

***“Propuesta de Estructura Orgánica Tipo y
Mecanismo de Profesionalización de las Contralorías
Municipales”***

17 diciembre de 2008.

I. Introducción

El control es *per se* una actividad fundamental del proceso administrativo que se inicia con la planeación; permite monitorear el proceso y los resultados de las actividades y tomar, de ser el caso, medidas correctivas inmediatas que impidan el incumplimiento de los objetivos trazados en el Plan en cuestión y, al mismo tiempo, favorece la toma de decisiones con carácter preventivo para evitar sucesos o eventos indeseables en el futuro.

En ese sentido y tratándose del sector público, el control es un elemento fundamental del quehacer administrativo, en la medida que aporte elementos y ayude a la toma de decisiones para que los programas y políticas públicas cumplan con sus metas y objetivos y, los recursos se enfoquen únicamente en beneficio de la población a la que se dirigen, con la finalidad última de generar un mayor progreso y bienestar de la sociedad en su conjunto.

En el sector público mexicano, los órganos internos de control a nivel federal y las contralorías estatales y municipales, han jugado un relevante papel en la adecuada implementación y funcionamiento de la fase de control en el ejercicio del gasto público, en el desempeño de los servidores públicos y en la atención a las normas y procedimientos de trabajo. Sin embargo, esta concepción tradicional de control, enfocada fundamentalmente en la vigilancia del estricto cumplimiento de la norma y del procedimiento, se ha transformado en los últimos años para adoptar una nueva concepción, desde la perspectiva, del control interno, como medio para alcanzar los fines últimos del accionar gubernamental.

Esta nueva concepción de control interno, intenta ser mucho más proactiva, preventiva y propositiva en la generación de prácticas de buen gobierno. Las actividades de auditoría y el manejo mismo de los programas de trabajo de los organismos fiscalizadores, al menos a nivel del Gobierno Federal, han empezado a retomar este nuevo enfoque que entiende al control interno no como un fin en sí mismo, sino como un medio que tiene como finalidad coadyuvar al adecuado cumplimiento de las metas y objetivos de las organizaciones gubernamentales y favorecer la transparencia y una efectiva rendición de cuentas.

Una evidencia significativa de que la función del control interno de las instituciones públicas está evolucionando hacia este nuevo concepto, es la definición contenida en las "Normas generales de control interno en el ámbito de la Administración Pública Federal" emitidas mediante Acuerdo del Titular de la Secretaría de la Función Pública y publicadas en el Diario Oficial de la Federación en septiembre de 2006:

"...conjunto de medios, mecanismos o procedimientos implementados por los titulares de las dependencias y entidades, y de la Procuraduría General de la República, así como por los demás servidores públicos en el ámbito de sus respectivas competencias, con el propósito de conducir las actividades correspondientes hacia el logro de los objetivos y metas institucionales, obtener

información confiable y oportuna, y cumplir con el marco jurídico aplicable a las mismas". (SFP: 2006)

Esta definición, conlleva elementos importantes de la nueva concepción del control interno como son: la responsabilidad de los altos funcionarios para el buen desempeño del ente público; la orientación de la gestión a resultados, lo que implica criterios de eficiencia, eficacia y efectividad del quehacer gubernamental; un enfoque previsor y oportuno del manejo de la información; y, el principio de legalidad que debe regir el servicio público.

Si bien es cierto, que esta disposición normativa es aplicable al Gobierno Federal, se estimó pertinente considerarla en su contenido, como referencia importante para el impulso de esta nueva concepción en el nivel de gobierno municipal.

Este marco de referencia fue el que orientó el desarrollo de la presente propuesta de Estructura Orgánica Tipo y Mecanismos de Profesionalización de las Contralorías Municipales que tiene los siguientes objetivos:

I.1 Objetivo General

Diseñar una estructura orgánica tipo de contraloría municipal que contribuya a un adecuado desempeño de las funciones de control interno y auditoría en aquellos municipios en los que no se cuente con dicha unidad y dotarla de los elementos administrativos necesarios para su operación.

I.2 Objetivos Específicos

- Diseñar la estructura administrativa tipo de contraloría municipal que contenga los elementos básicos e indispensables para el adecuado desempeño de las funciones de control interno, auditoría, procedimientos administrativos disciplinario y resarcitorio y evaluación de la gestión municipal.
- Diseñar los manuales tipo de organización y procedimientos para la operación de la contraloría municipal.
- Alinear la estructura y los manuales al Programa Municipios por la Transparencia de la Secretaría de la Función Pública, para que dichos instrumentos contemplen la promoción de la figura de contraloría social, así como a las acciones de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas de la gestión municipal.
- Elaborar las descripciones y perfiles de puesto del contralor municipal y los titulares de las áreas, así como los perfiles de puesto de los auditores internos.
- Desarrollar un programa básico de capacitación que se imparta a los funcionarios que ocupen los puestos en las contralorías municipales.

II. Alcance de la propuesta

El desarrollo del trabajo se ha enfocado, en primer lugar, a la elaboración de la estructura administrativa básica indispensable para la operación de la contraloría municipal, por lo cual contempla aquellas áreas que se estima son indispensables para su correcto funcionamiento, de acuerdo a la concepción descrita anteriormente.

Se plantea un diseño flexible de la estructura orgánica, de tal manera que de acuerdo a la naturaleza de cada municipio y sobre todo a los recursos y plazas con los que cuente, las áreas se puedan fusionar o separar a fin de hacerlo adaptable a la realidad institucional de cada uno de ellos, sin que ello implique que las funciones básicas no estén contempladas.

Entre las funciones que se planteó que contemplará el manual de organización, están las relativas a las acciones de promoción de la contraloría social, transparencia y rendición de cuentas y los elementos del Programa Municipios por la Transparencia que coordina la Secretaría de la Función Pública.

