: SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Gobierno y Administración Municipal en México*, ob.cit., Pág. 27-28.

sugirieran contra la Constitución, las leyes o los decretos de las mismas. La responsabilidad de los demás empleados públicos se previó en las “Reglas para hacer efectiva la responsabilidad de los empleados públicos”, siendo materia esencial del juicio de responsabilidad toda clase de infracciones a la Constitución o a las leyes.¹¹

A mediados de 1814 Fernando VII suspendió la vigencia de la constitución de Cádiz, y se disolvieron las Cortes, lo que ocasionó el retorno al absolutismo.

En 1820 el monarca fue obligado a restituir las cortes y a jurar la carta magna por una rebelión constitucionalista.¹²

1.2.2.- CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN

En la época de México preindependiente, a través del primer documento mexicano de naturaleza constitucional que no tuvo vigencia en la práctica, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana o Constitución de Apatzingán (22 de octubre de 1814), se consagró la

¹¹ NIETO, Santiago y MEDINA Pérez, Yamile, *Control Externo y Responsabilidad de los Servidores Públicos*, México, D.F., Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2005, Pág. 46.

En la Constitución de Cádiz de 1812, en su artículo 261, facultad sexta, instituyó el juicio de responsabilidad se emitieron las “Reglas para que se haga efectiva la responsabilidad de los empleados públicos” del 24 de marzo de 1813, en las que se trataba el tema de la prevaricación de jueces y servidores públicos.

¹² MÉXICO: SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, Gobierno y Administración Municipal en México, ob.cit., Pág. 29.

responsabilidad de los servidores públicos y el *juicio de residencia* para hacerla efectiva, al que debía sujetarse todo empleado público cuya conducta durante el desempeño de sus funciones hubiera sido ilícita.¹³

1.3.- MÉXICO INDEPENDIENTE

Con el Plan de Iguala, 21 de febrero de 1821, se estableció la independencia del país y su forma de organización en una monarquía constitucional. El último virrey de la Nueva España, Don Juan O'Donojú, reconoció la Independencia en los tratados de Córdoba, firmados con Agustín de Iturbide el 27 de agosto; pero en ninguno de estos documentos se hizo referencia a la organización política interna de los estados.

La división territorial de la colonia en la época de la consumación de la independencia constaba de dos provincias internas, oriente y occidente, doce intendencias y tres gobiernos; los municipios seguían organizados de acuerdo a los preceptos de la constitución gaditana; es importante mencionar que para la formación del congreso constituyente del nuevo estado mexicano, los ayuntamientos fueron los protagonistas iniciales del proceso. La elección de los diputados fue indirecta, primero el pueblo eligió delegados, luego los Consejales (sic) de cada ayuntamiento en sesión secreta realizaban los cómputos de los votos y, finalmente, los delegados eligieron a

¹³ NIETO, Santiago y MEDINA Pérez, Yamile, ob. cit, Pág. 46-47.

los diputados al congreso. Aunque había restricciones, como la que señalaba efectuar la elección ante el párroco del lugar, y para ser delegado era necesario ser clérigo, oficial del ejército, abogado o terrateniente; ya había una prerrogativa a los municipios.¹⁴

En el México independiente, considerando los intereses y circunstancias de la época, con Agustín de Iturbide se emitió el Reglamento Provisional del Imperio Mexicano del 18 de octubre de 1822, con intención de reglamentar el buen orden y de seguridad interna y externa del Estado. Este reglamento, al igual que el anterior gaditano, disponía que la persona del emperador era sagrada e inviolable, estaba exento de responsabilidades, y de los actos de su gobierno solo eran responsables sus ministros. Los altos funcionarios (diputados, ministros, etcétera), podían ser juzgados por las causas civiles o criminales instauradas en su contra, no así por sus opiniones, siendo el Supremo Tribunal de Justicia quien conocía de ellas.¹⁵

1.4.- LA ÉPOCA DEL MÉXICO REPUBLICANO

Se expidió el 3 de febrero de 1824, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana; en ella aparecieron los estados en sustitución de las antiguas

¹⁴ MÉXICO: SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Gobierno y Administración Municipal en México*, ob.cit., Pág. 29.

¹⁵ NIETO, Santiago y MEDINA Pérez, Yamile, ob. cit, Pág. 47.

provincias y se adoptó la forma de Republica Representativa Popular Federal.

En su artículo sexto se declaró a los estados “independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalla en esta Acta y en la Constitución general”.¹⁶

Para los federalistas, según se muestra en este artículo, el municipio no tuvo una importancia superior, por lo que no se reglamentó ni se abundó en su organización.

Esta constitución promulgada el 4 de octubre 1824, estableció un gobierno republicano, federal y representativo; bicameral, con 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal.¹⁷

El artículo 161, relativo a las obligaciones de los estados, les confería la obligación de organizar su gobierno y administración interior “sin oponerse a esta Constitución, ni al Acta Constitutiva”.¹⁸

¹⁶ MÉXICO: SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Gobierno y Administración Municipal en México*, ob.cit., Pág. 31.

¹⁷ Ibidem

¹⁸ Idem, Pág. 32.

Este artículo presentó una contradicción de origen en la precaria condición política de la nación; por un lado permitió la organización interna de los estados conforme a sus muy particulares características y motivaciones; y por otro, desatendió al municipio al no instituir un mínimo de garantías que debieran considerarse en la organización local.¹⁹

No obstante esta omisión, “el municipio no permaneció inactivo; así lo demuestra la redacción de lagunas de sus múltiples proclamas, proyectos y actas de pronunciamiento que en aquella turbulenta época iban sucediéndose con extraordinaria frecuencia, donde figuraban cabildos, alcaldes, regidores, etcétera.

Atribuida constitucionalmente la responsabilidad de organizarse y administrarse, los nuevos estados se abocaron a reglamentar su gobierno interno. Cabe señalar que, aunque inspiradas en la constitución federal, las constituciones locales diferían mínimamente en su organización porque, en buena medida, se conservaron las figuras político-administrativas de la constitución de Cádiz: ayuntamientos, alcaldes, regidores, síndicos, secretarios, etc.²⁰

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

Posteriormente en la época del México republicano, la Constitución de 1824, suscrita en la ciudad de México el 4 de octubre de ese año, establecía que eran sujetos de responsabilidad el presidente y el vicepresidente de la federación. El primero por delitos de traición contra la independencia nacional o la forma de gobierno establecida, cohecho o soborno, así como por impedir la realización de elecciones; el vicepresidente podía ser acusado por cualquiera de los delitos en que hubiese incurrido durante el tiempo de su encargo. De las acusaciones en contra del vicepresidente conocía, en calidad de gran jurado, la Cámara de Representantes, mientras que para las acusaciones hechas contra el presidente conocía cualquiera de las dos cámaras, salvo que fuese acusado por actos en que hubiere intervenido el Senado. Por lo que hace a la responsabilidad de los demás empleados públicos, la Suprema Corte de Justicia conocía de las infracciones cometidas por los mismos. El 26 de noviembre de 1824 se creó un Departamento de Cuenta y Razón de la Tesorería General de la Federación, encargado de controlar la gestión de los fondos públicos. Por otra parte, la Contaduría Mayor de Hacienda, que dependía del poder legislativo, tenía como función el examen y glosa de las cuentas, contaba con un enfoque *a posteriori* del control de la hacienda pública.²¹

Con la independencia de México en mayor o en menor grado, se reconoció la responsabilidad de los servidores públicos. En materia de hacienda pública,

²¹ NIETO, Santiago y MEDINA Pérez, Yamile, ob. cit, Pág. 47-48.

se expidió en 1824, la ley para el “Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública”, con la que creo un Departamento de Cuenta y Razón, la Tesorería General de la Federación y la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público. En 1830 se amplían las atribuciones de la Tesorería y en 1831 se establecen la Dirección General de Rentas y las Comisarías Generales de Hacienda, Crédito Público y Guerra. Durante el régimen centralista se estructuro la hacienda pública. En materia de responsabilidad administrativa destaca el artículo 14 de las Bases Constitucionales de 1835.²²

Con la asunción del centralismo mexicano, la Constitución de las Siete Leyes de 1836 consigno la responsabilidad por la comisión de delitos comunes del presidente de la Republica, de los diputados y senadores, ministros de la Suprema Corte de Justicia, secretarios de despacho, y gobernadores. Una vez acreditada la acusación por la cámara respectiva, se ponía a disposición a disposición de la Suprema Corte de Justicia al acusado para ser juzgado; no se podían imponer mas penas que la destitución del cargo o empleo, o la inhabilitación perpetua o temporal para obtener algún otro. El 30 de junio de 1840, a través del proyecto de reforma a las Leyes Constitucionales de 1836, se estableció que el presidente de la Republica no podía ser procesado criminalmente durante su periodo presidencial ni un año después por ningún delito con anterioridad o mientras fungiera en su cargo, a menos que se trate

²² MÁRQUEZ, Daniel, ob. cit, Pág. 2-3.

de traición a la independencia nacional o a la forma establecida de gobierno, así como trastornar el orden publico o impedir a las cámaras el ejercicio de las atribuciones.²³

El 12 de junio de 1843, a través de las Bases Orgánicas de la Republica Mexicana, se estableció, a diferencia de los ordenamientos antes comentados que el titular del ejecutivo únicamente podía ser acusado y procesado después de un año de haber cesado en sus funciones por delitos oficiales. El 28 de junio de 1853 se expidió la Ley Penal para los Empleados de la Hacienda, la cual tipificó los crímenes, delitos y faltas de los empleados de Hacienda.²⁴

En 1851 de nueva cuenta se reorganizó la hacienda pública y se ordenó llevar la contabilidad por partida doble. En 1853, durante el gobierno dictatorial de Antonio López de Santa Anna, se centralizó la materia hacendaría, creando al Dirección General de Impuestos, y se erigió a la Contaduría Mayor en Tribunal de Cuentas. En 1855, la Secretaria de Hacienda reasume las atribuciones que tenia la Dirección General de Impuestos y se restablece la Contaduría Mayor de Hacienda.²⁵

²³ NIETO, Santiago y MEDINA Pérez, Yamile, ob. cit, Pág. 48.

²⁴ Ibidem.

²⁵ MÁRQUEZ, Daniel, ob. cit, Pág. 3.

1.5.- LA CONSTITUCIÓN DE 1857

El congreso constituyente se integró en su mayoría con liberales que plasmaron en el texto de la Constitución de 1857, la forma de gobierno, representativa, federal y popular.

En la Constitución de 1857 sólo se menciona a los municipios en los siguientes aspectos: se elegirá popularmente a las autoridades públicas, municipales y judiciales, designándoles el Congreso rentas para cubrir sus atenciones locales (Art. 72); todo mexicano debía contribuir a los gastos de la federación estado o municipio; así que estos últimos podían exigir impuestos para sus funciones y cierta independencia económica (Art. 31).

En el artículo 36 se establecía la obligación de todo ciudadano a inscribirse en el padrón de su municipio, manifestando sus propiedades, profesión o trabajo.²⁶

El motivo del liberalismo, es el individualismo libre; para alcanzar este ideal en la esfera política, era necesario poner límites a la autoridad del gobierno central, mediante las restricciones legales de una constitución; para ello se debía fomentar la protección de las libertades civiles, la creación de

²⁶ MÉXICO: SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Gobierno y Administración Municipal en México*, ob.cit., Pág. 36.

instituciones representativas, la separación de poderes, el federalismo y la autonomía municipal.

En este sentido la garantía de las libertades individuales, en contra del poder despótico de un gobierno central, es a través de la prensa libre, apoyar la libertad de expresión y profesar la religión que al individuo le satisfaga, así como proteger los derechos de propiedad y el libre mercado. Esto implica que la ciudadanía se encuentre libre de las corporaciones, lo que se logra por medio de una "reforma educativa, el ataque a los fueros, la secularización, la colonización, y aun la reforma agraria".²⁷

En este marco de discusión del liberalismo político mexicano, los presupuestos administrativos eran mas importantes que la preocupación de encontrar formulas para el desarrollo del federalismo jurídico y de la autonomía municipal. En esta polémica impera la idea del control de los gobiernos locales y se preserva la figura del jefe político o prefecto como ya la contemplaba la Constitución de Cádiz.²⁸

Casi de inmediato fue rechazada por los opositores, ocasionando la salida de Comonfort de la presidencia y la llegada de Benito Juárez a la misma. En este momento se inicio la guerra entre conservadores y liberales, llamada de

²⁷ Ibidem.

²⁸ Idem, Pág. 37.

Reforma. Al calor de la guerra, Juárez, en Veracruz, inicio la promulgación de las leyes de Reforma, que tenían como fin movilizar la riqueza social, secularizar al clero y sus instituciones, así como crear una vida civil. Estas leyes fueron: la de nacionalización de los bienes de la iglesia, la de ocupación de los bienes eclesiásticos nacionalizados, la del matrimonio como contrato civil, la del registro civil, y la ley sobre la libertad de cultos, mismas que moldearon el perfil del estado mexicano moderno.²⁹

En 1861 triunfaron los liberales, pero era tanta la escasez de recursos que padecía el gobierno, que hasta los ingresos aduanales, se hallaban grabados por la deuda extranjera, por ello el gobierno de Juárez decretó la suspensión de su pago por un año. Inglaterra, España y Francia formaron una alianza a fin de hacer efectivos sus créditos en contra de México. Circunstancia que los conservadores mexicanos aprovecharon para aliarse a los acreedores de la nación y gestionar, ante las cortes europeas, el establecimiento de una monarquía subsidiaria en México.

Durante el imperio de Maximiliano se estableció una monarquía a pesar de que Benito Juárez era el presidente constitucional de la Republica. El régimen moderado de Maximiliano expidió en 1865 el “Estatuto Provisional

²⁹ Ibidem.

del Imperio Mexicano”, este consignaba la división del país en departamentos, cada uno dividido en distritos y estos en municipalidades.³⁰

Los departamentos quedaban bajo la tutela administrativa de los prefectos imperiales y un consejo de gobierno. Los distritos eran administrados por subprefectos y los ayuntamientos, por los alcaldes; éstos eran elegidos por los jefes de departamento. Las contribuciones al municipio, eran designadas por el emperador, según los proyectos de los ayuntamientos.³¹

En este periodo imperial se emitió la ley sobre organización de la Hacienda Municipal, la cual declaraba como bienes propios de los ayuntamientos a los censos, rentas y pensiones de agua; rentas de terreno sin desamortizar; los mercados, alhóndigas, rastros, mataderos y demás propiedades territoriales no desamortizables así como los valores de toda especie pertenecientes a los municipios. Además se estableció un derecho adicional de 20% sobre la contribución que el municipio cobraría para el erario general, dicha recaudación y administración de impuestos, derechos, gabelas, pensiones, alquileres de fincas y demás percepciones de los ayuntamientos los efectuaba una oficina denominada “Administración de Propios”. Estas notas

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem.

se asientan independientemente de la postura política que les dio origen, por la importancia que revisten.³²

La segunda invasión francesa y la presencia de Maximiliano en el país, obligó al Lic. Juárez a llevar la investidura del gobierno Constitucional por diversos lugares de la patria en defensa de la legitimidad del poder ejecutivo derivado de la constitución de 1857.

En julio de 1867 se restableció la sede del gobierno en la capital del país y con ello el régimen republicano quedó restaurado; es así que la constitución de 1857 volvió a recobrar vigencia y por lo tanto los municipios retomaron el régimen anterior; únicamente se establecieron dos novedades: el cobro sobre derechos de importación en los puertos, de 30% adicional, cuyo fin era contribuir en obras de beneficencia y salubridad; y la Secretaría de Hacienda dictó un acuerdo en el que reconocía los bienes del ayuntamiento como propios, tales como las casas de cabildo de beneficencia, las cárceles, fincas rústicas y urbanas las de arbitrio común.³³

Daniel Márquez, menciona que después de promulgarse la constitución de 1857, existió un largo periodo de incertidumbre en materia hacendaría, que se resuelve en 1861 cuando se reestructura la Tesorería General de la

³² Idem, Pág. 38

³³ Ibidem.

Nación. En 1867 se distribuyen las atribuciones de la Tesorería entre la Secretaría de Hacienda y la propia Tesorería. El 12 de diciembre de 1869 se reorganizan las Oficinas Generales de Hacienda. En 1870 se emitió una ley de responsabilidades de los altos funcionarios, mejor conocida como “Ley Juárez”.³⁴

En 1881 se dan atribuciones de fiscalización a la Tesorería. En 1896 se emite otra ley de responsabilidades reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857.³⁵

Los juristas Santiago Nieto y Yamile Medina Pérez, mencionan que en la constitución de 1857 se dispuso que el presidente de la República Mexicana, tenía responsabilidad únicamente en los casos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos del orden común.³⁶

1.6.- LA REVOLUCIÓN MEXICANA DE 1910

A principios de 1909, Don Francisco I. Madero hizo circular su libro “La Sucesión Presidencial de 1910”, donde proponía, entre otras cosas, la creación del Partido Antirreleccionista. Más adelante se creó el Centro

³⁴ MÁRQUEZ, Daniel, ob. cit, Pág. 3.

³⁵ Ibidem.

³⁶ NIETO, Santiago y MEDINA Pérez, Yamile, ob. cit, Pág. 49.

Antirreleccionista de México que tenía entre sus postulados salvar a la República de las garras del absolutismo, y devolver a los estados su soberanía, a los municipios su libertad, a los ciudadanos sus prerrogativas y a la nación su grandeza.³⁷

Posteriormente en 1910, se llevo a cabo una Convención Nacional Independiente de donde surgieron como candidatos a la Presidencia de la República Francisco I. Madero y como vicepresidente Francisco Vázquez Gómez.³⁸

Madero propuso el Plan de San Luis, en donde resalta el cuarto punto de los once que eran en total, el cual hacer referencia la principio de no reelección de presidente y de vicepresidente de la República, gobernadores de los estados y presidentes municipales, pero en forma concreta nada señaló este documento a favor de los municipios.

Finalmente, Madero convoco a una lucha armada. El triunfo maderista fue efímero, pues apenas pudo mantenerse uno meses en la presidencia antes de sucumbir derrotado por Victoriano Huerta.

³⁷ MÉXICO: SECRETARIA DE GOBERNACIÓN, *Gobierno y Administración Municipal en México*, ob.cit., Pág. 41.

³⁸ Ibidem.

El golpe huertista dio lugar al surgimiento de don Venustiano Carranza al escenario político nacional al encabezar la Revolución Constitucional que habría de desembocar en la asamblea constituyente de Querétaro.³⁹

La Revolución de 1910, fue un parteaguas jurídico al incorporar los derechos sociales al régimen constitucional; en este año, por enésima vez, se reorganiza la Tesorería y se crea la Dirección de Contabilidad y Glosa dependiente de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.⁴⁰

1.7. EL CONGRESO CONSTITUYENTE

El 14 de septiembre de 1916 Carranza decretó que era necesario convocar a un congreso constituyente para reforzar el viejo texto de la constitución de 1857. El primer jefe se comprometía a presentar un proyecto para someterlo a dicha asamblea.

La convocatoria fue expedida el 19 de septiembre y posteriormente la Ley Electoral respectiva conforme a la cual se eligieron los diputados que integrarían el Congreso Constituyente que se reuniría en Querétaro a partir del primero de diciembre siguiente.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ MÁRQUEZ, Daniel, ob. cit, Pág. 3.

Tal y como estaba previsto, la apertura de sesiones del congreso fue el 18 de diciembre de 1916 y ante ella compareció Carranza con su proyecto de reformas a la Constitución de 1857; del mensaje dirigido por el primer jefe a los constituyentes destaca la referencia municipal en los siguientes términos:

“El municipio independiente que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista minúscula que no solo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, ya que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades sustrayéndolos así de la voracidad insaciable que han demostrado algunos gobernadores”.⁴¹

El proyecto de Carranza comprendía la regulación municipal en el artículo 115 casi en los mismo términos de la reforma del artículo 109 de la Constitución de 1857 que el propio Carranza había introducido en diciembre de 1914. Es así como correspondió el análisis del artículo 115 del proyecto de Carranza a la segunda comisión de constitución del congreso constituyente, cuyo dictamen fue leído en la 52ª. sesión ordinaria celebrada el 20 de enero de 1917.

⁴¹ TENA, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, cit. por MÉXICO: SECRETARIA DE GOBERNACIÓN, *Gobierno y Administración Municipal en México*, ob.cit., Pág. 44.

En los comentarios vertidos respecto al municipio la diferencia mas importante y por lo tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857 es la relativa al establecimiento del municipio libre como la futura base de la administración política y municipal de los estados y por ende, del país.

