

El municipio y el control de los recursos públicos

EDUARDO GURZA CURIEL

Génesis del artículo 115 constitucional

Los movimientos precursores de la Revolución Mexicana pugnaron por la democratización del país. No se hubieran alcanzado los ideales de la revolucionarios sin la reivindicación del municipio.

El Plan de San Luis Potosí reconoció la soberanía de los estados y exaltó la libertad de los ayuntamientos.

Don Venustiano Carranza exigió en Veracruz, adiciones al Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913, y así el movimiento constitucionalista pugnó porque la libertad municipal se llevara a la Carta Fundamental. Con el Decreto que expidió el Primer Jefe en 1914, se prescribió que los estados tendrían como base de su división territorial y su organización política al municipio libre.

El proyecto de reforma que sometió Carranza a la Asamblea Constituyente buscaba, no sólo garantizar la libertad política del municipio, sino también la economía. La propuesta municipal contenida en el artículo 115 trató sobre las siguientes cuestiones: la naturaleza del municipio con fundamento en el concepto de libertad; el gobierno municipal con base en la relación estados-municipio; la hacienda municipal; y la libertad política.

La propuesta modificada por el dictamen de la 2ª Comisión de Constitución fue objeto de perfeccionamiento. La comisión consideró que el municipio sería la base también de la división

administrativa, se tomó la idea carrancista de que los ayuntamientos serían de elección directa y popular, y se conservó la precisión de que los gobernadores de los estados y el Ejecutivo Federal se reservaban el mando de la fuerza pública en los municipios en que residieren. Además, esa comisión incluyó que el municipio tendría personalidad jurídica y administraría libremente su hacienda. Sin embargo se desechó la propuesta de que el municipio fuera el que recaudara todos los tributos estatales y le otorgara una cantidad al Ejecutivo, ya que la exaltación de la libertad municipal, no debía hacer nugatorio el federalismo, pues para algunos seguir tal propuesta significaba supeditar a los estados a la actividad municipal. El constituyente consideró más conveniente que la hacienda de los municipios se conformara con las contribuciones que las legislaturas locales señalaran, las que en todo caso deberían ser suficientes para cubrir sus necesidades. Destacó el desechamiento de la propuesta relativa a que las diferencias que surgieran entre el estado y municipio fueren conocidas por la Suprema Corte de Justicia, al estimarse ello como una intromisión del centro en el régimen interior de los estados, además de que se equiparaba al estado con el municipio.

Desde el inicio de la vigencia de la Constitución, son varias las reformas que el texto del artículo 115 presenta:

Hacia 1933 se estableció el principio de la no reelección relativa para los integrantes de los ayuntamientos. Se señaló que sus integrantes no podrían reelegirse para el periodo inmediato. Es de destacar que en virtud de esta reforma se determinó como tipología de los cargos que le incumben al municipio, los relativos al de presidente municipal, regidores y síndicos.

En 1947, el Constituyente permanente otorgó a la mujer, el derecho a votar y ser votadas en las elecciones municipales, antes de que se le diera plena participación en los procesos nacionales, gracias a las reformas de 1953.

Una nueva adición se presentó en 1976 al determinar que los estados y municipios en el ámbito de sus correspondientes competencias, podrían expedir las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para cumplir con los fines a que se refiere el artículo 27 constitucional en lo que concierne a centros urbanos. En ese mismo año también se incorporó la regulación relativa a las conurbaciones.

La siguiente modificación se realizó en 1977 como resultado de la reforma política que pretendió impulsar el movimiento democratizador en el país. Se incorporó el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuera de 300 mil o más habitantes.

La más importante de las reformas que se han dado en materia municipal hasta la fecha, es la que presentó en 1983. Es de destacar que:

- Se elevaron a rango constitucional los lineamientos sobre suspensión, desaparición de ayuntamientos o la suspensión o revocación del mandato a alguno de los miembros de los ayuntamientos cuando existan causas graves previstas en la ley.
- Se otorgó facultades a los ayuntamientos para expedir, de acuerdo a las bases de las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.
- Se facultó a los municipios de un mismo estado para que, previo acuerdo de sus ayuntamientos y conforme a la ley, pudieran coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos.
- Se ratificó la libertad municipal, ahora respecto de su información financiera y se determinaron elementos mínimos de su régimen hacendario
- Se determinó la competencia municipal en materia de desarrollo urbano.
- Se estableció el sistema de representación proporcional para todos los municipios sin consignar mínimos poblacionales.