Es necesario destacar en este rubro, que la adopción de la estructura tipo por parte de los municipios podría implicar la expedición o modificación de determinados marcos legales, situación que no se contempló en la propuesta, pues ello requiere un análisis mucho más detallado del marco jurídico vigente en cada municipio para determinar las modificaciones o nuevas normas que en su caso, sean necesarias.

Por tal motivo, esta propuesta se centra principalmente en establecer el marco organizacional y administrativo procedimental de la gestión de las contralorías municipales en sus funciones básicas e incluye elementos relativos a la contraloría social, transparencia y rendición de cuentas.

Las descripciones y perfiles de puestos serán también diseñados de tal manera que puedan, eventualmente, modificarse para atender las características propias de cada municipio, por ejemplo, en el caso en que dos áreas requieran fusionarse debido a la escasez de recursos y plazas en el municipio, la descripción de puesto, deberá contener los elementos mínimos necesarios para que el futuro ocupante del puesto pueda atender las responsabilidades de las dos áreas que se fusionen.

En ese sentido se presentan en este documento, las opciones a seguir en caso de una fusión de áreas, en cuanto a la estructura orgánica y, las descripciones de puesto correspondientes se desarrollarán en las siguientes fases del proyecto.

Finalmente, se desarrollará un programa básico de formación y capacitación para las contralorías municipales en la que estarán presentes los elementos conceptuales, metodológicos y prácticos mínimos, que permitan a los servidores públicos que ocupen los diversos cargos de dichas unidades administrativas, incorporarse rápidamente en el desempeño de sus funciones y responsabilidades.

III. Metodología de Trabajo

1). Para el desarrollo de esta propuesta, se realizó una caracterización de la situación actual de las contralorías municipales en los siguientes aspectos:

- Sistematización y análisis de datos estadísticos sobre la situación que guardan las contralorías municipales que permitiera tener una primera caracterización sobre la conformación administrativa, la estructura y la capacidad institucional de los 2,427¹ municipios existentes en el país. La fuente para este análisis fue la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000 (la Encuesta) que elaboró y aplicó el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) conjuntamente con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).
- Revisión análisis y sistematización de los principales instrumentos legales que rigen los ayuntamientos, con el propósito de rescatar los aspectos jurídicos y normativos que regulan a las contralorías municipales, como son, las Leyes Orgánicas Municipales, Reglamentos Interiores de Contralorías Municipales y los Reglamentos de Administración de los Ayuntamientos.
- Se revisó, sistematizó y se realizó un análisis comparativo de las estructuras, atribuciones y funciones actuales que se registran en los Manuales de Organización encontrados principalmente en las páginas web de los municipios.
- Un aspecto que se consideró importante analizar y sistematizar fue el direccionamiento estratégico de las contralorías, específicamente lo concerniente a la Misión y Visión, como elementos que dan cuenta de la forma en cómo se concibe actualmente el control interno.
- Con el propósito de ubicar el universo potencial al que se dirige la propuesta, se sistematizó la información sobre la población del total de los municipios, con base en el conteo de población y vivienda 2005 realizado por el INEGI.

2). Una vez caracterizada la situación actual, se realizó una interpretación de los datos, identificándose hallazgos que dan cuenta de la existencia de contralorías municipales que incorporan, dentro de sus instrumentos normativos u organizativos, elementos de la nueva concepción de la función del control interno; así como, las principales áreas de oportunidad en aquellas que todavía obedecen al concepto tradicional del concepto de control.

3). Se analizaron diversos documentos referentes a la concepción del papel de las contralorías internas, los planteamientos del Programa de Municipios por la Transparencia, el Sistema Integral de Contraloría Social, el Sistema de Evaluación de

¹ El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) publica en su página de internet la existencia de 2,440 municipios. La diferencia con el número de Municipios mencionados en la encuesta realizada por INDESOL es de 13 Municipios que fueron creados entre el 1º de enero de 2002 y el 19 de mayo de 2008.

Participación Ciudadana y Transparencia, así como, bibliografía sobre aspectos teóricos y empíricos referentes al tema.

4). Con base en estos insumos de información, se desarrolló la propuesta de Estructura Orgánica Tipo de las Contralorías Municipales, que a continuación se pone a su consideración.

IV. Situación de los Recursos Humanos en las Contralorías Municipales.

Un elemento que juega un papel importante y que es considerado para el desarrollo de los productos de la presente propuesta, es la situación de los recursos humanos existentes en las contralorías municipales, para ello, se rescataron algunos datos importantes reportados en la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000. Aún cuando han trascurrido ocho años desde el levantamiento de la encuesta, es el único instrumento que a la fecha, permite contar con datos cualitativos y cuantitativos confiables sobre la situación que presentan los municipios en sus respectivas contralorías y que nos permite inferir, a partir del perfil de los funcionarios que las integran, el grado de fortaleza o debilidad en materia de control y evaluación de la propia gestión pública municipal.

Los datos sobre este tema reportan que, del total de municipios encuestados (2,427), únicamente el 57% (1,379), cuentan con unidades que realizan las funciones de contraloría municipal. El 43% restante (1,048), no tienen contraloría. Es decir, casi la mitad de los municipios del país, necesita establecer el área administrativa encargada de impulsar y establecer los mecanismos de control interno y auditoría.