Para lograr lo anterior, el dictamen estimaba necesario introducir en el artículo 115 tres reglas que sirvieran para dejar asentados los principios en que debe descansar la organización municipal referidos a la independencia de los ayuntamientos, la formación de su hacienda y el otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir y defenderse.⁴²

El proyecto de la segunda comisión al respecto del proyecto de Carranza, en cuanto ve a los municipios contaba con dos puntos esenciales: el primero se refería al libre manejo de su hacienda y el segundo al otorgamiento de responsabilidad jurídica, el resto del contenido del articulo 115, si había sido contemplado por Carranza.

El debate de la asamblea constituyente se centro en la fracción II del proyecto de asamblea que se refiere a la libertad hacendaría. En la 59ª.

⁴² MÉXICO: SECRETARIA DE GOBERNACIÓN, *Gobierno y Administración Municipal en México*, ob.cit., Pág. 45.

sesión ordinaria del 24 de enero se inicio la discusión del artículo 115, que se centro en los aspectos relativos a la hacienda municipal.⁴³

Después de muchas discusiones, fue en la sesión ordinaria número 66 celebrada el 29 de enero de 1917, en donde los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina presentaron un voto particular sobre la debida fracción II proponiendo el texto que finalmente fue aprobado por el constituyente y que permanecería intacto hasta las reformas de 1983; quedando de la siguiente manera:

*“Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formara de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que en todo caso serán las suficientes para atender las necesidades municipales”.*⁴⁴

1.8. LOS ÓRGANOS DE CONTROL EN 1917, HASTA NUESTROS DÍAS

A partir de la independencia y hasta 1917 la Secretaría de Hacienda fue la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de llevar a cabo fundamentalmente el cobro de los gastos o egresos del gobierno federal, así como de su contabilidad o glosa.

⁴³ Idem. Pág. 46.

⁴⁴ Ibidem.

Santiago Nieto y Yamile Medina Pérez, refieren a que dicha secretaría realizaba dicho control a través de la Tesorería General y de la Dirección de Contabilidad y Glosa, órganos que dado el vínculo de dependencia, limitaban su autoridad para oponerse a las ordenes emanadas de la Secretaría de Hacienda, por lo que mediante la Ley Orgánica de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917, se creó el departamento de la Contraloría.⁴⁵

El Departamento de Contraloría reemplazó a la Dirección de Contabilidad de la Secretaría de Hacienda, debido a la necesidad de contar con una oficina que ejerciera una inspección eficaz sobre el manejo de fondos de bienes de la nación a través del control previo, y evitar a sí que se consumaran actos en perjuicio del erario.

Dicho departamento encontró su justificación en la prevención de pagos indebidos y erogaciones innecesarias a cargo de un órgano de la administración con cualidades de autoridad e independencia, para el 27 de octubre de 1932, se decretó la desaparición del Departamento de Contraloría

⁴⁵ NIETO, Santiago y MEDINA Pérez, Yamile, ob. cit, Pág. 49.

La Creación de la Contraloría obedeció al imperativo de la existencia de un órgano administrativo que interviniera, con la debida independencia y autoridad, entre las oficinas y funcionarios que ordenaban los gastos y aquellos que se encargaban de ejecutarlos, para garantizar el estricto cumplimiento de las disposiciones del presupuesto y demás relativas al régimen hacendario de la federación. Con ello no se trataba de privar al Ejecutivo de un órgano que le permitiera ejercer internamente un control efectivo el gasto público, si no mejorar los mecanismos, evitando que la persona que mandaba hacer los pagos llevara a cabo la revisión de sus cuentas. Como sucedía anteriormente.

y la reorganización de la Secretaría de Hacienda, para que asumiera todas las funciones de control, heredando así todas las funciones que pertenecieron al ya extinguido departamento de contraloría.

La extinción del departamento de contraloría se dio a las deficiencias que se fueron generando como es el caso de que el secretario de Hacienda careciera de la información fidedigna y oportuna sobre los fondos y valores que le orientaran en la política hacendaría, la excesiva y rigurosa intervención de la contraloría en las secretarías y departamentos administrativos, la complicación del mecanismo administrativo y la duplicidad de labores.

La Secretaría de Hacienda ejerció casi la totalidad de las atribuciones de control a través de la Tesorería de la Federación, la cual ejercía estas funciones a partir del año de 1933, hasta el año 1934, encargándose de la inspección y vigilancia de oficinas, funcionarios y empleados que manejaran fondos, valores o bienes públicos. En lo que respecta a la Contaduría Mayor de la Federación realizó dichas funciones durante el año de 1935.

El 7 de diciembre de 1946, se creó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, con dicha ley se redujo la esfera de competencia de la Secretaría de Hacienda, marcando el inicio de la dispersión de los elementos de control a

transferir algunas de estas facultades a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, creada precisamente por dicha ley.

Santiago Nieto y Yamile Medina Pérez, refieren que con la nueva Ley de Secretarías de Estado del 23 de diciembre de 1958 se limitó aun más la esfera de atribuciones de la Secretaría de Hacienda, creándose la Secretaría de la Presidencia. Posteriormente se presenta el marco del Programa de Reforma Administrativa del Gobierno 1976-1982, cuyo contexto jurídico dio sustento a la reforma de 1976, cuando se sientan las bases que habrían de permitir posteriormente la constitución de una dependencia globalizada de un sistema integrado de control y evaluación. En este marco nace la Secretaría de Programación y Presupuestos como dependencia que recibe entre otras funciones los sistemas de control, la cual estuvo constituida por varios ordenamientos básicos: la Ley de Control y Evaluación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley de Deuda Pública. El 14 de enero de 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados. En la exposición de motivos del Decreto de Reforma y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración pública Federal del 29 de diciembre de 1982, se fundan con claridad los propósitos y finalidades de integrar una dependencia exclusiva del sector público, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación,

con facultades para normar y vigilar el funcionamiento y operación de las diversas unidades de control con que cuenta la administración pública centralizada y paraestatal, y en su caso denunciar las irregularidades ante el Ministerio Público. Entre 1986 y 1993 se dieron cambios significativos que fueron requeridos por la práctica aplicación legal en la vigilancia de las responsabilidades de los servidores públicos, las modificaciones del orden legal se dieron con las reformas al título cuarto de la Constitución General de la República, reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la expedición de la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y su Reglamento, y la emisión de Acuerdos específicos en los ámbitos administrativo y jurisdiccional. Posteriormente en 1995 se derogó de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos lo correspondiente a la Suprema Corte de Justicia, ya que en los términos de la Ley Orgánica se reguló lo relativo a las responsabilidades en el ámbito del Poder Judicial de la Federación, y mediante decreto publicado el 12 de diciembre de 1995 se señaló al Consejo de la Judicatura como autoridad competente para aplicarla.⁴⁶

A partir de la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, publicada el 24 de diciembre de 1996, se les quitó a los superiores jerárquicos la facultad de sancionar a sus

⁴⁶ NIETO, Santiago y MEDINA Pérez, Yamile, ob. cit, Pág. 51-52.

empleados, al señalar que las contralorías internas de cada dependencia o entidad serian las competentes para imponer sanciones disciplinarias. El Plan Nacional de Desarrollo de 1995-2000 estableció, entre otros objetivos, la reestructuración del sistema de control interno en el Poder Ejecutivo, ampliando la facultad de la secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), dotando a las contralorías internas de autonomía funcional a fin de perfeccionar los mecanismos de supervisión y vigilancia, para garantizar el desempeño honesto, eficiente y responsable de los servidores públicos de la administración pública. Finalmente, el 13 de marzo de 2002 se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), aplicable al ámbito federal.⁴⁷

1.9. EL ESTADO DE QUERÉTARO Y SU ÓRGANO DE CONTROL INTERNO

Como sucedió en el ámbito federal, en el Estado de Querétaro se fueron dando los cambios necesarios para que en la entidad se viviera en un Estado de Derecho, con su propia autonomía, como lo establece nuestra Carta Magna.

⁴⁷ Ibidem

1.9.1. ORÍGENES DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE QUERÉTARO

El Estado de Querétaro fue reconocido como Estado en el artículo 7 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana aprobada el 31 de enero de 1824 y expedida por el Segundo Congreso Constituyente el 3 de febrero del mismo año, cuyo redactor fue Miguel Ramos Arizpe llamado "*Padre del federalismo*"; fundando el Estado Mexicano, quién voto por la República Representativa Popular Federal, donde el Diputado Félix Nabor Osoreo Sotomayor García, declarado por la LV Legislatura del Estado de Querétaro "*Benemérito del Estado*", con su intervención del día 21 de diciembre de 1823, hizo viable que el Estado de Querétaro fuera declarado como "Estado independiente libre y soberano" con el territorio que actualmente tiene.

Conforme al numeral 24 del Acta Constitutiva, los Estados acordaron aprobar sus constituciones particulares una vez que fuera sancionada la Constitución General, la fundante del Estado Mexicano, la que fue aprobada el 4 de octubre de 1824 y en la que el Estado de Querétaro fue ratificado como parte integrante de la Federación en el artículo 5 y en la que se determino en el numeral 158 que se integraran en los Estados, legislaturas que determinarían sus constituciones particulares, por lo que se eligió al Congreso Constituyente originario y fundacional del Estado, para que aprobara en consecuencia el 12 de agosto de 1825, la Constitución Política del Estado de Querétaro, la que en el devenir histórico ha sido adecuada en diversas

ocasiones donde destacan las modificaciones realizadas en 1833, 1869, 1879, 1917 y de manera relevante la de 1991, en que salvo el artículo 1º. Se reformó en su totalidad; así también en los archivos de este Congreso se encuentra el proyecto de reformas a nuestra Constitución aprobado el 19 de marzo del 2003 y que fue rechazado por la mayoría de los ayuntamientos conforme el decreto del 15 de mayo del mismo año. No puede omitirse que de manera ininterrumpida el constituyente permanente de la entidad ha aprobado diversas reformas y adiciones a nuestra Constitución Particular.

Conforme a nuestra Carta Fundante, el Pacto Federal se expresa en las entidades a través de una Constitución Particular a partir del mandato jurídico-político establecido en el artículo 40 que señala:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental,

El indicado dispositivo, se complementa con el primer párrafo del numeral 41 que dice:

“El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos en la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.

Este diseño constitucional permite que la soberanía se ejerza a través del Estado Federal y de las entidades, sin que se preste a confusión y bajo el principio de supremacía de la Constitución General, por lo que en el ejercicio de esa soberanía, las entidades se dan su Constitución Particular cuyo contenido se desprende de los términos del numeral 124 y consiste en plasmar las facultades que no estén expresamente concedidas a la Federación, en estricta sujeción al artículo 116 de la Constitución General, respetando las limitantes, condicionantes, prohibiciones y obligaciones establecidas de manera concreta en los numerales 117, 118, 119, 120 y 121 y de manera general en todo el cuerpo de nuestra norma fundatoria.

Las entidades en ejercicio de su facultad constituyente, pueden exceder sin contravenir la Carta Magna; pueden crear poderes y órganos según sus

necesidades, los que les sean indispensables para su desarrollo, atribuirles las facultades y establecer las limitaciones que consideren.⁴⁸

La última reforma de la Constitución Política del Estado de Querétaro fue la que se publicó en el periódico oficial del Estado “La Sombra de Arteaga” el día 30 de enero del 2010 (No.07) reformándose los artículos 17, 22, fracción X, 29, fracción VII y 37.

1.9.2. ANTECEDENTES DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Como líneas arriba ya se había hecho referencia, la institución Municipal data del arribo a México de los conquistadores españoles en 1519; fundándose la Villa Rica de la Vera Cruz en el puerto de ese mismo nombre. Sin embargo, no es sino hasta la Constitución Federal de 1917 que se tipifica el municipio como libre y autónomo. Así, las instituciones municipales y los fundamentos jurídicos en que se basa, se han venido conformando a lo largo del siglo XX”. Invariablemente la Constitución de cada estado contiene un capítulo destinado a los Municipios que integran la entidad, así como determinados principios generales para su actuación legal.

⁴⁸ QUERÉTARO-MÉXICO: Constitución Política del Estado de Querétaro, considerandos, 2010.

De este modo, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, corresponde discutir y aprobar a la Legislatura Local la Ley Orgánica Municipal, en la cual se precisan las disposiciones que rigen a los Ayuntamientos.

En ella se asientan y especifican las funciones y atribuciones de los Ayuntamientos en cuanto órgano de gobierno colegiado y las de cada uno de sus integrantes: presidente municipal, síndico y regidores; las comisiones y ramos a través de los cuales funciona la administración; la división del territorio municipal; las categorías de poblados; los órganos auxiliares de colaboración del municipio; las dependencias de la administración; los servicios públicos y otros aspectos relacionados con el municipio.

1.9.2.1. LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE QUERÉTARO DE 1916

A iniciativa de don Venustiano Carranza en el año de 1914, se publicó por primera vez en nuestro país la Ley del Municipio Libre, determinación reflejada en Querétaro al crearse su primera Ley Orgánica del Municipio Libre el 31 de diciembre de 1916, publicada en la compilación del 16 de mayo de 1917, la cual consignaba en su artículo 1º: en el Estado de Querétaro el Municipio es Libre y en su artículo 3º, enunciaba la

configuración territorial en 6 municipalidades: Amealco, Cadereyta, Colón, Jalpan, Querétaro y San Juan del Río.

1.9.2.2. LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE QUERÉTARO DE 1941

En el proceso de integración territorial del estado se dieron cambios que se manifestaron en la conformación de nuevos municipios, estos cambios se integraron formalmente en la emisión de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Querétaro, publicada el 3 de julio de 1941. En este ordenamiento se constituye por primera vez la división del territorio estatal en 18 municipios libres.

1.9.2.3. LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DE 1970

Respecto al estado de Querétaro Arteaga, a iniciativa del Ejecutivo y con aprobación de la Cuadragésima Legislatura Constitucional del Estado, el 25 de septiembre de 1970 se publicó la Ley Orgánica Municipal en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado, “La Sombra de Arteaga” No. 40.

1.9.2.4. LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DE 1974

Para fortalecer al Municipio, dotándolo de un derecho previsor, ágil y más

expedito que le permitiera tener bases político-administrativas más sólidas se abrogó la Ley Orgánica Municipal del 25 de septiembre de 1970; sustituyéndose por la que fue aprobada por la XLIV Legislatura Constitucional, el 20 de septiembre de 1974.

1.9.2.5. LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DE 1983

Con la finalidad de ajustar el ordenamiento que regía la vida municipal a los nuevos lineamientos establecidos por las reformas constitucionales de 1983, el Ejecutivo estatal propuso a la XLVII Legislatura Constitucional la iniciativa de una nueva Ley Orgánica Municipal; la cual fue aprobada el 17 de diciembre de 1983 y publicada el 19 del mismo mes y año.

1.9.2.6. LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DE 1993

Al reconocer que la Ley Orgánica del 19 de diciembre de 1983 había sido rebasada por las exigencias de la sociedad, se propuso a iniciativa del Ejecutivo Estatal la abrogación de dicho Ordenamiento y la Iniciativa de una nueva Ley Orgánica Municipal. Esta Iniciativa de Ley fue aprobada por la Legislatura Local el 25 de junio de 1993 y publicada el 15 de julio del mismo año.

1.9.2.7. LAS REFORMAS MÁS IMPORTANTES DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL

Las reformas más importantes a la fecha de nuestro Ordenamiento vigente son las siguientes:

1. Reforma por medio de la cual se deroga la fracción X del artículo 34 y se reforma el contenido del artículo 123 de la Ley Orgánica Municipal. Publicada el 28 de diciembre de 1995 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga”
2. La fracción X del artículo 34 de la Ley Orgánica Municipal facultaba al Ayuntamiento para establecer su Órgano de Control y Evaluación del gasto público.
3. En lo referente al contenido del artículo 123, éste señalaba que los Ayuntamientos sólo deberían elaborar un presupuesto y no varios, acordes a sus necesidades. La reforma faculta a los Municipios para elaborar su Presupuesto de Egresos; observando las normas relativas y aplicables de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado.
4. Reforma publicada en el Periódico Oficial “La Sombra de Arteaga” el 20 de marzo de 1997, por medio de la cual se derogan los artículos 154 y 155 de la Ley Orgánica Municipal.

5. El contenido de los artículos 154 y 155 prescribía la existencia de Juzgados Municipales, conforme a lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Federal, dependientes económicamente de la autoridad municipal. Actualmente, los Juzgados Municipales están encuadrados en la Ley Orgánica del Poder Judicial.
6. Reforma de los artículos 64 y 65, publicada en el Periódico Oficial “La Sombra de Arteaga”, el 5 de septiembre de 1997.

Se hizo necesaria la reforma de la Ley Orgánica Municipal para adecuar la norma a las exigencias actuales de representación que demanda la sociedad; lo que permite la democratización de las formas de designación de las Autoridades Auxiliares; propiciando con ello una mayor participación ciudadana. Por lo tanto, de la reforma de la Ley Orgánica Municipal se desprende la facultad de otorgar a los ciudadanos la responsabilidad de elegir en forma democrática a sus Autoridades Auxiliares.⁴⁹

⁴⁹ INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL, GOBIERNO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, *Enciclopedia de los Municipios de México Querétaro*, <http://www.elocal.gob.mx/work/templates/enciclo/queretaro/gobi.htm>, 13 de abril del 2010.

1.9.3. LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Actualmente, en cuanto ve al Gobierno del Estado, este cuenta con la Secretaria de la Contraloría, la cual se conoce como la dependencia encargada de planear, organizar, proponer y coordinar los sistemas de prevención, vigilancia, control y evaluación de las dependencias del gobierno del estado y organismos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación estatal mayoritarias; asegurar el funcionamiento y control de los programas gubernamentales; vigilar el cumplimiento de las normas de prevención, fiscalización, control y evaluación; atender y canalizar las quejas y denuncias que se presenten con motivo de actos y omisiones de servidores públicos; asesorar a los municipios en lo relacionado con sistemas contables, administrativos, técnicos, financieros, de control y evaluación; vigilar y evaluar, de conformidad con las leyes respectivas, el ejercicio del gasto público y del Presupuesto de Egresos del gobierno del estado así como vigilar el uso correcto de los recursos patrimoniales del estado.⁵⁰

⁵⁰ INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL, GOBIERNO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, *Enciclopedia de los Municipios de México Querétaro*, <http://www.elocal.gob.mx/work/templates/enciclo/queretaro/gobi.htm>, 13 de abril del 2010.

El párrafo anterior se fundamenta en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro (Ley publicada en el periódico oficial del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga” el día 17 de diciembre de 2008) en el Capítulo Cuarto, relativo a la Secretaría de la Contraloría, en su artículo 23, menciona que la Secretaría de la Contraloría es el órgano encargado de planear, organizar, proponer y coordinar los sistemas de prevención, vigilancia, control y evaluación de las dependencias, organismos del Poder Ejecutivo del Estado y entidades paraestatales. Correspondiéndole el despacho de los siguientes asuntos:

I. Asegurar el funcionamiento y control de los programas gubernamentales requiriendo a las dependencias los sistemas, instrumentos y normas complementarias;

II. Vigilar el cumplimiento de las normas de prevención, fiscalización, control y evaluación;

III. Llevar a cabo, conforme al programa de trabajo o a petición expresa, las auditorías a dependencias y entidades de la administración pública, así como actuar como órgano de consulta y auditar cuando lo requieran las dependencias, en apoyo de sus órganos de control interno o en substitución de los mismos;

IV. Inspeccionar y supervisar que las dependencias cumplan con normas y disposiciones de registro, contabilidad, contratación y pago de personal, contratación y pago de

servicios de obra pública, compras, arrendamientos, conservación, usos, destino, afectación, enajenación y bajas de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás recursos materiales activos;

V. Atender y canalizar las quejas y denuncias que se presenten con motivo de actos u omisiones de servidores públicos;

VI. Asesorar a los municipios en lo relacionado con sistemas contables, administrativos, técnicos, financieros, de control y evaluación;

VII. Opinar y emitir dictámenes sobre proyectos de sistemas de normas de contabilidad y control en materia de programación, presupuestación, recursos humanos, materiales y financieros, así como contratación de deuda pública y manejo de fondos y valores;

VIII. Expedir las normas de control en la ejecución de los programas de mejoramiento administrativo y supervisar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización;

IX. Recibir, registrar y requerir las declaraciones patrimoniales que presenten los servidores públicos de la administración estatal central y paraestatal, así como corroborar la veracidad de las mismas;

X. Verificar que los programas de inversión de las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado y sus organismos

auxiliares, se realicen conforme con los objetivos de los planes de desarrollo aprobados;

XI. Vigilar y evaluar, de conformidad con las leyes respectivas, el ejercicio del gasto público y del Presupuesto de Egresos del Estado;

XII. Vigilar el uso correcto de los recursos patrimoniales del Estado, los que la federación le transfiera y los que, a su vez, éste transfiera a los municipios, en el marco del Convenio Único de Desarrollo;

XIII. Proponer al Gobernador del Estado, iniciativas de ley, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes para mejorar y hacer más expedita la tramitación de los diversos asuntos ante las dependencias de la entidad pública estatal, en el área de sus respectivas competencias, buscando como objetivo fundamental, la simplificación administrativa;

XIV. Evaluar la función administrativa de cada una de las dependencias y entidades paraestatales, proponiendo y solicitando al Gobernador del Estado, la adopción de las medidas necesarias para hacer más eficaz la prestación del servicio público;

XV. Hacer del conocimiento del Gobernador del Estado, los resultados de las diversas auditorias, dictámenes e informes de comisarios y supervisiones;

XVI. Aplicar, en lo administrativo, las sanciones en que hayan incurrido servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, a que se refiere la Ley de la materia;

XVII. Presentar denuncias o querellas ante la Procuraduría General de Justicia del Estado o Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y Juicio Político ante la Legislatura del Estado;

XVIII. Establecer y aplicar el Sistema Estatal de Prevención, Vigilancia, Control y Evaluación del Poder Ejecutivo y sus organismos; y

XIX. Las demás facultades y obligaciones que señalen las leyes y reglamentos vigentes en el Estado.⁵¹

1.9.4. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO

En cuanto ve a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, Esta ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política del Estado de Querétaro, en materia de:

⁵¹ QUERÉTARO-MÉXICO: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, Art. 23, 2010.