En 1987, se excluyen del texto del artículo 115 elementos relativos al gobierno de las entidades federativas en cuanto a la elección de sus autoridades; a las relaciones laborales entre los gobiernos estatales y sus trabajadores; y, los referentes a la celebración de convenios entre Federación y estados en materia de operación y ejecución de obras, así como la prestación de servicios públicos. Estos elementos se incluyeron en el artículo 116.

El precepto constitucional regula uno de los elementos más importantes del sistema político-federal mexicano: el municipio.

La estructura del artículo 115 constitucional está integrada por disposiciones relativas a: las relaciones Federación-municipios; estado-municipios, que incluyen las de contenido político, administrativo y fiscal.

La fracción IV estipula que las legislaturas locales serán el órgano encargado de las leyes de ingresos de los ayuntamientos y de revisar sus cuentas públicas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala:

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

I. a la III. ...

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) al c)...

...

...

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

...

V. a la VIII ...

El control superior de la hacienda pública municipal

De acuerdo a las definiciones que existen del control y a la acepción etimológica, podemos precisar que “el control de la hacienda pública municipal” tiene por objeto comprobar, inspeccionar o regular los actos y actividades que realizan los ayuntamientos.

El control en la administración pública se aplica por distintas instancias, a saber: interno y externo.

El control interno es el que se ejerce por el mismo que administra, es decir por el municipio, con el objetivo de auto revisarse y corregirse si es necesario.

El control externo es el que se ejerce desde una instancia distinta a la que administra, en este tipo está el control superior. Quien ejerce este control es una instancia distinta a la que administra; se le llama superior por que no existe una instancia o autoridad por encima de ésta, ya que se sitúa en lo más alto, para realizar el control.

De conformidad al artículo 115 constitucional el control superior en los municipios lo ejercen las legislaturas estatales, ya que los municipios no cuentan con poderes Legislativo y Judicial. El

Congreso local a través de sus respectivas comisiones desarrolla el control superior por conducto de un órgano técnico, que en la mayoría de los estados se llama Contaduría Mayor de Hacienda.

Las legislaturas locales tienen la atribución misma que ejercen a través de la comisión respectiva, de aprobar las cuentas públicas que presentan los ejecutivos estatal y municipales; además, de aprobar el presupuesto de egresos del estado y las leyes de ingresos estatal y municipales. Como una facultad está la de fincar las responsabilidades a los funcionarios municipales.

La fiscalización de la hacienda municipal

La fiscalización de la hacienda municipal es una herramienta del control, que se utiliza para analizar y evaluar las acciones u obras que realizan las autoridades y funcionarios municipales. Dichas acciones están encaminadas a demostrar la veracidad, razonabilidad y apego a la ley de la información presentada por el ente fiscalizado. En suma, es analizar los objetivos y las metas logradas, y en su caso, criticarlos para dar una opinión sobre las acciones realizadas.

Las instancias de fiscalización superior deben tener la autoridad suficiente, para reunir todos los elementos necesarios que demuestren que algo es o no veraz, razonable y apegado a la ley.

En la fiscalización se realizan las acciones de verificación documental, contable y financieras, de comprobación y comparación de resultados. Apoyadas en normas y procedimientos de auditoría, que dan como resultado los hechos y la legalidad de las operaciones.

Su objetivo es emitir una opinión sobre las acciones de la administración municipal, realizadas en un periodo o ejercicio presupuestal, para demostrar si el uso que se dio a las finanzas públicas municipales fue bueno o malo. Con la finalidad de que se establezcan las medidas correctivas necesarias que corrijan las irregularidades y las preventivas que eviten la recurrencia.

Contaduría Mayor de Hacienda

La fiscalización de la hacienda pública municipal a los resultados obtenidos se realiza por la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso local.

El Poder Ejecutivo municipal está conformado por el ayuntamiento, encabezado por el presidente municipal, por los funcionarios y empleados del municipio, por las comisiones municipales y por las empresas de participación municipal.

Las actividades de las Contadurías Mayores de Hacienda, son definidas en las leyes orgánicas de los poderes legislativos de los estados de la República y del Distrito Federal, como auxiliares

de los congresos locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para conocer las gestiones financieras y comprobación de los resultados de los poderes ejecutivos estatal y municipal, es decir si estos se han ajustado a los presupuestos previamente aprobados por el poder legislativo.