La situación por Estado, respecto al establecimiento de contralorías municipales es el siguiente:

<i>Estado</i>	<i>Total de municipios</i>	<i>Tienen Contraloría Municipal</i>	<i>No tienen Contraloría Municipal</i>
Aguascalientes	11	10	1
Baja California	5	5	0
Baja California Sur	5	3	2
Campeche	11	11	0
Chiapas	118	32	86
Chihuahua	67	18	49
Coahuila	38	38	0
Colima	10	4	6
Durango	39	39	0
Guanajuato	46	46	0
Guerrero	76	19	57
Hidalgo	84	36	48
Estado de México	122	122	0
Jalisco	124	26	98
Michoacán	113	30	83
Morelos	33	29	4
Nayarit	20	20	0
Nuevo León	51	21	30
Oaxaca	570	294	276
Puebla	217	210	7

<i>Estado</i>	<i>Total de municipios</i>	<i>Tienen Contraloría Municipal</i>	<i>No tienen Contraloría Municipal</i>
Querétaro	18	18	0
Quintana Roo	8	8	0
San Luis Potosí	58	56	2
Sinaloa	18	14	4
Sonora	72	30	42
Tabasco	17	17	0
Tamaulipas	43	41	2
Tlaxcala	60	13	47
Veracruz	210	67	143
Yucatán	106	45	61
Zacatecas	57	57	0
Totales	2,427	1,379	1,048

Por otra parte, del total de contralores municipales que proporcionaron información (1,345), el 34% tenía una antigüedad de apenas un año en el puesto; el 57% de 1 a 3 años; el 5% de 3 a 5 años y; el 4% de más de cinco años. Este rubro refleja la curva de aprendizaje que deben cubrir los responsables de la mayoría de las contralorías municipales.

En cuanto al último grado de estudios concluido, de los 1,345 contralores que proporcionaron información, la distribución de datos fue la siguiente:

<i>Nivel académico</i>	<i>No.</i>	<i>%</i>
Primaria	191	14.2%
Secundaria	120	8.92%
Técnica o comercial	73	5.43%
Preparatoria	98	7.29%
Universidad	694	51.60%
Postgrado	24	1.78%

Estos datos son reveladores de la enorme necesidad que existe de avanzar en esquemas de profesionalización, pues del total (1,345), únicamente 1,200 contaban con estudios concluidos y de éstos últimos únicamente 718 tenían formación universitaria, mientras que los 482 restantes no contaban con la formación académica necesaria para enfrentar adecuadamente las exigencias que requiere un puesto de esta naturaleza.

Otro de los datos importantes que arrojó la encuesta, es el que se refiere a la experiencia profesional, la cual se deriva del organismo o empresa en la que laboraban anteriormente los contralores.

Los datos son los siguientes:

<i>Total</i>	<i>Gob. Federal</i>	<i>Gob. Estatal</i>	<i>Gob. Municipal</i>	<i>Empresa Privada</i>	<i>Negocio Propio</i>	<i>Independiente</i>	<i>Cargo de Elección o Representación Sindical</i>
1,345	118	152	219	208	267	372	9
100%	8.77%	11.30%	16.28%	15.46%	19.85%	27.66%	0.67%

Como puede apreciarse, del total de funcionarios encuestados, únicamente 489, es decir, el 36% contaba con experiencia previa en el sector público, lo que implica que los 856 funcionarios restantes (64%), ocupaban por primera vez, un cargo en una administración municipal y dicho cargo era la propia contraloría.

Analizada esta información, no es difícil concluir que aún falta mucho por hacer para reforzar y mejorar la función de contraloría interna en los municipios de México, para enfocar dicho reforzamiento desde la nueva perspectiva del control interno que ya se explicó anteriormente y con ello contribuir a modernizar la gestión municipal orientándola a resultados.

Esta situación se hace más compleja debido a la enorme diversidad que caracteriza al universo de municipios, según sea su número de habitantes, o sus índices de desarrollo humano, su ubicación geográfica, etc.

Adicional a lo anterior, es importante considerar que la tasa de rotación de personal en este orden de gobierno es muy alta, pues el promedio de duración de los funcionarios es de tres años, lo que implica que al renovarse la administración debido a los cambios políticos, se parte casi desde cero en todos los órdenes de la gestión municipal y las contralorías internas no son ajenas a este fenómeno.

V. Análisis para el desarrollo de la propuesta.

Para el diseño de la estructura tipo de las contralorías municipales que se propone, se realizó el análisis de dos aspectos que se consideran claves para el planteamiento de una propuesta que retome las condiciones reales de funcionamiento de dichas unidades administrativas y que le dé mayor viabilidad a su aplicación general. El primero está relacionado con el marco jurídico normativo del municipio, el segundo, con los aspectos administrativos que reflejan cómo los municipios han interpretado e instrumentado los elementos normativos.

Para ello se analizó y sistematizó información sobre:

Marco jurídico:

1. Leyes Orgánicas y Códigos Municipales.
2. Reglamentos Municipales de Contraloría.

Aspectos administrativos:

3. Misiones y Visiones de las contralorías.
4. Estructuras orgánicas.
5. Objetivos y funciones de Contralorías Municipales y las áreas que las integran.

V.1 Leyes Orgánicas y Códigos Municipales

Se analizaron 31 leyes o códigos municipales correspondientes al mismo número de Estados, con el propósito de identificar si estas unidades están previstas en dichos ordenamientos jurídicos, así como las facultades que les otorgan, ya que de acuerdo al artículo 115 constitucional, son estos instrumentos jurídicos los de mayor jerarquía jurídica y por tanto, a los que deben sujetarse los municipios en la emisión de sus propios instrumentos normativos y administrativos.

Las Leyes o Códigos Municipales son reglamentarios de las Constituciones Locales de los Estados, y del artículo 115, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de ahí su rango superior con relación a los ordenamientos legales de los municipios.

En este sentido, las leyes y códigos municipales son disposiciones de orden público e interés social, y tienen por objeto establecer las bases generales y dotar de lineamientos básicos para el gobierno y la administración pública municipal, así como de sus actos y procedimientos administrativos.