I. Responsabilidad administrativa de los sujetos, en el servicio público estatal y municipal;

II. Obligaciones en el servicio público;

III. Responsabilidades administrativas y sanciones de naturaleza disciplinaria y resarcitoria, que conozcan las autoridades competentes establecidas en la ley, así como las que se deban resolver mediante juicio político;

IV. Los procedimientos y autoridades competentes para aplicar las sanciones;

V. Procedimientos y autoridades competentes para declarar la procedencia del enjuiciamiento penal de los servidores públicos que gozan del fuero; y

VI. Registro patrimonial de los servidores públicos.

En el artículo 2 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, establece que es sujeto de esta Ley, toda persona que desempeñe o haya desempeñado un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o paraestatal, municipal o paramunicipal, en organismos constitucionales autónomos y en los poderes Legislativo y Judicial del Estado, con independencia del acto que les dio origen. Para el caso de las personas que ya no trabajen en alguna de las instituciones mencionadas, la autoridad tendrá la obligación de observar

la figura de la prescripción que contemple la Ley en la aplicación de la sanción.

También son sujetos de este ordenamiento legal, aquellas personas que manejen o administren recursos estatales, municipales, concertados o convenidos por el Estado con la Federación o con los municipios y aquellos que en los términos de esta Ley, se beneficien con adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, mantenimientos y construcción de obras públicas, y prestación de servicios relacionados con éstas, que deriven de actos o contratos que se realicen con cargo a dichos recursos.

En esta misma ley, en el artículo 3, establece a las autoridades competentes para aplicar esta ley, siendo los siguientes:

- I. La Legislatura del Estado, con el auxilio de sus órganos y dependencias;*
- II. La Secretaría de la Contraloría del Estado;*
- III. Las demás dependencias del Poder Ejecutivo del Estado en el ámbito de atribuciones que les otorgue este ordenamiento;*
- IV. Los ayuntamientos de los municipios del Estado y dependencias o unidades administrativas que mediante ley o reglamento, actúen como órgano interno de control, independientemente de su denominación;*

V. El Tribunal Superior de Justicia del Estado y el órgano interno de control que para tal efecto haya sido creado;

VI. Los organismos constitucionales autónomos y el órgano interno de control que para tal efecto haya sido creado; y

VII. Los demás órganos que determinen las leyes.⁵²

Esta ley tuvo su última reforma el día 26 de junio de 2009, publicada en el periódico oficial del Estado “La Sombra de Arteaga”.

Esta breve relación histórica, hace que nos demos cuenta de la evolución en la creación de los órganos de control interno dentro de la propia administración pública, teniendo su mayor auge a partir de 1917, y así poco a poco se empezó a dar forma a la normatividad que hoy en día conocemos para regular la actividad interna del ejecutivo.

1.10. EL ÓRGANO DE CONTROL INTERNO EN SAN JUAN DEL RÍO, QUERÉTARO.

La normatividad municipal en San Juan del Río, en lo referente al órgano de control interno, es algo reciente publicándose por primera vez en la gaceta municipal el 29 de junio del 2004, numero 37, tomo 6 y posteriormente

⁵² QUERÉTARO-MÉXICO: Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, Arts. 2 y 3, 2010.

publicado en el periódico oficial “La Sombra de Arteaga”, el 14 de septiembre del 2007.

Anteriormente a ello, se regían por medio de leyes estatales como es el caso de Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro y de manera supletoria en las leyes federales aplicables a la materia.

La Contraloría Municipal es la dependencia que tiene como función primordial la vigilancia, control y evaluación, así como la salvaguarda de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad de eficiencia de los Servidores Públicos de la Administración Pública Municipal.

Del mismo modo tiene a su cargo la aplicación de los procesos de determinación de responsabilidad administrativa y sanciones disciplinarias que prevé la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, así como todo lo concerniente a la Entrega – Recepción de las diferentes unidades administrativas al cambio de titular o al término de la administración.⁵³

⁵³ INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL, GOBIERNO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, *Enciclopedia de los Municipios de México Querétaro* San Juan del Río, <http://www.inafed.gob.mx/work/templates/enciclo/queretaro/municipios/22016a.htm> , 13 de abril del 2010.

En el Reglamento de la Contraloría Municipal de San Juan del Río, en el capítulo II, en lo concerniente a las atribuciones, en el artículo 6, establece que la Contraloría Municipal es el órgano de control interno de la Administración Municipal, y la dependencia encargada de:

I.- La salvaguarda de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad de eficiencia de los Servidores Públicos de la Administración Pública Municipal.

II.- Vigilar que los funcionarios públicos se desempeñen con eficiencia y apegados a la legalidad en su empleo, cargo o comisión.

III.- Vigilar el correcto uso de los Recursos Públicos del Municipio, los que la Federación les transfiera para su ejercicio y aplicación, así como los que el Estado otorgue.

IV.- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones, que en materia de planeación, presupuesto, ingreso, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y valores, tenga la administración municipal;

V.- Vigilar que las obras, adjudicaciones y adquisiciones de bienes y servicios de Ayuntamiento se efectúen apegadas a la normatividad aplicable.

VI.- *Practicar auditorias a las áreas de la administración municipal a efecto de evaluar la eficiencia de sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.*

VII.- *Requerir, llevar el registro y control de las declaraciones patrimoniales de los funcionarios de la administración municipal.*

VIII.- *Integrar el sistema de registro de personas físicas o morales inhabilitadas.*

IX.- *Substanciar los procedimientos que determinen la responsabilidad administrativa de servidores públicos que no actúan en el marco de la legalidad, así como ejecutar las resoluciones emitidas.*

X.- *Sustanciar los procedimientos de su competencia debiendo cumplir con las disposiciones establecidas en la Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado y Municipios.*

XI.- *Requerir de las dependencias, entidades y autoridades auxiliares municipales, así como de los organismos descentralizados o paramunicipales, la información necesaria a efecto de comprobar el debido cumplimiento de las disposiciones aplicables en su área.*

XII.- Atender quejas y denuncias de la ciudadanía.XIII.- Las demás que expresamente le confieran las leyes y reglamentos, así como el Ayuntamiento.⁵⁴

Es destacable mencionar que el Contralor Municipal, será nombrado y removido a propuesta del Presidente Municipal y ratificado por el Ayuntamiento; dependerá funcionalmente de este cuerpo colegiado y operacionalmente del Presidente Municipal.

En capítulo tercero, se hará la explicación más amplia en lo referente al órgano de control interno en el municipio.

⁵⁴ SAN JUAN DEL RÍO-QUERÉTARO-MÉXICO: Reglamento de la Contraloría Municipal de San Juan del Río, Art. 6, 2010.

CAPITULO SEGUNDO

SITUACIONES POR LAS CUALES

SE CREAN LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO

Antes de iniciar con este capítulo es importante definir de manera adecuada que es un órgano de control interno o también llamado autocontrol y determinar sus funciones como son las de autorregulación para auto disciplinar a su personal, mejorar su rendimiento, y también determinar las medidas correctivas que legalmente estén establecidas cuando se cometa una o varias infracciones a la ley.

Como bien lo mencionan Yamile Medina Pérez y Santiago Nieto, al referirse al órgano interno de control, es el que se da al interior del aparato administrativo, y es ejercido por órganos o autoridades que forman parte de la misma administración. Puede ser realizado por el superior jerárquico, por un acuerdo de inspección perteneciente a la administración o por el mismo actor del acto. Dicho control se ejercerá a través de auditorías internas, revisiones mediante las cuales se analizan y evalúan los procesos de administración, aprobación, contabilización, para la toma de decisiones sin participar en la ejecución de ellos. El control interno lo realiza un órgano especializado encuadrado dentro del poder ejercido pero situado

jerárquicamente en una posición no dependiente, técnica y administrativamente, de ninguna secretaría.⁵⁵

El C.P. Salvador Vega Casillas, Secretario de la Función Pública en su Conferencia Magistral, titulada “Fiscalización y Armonización Contable”, realizada en Nuevo Vallarta, Nayarit, el 20 de octubre de 2008, mencionó que en las democracias modernas, la fiscalización ya no es vista como un enemigo o estorbo en la gestión pública, es y debe ser, una herramienta efectiva para la transformación de las instituciones públicas hacia la mejora.

La fiscalización eficaz en primer término inhibe la corrupción, pero también alienta cambios en normas, procesos y estructuras tendientes a la eficiencia pública. Esto permitirá acciones de revisión más sencillas y completas, lo que aumentará su cobertura y calidad al mismo tiempo.

Hay que recordar el objeto de la fiscalización, no es para castigar al que obra sin atender la norma, es para asegurar que los gobiernos funcionen en la mejor de las maneras. Eso implica que la norma se respete y cumpla, que se actúe con honestidad y transparencia; pero principalmente que el gobierno trabaje en la mejor de las formas y al mismo tiempo genere los mejores resultados.

⁵⁵ NIETO, Santiago y MEDINA Pérez, Yamile, ob. cit, Pág. 60-61.

Debemos realizarnos dos reflexiones respecto a la fiscalización ¿para qué le es útil a los gobiernos la fiscalización? y ¿para qué le es útil a la sociedad la fiscalización?

Fiscalizar en su definición más simple y llana es traer a cuentas, emitir juicio o valor respecto a la actuación de una institución o persona.

Diariamente los seres humanos ejercemos acciones de fiscalización, valoramos o emitimos juicio respecto a hechos, proyectos o hasta de actitudes.

Al fiscalizar a las instituciones públicas, lo que se persigue es justamente eso, emitir juicio o valor sobre ellas, si son realmente instituciones públicas, si procuran en bien público, y si lo procuran bien.

El objeto de la fiscalización pública es entonces el bien público. Al fiscalizar un instituto de salud debemos tener presente siempre que lo que estamos revisando para manifestarnos es en relación a la salud.

Al ser un juicio o evaluación, por supuesto y no se puede negar, tiene un carácter subjetivo, mas no debe ser totalmente subjetivo. Se reconoce que su emisión no es un acto de ciencia exacta, pero tampoco de libertad total.

La sociedad debe ser el principal fiscal de las instituciones públicas, ya que es su beneficiario. No se pueden comprender acciones de fiscalización alejadas de la opinión ciudadana. El fiscal debe ser el más objetivo y valorado.

Es importante tener muy en claro el fin que tendrá la acción fiscalizadora, para qué es útil. Algunos fines de la fiscalización son:

- a. **Inhibir corrupción.-** El saber que los actos que se realizan pueden ser revisados en el futuro, inhibe las acciones fuera de la norma o la ética. El repudio por la corrupción como fruto de buenas acciones de fiscalización da buenos resultados.

- b. **Transformar y mejorar.-** Aunque suene poco congruente, un fin importante de la fiscalización es la innovación y la mejora, la transformación. Pero la transformación para la eficiencia y la eficacia. Aunque la fiscalización revisa el pasado, es decir los actos ya consumados, cada acción de fiscalización debe dejar recomendaciones y enseñanzas teniendo en cuenta el futuro. Revisión que no aporta mejora, simplemente es anécdota.

- c. **Ordenar.-** Se ha comprobado que después de buenos ejercicios de fiscalización, las acciones encuentran orden, ya que se identifican aquellas prelacones inadecuadas o inútiles; además que logra que los procesos se ordenen.

- d. **Castigar o Premiar.-** Se tiene la falsa idea que las acciones de fiscalización derivan en sanciones. No es su único objeto, si una acción de revisión nos reporta juicios extraordinarios, debiera haber incentivos correctos y positivos y no solo sancionatorios. Quiero además ser muy enfático en lo siguiente. Si derivado de una tarea fiscalizadora se observan conductas que deben ser sancionadas, la sanción nunca debe ser débil o timorata, ya que de serlo así, la fiscalización pierde respeto.

Los fines de la fiscalización, como lo es inhibir corrupción, transformar y mejorar, ordenar y sancionar; son referidos hacia el interior del gobierno, sin fines internos.

El fin externo primordial, y que debe prevalecer sobre todos los demás, es el ciudadano; es dar resultados, buenos resultados. Se fiscaliza para que el gobierno funcione bien, para que de buenos frutos y los dé en la mejor manera. No se fiscaliza únicamente para que el gobierno al interior sea

mejor; no se puede ser mejor al interior si al exterior no se dan buenos resultados.

En la Secretaría de la Función Pública se realizan al año más de 4 mil 200 auditorías, que significa que cada día hábil se cierran o abren 21 nuevos procesos. Vigentes, es decir que se están realizando ahora hay más de 3 mil auditorías e investigaciones en el gobierno federal.

Estas auditorías emiten más de 20 mil observaciones al año. El número es importante por la magnitud, tan solo al día se emiten un aproximado de 100 de ellas; pero más que la cantidad, es importante la calidad.

Por eso, hemos modificado la forma de medir el resultado de las acciones de fiscalización, no nos importa emitir muchas o pocas observaciones, o llegar a grandes cifras de recursos observados, nos interesa que lo que observamos propicie un mejor gobierno.

Además el programa anual de auditorías para el Gobierno Federal se diseña con estrategia focalizada usando herramientas que indican en qué áreas una buena auditoría puede ayudar. Un ejemplo de ello, el mapa de riesgos de corrupción. Este instrumento que ya se aplica en más de 200 instituciones del gobierno federal, permite identificar aquellas áreas o procesos en los que el riesgo de corrupción es fuerte. Sin que ello signifique que el hecho de

tener alto riesgo no implica alta corrupción. Además utilizan el diagnóstico del control interno que cada año se aplica en todo el gobierno federal, nos indica que mecanismos de control están débiles, son insuficientes o excesivos.

No se trata solo de fiscalizar más, sino de que la fiscalización nos arroje mejores resultados. Auditorias que den valor, inhiban la corrupción y eficienten el gobierno.⁵⁶

2.1. DEMOCRACIA, TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO FORMA REGULADORA DEL ACTUAR EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El Derecho a la Información aparece en la historia hasta 1948, concretamente en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, abarcando tres puntos principales:

1. Su acceso
2. Su difusión
3. La libertad de expresión.

Existen varias definiciones de información, según la disciplina desde donde se estudia, por ejemplo, en Bibliotecología, es cualquier dato registrado en un

⁵⁶ CONFERENCIA MAGISTRAL “FISCALIZACIÓN Y ARMONIZACIÓN CONTABLE”, C.P. Salvador Vega Casillas, Secretario de la Función Pública, Nuevo Vallarta, Nayarit, México, 20 de octubre de 2008.

soporte impreso o electrónico. En Comunicación se genera cuando los hechos toman forma de noticia, opinión, análisis o debate y en Derecho significa dar forma, con un sentido y significado de carácter legal, pero la posmodernidad ha generado confusiones, pues en algunos casos no se percibe hasta donde se trata de información y hasta donde de comunicación, porque sus lazos son muy estrechos y las diferencias solo pueden establecerse en el plano epistemológico. En la dimensión social, Carlos Soria la define como un acto de justicia, una función pública, un derecho y un deber, destacando que no es patrimonio exclusivo o excluyente de empresas informativas, ciertamente su objetivo está destinado a resolver cualquier asunto, problema o situación pues apoya al sujeto a fijar, delinear y formar el criterio de los sujetos.

Ernesto Villanueva es pionero del derecho de acceso a la información pública en México y en Latinoamérica. Ha impulsado la propuesta de generar una "Ley de Archivos" para que los documentos se cataloguen, clasifiquen y conserven en las instituciones, además de normar su gestión, su control y facilitar el cumplimiento de las Leyes de Transparencia.

Es de interés público la generación, organización, administración, preservación, conservación y difusión de los documentos que constituyen la memoria de la administración pública y el patrimonio histórico y cultural de la Entidad.

A nivel federal apenas está el proyecto de decreto de la Ley Federal de Archivos, publicada en la Gaceta Parlamentaria el 24 de marzo del 2009, aprobada por la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados.

Es importante mencionar que el 14 de abril del 2010, la presidenta de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Esthela Damián Peralta (PRD), aseguró que es urgente una Ley Federal de Archivos, ya que la actual discrecionalidad y opacidad con la que se manejan los archivos públicos o privados, violentan las garantías de los ciudadanos.

La diputada, aseveró que con una Ley Federal de Archivos se acotará la discrecionalidad para decidir qué queda en la memoria de los archivos de cualquier institución. “Es importante que México se inserte en el grupo de naciones que cuentan con una regulación federal en materia de archivos”.

Esthela Damián, dijo que con una norma en esa materia se podrá dar solución a la problemática que aqueja a la actividad archivística, que es la sustracción, mutilación, extravío y destrucción de documentos de gran valor nacional.⁵⁷

Actualmente en nuestro Estado ya se cuenta con la Ley de Archivos del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial “La Sombra de

⁵⁷ CAMARA DE DIPUTADOS, *Comunicación, Agencias de Noticias*, 14 de abril del 2010, http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/006_2010/04_abril/14_14/2059_necesario_concretar_ley_federal_de_archivos_damian_peralta_una_nueva_generacion_de_derechos_de_los_ciudadanos_al_acceso_de_la_informacion_encinas_rodriguez, 29 de mayo del 2010.

Arteaga” el 24 de julio del 2009. El cual en su artículo primero, hace referencia que esta ley tiene por objeto normar, ordenar y coordinar la administración de los procesos de archivo, respecto de la información que se genere por los Poderes del Estado, los municipios, las entidades paraestatales y paramunicipales, los órganos constitucionales autónomos, los organismos descentralizados y los demás entes públicos y privados que, por su función o actividad, generen o resguarden documentos que deban formar parte del archivo del Estado.⁵⁸

Los tres actores fundamentales del Derecho a la Información son las instituciones, los documentos y los usuarios, por lo que se insiste en que es necesaria la conciencia social de que las bibliotecas y los archivos no son el rincón olvidado de las instituciones ni los lugares de castigo para los empleados, son organizaciones sociales que difunden y protegen el patrimonio cultural de una localidad, estado, nación o región. En síntesis, del mundo entero, de ahí su importancia para las sociedades y para cumplir con tal derecho, se requiere de ellas para que los sujetos estén informados.

En el contexto del Siglo XXI, caracterizado por el resurgimiento, nuevas formas y convergencia de varias ideologías como los nacionalismos, los fundamentalismos, los partidos neopopulistas, el desarrollo sostenible, la democracia y el multiculturalismo. Las bibliotecas y los archivos tienen una

⁵⁸ QUERÉTARO-MÉXICO: Ley de Archivos del Estado de Querétaro, Art. 1,2010.

gran responsabilidad para proporcionar la información que requieren los usuarios con actitudes de imparcialidad y apego a las normativas institucionales y constitucionales, anteponiendo la satisfacción de las necesidades de información de los ciudadanos para la toma de decisiones.⁵⁹

Actualmente el derecho a la información es un tema polémico de gran importancia para el ser humano y especialmente para las sociedades latinoamericanas. Es un tema complejo multicultural y plural, pero no así, ilimitado, laxo o sin demarcaciones. En México, el contexto ideológico-político de acuerdo con Rosa María Martínez, se caracteriza por tres aspectos:

1. Para algunos la transición hacia la democracia, para otros como la alternancia-política.
2. El Populismo, una expresión de la ideología de la Nueva Derecha.
3. El Multiculturalismo, caracterizado por la coexistencia de diferentes o religiones en un mismo territorio o región. La democracia se ha desarrollado en la teoría y en la práctica desde hace varios siglos con múltiples problemas, ya que no es un concepto unívoco. Al respecto, Giovanni Sartori afirma que “Democratización quiere decir simplemente, en América latina, *salida* de la dictadura. En los países excomunistas es la *entrada* a un territorio desconocido de una sociedad y una economía de mercado”.