Reconocen al municipio como la base de la división territorial y de la organización política del Estado, investido de personalidad jurídica propia, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública, en términos del citado artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Congruente con esa naturaleza, los municipios tienen la potestad para normar directamente las materias, funciones, procedimientos y servicios de su competencia y para establecer órganos de gobierno propios. Por su heterogeneidad, se reconoce la facultad que cada uno tiene para conducirse con autonomía y realizar sus acciones de gobierno en concordancia con sus condiciones y necesidades.

Para los propósitos del proyecto, se sistematizó información referente a los ordenamientos jurídicos que contemplan, para el despacho de los asuntos de su competencia, a las Contralorías Internas, como unidades administrativas municipales dentro de sus estructuras generales a las que deberán sujetarse los ayuntamientos, así como las facultades o atribuciones que les confieren.

En su mayoría, los ordenamientos sistematizados surgen de reformas a las leyes o códigos municipales realizadas por las legislaturas locales entre los años 2000 al 2008, encontrándose que 20 de los 31 Estados (64.5%), contemplan dentro de estructuras municipales a la Contraloría Interna como unidad administrativa, 5 estados (16.12%) le otorgan al Síndico Procurador la función de contraloría interna y la procuración de la defensa de los intereses del Ayuntamiento, 3 estados le dan esta facultad a la Contraloría Estatal y 3 no especifican la función explícitamente, de lo que puede inferirse que se la otorgan también al órgano interno de control estatal.

	Edo	Denominación	Última Reforma encontrada	Contraloría Municipal	Facultad al Síndico	Contraloría del Estado	No específica	Señalan atribuciones
1	Ags	Código Municipal	10/11/2004	1				1
2	BC	Ley del Régimen Municipal	22/02/2002		1			
3	BCS	Ley Orgánica del Gobierno Municipal	10/10/2004	1				1
4	Camp	Ley Orgánica de los Municipios del Estado	04/12/1981		1			
5	Chis	Ley Orgánica Municipal	24/10/2000	1				
6	Chih	Código Municipal para el Estado	07/08/2004		1			
7	Coah	Código Municipal para el Estado	16/11/2001	1				
8	Col	Ley del Municipio Libre del Estado	23/07/2004	1				1
9	Dgo	Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado	20/12/2007	1				1
10	Edo Mex	Ley Orgánica Municipal del Estado	05/01/2006	1				1
11	Gto	Ley Orgánica Municipal del Estado	17/07/2001	1				
12	Gro	Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado	17/06/2003	1				
13	Hgo	Código Municipal del Estado	16/04/2001	1				1
14	Jal	Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal	09/06/2004		1			
15	Mich	Ley Orgánica Municipal	01/09/2003	1				1
16	Mor	Ley Orgánica Municipal del Estado	13/08/2003	1				1
17	Nay	Ley Municipal para el Estado	16/05/2001	1				1
18	NL	Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal	28/04/2006				1	
19	Oax	Ley Municipal para el Estado	10/01/2003		1			
20	Pue	Ley Orgánica Municipal	08/08/2001	1				
21	Qro	Ley Orgánica Municipal	24/05/2001				1	
22	Q.Roo	Ley de los Municipios del Estado	20/12/2004	1				1
23	SLP	Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado	04/12/2004	1				1
24	Sin	Ley Orgánica Municipal del Estado	20/12/2000				1	
25	Son	Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal	14/07/2008	1				1
26	Tab	Ley Orgánica de los Municipios del Estado	LVII legisl	1				1
27	Tamps	Código Municipal	30/11/2004	1				1
28	Tlax	Ley Municipal del Estado	25/05/2006			1		
29	Ver	Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado	10/02/2005			1		
30	Yuc	Ley de Gobierno de los Municipios del Estado	25/05/2006			1		
31	Zac	Ley Orgánica del Municipio	07/09/2001	1				1
				20	5	3	3	15

Algunos de estos ordenamientos hacen referencia a la contraloría interna como una creación novedosa, permitiendo de esta manera que los ayuntamientos determinen la estructura complementaria, considerando sus condiciones territoriales, socioeconómicas, capacidad administrativa y financiera, así como el ramo o servicio que se pretenda atender.

Esta situación, nos permite deducir que existe la probabilidad de que la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal realizada por la SEDESOL en el año 2000, con relación al número de municipios con contralorías internas haya cambiado (56.8%) sustancialmente en estos últimos 8 años y que exista un mayor número de contralorías municipales a las identificadas en ese entonces, debido al mandato de

estos ordenamientos y al impulso que se ha dado en los últimos años a las políticas de transparencia, acceso a la información pública y combate a la corrupción.

Para nuestros propósitos, el hecho de que 20 estados hayan reglamentado la existencia de estas unidades administrativas en sus leyes municipales, y que prevean que en cada Ayuntamiento se deba establecer un órgano de control interno, el cual tenga a su cargo la vigilancia, fiscalización, control y evaluación de los procedimientos administrativos, la ejecución de obras, el ejercicio de los recursos, y que las demás obligaciones de la Administración Pública Municipal se realicen conforme a las disposiciones normativas aplicables en la materia, dictando las medidas preventivas correspondientes e imponiendo las sanciones que resulten procedentes, en principio, le da sustento jurídico a la propuesta.

Por lo que respecta al establecimiento expreso de facultades en los ordenamientos jurídicos de referencia, encontramos que de los 20 estados que tienen leyes municipales, solamente 15 (75%) expresan las atribuciones generales que deberán tener las contralorías municipales.

Sin embargo, los 5 ordenamientos legales -que no establecen las atribuciones detalladas-, mandatan la creación de las mismas otorgándoles un objetivo general, valga de ejemplo para ilustrar lo dicho, el caso del Código Municipal del Estado de Coahuila que a la letra dice:

“El control interno, la evaluación municipal y la modernización administrativa estarán a cargo de un órgano de control interno municipal, que se denominará Contraloría Municipal. Cada Ayuntamiento establecerá un órgano de control el cual tendrá a su cargo la vigilancia, fiscalización, control y evaluación de los ingresos, gastos, recursos, bienes y obligaciones de la Administración Pública Municipal. La auditoría sobre el desempeño de los servicios públicos municipales la llevará a cabo la contraloría municipal. La Contraloría Interna Municipal, verificará que las adquisiciones públicas se realicen conforme a los ordenamientos legales estatales y municipales”.

Las atribuciones expresadas en los diferentes ordenamientos jurídicos, observan diferentes niveles de desagregación, algunas ofrecen descripciones muy detalladas sobre el quehacer de las contralorías, mientras otras, las describen de manera más general. La sistematización comprende los 15 ordenamientos en los que se establecen atribuciones a las contralorías municipales.

Para el propósito del presente proyecto se sistematizaron las atribuciones con un nivel de mayor agregación y frecuencia en los diversos ordenamientos jurídicos municipales, identificando las siguientes:

Atribuciones en materia de	Descripción
Control y Evaluación	Del gobierno y la Administración Municipal.
	Del gasto público en relación al presupuesto de egresos.

Atribuciones en materia de	Descripción
	De los recursos humanos, materiales y financieros.
	De las políticas, planes y los programas municipales.
Prevención y Vigilancia	De los bienes y recursos patrimoniales.
	Del cumplimiento de las normas jurídicas y administrativas que rigen el funcionamiento del municipio.
	Que la obra pública se ajuste a las disposiciones de la ley.
	Que el desempeño de las funciones de los servidores públicos se realice conforme a la ley.
	Que las adquisiciones, enajenaciones y arrendamientos de los bienes muebles e inmuebles se supediten a lo establecido por esta Ley y otras disposiciones legales y reglamentarias.
	Que la prestación de servicios públicos municipales, se supediten a lo establecido por esta Ley y otras disposiciones legales y reglamentarias.
	Que los recursos federales y estatales asignados al Municipio se apliquen en los términos estipulados en las leyes, reglamentos y convenios respectivos.
	La correcta aplicación del gasto público y su congruencia con el presupuesto de egresos, así como el correcto uso del patrimonio municipal.
Auditorías	Practicar auditorías, revisiones, visitas e inspecciones a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Municipal.
	Designar a los auditores externos y proponer al ayuntamiento, en su caso, a los Comisarios de los Organismos Auxiliares.
	Fijar en consulta con el Órgano Superior de Fiscalización del Estado, las normas de control, fiscalización, contabilidad y auditoría que deben observar las dependencias, órganos y organismos municipales.
Quejas y Denuncias	Establecer y operar un sistema de atención de quejas, denuncias y sugerencias de la ciudadanía.
	Recibir quejas o denuncias en contra de los servidores públicos municipales y substanciar las investigaciones respectivas.
Responsabilidades	Conocer e investigar los hechos u omisiones de los servidores públicos municipales.
	Instruir y resolver los recursos de revisión y demás recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas vigentes, que le corresponda conocer a la Contraloría Municipal.
	Emitir las observaciones y las recomendaciones que se deriven del cumplimiento de sus atribuciones y darles el seguimiento correspondiente.
	Sustanciar el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades en contra de los servidores públicos municipales, de acuerdo a la ley en la materia.
	Fincar responsabilidades e imponer sanciones a aquéllos funcionarios que incumplan con las disposiciones establecidas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
	Aportar al Síndico Municipal los elementos suficientes para que se hagan las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, en caso de probable delito.
Transparencia y Rendición de Cuentas	Participar en la entrega recepción de las unidades administrativas de las dependencias y entidades del Municipio.
	Dictaminar los estados financieros de la Tesorería Municipal y verificar que los informes sean remitidos en tiempo y forma a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado; verificando que los mismos sean publicados en la forma que establece.
	Vigilar el cumplimiento de las leyes de transparencia y acceso a la información Pública.
	Vigilar el comportamiento de la situación patrimonial de los servidores públicos municipales.
	Vigilar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público.
Buen Gobierno	Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la administración pública municipal.
	Promover la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa de la gestión municipal. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones y estudios necesarios.

Atribuciones en materia de	Descripción
	Promover la capacitación y actualización de los servidores públicos municipales para mejorar el desempeño de sus funciones.
	Asesorar técnicamente a los titulares de las dependencias y entidades municipales sobre reformas administrativas relativas a organización, métodos, procedimientos y controles.
	Establecer métodos, procedimientos y sistemas que permitan el logro de los objetivos encomendados al gobierno municipal, así como vigilar su observancia y aplicación.
	Supervisar que las adquisiciones que realice el Municipio sean favorables a su economía, procurándose que la cantidad y calidad de los bienes adquiridos correspondan a sus necesidades reales.
Participación Social	Promover la participación de la ciudadanía en el control y vigilancia de los recursos públicos municipales.
	Promover, dar seguimiento y capacitar a la contraloría social en el municipio.

Como se observa en el cuadro anterior, fueron 8 las atribuciones eje que se identificaron en los 15 ordenamientos jurídicos:

- Control y Evaluación,
- Prevención y Vigilancia,
- Auditorías,
- Quejas y Denuncias,
- Responsabilidades,
- Transparencia y Rendición de Cuentas,
- Buen Gobierno y
- Participación Social.

Estas atribuciones identificadas y sistematizadas, ofrecen un panorama del estado del arte en la materia, en el que se observa una excesiva desagregación funcional lo que dispersa el control y seguimiento de los aspectos sustantivos que conllevan al cumplimiento de los objetivos y metas del municipio.

Es necesario construir el mapa funcional de la Contraloría Interna Municipal que identifique las funciones clave, las principales y las básicas, para que, con base en ello, se diseñe una estructura orgánica que realmente apoye el cumplimiento de objetivos de las contralorías.

V.2 Reglamentos de las contralorías municipales.