⁵⁹ MARTÍNEZ, Rosa María, *El Derecho a la Información en México*, mayo 2005, <http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n44/rmartinez.html>, mayo 2010.

siguiendo esta línea de pensamiento, entonces los procesos de construcción histórica de los Estados y regiones han sido diferentes, cada experiencia es concreta y específica, articulada por la diversidad de sujetos y de cada colectivo, que han generado una reconceptualización muy particular de esta ideología. Francia dio forma a su democracia bajo un momento y unas circunstancias, de acuerdo a las situaciones sociales y culturales determinantes, luego la consolidación. Chile, Argentina, Estados Unidos de otras maneras, según sus etapas de desarrollo a través del tiempo, México pasó por un proceso de Independencia, entre el modelo conservador y el liberal y por otro revolucionario, después de la larga dictadura del Gral. Porfirio Díaz, ambas luchas con un costo social muy alto para la nación tanto ideológica como sangrienta.

Los principios fundamentales de la democracia son la justicia, la igualdad y la libertad en los planos cívico, político y social. Actualmente se reconfiguran sus conceptos e involucran al individuo, a la identidad cultural y a la nacionalidad, Chantal Mouffe señala con toda la razón que “El problema no son los ideales, sino el hecho de que sus principios políticos están muy lejos de ser implementados, incluso en aquellas sociedades donde se dice sostenerlos”.

La dinámica social actual se ha transformado de: las estructuras, las acciones y los sujetos que interactúan entre posiciones ambiguas, ambivalentes, en una relatividad axiológica y ética consecuencia derivada de las sociedades postindustriales y de la Globalización.

En un Estado democrático, el pueblo elige a sus representantes a través del voto. Rosa María Martínez invoca a Giovanni Sartori para distinguir el concepto de pueblo en seis modalidades:

1. Pueblo como literalmente todos, pero con limitaciones políticas en el ejercicio del voto como la edad o la territorialidad.
2. Pueblo como un mayor número, donde el autor interroga cual es el mayor número que vale por todos.
3. Pueblo como populacho, que también cuestiona el autor, en relación a como se establece este criterio.
4. Pueblo como totalidad orgánica e indivisible.
5. Pueblo como mayoría absoluta.
6. Pueblo como principio de mayoría moderada.

Por lo tanto, el *demos* tiene sus enfoques y diferencias cuando fundamentan las ideologías, en la derecha, la izquierda o en el terreno de la democracia,

que la problematiza, la replantea, dejando claro que la historia ha demostrado más de una vez que en la práctica es difícil lograr la igualdad y el respeto a la diferencia.

Por lo que se refiere a la ciudadanía, Rosa María Martínez cita a Chantal Mouffé el cual destaca algunas reflexiones centrales:

1. El individuo no debe ser sacrificado por el ciudadano, donde es considerado como status legal en el Liberalismo.
2. En justicia social rescata el concepto de igualdad con heterogeneidad. La ciudadanía y la identidad deben mantener al margen la raza, religión o género, respetando la diferencia.
3. Vincular ciudadanía y pluralismo, es decir, extender los principios de la democracia a diferentes grupos culturales, como las etnias indígenas.

Siguiendo este orden de ideas, el derecho a la información excluye el racismo y la discriminación de todo tipo pues está elaborada y decretada para que sea ejercida por todos, en las mismas circunstancias y con las mismas garantías de todo ciudadano.

Por lo tanto, las tres expresiones de la democracia son, a grandes rasgos: La Liberal, la Radical, la Multicultural.

La primera se sustenta en la doctrina del liberalismo, que precisamente se fundamenta en la libertad y en el aseguramiento de los derechos individuales y entra en conflicto con la democracia por una tensión irreconciliable "... deberes ciudadanos y libertad como individuos", que en su forma neoliberal tiene muchos reclamos, dos de los más significativos son el respeto a los derechos humanos y la solución de los problemas económicos que vive el mundo.

La democracia radical propone la equidad y la libertad pero hechas realidad para todos, su aportación más importante está en la recuperación de las ideas de bien común, virtud cívica, comunidad política y conflicto, aunque sus seguidores reconocen que es muy difícil de alcanzar, pese al esfuerzo y la constancia por lograrla, será por largo tiempo una utopía esperanzadora.

La democracia multicultural responde a las transformaciones sociales, para incluir en una política de igualdad a los ciudadanos de diferentes etnias y

culturas, para que con sus derechos y obligaciones, sean tratados dentro de un mismo territorio como “nosotros” y no como “ellos” o “los otros”.

México se caracteriza actualmente por lo que unos consideran el tránsito a la democracia bajo la consideración teórica de los esquemas anteriores, o por lo que otros afirman como alternancia política, pero también se da el pluripartidismo que difiere en posiciones ideológicas derivadas de la derecha o la izquierda, con sus ventajas y desventajas, por ejemplo, solo unos partidos toman las decisiones por su carácter mayoritario y las diferencias de pensamiento y de posturas hacen que no se tomen acuerdos o consensos fácilmente.⁶⁰

2.2. ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO

Un factor fundamental para la consolidación democrática de un país es la garantía del derecho a la información.

Un factor fundamental para la instauración, consolidación y desarrollo de la democracia en América Latina es la regulación del derecho a la información.

⁶⁰ MARTÍNEZ, Rosa María, *El Derecho a la Información en México*, mayo 2005, <http://www.razonypalabra.org.mx/antiores/n44/rmartinez.html>, mayo 2010.

En México se dio un paso decisivo con la publicación el 11 junio del 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, gracias a una acción ciudadana sin precedentes en la historia del país. Un grupo de la sociedad civil (que fue conocido como el Grupo Oaxaca) conformado por académicos, instituciones educativas, periodistas y medios de comunicación impresos, consiguió formular y cabildear una iniciativa de ley con los partidos políticos de oposición y negociar después con el Ejecutivo para la aprobación final de una ley federal con estándares democráticos internacionales.

Gracias a estas sinergias, al debate público y a la participación ciudadana, se creó un efecto dominó por el cual se formularon y aprobaron después, en un periodo de tiempo muy corto, numerosas leyes estatales.

Dos de los rasgos más decisivos de la ley federal y de algunas leyes estatales son la creación de un órgano garante del derecho de acceso a la información del ciudadano, que facilita las consultas entre la persona y el organismo público.

El segundo rasgo lo constituye la generación de una cultura ciudadana de acceso a la información, exigida por las leyes y articulada a través de los órganos garantes y otras organizaciones no gubernamentales, en colaboración con instituciones educativas y universidades.

Con la aprobación de la ley federal y posteriormente de las estatales México ha dado el primero paso en el desarrollo del derecho a la información en México, que desde 1976 figura en la Constitución pero que no había sido regulado ni operativo hasta la aprobación de la ley. De esta forma se garantiza un derecho humano reconocido en la misma Declaración de los Derechos Humanos de 1948. La aportación de este documento es precisamente la de reconocer la función social que cumple la información al calificar cada acto informativo como algo debido al público, y la de considerar a cualquier persona como sujeto de derecho, es decir, legitimada por el orden jurídico vigente para ejercer un derecho o cumplir con un deber.

El derecho de la información es considerada actualmente como una rama del derecho público en particular que estudia las normas jurídicas que regulan las relaciones entre Estado, medios y sociedad, además de los alcances y límites del ejercicio de las libertades de expresión y de información, y el derecho a la información a través de cualquier medio

El derecho de acceso tiene, por tanto, un fundamento político: la salvaguarda y garantía del Estado Democrático. El carácter público de la información es una condición para el ejercicio pleno de la ciudadanía y contribuye a fomentar el principio de seguridad jurídica y legitimidad democrática.

Para los gobernados, significa un mecanismo para mejorar la toma de decisiones y, sobre todo, el ejercicio de un escrutinio activo sobre las actividades de los servidores públicos y las empresas privadas que operan bajo concesión pública. El carácter público reduce el rumor y alienta las noticias confirmadas al permitir obtener datos fidedignos basados en investigaciones de hechos reales, además de permitir un acceso más objetivo y equitativo en la consideración y participación de la vida nacional. De este modo, la transparencia de la actividad pública, cuyo objetivo es el sometimiento al escrutinio público de las actividades y resultados de los distintos poderes del Estado, es una manifestación y un requisito característico de los sistemas democráticos.

Actualmente, más de 40 países en el mundo cuentan con leyes e instituciones dedicadas a garantizar la transparencia y el acceso a la información sobre la gestión pública. Con la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y leyes locales de la materia en distintas entidades federativas de la República, México está experimentando un proceso de cambio en la relación entre gobierno y gobernados, así como una nueva forma de ejercicio de la función pública, de cara a la sociedad.

Esta ley, una de las más avanzadas en su corte a nivel internacional, no sólo destaca por sus características y contenidos sino por su proceso de

elaboración, cabildeo y negociación previos: una iniciativa ciudadana hizo cambiar contenidos, acelerar su aprobación y posicionar el tema en un espacio público donde el debate se dio por primera vez sin tantas cortapisas. El llamado Grupo Oaxaca consiguió posicionar el tema del acceso a la información pública gubernamental en la agenda pública, elaborar un proyecto de ley, gestionarlo con los partidos de oposición y negociar con el Ejecutivo los contenidos de una ley final.

En este proceso histórico para la consolidación de la transparencia como obligación del Estado y del acceso a la información como derecho del ciudadano, hubo algunos factores determinantes, que el Grupo Oaxaca supo canalizar como oportunidades y justificaciones: la necesidad de consolidar la democracia en un contexto de alternancia política tras más de 70 años de presidencialismo autoritario; la presión de organismos internacionales económicos y financieros; la promesa durante la campaña electoral del gobierno de Vicente Fox para reglamentar este derecho y la oportunidad coyuntural de los partidos políticos para sumarse a una propuesta ciudadana y contrarrestar la acción del Ejecutivo; y el cambio de actitud y la asunción de nuevos roles por parte de los medios de comunicación, siendo sus características principales:

La necesidad democrática. Según Robert A. Dahl, la posibilidad de tener fuentes alternativas de información es uno de los seis requisitos de una

democracia (los otros son los cargos públicos electos, las elecciones libres, imparciales y frecuentes, la libertad de expresión, la autonomía de las asociaciones y la ciudadanía inclusiva).

La información debe ser y estar visible para que haya una transparencia y una rendición de cuentas reales de parte de la esfera política, con excepciones lógicas de Estado, como la seguridad nacional. La existencia de una ley de este tipo no se traduce automáticamente en una democracia, pero es indispensable para su consolidación. Puede haber países con ley y no ser democráticos, sobre todo en América Latina, pero no hay una democracia sin una ley de este tipo. México, al menos, ya tiene una herramienta básica – dentro del ámbito del derecho a la información- para construir un sistema propiamente democrático.

La presión económica y financiera internacional. Las recomendaciones de políticas de apertura y acceso para un mejor funcionamiento interno y externo del país por parte del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional han ejercido una influencia determinante. Bajo los argumentos de que la transparencia fomenta el funcionamiento eficiente y ordenado de los mercados financieros y promueve los buenos resultados económicos, al facilitar el examen y el análisis de las medidas políticas y la rendición de cuentas por parte de quienes las formulan, el FMI arguye que lo que condujo

a la crisis mexicana de 1994-95 y a la crisis de los mercados emergentes en 1997-98 fue la falta de transparencia.

En estas crisis, los mercados experimentaron primero incertidumbre al no tener información sobre acontecimientos importantes y luego se produjo irritación a causa de una serie de problemas interrelacionados. El mismo Ejecutivo, al presentar al Grupo Parlamentario de Acción Nacional, el partido político que lo llevó al poder, su texto final de iniciativa de Ley, exponía que entre los beneficios económicos de una ley de este tipo figuraban “la mayoría de las condiciones para las actividades productivas y las inversiones, la reducción del margen para la corrupción, que se estima representa un 9% del PIB (Banco Mundial), la reducción de riesgo-país en 308 puntos base (Price Waterhouse Coopers) y la facilitación del flujo de información sobre las oportunidades de negocios, en especial para las pequeñas empresas, las compras de gobierno y los programas de apoyo para el sector productivo”, añadiendo que los países pertenecientes a la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico) con leyes de acceso a la información pública tienen menores niveles de corrupción. De acuerdo con el Banco Mundial, para crear confianza en los mercados internacionales se requiere transparencia y rendición de cuentas.

A lo anteriormente expuesto, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, está constituida por tres ejes fundamentales:

1. La obligación de los órganos del Estado de poner a disposición de los ciudadanos un conjunto de información que les permita tener un conocimiento directo de las funciones, acciones, resultados, estructura y recursos asignados, que en conjunto, además, deberá estar disponible en la mayor medida de lo posible en Internet a fin de que los ciudadanos puedan evaluar de manera permanente los indicadores más importantes de la gestión pública.
2. El derecho de los particulares de requerir información a los sujetos obligados. En su diseño, la ley establece un procedimiento detallado aplicable a las dependencias, entidades de la Administración Pública Federal y los sujetos obligados a los tres poderes a las demás entidades a las que la ley reconozca como de interés público, partidos y organizaciones políticas con registro oficial, y personas físicas y morales de derecho público y privado cuando en el ejercicio de sus actividades actúen en auxilio de los órganos antes citados que permite que los Poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos implementen, mediante reglamentos o acuerdos generales,

procedimientos de acceso a la información adecuados a sus propias características.

3. La creación de instituciones responsables de su aplicación e interpretación. En el caso del Poder Ejecutivo Federal, se delinea la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, permitiendo a los otros sujetos obligados establecer cada uno la instancia que considere pertinente para cumplir la misma función.

Algunos de los problemas a los que se enfrenta las instituciones responsables de ofrecer la información a los gobernados es la falta de preparación y equipamiento técnico; otro, la formación, el tiempo, la disposición y el esfuerzo de los funcionarios públicos a la hora de tratar la documentación y proceder a su archivo, debido a la gran cantidad de información existente; y un tercero, la tendencia a ocultar y archivar documentos como información reservada o clasificada. Los esfuerzos, ahora, tienden a fomentar una cultura democrática basada en la utilización de leyes de este tipo; una cultura nueva para los ciudadanos, que sin excepción son los destinatarios de esta garantía constitucional.

La cultura del derecho de acceso a la información y la necesidad de seguir el proceso de transparencia institucional iniciado a partir de la aprobación de la ley federal, detonante del desarrollo legislativo del derecho de acceso a la

información pública en diversos estados de la República, ha sido muy positivo y las leyes estatales.

la asociación Libertad de Información-México A.C. (Limac), creada -por el principal impulsor del Grupo Oaxaca- como apoyo y asesoría a las entidades y organismos que quieran impulsar leyes estatales o municipales en el país, realizó un análisis comparativo de las leyes estatales vigentes de acceso a la información pública, cuyos principios de comparación, en orden de importancia, son:

1. Límites al derecho de acceso a la información (son mejores las leyes que contienen un menor número de causales de reserva).
2. Existencia de un órgano garante (creado para garantizar el libre ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Es preferible que sea un ente con autonomía, a fin de que pueda conocer cualquier controversia que se suscite entre los sujetos obligados (Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, organismos autónomos, etc.) y una persona en el momento de ejercitar este derecho). A nivel federal, existe el IFAI.
3. Procedimiento (las legislaciones que obtuvieron mayor puntuación en este rubro fueron las que contemplaron menores plazos para resolver

los recursos de revisión y formalidades para realizar una solicitud de acceso a la información).

4. Promoción de una Cultura de Apertura de Acceso a la Información (se consideraron los lineamientos de colaboración entre el órgano garante y los sujetos obligados en materia de capacitación; así como la obligación de dicho órgano de difundir el uso de este derecho; la integración de centros de investigación, estudios e investigaciones en materia; seminarios, talleres, congresos y publicaciones).

5. Habeas Data (la prerrogativa que tiene toda persona para conocer de su inclusión en bancos de datos o registros; acceder a toda información que sobre ella conste en los bancos de datos o registros; actualizar o corregir la información que sobre ella obre en los bancos de datos o registros; conocer el propósito o fines para los que se va a utilizar la información que conste sobre ella en los bancos de datos; que se garantice la confidencialidad de determinada información obtenida legalmente para evitar su conocimiento por terceros; y que se garantice la supresión de información sobre la persona con datos sobre su filiación política o gremial, creencias religiosas, vida íntima, y toda aquella que pudiera de un modo u otro producir discriminación).

6. Información de oficio (información de carácter general para todas las personas, que el legislador debió haber establecido, en varios rubros, cuyo acceso no dependa de una solicitud expresa).
7. Máxima publicidad (que las leyes hicieran una mención clara y precisa al principio de que todo sujeto obligado debe poner a disposición de toda persona los documentos que tiene en su posesión).
8. Definiciones (se buscó que cada una de las definiciones vertidas en los textos normativos fueran claras y precisas).
9. Interpretación (se buscó que las diversas leyes estatales establecieran las pautas de interpretación y que éstas aludieran a la normativa constitucional e internacional).
10. Gratuidad (se buscó que la redacción de algún artículo contuviese el principio de que el acceso a la información debe ser gratuito y sólo estarán a cargo del solicitante los costos de reproducción).

Estos ejercicios de comparación y evaluación legislativa han contribuido, entre otros factores, a la reforma de leyes estatales. El factor decisivo para lograr que las leyes estatales y federal sean más que letra muerta lo constituye la creación, fortalecimiento y consolidación de una cultura de

acceso a la información extendida ampliamente entre la población. Tarea de todos es ahora que la ley se use y se defienda, ya que como comenta el máximo experto en la materia en México, Ernesto Villanueva, “el derecho de acceso a la información pública no es sólo un referente para combatir la corrupción, lograr la rendición de cuentas, la transparencia de los sujetos obligados y reducir los rumores en la prensa, sino mucho más que eso: una herramienta para mejorar la calidad de vida de las personas”.⁶¹

El 27 de septiembre del 2002 es cuando en el Estado de Querétaro se publica en el periódico oficial “La Sombra de Arteaga” la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro, teniendo como propósito y retomando los considerandos de esta ley, el de garantizar el legal desempeño del servicio público, la honestidad de los gobernantes y sobre todo asegurar la participación ciudadana, garantizando el acceso de los gobernados a la información pública, mediante la obligación del servidor público de informar de sus actos y proporcionar la información pública que le requiera el particular. Además de prever responsabilidades a que se pueden hacer acreedores los servidores públicos que atenten contra el derecho de acceso a la información del gobernado; asimismo, se prevé mediante normas claras el procedimiento administrativo de acceso a la información y se

⁶¹ NAVARRO, Fidela Y AMÉZQUITA Castañeda, Irma, *LEYES, EDUCACIÓN Y CULTURA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO: UNALUCHA CIUDADANA*, 2005, <http://www.uca.edu.sv/deptos/letras/encuentro/memorias/10leyeseducacionycultura.pdf>, 28 de mayo del 2010.

instituye la obligación de las entidades gubernamentales de crear una unidad administrativa, instancia ante la cual el gobernado puede acudir a solicitar la información pública que requiera. Menciona además, que las decisiones gubernamentales tienen que ser conocidas y abiertas a la observación y evaluación públicas, las entidades gubernamentales del Estado de Querétaro tienen la obligación de evitar la secrecía, la discrecionalidad y el hermetismo de sus actos, desertando con ello los excesos y arbitrariedades indebidas del poder público, al instituir en esta Ley un medio de control social sobre la eficiencia y legalidad del gobierno.

La Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro, establece crear un órgano autónomo ciudadanizado que garantice el acceso de los gobernados a la información pública, vigilando que se cumpla con el deber de proporcionar la información requerida y resolver mediante un procedimiento expedito las inconformidades que promuevan los gobernados en contra de las instancias públicas que se rehúsen a proporcionar la información solicitada, además de ser la última instancia local para la aplicación e interpretación de la presente Ley.⁶²

⁶² QUERÉTARO-MÉXICO: Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro, *Considerandos*, 2010.

2.3. ARMONIZACIÓN CONTABLE EN LA FISCALIZACIÓN

El 7 de mayo del 2008, se publicó el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual adiciona la fracción XXVIII al artículo 73 de nuestra carta magna para facultar al Congreso para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos políticos administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional.

De esta manera, se da respuesta a una prioridad compartida por los órdenes de gobierno que, comprometidos con la transparencia y rendición de cuentas, disponen ya de un pilar constitucional para superar la heterogeneidad conceptual, normativa y técnica prevaleciente en sus sistemas contables y de rendición de cuentas. Es claro que sólo con información comparable, no solamente los ciudadanos podrán evaluar con certeza los resultados que arroje la gestión de sus gobernantes, sino que además tendrán, en la contabilidad gubernamental, un instrumento clave para la toma de decisiones, al sustentarse en reportes compatibles y congruentes, adaptados

en su base técnica y a las mejores prácticas nacionales e internacionales de administración financiera.

Bajo este marco, la contabilidad gubernamental dejará atrás la idea de que su propósito sólo es la generación de información para la integración de las cuentas públicas en los distintos niveles de gobierno. Con esta iniciativa, se propone que la contabilidad gubernamental sea un instrumento clave, permanente y recurrente en la toma de decisiones.

Establece los criterios y las líneas generales para el registro contable de las operaciones financieras, así como para la emisión de información contable y de Cuenta Pública para los tres órdenes de gobierno.

Propone un marco normativo claro en su enfoque y dirección, pero flexible para incorporar reglas, instrumentos y criterios actualizados como lo exige la dinámica de la gestión pública.

Asume como premisa básica el registro y la valuación del patrimonio del Estado.

Implica la adopción de un modelo contable promotor de mejores prácticas nacionales e internacionales, para lo cual considera, entre otros elementos, el devengado contable como base para el registro y tratamiento valorativo de los hechos económico-financieros; el reconocimiento de los activos, pasivos, ingresos y gastos públicos; el patrimonio del estado; y la aplicación de postulados básicos de contabilidad gubernamental

En materia de Cuenta Pública establece la información mínima que debe integrar el documento, y que la información presupuestaria y programática que forme parte del mismo, deberá relacionarse en lo conducente con los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional y Estatal.

Prevé que las Cuentas Públicas de la federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal incluyan los resultados de la evaluación del desempeño, de conformidad con lo estipulado en las Leyes de Coordinación Fiscal y Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Sobre esta base se busca que los entes públicos de los órdenes de gobierno dispongan de una contabilidad armónica que refleje los activos, pasivos, ingresos y gastos.

Asimismo, se precisa el contenido de la Cuenta Pública a efecto de que el Poder Legislativo de cada orden de gobierno cuente con mejores elementos para fiscalizar el gasto público y dar seguimiento a los registros contables del gasto.

La Ley General de Contabilidad Gubernamental, en materia de armonización contable, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008, es una buena herramienta para la fiscalización.

Una mejor Hacienda Pública requiere fortalecer los mecanismos adecuados para asegurar un uso eficiente de los recursos públicos. De ahí incorporar, como parte de la Reforma Hacendaría, un pilar de gasto público. De esta forma, la fortaleza de la Hacienda Pública radica no sólo en sus ingresos y sus fuentes, sino también en la manera que se utilizan los recursos y cómo rendimos cuentas sobre esto.

Ahora bien, uno de los problemas fundamentales para la efectiva rendición de cuentas es que la contabilidad gubernamental entre los distintos órdenes

de gobierno no es susceptible de ser comparada, ya que se emplean términos, metodologías, criterios y formatos de presentación diferentes. Tal heterogeneidad dificulta la transparencia, la rendición de cuentas y la efectiva fiscalización del gasto.

Por otro lado, un segundo obstáculo para el eficaz manejo de los recursos, es la ausencia de evaluaciones con base en indicadores de resultados y metas. En otras palabras, la ausencia de un presupuesto basado en resultados. En este contexto, el Ejecutivo Federal en el marco de la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen, impulsó reformas a la Constitución en materia de contabilidad gubernamental, gasto público y fiscalización, que tienen como objetivos últimos mejorar sustancialmente la forma en que el Gobierno gasta los recursos que le proveen los contribuyentes. Estas reformas incluyeron:

- El Artículo 73 de la Constitución fue reformado para dotar de facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de contabilidad gubernamental y alcanzar la armonización de las cuentas públicas de los tres niveles de gobierno.
- Se reformó el Artículo 79 Constitucional para fortalecer las facultades de la Auditoria Superior de la Federación, precisando su competencia

para llevar a cabo sus funciones de fiscalización cuando se trate de recursos federales ejercidos por entes públicos que no sean federales, entidades federativas, municipios, órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, órganos autónomos y entidades paraestatales.

- Se fortaleció la capacidad técnica e independencia de los órganos de fiscalización de los congresos locales, y se sujetó su actuación a principios de imparcialidad y legalidad, entre otros.
- Se reformó el Artículo 134 Constitucional para prever que todos los entes públicos de los tres órdenes de gobierno observen principios de eficiencia, eficacia, transparencia y honradez en la administración y ejercicio de recursos públicos, para lograr los objetivos a los que estén destinados.

Junto con las reformas relacionadas con la armonización contable y fiscalización local, la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen incluyó disposiciones para implantar un presupuesto con enfoque en resultados en los tres órdenes de gobierno. En este contexto, la reforma constitucional al artículo 73, atendió a la necesidad de armonizar la información contable nacional, y por consiguiente dotó al Congreso de la Unión de facultades para

expedir leyes que rijan la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, patrimonial, y de ingresos y egresos, por parte de la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales. Lo anterior como un compromiso derivado de la Reforma Hacendaria.

El propósito es que todas las entidades públicas apliquen los principios, reglas e instrumentos de la contabilidad gubernamental para facilitar tanto el registro y la fiscalización de sus activos, pasivos, ingresos y gastos, como mediciones de aspectos como la eficacia, economía y eficiencia del gasto y los ingresos públicos, la administración de la deuda pública (incluyendo las obligaciones contingentes) y el patrimonio general del Estado.

Para ello, la Ley obliga a que las distintas instancias de gobierno, se avoquen al compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas, trabajar conjuntamente en la superación de las múltiples diferencias conceptuales, normativas y técnicas que hasta ahora registran nuestros distintos sistemas contables y de rendición de cuentas.

El Artículo 73 de la Constitución fue reformado para dotar de facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de contabilidad gubernamental y alcanzar la armonización de las cuentas públicas de los tres niveles de gobierno. También se reformó el artículo 79 Constitucional para fortalecer las

facultades de la Auditoría Superior de la Federación, precisando su competencia para llevar a cabo sus funciones de fiscalización cuando se trate de recursos federales ejercidos por entes públicos que no sean federales –entidades federativas, municipios, órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, órganos autónomos y entidades paraestatales.

Se fortaleció la capacidad técnica e independencia de los órganos de fiscalización de los congresos locales, y se sujetó su actuación a principios de imparcialidad y legalidad, entre otros.

Se reformó el Artículo 134 Constitucional para prever que todos los entes públicos de los tres órdenes de gobierno observen principios de eficiencia, eficacia, transparencia y honradez en la administración y ejercicio de recursos públicos, para lograr los objetivos a los que estén destinados.

Junto con las reformas relacionadas con la armonización contable y fiscalización local, la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen incluyó disposiciones para implantar un presupuesto con enfoque en resultados en los tres órdenes de gobierno.

En este contexto, la reforma constitucional al artículo 73, origen fundamental del Consejo que hoy se está instalando, atendió a la necesidad de armonizar

la información contable nacional, y por consiguiente dotó al Congreso de la Unión de facultades para expedir leyes que rijan la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, patrimonial, y de ingresos y egresos, por parte de la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales. Lo anterior como un compromiso derivado de la Reforma Hacendaria.

El propósito es que todas las entidades públicas apliquen los principios, reglas e instrumentos de la contabilidad gubernamental para facilitar tanto el registro y la fiscalización de sus activos, pasivos, ingresos y gastos, como mediciones de aspectos como la eficacia, economía y eficiencia del gasto y los ingresos públicos, la administración de la deuda pública (incluyendo las obligaciones contingentes) y el patrimonio general del Estado.

Para ello, la Ley obliga a que las distintas instancias de gobierno, para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, se trabajen conjuntamente en la superación de las múltiples diferencias conceptuales, normativas y técnicas que hasta ahora registran nuestros distintos sistemas contables y de rendición de cuentas.⁶³

⁶³ CEREMONIA DE INSTALACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE ARMONIZACIÓN CONTABLE. palabras del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Dr. Agustín Carstens Carstens, México, D. F., 27 de enero de 2009.

En palabras del Secretario de la Función Pública el C.P. Salvador Vega Casillas, menciona que se tiene que abatir la enorme disparidad en la información patrimonial, presupuestal y financiera que existe entre los distintos ámbitos y niveles de gobierno. Entender a la función contable como el registro de hechos para tener información de calidad que sea útil a los tomadores de decisiones y no solo requisito de rendición de cuentas. Porque rendir cuentas, es justamente eso, no sólo transparentar lo hecho, sino informar con orden y transparencia para evaluar lo realizado y plantear gobiernos más eficientes.

No se trata solamente de informar para hacerlo visible, se trata de informar para hacerlo mejor. El Armonizar los sistemas contables es establecer un lenguaje común, es hablar el mismo idioma para coordinarnos mejor y hacer convergencias de esfuerzos.

La armonización contable en los tres órdenes de gobierno nos permitirá obtener los siguientes beneficios:

1. **Para los Sistemas de Información Financiera.**- La disponibilidad de datos históricos, así como el realizar consolidaciones institucionales por Secretarías de Estado, Gobierno Central Federal, Estatal y Municipios;

2. **Para la gestión administrativa.-** Dar seguimiento al proceso presupuestario y compartir las mismas bases de datos entre las diferentes áreas involucradas.

3. **Para la rendición de cuentas.-** Compatibilizar las cuentas públicas y otros informes financieros y contar con información más oportuna, suficiente y mejor estructurada; y

4. **Para el control y auditoría.-** Inhibir prácticas ilícitas y fortalecer los mecanismos para el combate a la corrupción, así como hacer más eficiente la tarea de fiscalización.

La armonización de la contabilidad gubernamental es un proceso irreversible que responde a una necesidad inaplazable de las administraciones públicas. Sin embargo, el éxito que se persigue requiere una participación decidida y coordinada.

No por el hecho de ser ahora un mandato constitucional ya es suficiente, hay que darle vida a la reforma en el gobierno federal, en las entidades federativas y en los municipios.

La tarea implica grandes esfuerzos de coordinación y comprensión, implica transformar, en muchos casos, los sistemas de manejo financiero y en otros, incluso, construirlos.

Esta misma Reforma exige que a más tardar en julio del 2009, (Es decir en San Juan del Río ya debió de aplicarse) todos los entes obligados de la Federación, Estados y Distrito Federal, así como todos los municipios con población mayor a 70 mil habitantes, cuenten con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información.

Esta reforma no sólo es un reto, es la oportunidad de desarrollar sistemas de administración que tengan triple propósito; por una parte armonizar la contabilidad, además de orientar el gobierno hacia resultados y, por otra, la transparencia.

En este sentido el propio texto constitucional obliga a todos los poderes y a los órganos de los tres niveles de gobierno, incluyendo a los autónomos, a establecer y publicar indicadores puntuales sobre su desempeño y sobre el uso de los recursos públicos que tienen asignados.

Esta orientación de gobierno nos requiere de una nueva cultura organizacional, donde cualquier persona puede saber qué propósito persigue

una política de gobierno, cómo se pretende obtenerla, cómo se está midiendo y en qué se están gastando los recursos públicos.

El reto, ahora, no sólo es poner a disposición de la población más información, sino mejor información, información que sea de utilidad para la población y que, al mismo tiempo, impulse mejora y transformación en la administración pública.

Debemos desarrollar las áreas comunes de la administración por medio de la estandarización de mejores prácticas que permitan reducir la desigualdad en la evolución de las organizaciones públicas. Es decir, hoy día tenemos organizaciones públicas que son muy eficientes y tienen mucha tecnología, y tenemos otras que están en un rezago total, en el que todavía se hacen las cosas a mano.

Tenemos la oportunidad de buscar la estandarización en aquello que aporte beneficio al ciudadano. Hay que estandarizar a las mejores prácticas, de tal manera, que los ciudadanos tengan una facilidad para hacer todos sus trámites, que no les cueste, además.

La armonización contable es una herramienta que propicia la mejora en la gestión, pasará de información transparente a información de calidad y

transparente. Información que servirá para orientar a los gobiernos hacia mejores decisiones.

México requiere de instituciones públicas de alta confianza ciudadana, requiere también de ciudadanos comprometidos en los asuntos públicos. El servicio público requiere ser visto como una noble oportunidad de servir a México y no sólo como una profesión más; es una vocación de vida.

La fiscalización y la armonización contable deben tener una visión ciudadana, el fin de fiscalizar y de armonizar los sistemas de contabilidad es para que los gobiernos otorguen mejores servicios y, por supuesto, lo hagan en la mejor de las maneras.⁶⁴

⁶⁴ CONFERENCIA MAGISTRAL “FISCALIZACIÓN Y ARMONIZACIÓN CONTABLE”, C.P. Salvador Vega Casillas, Secretario de la Función Pública, Nuevo Vallarta, Nayarit, México, 20 de octubre de 2008.

CAPITULO TERCERO

MARCO JURÍDICO ACTUAL DEL ÓRGANO DE CONTROL INTERNO EN EL MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL RÍO

El órgano de control interno en lo que compete a lo municipal, se fundamenta, como ya sabemos, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115, fracción II, párrafo segundo, en la Constitución Política del Estado de Querétaro, en los artículos 7,18 fracción IV, 35,36,37 y 38, en la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro en los artículos 2, 3, 30 fracciones I,V, VII, XII, XXIV y XXIX, 163, 164 y 165, en la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos del Estado de Querétaro se encuentra en los artículos 1 fracción I, 2, 3 fracción IV, 5 fracción III, 41, 42, 50 fracción VI, 80, 84, 87, 88, 89 y demás aplicables.

A nivel estatal existen las “Normas Generales que Regirán la Actuación de los Órganos Internos de Control”, la cual fue publicada en el periódico oficial “La Sombra de Arteaga”, número 45, con fecha del 04 de noviembre de 1993 (la última actualización fue en enero del 2009), donde nos hablan, de qué se entenderá por órganos internos de control o contralorías internas. Estas serán aquellas unidades administrativas de las dependencias, de los

organismos desconcentrados y descentralizados, fideicomisos y empresas de participación mayoritaria del gobierno del Estado, que tengan como función primordial la aplicación del Sistema Estatal de Prevención, Vigilancia, Control y Evaluación, la salvaguarda de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de los Servidores Públicos del Gobierno del Estado, la aplicación de los procesos de determinación de responsabilidad administrativas y sanciones disciplinarias que prevé la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.⁶⁵

A nivel municipal contamos con el “Reglamento de la Contraloría Municipal de San Juan del Río”, en el cual se establecen solamente facultades como un organismo de autonomía técnica.⁶⁶

3.1. MARCO CONSTITUCIONAL

Como ya se ha mencionado anteriormente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es nuestra Carta Magna, en su artículo 115, fracción II, párrafo segundo, establece que:

“Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base

⁶⁵ QUERETÁARO-MÉXICO: *Normas Generales Que Regirán La Actuación de los Órganos Internos De Control*, Art.1,2009,

⁶⁶ SAN JUAN DEL RÍO-QUERÉTARO-MÉXICO: *Reglamento de la contraloría Municipal de San Juan del Río*, Art. 1, 2007.

de su división territorial y de su organización política y administrativa....(fracc II) Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal....”⁶⁷

Como es de percatarse, la constitución le otorga a los municipios facultades de aprobar los reglamentos municipales, de ahí que el municipio de San Juan del Río, haya tomado la decisión de regular el actuar del órgano interno de control municipal por medio de un reglamento de la contraloría municipal.

⁶⁷ MÉXICO: *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, Art. 115, Fracc. II, Párrafo Segundo, 2010.

3.2. MARCO ESTATAL

Existen varios ordenamientos legales de carácter estatal que complementan el Reglamento Municipal de la Contraloría de San Juan del Río, los cuales son:

- Constitución Política del Estado de Querétaro
- Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro
- Ley de Responsabilidades de los servidores públicos del Estado de Querétaro
- Normas Generales que Regirán la Actuación de los Órganos Internos de Control.

3.2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO

En el artículo 7, en el párrafo primero, establece que la soberanía del Estado reside esencial y originariamente en el pueblo, de éste emana el Poder Público que se instituye exclusivamente para su beneficio; adoptando para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo,

democrático y popular, teniendo como base de su organización política y administrativa el Municipio Libre.⁶⁸

El artículo 18, en su fracción IV, determina que la iniciativa de leyes o decretos corresponde:...

*...IV. A los Ayuntamientos...*⁶⁹

Es decir, nuestra constitución del Estado confirma la facultad que tienen los municipios establecidas por la propia Constitución Federal, al poder crear su normatividad.

En cuanto ve el artículo 35 de esta constitución señala que el Municipio Libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Querétaro.

Señala además, que los Municipios serán gobernados por un Ayuntamiento de elección popular directa, el cual se compondrá:

I. De un Presidente Municipal que, política y administrativamente, será el representante del Municipio;

⁶⁸ QUERÉTARO-MÉXICO: *Constitución Política del Estado de Querétaro*, Art. 7, párrafo primero, 2010.

⁶⁹ *Idem*, Art. 18, Fracc. IV.

II. Del número determinado de Regidores que, basado en factores geográficos, demográficos y socioeconómicos de cada Municipio, determine la ley; y

III. Hasta tres Síndicos.

Los ayuntamientos se renovarán en su totalidad cada tres años y los miembros que los integran protestarán el cargo entre ellos mismos al entrar en funciones el primero de octubre del año de su elección.⁷⁰

Lo destacable para nuestro objeto de estudio se encuentra en la fracción I, del presente artículo ya que refiere que los Municipios serán gobernados por un Ayuntamiento de elección popular directa, el cual se compondrá de un Presidente Municipal que, política y administrativamente, será el representante del Municipio; es decir en lo relativo a la situación administrativa tiene la facultad discrecional de designar a sus funcionarios públicos para el desempeño de los despachos respectivos, incluyendo al contralor municipal.

En lo referente los artículos 36 es importante señalar que las faltas temporales y absolutas del Presidente Municipal, serán suplidas por el Regidor propietario que nombre el Ayuntamiento.

⁷⁰ Idem, Art. 35.

Es importante mencionar que el cargo de Regidor es renunciable por causa grave y justificada que calificará y resolverá el mismo Ayuntamiento.

La propia constitución del Estado, maneja un supuesto que es, cuando el Ayuntamiento haya desaparecido o por falta absoluta de la mayoría de sus integrantes, la Legislatura del Estado nombrará un Consejo Municipal que fungirá hasta terminar el período municipal, esto a efecto de que no se pierda la gobernabilidad de aquel municipio que encuadre en esta hipótesis.

Por cuanto ve al artículo 37 de la Constitución Estatal, señala que el Presidente Municipal, en el mes de julio de cada año, rendirá ante el Ayuntamiento, un informe por escrito de la situación general que guarde la administración municipal, en los términos que establezca la Ley.

Es importante mencionar que en artículo cuarto, en el apartado de los artículos transitorios refiere que para los efectos del artículo 28 de esta Constitución, su vigencia iniciará dieciocho meses después de su publicación. Para los efectos de los artículos 22 fracción X, 29 fracción VII y 37 de esta Constitución, los informes que deban de rendir el Gobernador del Estado, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia y los Presidentes Municipales en el año dos mil ocho, se ajustarán a los tiempos establecidos en los artículos referidos, a efecto de que sean rendidos en el mes de febrero del año 2009.

Esta situación de adelantar la fecha del informe 5 meses antes en el último periodo, respecto de los años anteriores, como lo que marca la ley, es para que en las campañas electorales que se dieron en ese año no se vieran influenciadas por actos de carácter público, por ejemplo; de obra pública, apoyos, programas ya sean federales, estatales y municipales, generando con ello un voto indirectamente inducido por medio del recurso público.

En el Título Cuarto, por cuanto ve a las Responsabilidad de los Servidores Públicos, en el Capítulo Primero, en su artículo 38, establece que *los Servidores Públicos serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. La Ley y demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidades, se ajustarán a las siguientes prevenciones:*

Se impondrán, mediante juicio político, cuando los Servidores Públicos en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

I. Podrán ser sujetos a juicio político, los Magistrados de los Tribunales Administrativos, los jueces del Poder Judicial, los Secretarios, Subsecretarios, Oficial Mayor y Directores de la Administración Pública Estatal, el Procurador General de Justicia, Subprocuradores y Agentes del Ministerio

Público; los miembros de los Ayuntamientos, los Directores Generales o sus equivalentes de las entidades paramunicipales;

II. La comisión de delitos, por parte de cualquier Servidor Público, será perseguida y sancionada en los términos de la Legislación Penal. Para proceder en contra de los Diputados de la Legislatura, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los Jueces, el Procurador General de Justicia, los Presidentes Municipales y los titulares de los Organismos Autónomos reconocidos por esta Constitución, se requiere declaración de procedencia por la Legislatura del Estado;

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

IV. Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas, se desarrollarán autónomamente; y

V. Las declaraciones y resoluciones relativas a lo previsto en las fracciones I y II del presente artículo son inatacables.⁷¹

⁷¹ Idem, Art. 38.