El segundo insumo de información importante que se utilizó para el diseño de la estructura propuesta, fue el contenido de los reglamentos de las contralorías municipales y los reglamentos para la administración municipal. La búsqueda de estos documentos se realizó por la Internet, lo que limitó y dificultó su localización, ya que una parte importante de municipios del país no cuentan con página web.

El universo para este análisis, lo constituyó una muestra de 10 Estados y 13 Reglamentos Municipales. En general, las atribuciones que se otorgan a las contralorías en estos instrumentos normativos, están relacionadas con los ejes identificados, con un grado de desagregación más operativo, comprensible al tratar de desprenderlas de un ordenamiento de un nivel jurídico superior como son las leyes orgánicas y los códigos municipales.

Sin embargo, se encontraron hallazgos importantes que demuestran la evolución que han tenido estos instrumentos normativos, como es el caso del Reglamento Interdisciplinario de la Contraloría del Municipio de Armería Colima, que contiene un capítulo completo sobre las obligaciones del contralor en materia de difusión y publicación de documentos y datos públicos en materia de transparencia y acceso a la información; o el caso del Municipio de Corregidora en Querétaro, en el que clasifican las atribuciones del contralor por materias (financiera, técnica y jurídica), lo que permite ubicar de mejor manera su ámbito de trabajo; otros reglamentos recogen muy claramente el papel de la contraloría en su carácter de promotora de mejores prácticas de gobierno, como es el caso del municipio de Hermosillo, Sonora, que le otorga la facultad de participar en la planeación de los sistemas de modernización, mejoramiento y simplificación administrativa, proponiendo dentro de este marco, las medidas técnicas y administrativas para la mejor organización y funcionamiento de la Administración Pública Municipal.

Estos y otros hallazgos permitieron introducir en la propuesta con mayor certeza elementos que en la actualidad caracterizan el nuevo papel de las contralorías, pues ya hay municipios que los retoman en sus reglamentos.

Otros dos aspectos sistematizados de estos instrumentos jurídicos son los relacionados con los puestos que se prevén para el desempeño de las funciones de la contraloría municipal y el perfil o características que debe tener el contralor municipal.

Por lo que se refiere a los puestos se identificaron los siguientes:

- Contralor.
- Auditor o responsable de Obra Pública.
- Auditor Contable.
- Asistente de Control y Evaluación.
- Abogado Dictaminador.
- Analistas de sistemas administrativos.
- Notificador.

Otra forma de organización, es la que le otorga a la contraloría el nivel de Dirección, en la que se identificaron los siguientes puestos:

- Director de la Contraloría.
- Dirección de Auditoría Gubernamental.
- Dirección de Procedimientos Jurídicos.
- Dirección de Asuntos Internos.
- Dirección de Control de Contratos y Adquisiciones.
- Dirección de Contraloría Fiscal y Auditoría Interna.
- Dirección de Auditoría Municipal.
- Dirección de Auditoría y Supervisión de Obra Pública.

En ambos tipos de organización se identifican las áreas relacionadas con las atribuciones clásicas que en general ejercen las contralorías: control y vigilancia, auditorías, responsabilidades y evaluación. Por la importancia que tiene la ejecución de obras de infraestructura productiva y social en los municipios, en el 80% de los reglamentos municipales analizados aparece de manera específica el puesto de auditor o responsable de obra pública.

Por lo que respecta a las características del perfil que debe tener el contralor, a continuación se enuncian en las que hubo coincidencia:

- Ser mexicano, en pleno uso de sus derechos civiles y políticos; en algunos reglamentos se señala que debe ser del Estado o del Municipio en el que prestará sus servicios.
- Tener amplio conocimiento en las áreas contables, administrativas, económicas, jurídicas o técnicas; se requiere tener título profesional que avale su conocimiento. En algunos reglamentos se señala el área de especialidad, Contador Público, Actuario, Licenciado en Administración u otro equivalente a juicio del Ayuntamiento.
- Tener experiencia y práctica profesional, por un periodo determinado. En este aspecto la experiencia solicitada va de 2 a 10 años.
- No estar imposibilitado para desempeñar cargo, empleo o comisión pública y no haber sido condenado, en proceso penal, por delito doloso.
- Residir en la entidad cuando menos tres años antes del nombramiento.
- Gozar de buena reputación.
- No ser Ministro de algún culto religioso.

El plasmar en los reglamentos las características que debe tener el perfil del contralor municipal, así como el tipo de elementos descritos en el mismo, demuestra que los ayuntamientos reconocen la importancia que tiene el que el encargado de vigilar el buen manejo de los recursos humanos, materiales y financieros, así como evaluar el cumplimiento de los objetivos de los planes y programas municipales, sea un profesional con experiencia en la materia. Sin embargo, un elemento que no se especifica de manera explícita y que es fundamental, es que la experiencia que se solicita sea en el sector público, ya que para ejercer las atribuciones que se le otorgan, debe necesariamente conocer a fondo el funcionamiento específico del gobierno, así como la normatividad que lo rige.

La Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal realizada por la SEDESOL en el 2000, reporta que del 100% de los contralores municipales existentes (1,345), el 63% proviene del sector privado. Este dato nos confirma que es una necesidad que se incluya de manera explícita, dentro del perfil que se proponga, el que la experiencia solicitada, sea en el sector público.

La identificación de un perfil adecuado, no es un asunto menor, ya que es el punto de partida para que el ocupante del cargo se desempeñe con eficacia, que la curva de aprendizaje sea menor, que las fallas por decisiones mal tomadas u omisiones sean menores y que la inversión en su capacitación no tenga costos elevados.