Este artículo lo que busca es garantizar la funcionabilidad de las instituciones públicas, para que no se extralimiten los funcionarios públicos, en sus funciones o competencias o contrario a ello se afecte los intereses de gobernabilidad por omisión, sin embargo como sabemos la legislatura del Estado está compuesta por 25 diputados de diversas fracciones políticas y que ellos mismos resuelven, por medio de la declaración de procedencia si existen los elementos para que se inicie un juicio político, sin embargo si se cuenta con la mayoría de curules de un determinado partido y que el funcionario ha juzgado es del mismo partido político simplemente no pasa nada y probablemente, se le da la vuelta al asunto politizándolo y desmeritando el fondo del asunto a cuestiones mediáticas.

3.2.2. LEY PARA LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE QUERÉTARO

El objetivo que persigue esta ley, es otorgar a los municipios la libertad de actuar ante la sociedad que reclama ante ellos los servicios necesarios para un mejor desarrollo, y por cuanto ve al órgano de control en esta ley se establecen las bases legales que facultan al ayuntamiento para regular dicha función.

En su artículo 2, refiere que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa. Es autónomo para organizar la

administración pública municipal, contará con autoridades propias, funciones específicas y libre administración de su hacienda. Ejercerá sus atribuciones del ámbito de su competencia de manera exclusiva, y no existirá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Dentro de los límites de su territorio tiene la potestad para normar las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, así como para establecer las autoridades y sus órganos de gobierno de conformidad con el orden constitucional y la presente Ley.⁷²

Los municipios están investidos de personalidad jurídica y dotados de patrimonio propio. La representación legal corresponde al propio ayuntamiento, quien la ejercerá a través de uno o varios síndicos, asimismo podrá delegarla en el Presidente Municipal o en cualquiera de sus miembros a propuesta de aquel, por reglamento o mediante acuerdo expreso. La representación también podrá delegarse a favor de terceros para asuntos de carácter legal o jurisdiccional. El reglamento o acuerdo mediante el cual se haga la delegación de representación tendrá naturaleza de documento público y hará prueba plena en cualquier procedimiento de carácter

⁷² QUERÉTARO-MÉXICO, *Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro*, Art. 2, 2010.

administrativo o jurisdiccional, sin necesidad de ser inscrito en el Registro Público.⁷³

De acuerdo con lo que establece esta ley en su artículo 30, en las fracciones I, V, VII, XII, XXIV y XXIX, los ayuntamientos son competentes para:

I. Aprobar los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, que regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y que aseguren la participación ciudadana y vecinal....

....V. Crear las secretarías, direcciones y departamentos que sean necesarios para el despacho de los negocios del orden administrativo y la eficaz prestación de los servicios públicos municipales....

....VII. Aprobar y evaluar el cumplimiento de los planes y programas, municipales....

⁷³ Idem, Art 3.

....XII. Administrar el patrimonio del municipio conforme a la Ley y vigilar, a través del Presidente municipal y de los órganos de control que se establezcan del propio ayuntamiento, la correcta aplicación del Presupuesto de Egresos....

....XXIV. Aprobar la constitución y participación en empresas, asociaciones, sociedades y fideicomisos, siempre que el objeto sea el mejoramiento de los servicios públicos municipales....

....XXIX. Iniciar leyes en materia municipal....

Los acuerdos, bandos, circulares y reglamentos municipales deberán ser aprobados por mayoría absoluta de los miembros del Ayuntamiento de conformidad con el reglamento respectivo. Para su entrada en vigor y correspondiente publicidad deberán ser publicados en la gaceta municipal correspondiente. En caso de que el municipio no cuente con gaceta municipal; se dará cumplimiento a esta disposición a través de un periódico oficial del Gobierno del Estado.

En su caso, si el ayuntamiento lo juzga conveniente para informar a la población y fomentar la participación de los ciudadanos, podrán publicarse también los proyectos de reglamentos, una vez

*que éstos le hayan sido presentados y existan condiciones para recibir las opiniones que vierta la ciudadanía.*⁷⁴

Por cuanto ve a lo relativo de la de la Responsabilidad de los Servidores Públicos Municipales, se encuentra establecido en el Capítulo Segundo, de esta ley, en lo referente al artículo 163 señala que los servidores públicos de los municipios serán responsables de los actos u omisiones constitutivos de delito o infracciones administrativas en que incurran durante el desempeño de su encargo, según lo establecido en la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos del Estado de Querétaro y las demás normas de igual jerarquía.

El Municipio será responsable solidario por los daños y perjuicios causados por los servidores públicos municipales en el ejercicio de sus facultades.

En caso de que la conducta o el acto administrativo se hubieran consumado o bien sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, la reparación de daño o la indemnización por los perjuicios sufridos estará a cargo del Municipio de manera inmediata en un plazo máximo de tres días, a que se haya determinado la responsabilidad del servidor público, independientemente de que el Municipio pueda repetir en su contra.

⁷⁴ Idem, Art. 30.

Alternativamente, según lo determine el reglamento respectivo, en los casos establecidos en el párrafo anterior, los procedimientos para la reparación del daño, así como para la indemnización por los perjuicios ocasionados, cualquiera que sea su denominación, podrán substanciarse ante el Ayuntamiento.

De entre sus miembros se formará una comisión de análisis integrada por regidores de diferente afiliación partidista, la cual dará al quejoso la oportunidad, en una audiencia que deberá fijarse dentro de los tres días siguientes a la fecha en que ésta haya sido nombrada, de expresar oralmente sus alegatos y presentar las pruebas en las que funde la exigencia de sus intereses. En el improrrogable plazo de 5 días hábiles la comisión dictaminará la procedencia de la indemnización o el monto de la reparación del daño según corresponda.

Dada la naturaleza de las probanzas la Comisión podrá determinar un plazo para su análisis que no exceda de 15 días naturales.

Contra las resoluciones de la Comisión no podrá ejercitarse en recurso de revisión y se estará a los que establecen las leyes locales y federales.⁷⁵

⁷⁵ Idem, Art. 163.

Las responsabilidades en que incurran los servidores públicos municipales serán exigibles en los términos previstos por las leyes de la materia, de acuerdo como lo marca el artículo 164 de esta misma ley.⁷⁶

El artículo 165, hace mención de que si por las infracciones cometidas a esta Ley, a los reglamentos municipales y a las demás disposiciones relativas, los servidores públicos municipales serán sometidos a lo que para tal efecto establece la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, debiendo, en su caso, cumplirse con el requisito de procedibilidad previsto en la Constitución Política del Estado.⁷⁷

3.2.3. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO

En el artículo 1 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, misma que es materia de estudio, en su artículo primero establece que esta ley es de orden público y de observancia general. La cual tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política del Estado de Querétaro, en materia de:

⁷⁶ Idem, Art. 164.

⁷⁷ Idem, Art. 165.

I. *Responsabilidad administrativa de los sujetos, en el servicio público estatal y municipal....*⁷⁸

Es sujeto de esta Ley, toda persona que desempeñe o haya desempeñado un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o paraestatal, municipal o paramunicipal, en organismos constitucionales autónomos y en los poderes Legislativo y Judicial del Estado, con independencia del acto que les dio origen. Para el caso de las personas que ya no trabajen en alguna de las instituciones mencionadas, la autoridad tendrá la obligación de observar la figura de la prescripción que contemple la Ley en la aplicación de la sanción.

También son sujetos de este ordenamiento legal, aquellas personas que manejen o administren recursos estatales, municipales, concertados o convenidos por el Estado con la Federación o con los municipios y aquellos que en los términos de esta Ley, se beneficien con adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, mantenimientos y construcción de obras públicas, y prestación de servicios relacionados con éstas, que deriven de actos o contratos que se realicen con cargo a dichos recursos.⁷⁹

⁷⁸ QUERÉTARO-MÉXICO: *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro*, Art. 1, 2010.

⁷⁹ *Idem*, Art. 2.

En el artículo 3, delimita, refiriendo que autoridades son las competentes para aplicar esta ley, para nuestro tema de estudio aplica la fracción IV, que señala:

....IV. Los ayuntamientos de los municipios del Estado y dependencias o unidades administrativas que, mediante ley o reglamento, actúen como órgano interno de control, independientemente de su denominación....⁸⁰

Para los efectos de esta Ley, se entenderá por Secretaría, a la Secretaría de la Contraloría del Estado. Para los mismos efectos, se entiende como superiores jerárquicos, como lo señala el artículo 5 en su fracción III:

....III. En las administraciones municipales, al Ayuntamiento, quien determinará las sanciones cuya imposición se le atribuya para ejecución o aplicación por el órgano interno de control o, en su caso, por el Presidente Municipal....⁸¹

Por cuanto ve al artículo 41, es importante señalarlo, por que de ahí se derivan los principios fundamentales de los órganos de control, los cuales son salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia

⁸⁰ Idem, Art. 3.

⁸¹ Idem, Art. 5.

que deben ser observadas en el servicio público, independientemente de las obligaciones específicas que correspondan al empleo, cargo o comisión, todo servidor público, sin perjuicio de sus derechos y deberes laborales, tendrá las siguientes obligaciones de carácter general:

- I. *Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión;*

- II. *Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia y cumplir las leyes y cualquier otra norma que determine el manejo de recursos económicos públicos;*

- III. *Abstenerse de causar daños y perjuicios a la hacienda pública estatal y municipal, sea por el manejo irregular de los fondos y valores de éstas o por irregularidades en el ejercicio del pago de recursos presupuestales del Estado o municipios o de los concertados y convenidos por el Estado con la Federación o los municipios;*

- IV. *Utilizar los recursos que tenga asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función, exclusivamente para los fines a que estén afectos;*

- V. *Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida de aquellas;*

- VI. *Mostrar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con que tenga relación con motivo de éste;*

- VII. *Observar, en la dirección de sus subalternos, las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;*

- VIII. *Conducirse con respeto y subordinación legítimas, respecto de sus superiores inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en ejercicio de sus atribuciones;*

- IX. Comunicar por escrito, al titular de la dependencia u organismo auxiliar en el que preste sus servicios, el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;*
- X. Ejercer las funciones del empleo, cargo o comisión, sólo por el periodo para el cual se le designó o mientras no se le haya cesado en el ejercicio de sus funciones;*
- XI. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades de servicio público no lo exijan;*
- XII. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley prohíba;*
- XIII. Abstenerse de nombrar, contratar o promover como servidores públicos, a personas con las tenga parentesco consanguíneo*

hasta el cuarto grado por afinidad o civil, que deban depender jerárquicamente de él;

XIV. Excusarse de intervenir de 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 pueda resultar algún beneficio para sí, 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 donde las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

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

XVI. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero u objetos mediante enajenación a su favor en precio

notoriamente inferior al que el bien de que se trate tenga en el mercado ordinario, así como cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí o para las personas con quienes tenga parentesco consanguíneo hasta el cuarto grado por afinidad o civil 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 actividad, que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado de sus funciones;

XVII. *Desempeñar su empleo, cargo o comisión, sin obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIV de este artículo;*

XVIII. *Abstenerse de intervenir o participar 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*

para las personas con quienes tenga parentesco consanguíneo hasta el cuarto grado por afinidad o civil;

XIX. *Presentar con oportunidad y veracidad su manifestación de bienes ante la Secretaría de la Contraloría, en los términos que señala la ley;*

XX. *Atender con diligencia los requerimientos de la Secretaría de la Contraloría, derivados de sus facultades de auditoría, inspección, procedimientos de responsabilidad y vigilancia del ejercicio de los recursos públicos;*

XXI. *Informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de los servidores públicos bajo su dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se refiere este artículo, en los términos previstos por las normas que al efecto se expidan.*

Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la

Contraloría, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior;

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

XXIII. *Abstenerse de impedir u obstaculizar la formulación de quejas y denuncias o permitir que con motivo de éstas se realicen conductas que lesionen los intereses de los quejosos o denunciantes;*

XXIV. *Proporcionar, en forma oportuna y veraz, la información y datos solicitados por la Legislatura del Estado, por sus órganos o directamente por los diputados; así como por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que puedan cumplir con las facultades y atribuciones que les correspondan;*

XXV. *Abstenerse, en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos o*

enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría correspondiente, a propuesta razonada conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate.

Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

xxvi. *Garantizar el manejo de los caudales públicos del Estado o de los municipios que tengan a su cargo; y*

xxvii. *Las demás obligaciones que le impongan las leyes y reglamentos.*⁸²

Si algún servidor público encuadra su acción u omisión en alguno de los supuestos arriba expuestos, incurre en responsabilidad administrativa. Esto da lugar a la instrucción del procedimiento administrativo que corresponda,

⁸² Idem, Art. 41.

ante los órganos competentes y a la aplicación de las sanciones que esta ley establece, atendiendo a la naturaleza de la obligación que se transgrede.⁸³

Como lo refiere el artículo 50, en su fracción VI, los Servidores Públicos tienen la obligación de presentar manifestación de bienes ante la Secretaría de la Contraloría, por escrito o mediante la utilización de medios electrónicos, en los términos y plazos señalados por esta ley, bajo protesta de decir verdad:

....VI. Todos los servidores públicos de elección popular, los de confianza, de los municipios del Estado, así como magistrados, jueces, secretarios de acuerdos y actuarios de cualquier categoría o asignación, incluidos aquellos que dentro de los poderes Legislativo y Judicial manejen, recauden o administren fondos o recursos estatales o se encuentren en cualquiera de los casos mencionados en los incisos de la fracción anterior.⁸⁴

Dicha manifestación de bienes, es para vigilar el buen actuar de los servidores públicos ya que si este ha sido sujeto de actos de corrupción por medio de esta manifestación es factible el poderse dar cuenta si sus bienes

⁸³ Idem, Art. 42.

⁸⁴ Idem, Art. 50.

son mayores a lo que puede comprobar por medio de sus ingresos normales y actuar conforme a la ley, fincando así responsabilidad si es que la hubiere.

El titular de la dependencia o entidad paraestatal que corresponda a la adscripción del servidor sujeto al procedimiento disciplinario, podrá designar un representante que asista a las diligencias, dándoseles vista de todas las actuaciones.⁸⁵

Las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad que las emitió, mediante recurso de revocación, que se interpondrá dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

- I. *Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir.*

⁸⁵ Idem, Art. 80.

Para el caso de que no se acompañen las constancias que aduce la presente fracción, se dará vista al recurrente para que en el plazo de tres días hábiles, contados a partir de la notificación, subsane la omisión, en caso de no hacerlo, se tendrá por no interpuesto el recurso;

- II. La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se basa la resolución. Las pruebas admitidas se desahogarán en un plazo de cinco días hábiles que a solicitud del servidor público o de la autoridad, podrá ampliarse una sola vez por cinco días hábiles más; y*
- III. Se turnará al superior jerárquico para que emita resolución dentro de los cinco días hábiles siguientes, notificando personalmente al interesado.⁸⁶*

La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme, se llevará a cabo de inmediato en los términos que se dispongan. La suspensión, destitución o inhabilitación, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público.

⁸⁶ Idem, Art. 84.

Las sanciones económicas que se impongan, constituirán créditos fiscales del erario estatal o municipal, en su caso; se harán efectivas mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución; tendrán la prelación prevista para dichos créditos; y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables en la materia.

La autoridad responsable para ejecutar o cumplimentar la resolución emitida por los órganos competentes, se hará acreedora a las sanciones que esta Ley prevé por su omisión en el cumplimiento de los términos que se establezcan en la propia resolución.⁸⁷

Cuando durante la instrucción del procedimiento relativo, el servidor público confesare su responsabilidad, se procederá de inmediato a dictar la resolución, salvo en el caso de que la autoridad que conozca del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. De aceptarse la plena validez probatoria de la confesión, se impondrán dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, salvo en el caso de acusación de daños y perjuicios a la hacienda pública, que deberá ser suficiente para indemnizar o resarcir los daños y perjuicios causados. En todo caso, deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción.⁸⁸

⁸⁷ Idem, Art. 87.

⁸⁸ Idem, Art. 88.

Para el cumplimiento de las atribuciones que les confiere la presente ley, las autoridades podrán emplear los siguientes medios de apremio:

- I. Multa de diez hasta cien veces el salario mínimo general diario vigente en la zona;
- II. Auxilio de la fuerza pública; y
- III. Arresto hasta por treinta y seis horas.

Si existe resistencia al mandamiento legítimo de autoridad, se estará a lo que prevenga la legislación penal vigente.⁸⁹

3.2.4. NORMAS GENERALES QUE REGIRÁN LA ACTUACIÓN DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL

A nivel estatal existen las “Normas Generales que Regirán la Actuación de los Órganos Internos de Control”, la cual fue publicada en el periódico oficial “La Sombra de Arteaga”, número 45, con fecha del 04 de noviembre de 1993 (la última actualización fue en enero del 2009).

⁸⁹ Idem, Art. 89.

Estas normas establecen que se entenderá como Órganos Internos de Control o Contralorías Internas, aquellas unidades administrativas de las Dependencias, Organismos Desconcentrados y Descentralizados, Fideicomisos y Empresas de Participación Mayoritaria del Gobierno del estado, que tengan como función primordial la aplicación del Sistema estatal de Prevención, Vigilancia, Control y Evaluación, la salvaguarda de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de los Servidores Públicos del Gobierno del Estado, la aplicación de los procesos de determinación de responsabilidad administrativas y sanciones disciplinarias que prevé la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.⁹⁰

Los Órganos Internos de Control dependerán operativamente del Titular de la Dependencia y Normativamente de la Secretaría de Contraloría, la que podrá en todo caso, evaluar y dictaminar el desempeño de los mismos en cuanto a la ejecución del Programa Estatal de Prevención, Vigilancia, Control y Evaluación, así mismo del cumplimiento de las obligaciones que tienen encomendadas.⁹¹

⁹⁰ QUERETÁRO-MÉXICO: Normas Generales Que Regirán La Actuación de los Órganos Internos De Control, Art.1,2009,

⁹¹ Idem, Art. 3.

En el punto cuarto de estas normas, menciona que los Órganos Internos de Control deberán de observar en el desempeño de sus actividades; las disposiciones que a continuación se señalan y cuando en el ejercicio de éstas se revise la aplicación, administración, registro, vigilancia, control o evaluación de Recursos Coordinados, deberán de aplicar las legislaciones federales homólogas a las que se relacionan:

- a) Ley Orgánica de la administración Pública del Estado.
- b) La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.
- c) Las Leyes de Ingresos y Egresos del Estado.
- d) Ley de Hacienda del Estado.
- e) La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Querétaro.
- f) Los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados emitidos por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C.
- g) Ley de Deuda Pública.

h) Ley de Obra Pública del Estado.

i) Las normas, lineamientos y disposiciones de carácter general emitidos por la Secretaría a través de boletines, manuales y circulares.

j) Todas aquellas disposiciones de carácter legal y administrativo que tengan como objetivo primordial el control y salvaguarda de los recursos del Estado.⁹²

Existen recursos etiquetados de manera tripartita, en las cuales una tercera parte la pone el Gobierno Federal, otra parte el Gobierno Estatal y otra tercera parte el Gobierno Municipal, dichos recursos como son coordinados, en estos casos se debe atender además de la normatividad estatal la normatividad federal para poder hacer uso de dicho recurso.

Los Órganos Internos de Control tendrán entre otras obligaciones las de:

a) Elaborar y ejecutar un programa anual de actividades que deberá de ser presentado a la Secretaría de Contraloría, previa autorización del Titular de la Dependencia, en los primeros 15 días del mes de noviembre de cada año.

b) Elaborar bimestralmente un informe de las actividades desarrolladas, sí como de la ejecución del programa anual de actividades y remitirlo a la Secretaría.

⁹² Idem, Art. 4.

c) Informar a la Secretaría de los resultados de las revisiones administrativas o auditorías realizadas a la Dependencia, así como de las observaciones o recomendaciones derivadas de las mismas y del seguimiento y corrección de ellas.

d) Desahogar el procedimiento administrativo de investigación a que se refiere el Título Sexto de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, informando a la Secretaría de los mismos y de las resoluciones que se dicten y, en su caso, remitir los que competencialmente le correspondan a ésta para su conocimiento y desahogo.

e) Vigilar que en las dependencias a que están adscritos no se contraten los servidores públicos inhabilitados y en caso contrario, informar de inmediato a la Secretaría de ello.

f) Atender los requerimientos de información que le formule la Secretaría en el ejercicio de sus facultades, lo que señalen los Dispositivos Legales aplicables y la Secretaría a través de los documentos a que se refiere el inciso i) del Punto Cuarto de las presentes normas.

g) Vigilar el ejercicio del Gasto Público y el avance programático de la Dependencia a que está adscrito, informando de los resultados a la Secretaría.⁹³

Como ya se ha estado mencionando dichas normas buscan regular el buen funcionamiento de los órganos internos de control salvaguardando los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de los Servidores Públicos del Gobierno del Estado; así como la aplicación de los procesos de determinación de responsabilidad administrativas y sanciones disciplinarias.

3.3. MARCO MUNICIPAL

Para la mejor comprensión del órgano de control interno en el municipio de San Juan del Río, analizaremos los siguientes reglamentos municipales:

- I. Reglamento Interior del Ayuntamiento del Municipio de San Juan del Río, Qro.
- II. Reglamento de Policía y Buen Gobierno Municipal
- III. Reglamento de la Contraloría Municipal de San Juan del Río

⁹³ Idem, Art. 5.

3.3.1. REGLAMENTO INTERIOR DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL RÍO, QRO.

Este reglamento tiene por objeto establecer las bases para la organización, atribuciones, funciones, facultades y obligaciones; del Ayuntamiento del Municipio de San Juan del Río, Querétaro; así como el procedimiento para acordar y resolver los asuntos de su competencia.

El Ayuntamiento, como ya se ha mencionado, es el órgano supremo de gobierno del Municipio de San Juan del Río, es una entidad de derecho público, dotado de autonomía plena, personalidad jurídica y patrimonio propios, en los términos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Querétaro, las leyes que de ellas emanen, así como los propios reglamentos municipales que expida a efecto de cumplir de manera eficiente, sus obligaciones de acuerdo al principio de legalidad; es decir solo aquello que la ley le establece.

El Presidente Municipal, de acuerdo con el artículo 8 de este reglamento establece cuales serán sus atribuciones; siendo estas las facultades y obligaciones que establece la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Querétaro, las leyes y reglamentos que de ellas emanen.⁹⁴

El Presidente Municipal, como lo marca el artículo 9, en las fracciones XI y XII, del presente reglamento, tendrá las siguientes facultades:

....XI.- Promulgar los reglamentos, disposiciones y circulares de carácter administrativo de observancia general que expida el Ayuntamiento, remitiendo al Ejecutivo Estatal los mismos para su publicación en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado "La Sombra de Arteaga", y

*XII.- Aquéllas que de manera expresa le haya conferido el Ayuntamiento y las que se deriven de los reglamentos, disposiciones y circulares administrativas de observancia general que expida el Ayuntamiento.*⁹⁵

Como nos pudimos dar cuenta, el municipio tiene autonomía para realizar sus reglamentos, pero estos, deben de estar ceñidos al criterio de la Constitución Federal y de las leyes que de ella emanen, es decir el

⁹⁴ SAN JUAN DEL RÍO-QUERÉTARO-MÉXICO: *Reglamento Interior del Ayuntamiento del Municipio de San Juan del Río, Qro.*, Art. 8, 2000.

⁹⁵ *Idem*, Art. 9.

Presidente Municipal promulgará, los reglamentos que expida el Ayuntamiento, a efecto de generar la normatividad adecuada para mejorar las funciones en la administración pública municipal.

3.3.2. REGLAMENTO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO MUNICIPAL

En el capítulo segundo, de este reglamento, por cuanto ve de la Administración Pública Municipal, refiere en su artículo 38, que la Administración Pública Municipal se ejercerá por su titular; es decir el Presidente Municipal.

Para el despacho de los asuntos de la Administración Pública Municipal, el Presidente Municipal se auxiliará de la Secretaría del Ayuntamiento, la Tesorería Municipal, la Oficialía Mayor, así como de las demás áreas administrativas que se consideren necesarias, las cuales deberán estar expresamente previstas en el Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal.⁹⁶

En este caso la Contraloría Municipal es indispensablemente necesaria para el buen desempeño de la administración pública municipal pues como ya lo hemos referido anteriormente, esta área es vital para el buen funcionamiento,

⁹⁶ SAN JUAN DEL RÍO-QUERÉTARO-MÉXICO: *Reglamento de Policía y Buen Gobierno Municipal*, Art. 38, 2002.

de la salvaguarda de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad de eficiencia de los Servidores Públicos de la Administración Pública Municipal, el vigilar que los funcionarios públicos se desempeñen con eficiencia y apegados a la legalidad en su empleo, cargo o comisión, además del vigilar el correcto uso de los Recursos Públicos del Municipio, los que la Federación les transfiera para su ejercicio y aplicación, así como los que el Estado otorgue, entre otras funciones igual de importantes que más adelante veremos.

Los titulares de las demás dependencias, áreas y unidades administrativas serán nombrados por el Presidente Municipal y entrarán en funciones al momento de su designación.

El Presidente Municipal tendrá la facultad de remover libremente a los servidores públicos municipales descritos en el párrafo que antecede.⁹⁷

De conformidad con lo dispuesto por la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 86 de la Constitución Política del Estado de Querétaro; el Ayuntamiento tiene facultades para expedir en los términos que dispone la Ley Orgánica Municipal, los reglamentos gubernativos, acuerdos, circulares y demás

⁹⁷ Idem, Art. 41.

disposiciones administrativas de observancia general, de ahí la facultad para crear el Reglamento de la Contraloría Municipal de San Juan del Río.

El Ayuntamiento tiene la obligación de expedir los reglamentos que regulen su propio régimen interior y el de la Administración Pública Municipal, en donde se establezcan las disposiciones relativas a los requisitos, formalidades, fines, atribuciones, facultades y obligaciones que lo rijan, así como a las dependencias de la Administración Pública Municipal. Del mismo modo que los demás deban deducirse de lo establecido en este reglamento.⁹⁸

3.3.3. REGLAMENTO DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL DE SAN JUAN DEL RÍO

Este reglamento fue publicado en la Gaceta Municipal, número 37, tomo 6 de fecha 29 de junio del 2004, publicado en el Periódico Oficial “La Sombra de Arteaga”, el día 14 de Septiembre del 2007.

⁹⁸ Idem, Art. 432.

Ya entrando más a fondo al tema de estudio es importante resaltar que este reglamento fue aprobado por mayoría, con once votos a favor y tres votos en contra. Aprobándose el dictamen que emitió la Comisión de Gobernación, por lo que se autorizó el Reglamento de la Contraloría Municipal de San Juan del Río, Querétaro. Mismo que la Comisión de Gobernación, apruebo y propuso al H. Ayuntamiento, mismo que aprobó.

Este Reglamento tiene por objeto establecer la organización y función de la Contraloría Interna Municipal que es un Organismo con Autonomía Técnica de la Administración Municipal de San Juan del Río, conforme a lo señalado tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como la propia del Estado de Querétaro, así como las leyes que emanan de ellas.

Al referirnos a la Autonomía Técnica de la Contraloría Municipal, nos referimos a que esta limitada a por los principios que le han sido señalados en su normatividad vigente.

La Contraloría Municipal de San Juan del Río, funda su competencia de acuerdo a lo establecido en los artículos 3 fracción IV, 50 fracción VI, 80, 88, 89 y demás aplicables de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro y 163, 164 y 165 de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro.

La Contraloría Municipal tendrá a su cargo el Control Interno, la evaluación municipal y la modernización administrativa; así como las funciones y el despacho de los asuntos que expresamente le señalen las leyes del Estado de Querétaro, Reglamentos, Decretos, Acuerdos, Convenios y las que indique el Presidente Municipal o el Ayuntamiento.⁹⁹

El titular de la Contraloría Municipal deberá procurar mediante el ejercicio de sus atribuciones, que las dependencias y organismos de la administración municipal se ajusten a las normas operativas y administrativas, promoviendo de manera eficaz y eficiente el manejo de los recursos públicos, transparentando con ello las acciones del Gobierno Municipal.¹⁰⁰

La Contraloría Municipal tendrá a su cargo el Control Interno, la evaluación municipal y la modernización administrativa; así como las funciones y el despacho de los asuntos que expresamente le señalen las leyes del Estado de Querétaro, Reglamentos, Decretos, Acuerdos, Convenios y las que indique el Presidente Municipal o el Ayuntamiento.¹⁰¹

⁹⁹ SAN JUAN DEL RÍO-QUERÉTARO-MÉXICO: Reglamento de la contraloría Municipal de San Juan del Río, Art. 2, 2007.

¹⁰⁰ Idem, Art. 3.

¹⁰¹ Idem, Art. 4.

Serán sujetos a la aplicación del presente reglamento, los servidores públicos que laboren en la Administración Pública Municipal de San Juan del Río, Qro., tanto en dependencias concentradas, desconcentradas y paramunicipales, incluyendo al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de San Juan del Río, Qro., y el Instituto Municipal de la Mujer de San Juan del Río, Qro. Se incluye a los trabajadores, tanto sindicalizados, de confianza y eventuales, así como los proveedores inscritos en el padrón de contratistas y aquellos que suministren a la administración municipal, bienes o servicios.¹⁰²

Por cuanto ve al Capítulo II, relativo a la Contraloría Municipal, en su artículo 6, refiere que la Contraloría Municipal es el órgano de control interno de la Administración Municipal, y la dependencia encargada de:

- I.- La salvaguarda de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad de eficiencia de los Servidores Públicos de la Administración Pública Municipal.

- II.- Vigilar que los funcionarios públicos se desempeñen con eficiencia y apegados a la legalidad en su empleo, cargo o comisión.

¹⁰² Idem, Art. 5.

- III.-** Vigilar el correcto uso de los Recursos Públicos del Municipio, los que la Federación les transfiera para su ejercicio y aplicación, así como los que el Estado otorgue.
- IV.-** Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones, que en materia de planeación, presupuesto, ingreso, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y valores, tenga la administración municipal;
- V.-** Vigilar que las obras, adjudicaciones y adquisiciones de bienes y servicios de Ayuntamiento se efectúen apegadas a la normatividad aplicable.
- VI.-** Practicar auditorías a las áreas de la administración municipal a efecto de evaluar la eficiencia de sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.
- VII.-** Requerir, llevar el registro y control de las declaraciones patrimoniales de los funcionarios de la administración municipal.
- VIII.-** Integrar el sistema de registro de personas físicas o morales inhabilitadas.

- IX.-** Substanciar los procedimientos que determinen la responsabilidad administrativa de servidores públicos que no actúan en el marco de la legalidad, así como ejecutar las resoluciones emitidas.
- X.-** Sustanciar los procedimientos de su competencia debiendo cumplir con las disposiciones establecidas en la Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado y Municipios.
- XI.-** Requerir de las dependencias, entidades y autoridades auxiliares municipales, así como de los organismos descentralizados o paramunicipales, la información necesaria a efecto de comprobar el debido cumplimiento de las disposiciones aplicables en su área.
- XII.-** Atender quejas y denuncias de la ciudadanía.
- XIII.-** Las demás que expresamente le confieran las leyes y reglamentos, así como el Ayuntamiento.¹⁰³

El Contralor Municipal será el titular de la Contraloría Municipal, quien tendrá las atribuciones conferidas por este reglamento, la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro y demás disposiciones

¹⁰³ Idem, Art. 5.

legales aplicables tanto jurídica como administrativamente, así también las que le indiquen las autoridades competentes.¹⁰⁴

Es importante mencionar que el Contralor Municipal, será nombrado y removido a propuesta del Presidente Municipal y ratificado por el Ayuntamiento; dependerá funcionalmente de este cuerpo colegiado y operacionalmente del Presidente Municipal.

Como pudimos observar a lo largo de esta capítulo, relativo a la normatividad en la cual se funda la creación de la Contraloría Municipal, así como de sus atribuciones, es de interés resaltar que si bien la estructura actual de la contraloría esta completa por cuanto ve a sus funciones y a su regulación, considero que aun es perfectible, haciéndolo aun más eficiente y que exista una mayor transparencia y una participación ciudadana responsable y real siendo este un ente vigilante para garantizar que no se incurra en algún delito o evitar actos de corrupción, como lo expondré en el siguiente capítulo.

¹⁰⁴ Idem, Art. 9.

CAPITULO CUARTO

PROPUESTA DE AUTONOMÍA DEL ORGANO DE CONTROL INTERNO DE SAN JUAN DEL RÍO, CREANDOLA EN UN ENTE PARAMUNICIPAL

En esta propuesta he establecido objetivos bien delimitados que son:

- Que exista un verdadero ente vigilador de los actos irregulares por parte del actuar de la autoridad municipal y que aplique la ley conforme a derecho.
- Que la contraloría municipal, trabaje de manera eficiente siendo independiente del ejecutivo tanto técnica, económica y jerárquicamente.

Como se ha referido líneas arriba, es de conocimiento público que en nuestro país, la mayoría de los órganos municipales encargados del control, fiscalización, supervisión y evaluación de las responsabilidades de los gobiernos municipales, les aqueja una problemática común a la que se enfrentan de manera constante. Por una parte el practicar revisiones y auditar a las propias secretarías, en el afán de prevenir conductas al margen de la ley, y por la otra, la sustanciación de procedimientos administrativos de

responsabilidad, así como la imposición de sanciones administrativas que deriven de los mismos.

San Juan del Río, no es la excepción ya que nuestra Contraloría Municipal depende directamente de la Presidencia Municipal, lo que genera la percepción de que los actos del órgano encargado del control, fiscalización, supervisión y evaluación de las responsabilidades del gobierno municipal, podrían estar inducidos de manera irregular, por actos de corrupción, en beneficio de los integrantes de la administración municipal en turno, aún cuando la tarea se realice con apego a la legalidad, de manera imparcial y eficiente.

El municipio de San Juan del Río necesita replantear la estructura organizacional de sus propios órganos de control, ya que como se ha visto, la misma naturaleza de estos órganos hace que sus funciones no se realicen a cabalidad, revirtiendo sus funciones y facultades para los que fueron creados, por lo que se necesita salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, por parte de los órganos y de los servidores públicos municipales.

El tema de la autonomía del órgano de control interno, ha sido tratada desde la óptica Municipal, Estatal y Federal. En esta ocasión, nos centraremos más en el ámbito municipal y rescataremos propuestas que se han realizado en

ámbitos estatales o federales pero que tengan viabilidad en lo municipal, siempre buscando que se salvaguarde la transparencia, el control, la fiscalización, supervisión, evaluación y la rendición de cuentas por parte del órgano de control municipal, ya que esa es su función principal.

En el libro “Control Externo y Responsabilidad de los Servidores Públicos del Distrito Federal”, de la autoría de Santiago Nieto y Yamile Medina Pérez, se hace mención desde el punto de vista de la función pública que el término control se enfoca en las medidas de revisión, supervisión, vigilancia, prevención y corrección, que el Estado mexicano a dispuesto a través de sus diversos ordenamientos legales, esto con la finalidad de evitar abusos y fiscalizar la actividad de los gobernantes y de las instituciones de gobierno, así como la gestión del gasto público, esto es, de aquello que de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son considerados como servidores públicos, dichos autores afirman que bajo éste criterio, se puede entender el control como un acto accesorio de uno principal, entendiéndose como accesorio el acto de revisar, supervisar, vigilar, etcétera, y como principal la actividad de la función pública como tal.¹⁰⁵

¹⁰⁵ NIETO, Santiago y MEDINA Pérez, Yamile, *Control Externo y Responsabilidad de los Servidores Públicos*, México, D.F., Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM , pag.23.

En éste mismo libro los autores explican que la doctrina ha reconocido la presencia de órganos ajenos a la estructura tripartita clásica de la división de poderes. A dichos órganos se les ha denominado órganos constitucionales autónomos y han sido definidos como aquéllos esenciales e inmediatos consagrados en la Constitución y que no se circunscriben a ninguno de los poderes clásicos. La aparición de éste tipo de entes constitucionales ha representado un replanteamiento de las disposiciones en materia de responsabilidades. La razón es clara, la autonomía de dichos órganos obliga a que los mismos no puedan ser sujetos al control de otro tipo de entidades dependientes del poder ejecutivo, de lo contrario la autonomía estaría en entredicho.¹⁰⁶

No hace más de diez años que el propio Gobierno Federal ha ido buscando mecanismos en los cuales la rendición de cuentas y la transparencia, se han ido permeando y aterrizando en los ámbitos municipales y estatales, con el fin de que las autoridades no se extralimiten por una parte y por la otra que el ciudadano conozca el trabajo de los órganos de gobierno.

Lo que se pretende es tomar los conceptos referidos, en este caso del doctrinario Santiago Nieto y de Yamile Medina, y hacer al órgano de control interno autónomo, no con el fin de restarle autoridad al ejecutivo, sino el de sumarle veracidad y objetividad a los actos emanados de éste.

¹⁰⁶ IBIDEM, pag. 97 y 98.

Rosa Imelda Gutiérrez González y Ma. de Lourdes Maya Contreras, en su libro “Modernización de la Administración Pública Municipal”, resaltan un factor que determina la oportunidad de las acciones y de la prestación de servicios públicos, que es la descentralización de la toma de decisiones para que facilite el desarrollo de los proceso de trabajo y no se convierta en compleja y difícil la función gubernamental.¹⁰⁷

Considero que en el momento en que sea autónomo el órgano de control interno que actualmente en el municipio de San Juan del Río depende directa y jerárquicamente del ejecutivo, abría mayor avance en el trabajo cotidiano de la administración pública municipal, generando con ello un mayor abanico de oportunidades para que las políticas públicas del municipio pudieran ser más efectivas porque así existiría mayor control y menos funcionarios se prestarían a actos de corrupción, que por supuesto se verían reflejadas en las cuentas y en el gasto público. Y por ende, el plan de desarrollo municipal sería realmente el espíritu del actuar de la administración en turno.

El “Reglamento de la Contraloría Municipal de San Juan del Río”, solamente le da facultades como un organismo de autonomía técnica.¹⁰⁸ Al darle

¹⁰⁷ GUTIÉRREZ González, Rosa Imelda y MAYA Contreras, Ma. De Lourdes, *Modernización de la Administración Pública Municipal*, Querétaro, México, Edt. IAPQ, 1995, pag. 31

¹⁰⁸ SAN JUAN DEL RÍO-QUERÉTARO-MÉXICO: Reglamento de la contraloría Municipal de San Juan del Río, ART. 1, 2007.

solamente autonomía técnica, considero que desde su propio origen legal, se le está sometiendo al órgano de control, siendo la realidad actual que deben existir mecanismos de pesos y contrapesos dentro de la propia administración municipal, pero con la facultad de que su actuar de éste órgano no pueda verse limitado por su propia naturaleza de codependencia al ejecutivo municipal, sino que, desde su origen normativo tenga las facultades para actuar dentro de su propio marco legal con autonomía y no tener que ver de manera directa con el ejecutivo.

La autonomía del órgano de control interno del municipio de San Juan del Río, por medio de la creación de una entidad paramunicipal, lo que pretendo es que la administración pública municipal no sea juez y parte ya que esto es contrario a derecho, sin embargo en la realidad es una situación que se presenta de manera constante por la naturaleza de su creación por lo que depende de manera directa del ejecutivo, esto significa que su vigilancia, fiscalización, supervisión y evaluación de la administración municipal pueda ser vulnerada por intereses que no son de interés público sino de intereses particulares.

Como bien se sabe el encargado de despacho de la contraloría municipal es nombrado y removido a propuesta del Presidente Municipal y ratificado por el Ayuntamiento, dependiendo funcionalmente de este cuerpo colegiado y operacionalmente del Presidente Municipal.

Para Daniel Márquez en su libro “Función Jurídica de Control de la Administración Pública”, invoca a Miguel Acosta Romero quien menciona que el concepto de control interno o externo, que refiere los procedimientos administrativos, de gestión, evaluación, gasto público y cumplimiento de legalidad, no parece precisado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Y comenta que su falta de sistematización hace que sean difícilmente aceptados. Además, sostiene que no existe en la ley una clasificación sobre la que puede considerarse control externo e interno, pues aquel puede hacer referencia o bien a la intervención de alguno de los Poderes de la Unión, o al llamado control de constitucionalidad.¹⁰⁹

En este mismo libro el autor retoma a Manuel Aragón, quien dice que la heterogeneidad de los medios de control es tan acusada que obliga a la pluralidad conceptual, por lo que estima que es imposible un concepto único de control, por lo que Manuel Aragón estima que: *“Todos los medios de control, en el estado constitucional, están orientados en un solo sentido, y todos responden, objetivamente, a un único fin: Fiscalizar la actividades del poder para evitar sus abusos”*.¹¹⁰

¹⁰⁹ MÁRQUEZ, Daniel, *Función Jurídica de Control de la Administración Pública*, México, D.F., Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Pag. 14.