Por otra parte, otra situación que es importante resaltar, es la dependencia jerárquica y funcional del titular de la contraloría interna que según los datos encontrados es diversa, pues en algunos casos, como son los municipios de Baja California, la función de contraloría interna depende del Síndico Procurador; en otros, como el de los correspondientes a Baja California Sur, el contralor interno depende del Presidente Municipal y es designado por el Ayuntamiento a propuesta del mismo Presidente Municipal y, en algunos otros municipios lo nombra el ayuntamiento en pleno, por mayoría de votos, a partir de una terna que es sometida a su consideración.

V.3 Misiones y Visiones de las contralorías.

Uno de los aspectos fundamentales que direccionan el quehacer, la estructura y el funcionamiento de las instituciones públicas y privadas, lo constituye el cómo definen su razón de ser o de existir y, el cómo quieren ser percibidos por las personas a las que sirven. Estos dos aspectos constituyen la *misión* y la *visión* de las instituciones y normalmente son declaraciones que se construyen de manera participativa con los integrantes de una organización.

Es por ello que nos dimos a la tarea de identificar aquellas contralorías municipales que hubieran realizado este ejercicio. El criterio para seleccionar los municipios fue la clasificación que establece la encuesta de SEDESOL: urbanos (más de 50,000 habitantes), semiurbanos (de 10,000 a 49,999 habitantes) y semirurales (de 2,500 a 9,999 habitantes).

Con este criterio, se sistematizó información de 14 municipios pertenecientes a 9 Estados; la información sobre la población se tomó del conteo 2005 realizado por el INEGI:

<i>Muestra de municipios: visión, misión, objetivos y valores</i>				
	Población Total	Clasificación del municipio	*El mayor porcentaje de la población vive en localidades de	Municipio
1	781,146	Urbano	Más de 50,000	Mérida, Yucatán
2	572,973	Urbano		Benito Juárez, Quintana Roo
3	503,320	Urbano		Tuxtla Gutiérrez, Chiapas
4	257,403	Urbano		Chalco, Edo México
5	219,596	Urbano		La Paz, Baja California Sur
6	181,438	Urbano		Poza Rica Veracruz
7	98,560	urbano		Temixco, Morelos
1	31,780	Semiurbano	Entre 10,000 y	Jaral del Progreso, Guanajuato

<i>Muestra de municipios: visión, misión, objetivos y valores</i>				
2	25,876	Semiurbano	49,999	Nava, Coahuila
1	10,972	Semirural		Coroneo, Guanajuato
2	13,863	Semirural		Atlatlahucan, Morelos
3	9,432	Semirural	Entre 2,500 y 9,999	Tenango del Aire, Edo México
4	7,221	Semirural		Morelos, Coahuila
5	6,473	Semirural		Tetecala, Morelos

*Clasificación con base en la encuesta realizada por INDESOL.

Por la dificultad que representó el encontrar estos componentes estratégicos en las diferentes paginas web consultadas de los municipios, podemos inferir que no es un ejercicio que se practique de manera sistemática y generalizada en las contralorías municipales.

Los elementos más recurrentes encontrados en las misiones sistematizadas fueron los siguientes:

Los verbos utilizados para definir la acción fundamental de las contralorías son: vigilar, verificar, controlar, sancionar fiscalizar, supervisar y evaluar. Las materias sobre las que ejercen esa acción fundamental son: la normatividad, el cumplimiento de planes objetivos y metas de trabajo, la gestión municipal, los ingresos y bienes municipales, y los actos y omisiones de los servidores públicos.

La mayoría de los enunciados identifican la acción fundamental y la materia sobre la cual la ejercen, como un fin en sí misma, es decir, como su razón de ser o de existir. Solamente 6 de las misiones analizadas establecen un propósito a la acción fundamental que realizan señalando que es para:

- Que la ciudadanía sea informada.
- La adecuada administración y aprovechamiento de los recursos.
- Garantizar el manejo transparente de los recursos.
- Que sea considerado por la ciudadanía como un gobierno municipal eficaz y eficiente, proveedor de más y mejores bienes y servicios.
- Hacer del Gobierno Municipal un bien público al alcance de todos los ciudadanos.
- Dar absoluta transparencia y credibilidad a la gestión pública.

Es de observarse, que en la mayoría de los casos analizados los enunciados del propósito fundamental de las contralorías, se concentran en las tareas y pierden de vista el objetivo, lo que obedece a una concepción tradicional de su papel en el que se concibe al control como un fin en sí mismo.

Con relación a la visión como declaración que enuncia el cómo la organización se quiere ver en el futuro y ser percibida por sus usuarios o beneficiarios se encontró lo siguiente:

Características	Para	Con el fin de lograr
Competitiva con estándares de calidad	La correcta aplicación de la Ley	Un gobierno eficaz y una ciudadanía participativa
Con capacidad de emitir juicios objetivos e imparciales	El control y prevención de los actos y omisiones de los servidores públicos	Bienestar social de nuestro Municipio
Con credibilidad	Garantizar la transparencia y adecuada utilización de los recursos	Credibilidad y confianza en la Administración Pública
Imparcial	Observar y evaluar imparcialmente al gobierno en el ejercicio de sus funciones	Satisfacer las expectativas de la ciudadanía
Fiscalizadora del quehacer municipal		Que se ofrezcan servicios de calidad en beneficio de la sociedad
Incluyente de la ciudadanía en el control de las acciones de gobierno		Gobierno transparente y servidores públicos comprometidos
Honesta, con controles internos bien definidos		Un gobierno honesto y transparente
		Credibilidad y confianza permanente

La sistematización de las diferentes visiones, arrojó un hallazgo interesante ya que como se observa en el cuadro incluyen en su visión de futuro, elementos de la nueva concepción de la contraloría interna, lo que le da mayor viabilidad a la propuesta.

V.4 Mapa Funcional de las Contralorías Municipales.

Para determinar las funciones que desarrollan las contralorías internas municipales se optó por una metodología utilizada en la definición de competencias laborales reconocida por la Organización Internacional del Trabajo y por organismos como el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER), dicha metodología de análisis es la denominada "mapa funcional o árbol funcional".