¹¹⁰ IDEM.

Sí tomamos el criterio de Manuel Aragón al referirse a la pluralidad conceptual de control, entonces esta idea encuadra fácilmente a la autonomía del órgano de control, ya que se seguiría llevando el fin por el cual fue creado, me refiero a la fiscalización, supervisión y evaluación de las responsabilidades del gobierno, en este caso el municipal.

Siguiendo con Karl Loewestein existen controles horizontales que operan en el cuadro del aparato estatal y controles verticales que lo hacen en el nivel en que la maquinaria estatal se enfrenta a la sociedad. A su vez, los controles horizontales se clasifican en intraorgánicos e interorgánicos; los primeros operan dentro de la organización de un solo detentador del poder, su objetivo es limitar y vigilar el funcionamiento de esa organización; los segundos funcionan entre los diversos detentadores del poder que cooperan en la gestión estatal, porque norman y limitan recíprocamente el funcionamiento de dos o más órganos del poder público. Entre los controles verticales encuadran el Federalismo, los derechos individuales y las garantías fundamentales y al pluralismo. En esta diferenciación Loewestein, engloba los elementos políticos, jurídicos y sociales de los controles.¹¹¹

De acuerdo a lo anteriormente expuesto se puede concluir que el control interno municipal encuadraría en el control intraorgánico y el control externo municipal sería interorgánico.

¹¹¹ IBIDEM, Pag. 15 y 16.

Para Luis Vázquez Alfaro, también se ocupa del tema de control, se orienta más a la fiscalización que se da en el Poder Ejecutivo, clasificando los controles administrativos en siete especies.¹¹²

El primero es según la naturaleza material de los actos a realizar para poner en marcha el control, aquí señala a las decisiones ejecutorias de procedimiento y a los actos de verificación, de recomendación, dictámenes, de evaluación ó medidas de carácter disciplinario.

El segundo es según el objeto del control, en la que distingue entre control de legalidad, de oportunidad, y de gestión ó de eficacia.

El tercero es según el lugar que ocupa el control en el tiempo, encuadra a los controles preventivos, concomitantes y los correctivos.

El cuarto es según la forma de actuar de los órganos, se refiere al control espontáneo y oficioso, que es aquel en donde los órganos de controladores intervienen de manera discrecional para vigilar o revisar los actos administrativos o de gestión. Desencadenado o activado, que solo puede efectuarse a petición de parte interesada, cuya aplicación corresponde a una persona de derecho público o a un órgano de la administración y obligatorio,

¹¹² IBIDEM, Pag. 21 y 22.

debido a que se encuentra establecido por una norma de estricto cumplimiento.

El quinto es la posición del órgano o sujeto activo del control. Aquí sigue la clasificación ya conocida de Karl Loewestein, en control intraorgánico e interorgánico. También en este apartado alude al control interno y externo.

El sexto es según los efectos de las resoluciones dictadas al final de la actividad de control, estos se dividen en: declarativos que se traducen en una simple verificación de la conformidad de una actividad y un texto legislativo y constitutivos, en lo que los órganos de control intervienen a través de actos creadores de derechos u obligaciones ó dan la base jurídica para la realización de actos u operaciones posteriores.

Por ultimo el séptimo que es el control jerárquico y gracioso, el primero se realiza merced a una serie de poderes que existen a favor del superior jerárquico y sobre sus subordinados, que comprende cinco modalidades: a) Poder de Instrucción; b) Poder de aprobación; c) Poder de anulación; d) Poder de reforma, y e) Poder de suspensión. El segundo se ejerce con motivo de la presentación de un recurso gracioso, para que la autoridad retire el acto o lo anule, aplicando las reglas de revocación de los actos administrativos. También se ocupa de los controles jurisdiccional y político ó legislativo.

Daniel Márquez hace mención al control administrativo o ejecutivo, esta categoría de control se deposita en el poder ejecutivo y se encuentra regulado en los artículos 25, 26, 89 fracción I, 90, 108 primer párrafo, 109 fracción III, 113 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en leyes secundarias de carácter administrativo. Se relaciona directamente con la actividad que se traduce en la realización de actos jurídicos y de hecho que tiendan a satisfacer las necesidades colectivas. Esos actos jurídicos reciben la denominación de actos administrativos. Su objeto consiste en pugnar por la juridicidad de los actos de la administración pública.¹¹³

En esta clase de fiscalización, la función de control se encarga a órganos formal y materialmente administrativos, y consiste en el uso de medios jurídicos para anular, rectificar o sancionar la gestión pública ilegal o ineficaz, a través de medios técnicos denominados “procedimientos administrativos”, que constituyen controles administrativos propiamente dichos, auditorías y procesos para determinar la legalidad de los actos de las autoridades administrativas. Algunas de sus etapas se verifican al interior o al exterior de los órganos administrativos públicos; por lo que permite hablar de control interno y control externo, además se habla de control *ex ante* o preventivo, del *ex post* ó correctivo y del represivo ó sancionatorio.¹¹⁴

¹¹³ IBIDEM, Pag. 30.

¹¹⁴ IBIDEM, Pag. 31.

El llamado control interno ó autocontrol se puede entender como el conjunto de políticas y procedimientos que establece una institución para obtener una razonable seguridad de que alcanzará los fines que se han propuesto.¹¹⁵

Aquí encuadraría el sistema actual del órgano de control del municipio, sin embargo, cabe la posibilidad que las funciones que éste realiza, se estén llevando a cabo de manera parcial, por la misma naturaleza de ser juez y parte.

La fiscalización externa se entrega a entidades que conforman la administración fiscalizadora, dotadas de autonomía e independencia. El control externo también forma parte de la clasificación que tiene como base al sujeto activo del control. De manera general se puede conceptualizar como aquel cuyo ejercicio se encomienda a órganos ajenos al ente sujeto a revisión.¹¹⁶

La propuesta de la creación de la autonomía del órgano de control interno del municipio, es vinculativo con el párrafo arriba escrito, sin embargo, los municipios no cuentan con un poder legislativo que pueda fungir como un ente vigilante del buen actuar del gobierno municipal.

¹¹⁵ IBIDEM

¹¹⁶ IBIDEM, Pag. 43.

Como se puede observar existen varios doctrinarios del derecho que Daniel Márquez retoma para hablar de los órganos de control; sin embargo, en la praxis son pocos los organismos, entidades o municipios que alcanzan en su desarrollo de su actividad la transparencia, la rendición de cuentas y sin que haya índices de corrupción y con ello vivir en un Estado de Derecho.

Quiero hacer un pequeño paréntesis para que se entienda de manera clara el concepto de Estado de Derecho, ya que es verdaderamente importante, para ir contextualizando la idea de control dentro del propio gobierno , el doctrinario Rodrigo Moreno Rodríguez en su libro *“La administración Pública Federal en México”*, deja bien definidas las características, de un Estado de Derecho, que son:

- Toda la organización política de la comunidad se ajuste al régimen jurídico nacional.
- Los particulares pueden inconformarse y atacar jurídicamente los actos de sus gobernantes a través de los recursos y procedimientos establecidos para el efecto.
- Las potestades gubernamentales se encuentran definidas y delimitadas.

- Los derechos públicos subjetivos de los gobernados se encuentran garantizados por la Constitución. Pudiera decirse en síntesis que el Estado de Derecho se caracteriza por el gobierno de las leyes y no de los hombres.¹¹⁷

Lo que se busca, es que por medio de la autonomía del órgano de control, el Estado de Derecho pueda ser lo más real posible, es decir que las normas se adecuen, para que las leyes predominen sobre el actuar de la autoridad y no dejar huecos legislativos o situaciones jurídicamente legales que se presten a que impere la voluntad subjetiva de la autoridad en intereses particulares y no de la ley, por criterios que van más allá del actuar de la propia autoridad municipal.

El órgano de control municipal se debe de caracterizar por la neutralidad. Este principio representa una garantía para todos: gobierno, partidos políticos y sociedad, La neutralidad define su imparcialidad, otorgándole objetividad en su actuar,

¹¹⁷ MORENO, Rodrigo, *La administración Pública Federal en México*, México, D.F., Edit. Instituto de investigaciones Jurídicas de la UNAM, Pág. 33.

Una mayor autonomía del órgano responsable de la transparencia y de la fiscalización (en éste caso creándolo como una entidad paramunicipal), fortalece la actuación de la administración pública municipal.

El imperio de la ley y la prevaencia del Estado de Derecho, son condiciones indiscutibles para una sana convivencia de la sociedad, Cuando el principio de generalidad de la norma pierde su carácter universal, se propicia inevitablemente, el descontento social.

La legalidad debe estar presente en todo tiempo y lugar, como compromiso ineludible de cualquier acción de gobierno. Todos los servidores públicos deben de rendir cuentas porque manejan recursos que pertenecen a la sociedad.

Es por ello, que al crear al órgano de control en un ente paramunicipal, se busca que no solo el gobierno tenga ingerencia en éste órgano sino que se genere un *consejo de ciudadanos* expertos en la materia que vigilen el buen funcionamiento de la contraloría municipal.

Al existir un *consejo ciudadano* en donde se encuentren contadores, abogados, administradores, ingenieros, arquitectos, etc, que emanen de la misma sociedad organizada del propio municipio que a su vez supervisen el actuar de la contraloría, esto hará que la percepción de la sociedad y por

supuesto las evaluaciones de transparencia que se realicen den mejores resultados.

Por lo antes mencionado se requiere que el gobierno municipal de San Juan del Río, tenga como premisa fundamental el actuar apegados en un marco totalmente de legalidad, privilegiando en todo momento y circunstancia el interés de la rendición de cuentas claras y llevar a cabalidad cada una de las funciones que le son encomendadas a éste órgano de control.

El fin de la fiscalización es tener una mejor función pública, es tener un gobierno municipal que rinda y que tenga mejores resultados y lo hagan en la mejor forma, por ello es importante considerar:

- Hacer una buena elección del titular del órgano de control.
- Desvincular al órgano de control del ejecutivo, para que realmente fiscalice;
- Dotarlo de Personalidad jurídica y Patrimonio Propio;
- Crear con Consejo Ciudadano que surge de la sociedad organizada que vigile el actuar de la contraloría.

- Definir el alcance de sus acciones civiles y penales; (juicios de residencia ex post¹¹⁸);
- Convertirla en una obligación positiva para que se establezca en la normatividad municipal.

¹¹⁸ El juicio de residencia fue un procedimiento judicial del Derecho Castellano e indiano, que consistía en que al término del desempeño de un funcionario público se sometían a revisión sus actuaciones y se escuchaban todos los cargos que hubiese en su contra. El funcionario no podía abandonar el lugar donde había ejercido el cargo, ni asumir otro hasta que concluyese este procedimiento. Generalmente el encargado de dirigir el proceso, llamado *juez de residencia*, era la persona ya nombrada para sucederle en el cargo. Las sanciones eran variables, aunque frecuentemente consistían en multas.

El juicio de residencia tuvo en la administración indiana una gran importancia, y comprendía a toda clase de funcionarios, desde Virreyes Presidentes de Audiencia hasta alcaldes y alguaciles.

Todos los virreyes debían pasar su juicio de residencia antes de que tomara posesión del cargo su sucesor, pero en el siglo XVIII estos juicios se realizaban una vez que había regresado a España. En este largo proceso se analizaba el grado de cumplimiento de las instrucciones recibidas a lo largo de su mandato y durante seis meses se investigaba su labor, reuniendo numerosa información a través de diferentes testigos. Otra de las fórmulas empleadas por la Corona para controlar a sus funcionarios, incluido el virrey en su calidad de presidente de la audiencia, era a través de la inspección conocida con el nombre de visita. Efectuada por un visitador, nombrado para el caso por el rey, tenía como fin conocer los abusos cometidos por las autoridades, proponiendo las reformas necesarias.

Toda autoridad que termina de ejercer su cargo debe ser sometida a un juicio de residencia, es decir, las autoridades no se pueden mover de su lugar físico mientras dure una investigación en relación del desempeño. Este juicio es sumario y público. Terminado el juicio, si era positivo, la autoridad podía ascender en el cargo; en cambio, si había cometido cargos, errores o ilegalidades, podía ser sancionado con una multa o la prohibición de por vida de un cargo.

El órgano de control, fiscalización, supervisión y evaluación de las responsabilidades del gobierno municipal del municipio de San Juan del Río, debe de consolidar su actuación y realizar su función con objetividad, transparencia y honestidad como valores fundamentales que garanticen la trascendencia de ésta labor tan importante para el municipio y para los que habitan en ella, para que así no pueda ser inducido de manera irregular, por actos de corrupción que pudieran darse, en beneficio de los funcionarios o trabajadores de la administración municipal en turno en el municipio de San Juan del Río.

Considero que la investigación que propongo es innovadora tanto en el Estado como en el municipio que es donde realmente se buscaría la aplicabilidad de esta propuesta, buscando mecanismos legales para que el órgano de control, fiscalización, supervisión y evaluación de las responsabilidades del gobierno municipal sea más eficiente en la rendición de cuentas y en su actuar.

Con esta investigación lo que se pretende es innovar la estructura interna así como sus funciones del órgano de control al crearlo como una entidad paramunicipal y en donde se tenga una verdadera participación ciudadana, con el objeto de integrar a la sociedad organizada en la administración pública municipal, exaltando el principio de legalidad, el vivir en un Estado de

Derecho y aumentar la credibilidad de las instituciones dentro del contexto municipal de San Juan del Río, Querétaro.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- En nuestro país, la mayoría de los órganos municipales encargados del control, fiscalización, supervisión y evaluación de las responsabilidades de los gobiernos municipales, les aqueja una problemática común a la que se enfrentan día con día. Por una parte el practicar revisiones y auditar a las propias secretarías, en el afán de prevenir conductas al margen de la ley, y por la otra, la sustanciación de procedimientos administrativos de responsabilidad, así como la imposición de sanciones administrativas que deriven de los mismos.

SEGUNDA.- San Juan del Río, por cuanto ve a la Contraloría Municipal al depender directamente de la Administración Pública Municipal, lo que genera en los ciudadanos la percepción de que los actos del órgano encargado del control, fiscalización, supervisión y evaluación de las responsabilidades del gobierno municipal, podrían estar inducidos de manera irregular, por actos de corrupción, en beneficio de los integrantes de la administración municipal en turno, al ser juez y parte, aún cuando la tarea se realice con apego a la legalidad, de manera imparcial y eficiente.

TERCERA.- La Contraloría Municipal es la dependencia que tiene como función primordial la vigilancia, control y evaluación, así como la salvaguarda

de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad de eficiencia de los Servidores Públicos de la Administración Pública Municipal.

CUARTA.- El municipio de San Juan del Río necesita replantear la estructura organizacional de su propio órgano de control, ya que como se ha visto, la misma naturaleza de estos órganos hace que sus funciones no se realicen a cabalidad, revirtiendo sus funciones y facultades para los que fueron creados, por lo que se necesita salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, por parte de los órganos y de los servidores públicos municipales, además de integrar la participación ciudadana, por medio de un consejo ciudadano para dar certeza a la rendición de cuentas, al acceso a la información y a la transparencia.

QUINTA.- A raíz de lo anteriormente expuesto y buscando mecanismos legales para que el órgano de control, fiscalización, supervisión y evaluación de las responsabilidades del gobierno municipal, no pueda ser inducido de manera irregular, por actos de corrupción, en beneficio de los funcionarios o trabajadores de la administración municipal en turno en el municipio de San Juan del Río. Esta tesis propone que además de tener su autonomía al crearse en una entidad paramunicipal también tendrá un Consejo Ciudadano para así poder bajar el índice de actos de ilegalidad.

SEXTA.- Considero que la investigación que propongo es innovadora ya que por medio de la autonomía del órgano de control, se estará dando de manera mas tangible el Estado de Derecho dentro del municipio, es decir que las normas se adecuen, para que las leyes predominen sobre el actuar de la autoridad y no dejar huecos legislativos o situaciones jurídicamente legales que se presten a que impere la voluntan subjetiva de la autoridad y no de la ley, por criterios que van más allá del actuar de la propia autoridad municipal.

SEPTIMA.- El órgano de control del municipio de San Juan del Río, debe de consolidar su actuación y realizar su función con objetividad, transparencia y honestidad como valores fundamentales que garanticen la trascendencia de ésta labor tan importante para el municipio y para los que habitan en ella y empezar a integrar a la sociedad de manera responsable en el actuar de la administración pública municipal. Con esta investigación lo que se pretende es que realmente se lleve a cabo de acuerdo al principio de legalidad.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

GUTIÉRREZ González, Rosa Imelda y MAYA Contreras, Ma. De Lourdes, *Modernización de la Administración Pública Municipal*, Querétaro, México, Edt. IAPQ, 1995.

MÁRQUEZ, Daniel, *Función Jurídica de Control de la Administración Pública*, México, D.F., Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2005.

MÉXICO: SECRETARIA DE GOBERNACIÓN, *Gobierno y Administración Municipal en México*, Edit. Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1993.

MORENO, Rodrigo, *La administración Pública Federal en México*, México, D.F., Edit. Instituto de investigaciones Jurídicas de la UNAM,

NIETO, Santiago y MEDINA Pérez, Yamile, *Control Externo y Responsabilidad de los Servidores Públicos*, México, D.F., Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2005.

CONSTITUCIÓN

MÉXICO: *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2010.

QUERÉTARO-MÉXICO: *Constitución Política del Estado de Querétaro*, 2010

LEYES

QUERÉTARO-MÉXICO: *Ley de Archivos del Estado de Querétaro*, 2010.

QUERÉTARO-MÉXICO: *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro*, 2010.

QUERÉTARO-MÉXICO: *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro*, 2010.

QUERÉTARO-MÉXICO: *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro*, 2010.

QUERÉTARO-MÉXICO: *Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro*, 2010.

NORMAS

QUERETÁRO-MÉXICO: *Normas Generales Que Regirán La Actuación de los Órganos Internos De Control*, 2009.

REGLAMENTOS

SAN JUAN DEL RÍO-QUERÉTARO-MÉXICO: *Reglamento Interior del Ayuntamiento del Municipio de San Juan del Río, Qro.*, 2000.

SAN JUAN DEL RÍO-QUERÉTARO-MÉXICO: *Reglamento de la Contraloría Municipal de San Juan del Río*, 2010.

SAN JUAN DEL RÍO-QUERÉTARO-MÉXICO: *Reglamento de Policía y Buen Gobierno Municipal*, 2002.

CONFERENCIAS

CONFERENCIA MAGISTRAL “FISCALIZACIÓN Y ARMONIZACIÓN CONTABLE”, C.P. Salvador Vega Casillas, Secretario de la Función Pública, Nuevo Vallarta, Nayarit, México, 20 de octubre de 2008.

CEREMONIAS GUBERNAMENTALES

CEREMONIA DE INSTALACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE ARMONIZACIÓN CONTABLE. Palabras del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Dr. Agustín Carstens Carstens, México, D. F., 27 de enero de 2009.

MEDIOS ELECTRÓNICOS

ASOCIACIÓN MEXICANA DE CONTADORES PÚBLICOS, COLEGIO PROFESIONAL EN EL DISTRITO FEDERAL, A.C., *La Contaduría a través de la historia*, <http://www.amcpdf.org.mx/mision.htm>, 22 de marzo del 2010.

CAMARA DE DIPUTADOS, *Comunicación, Agencias de Noticias*, 14 de abril del 2010, http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/006_2010/04_abril/14_14/2059_necesario_concretar_ley_federal_de_archivos_damian_peralta_una_nueva_generacion_de_derechos_de_los_ciudadanos_al_acceso_de_la_informacion_encinas_rodriguez, 29 de mayo del 2010.

INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL, GOBIERNO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, *Enciclopedia de los Municipios de México Querétaro*, 2005
<http://www.elocal.gob.mx/work/templates/enciclo/queretaro/gobi.htm>, 13 de abril del 2010.

MARTÍNEZ, Rosa María, *El Derecho a la Información en México*, mayo 2005,
<http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n44/rmartinez.html>, 12 mayo 2010.

NAVARRO, Fidela Y AMÉZQUITA Castañeda, Irma, *LEYES, EDUCACIÓN Y CULTURA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO: UNALUCHA CIUDADANA*, 2005,
<http://www.uca.edu.sv/deptos/letras/encuentro/memorias/10leyeseducacionycultura.pdf>, 28 de mayo del 2010.