Un árbol funcional permite contar con una representación gráfica del análisis de atribuciones y funciones comunes a todas las contralorías internas municipales.

El mapa funcional de las contralorías internas comprende cuatro elementos:

- Propósito principal del puesto.
- Funciones Clave.
- Funciones Principales.
- Funciones Básicas.

El punto de partida del análisis es el propósito principal del puesto, que describe la razón de ser de éste a partir del cual se estructuran todas las funciones que siguen la lógica de lo que debe hacerse para lograr dicho propósito.

Una vez definido el propósito principal, es necesario definir aquellas funciones (funciones clave) cuya importancia radica en que, sin ellas, no es posible alcanzar el propósito principal y por lo tanto, no pueden ser omitidas al momento de llevar a cabo la elaboración de los manuales de organización y procedimientos.

Posteriormente, se incorporan las funciones principales y las funciones básicas, esto significa que el árbol o mapa funcional, se estructura de tal manera que al darle lectura en sentido de izquierda a derecha, explica claramente el cómo se lleva a cabo una función principal mediante la realización de las funciones básicas que la integran.

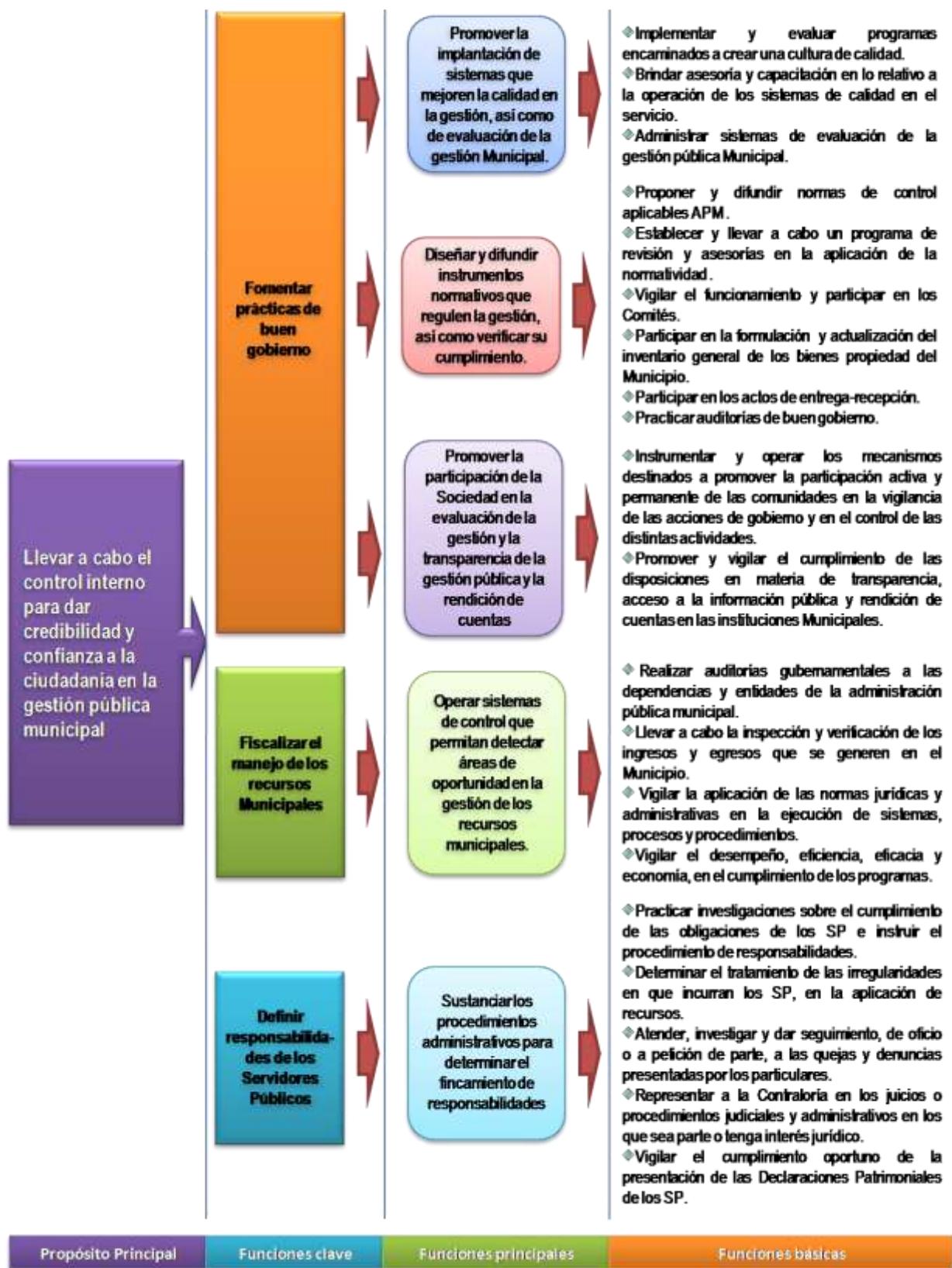
El análisis funcional que se llevó a cabo, será también utilizado más adelante para determinar programas de formación y capacitación de los servidores públicos de las contralorías municipales.

V.5 Propuesta de estructura tipo.

A continuación se presenta la propuesta de visión, misión y objetivos, la estructura tipo 1, propuesta de estructura tipo 2 (para municipios pequeños) y el mapa funcional de las contralorías municipales que muestra claramente las funciones de la estructura propuesta.



MAPA FUNCIONAL DE LAS CONTRALORÍAS INTERNAS MUNICIPALES



Propuesta de estructura Tipo para las Contralorías Municipales



Propuesta de estructura Tipo 2 para las Contralorías Municipales (Municipios pequeños)