Las facultades que la Constitución Política de los estados le dan al Poder Legislativo, lo podemos observar como ejemplo en la del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, que establece dentro de las facultades del Congreso: artículo 54 fracción XVII “Examinar la cuenta general del Estado y de los Municipios y organizar e inspeccionar el funcionamiento de la Contraloría Mayor del Ingreso y Gasto Públicos”.

Además de la Constitución Política de los estados, la Ley Orgánica del Poder Legislativo, algunas Contadurías Mayores de Hacienda cuentan con sus propios ordenamientos, que rigen su estructura y su funcionamiento, marcan sus atribuciones y obligaciones, tales como la revisión de las cuentas públicas y la presentación de los dictámenes e informes sobre los resultados de las revisiones.

Esta fiscalización que desarrollan las legislaturas locales, pareciera que pudiese invadir la competencia municipal, pero no es así, ya que los congresos locales cumplen con la potestad legislativa de la cual adolecen los municipios y estos ordenamientos legales son la normatividad específica para la fiscalización superior de los órdenes de gobierno estatal y municipal. De manera similar se encuentra estructurada la fiscalización superior del orden federal.

No sólo las legislaturas locales a través de sus órganos técnicos (Contadurías Mayores de Hacienda o su equivalente) son los que pueden realizar la fiscalización superior a los municipios, también la puede realizar Entidad de Fiscalización Superior de la Federación (Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión) cuando los municipios ejercen recursos federales, de acuerdo a los siguientes ordenamientos:

El artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

- I. ...
- II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;
- III. Derogada.

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

...
...

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y a las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

...
...
...

V. al VIII. ...

Sin embargo la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda establece en su artículo 3º. Fracción III segundo párrafo “En el caso de los municipios, la fiscalización de los subsidios se hará por conducto del Gobierno de la Entidad Federativa correspondiente.

Conforme a lo anterior, en la fiscalización de los recursos transferidos por la vía del Ramo administrativo 33, la Ley de Coordinación fiscal especifica en su artículo 46 fracción IV “La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados al fiscalizar la Cuenta Pública Federal que corresponda, verificará que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales y por lo que hace a la ejecución de los recursos de los Fondos a los que se refiere este capítulo, la misma se realizará en términos del artículo 3º fracción III de su Ley Orgánica”.

En resumen podemos afirmar que la fiscalización es un proceso por medio del cual los órganos técnicos de los poderes legislativos determinan si una o varias actividades de la administración municipal, en un determinado tiempo y espacio, cumplieron cabal o razonablemente.

La fiscalización como se ha mencionado, se realiza a través de revisiones que se apegan a normas y procedimientos de auditoría gubernamental, para enterarse o tener la certidumbre de que los actos y actividades de la gestión municipal cuentan con el respaldo y la justificación suficiente, además de encontrarse dentro del marco legal.

La contabilidad es una herramienta indispensable para la administración de todo ente económico, ya que a través de esta técnica se muestra la información de los resultados derivados de todas sus operaciones, dejando un control histórico de los movimientos financieros y asegurando que los usuarios de la información puedan conocer la situación financiera con veracidad y suficiencia.

La fiscalización se apoya fundamentalmente en los informes, reportes y datos que arroja la contabilidad, es decir en la Cuenta de la Hacienda Pública Municipal.

La fiscalización superior se desarrolla sobre la base de técnicas de comprobación de los datos asentados en la Cuenta Pública, las cuales son:

La glosa de las cuentas, en el que por medio de éste procedimiento se hacen los comentarios a la Cuenta Pública presentada para su revisión, el cual se refiere a la comprobación de la exactitud numérica.

La inspección, que se refiere a la revisión en los sistemas de información, en el manejo de los recursos, en la aplicación de los principios de contabilidad y en el control interno.

La auditoría, que propiamente es el soporte básico de la fiscalización de las cuentas públicas y que a través de esta técnica podrá darse una opinión con el respaldo de haber analizado el o los hechos a fiscalizar.

El término de *glosa* fue utilizado por los órganos técnicos del Poder Legislativo, inclusive algunos todavía se les conoce como Contaduría Mayor de Glosa, además de que varios realizan funciones principalmente de glosa, no obstante, de ser poco utilizada, ya que únicamente se concreta a la comprobación numérica y legal de las partidas que integran la cuenta pública.

Por lo que toca a la *inspección*, ésta se refiere al examen exhaustivo de acciones o actividades que identifiquen hechos y circunstancias, determinando su estado físico o su comportamiento y al reconocimiento de los elementos que las conforman y a los documentos que se revisen.

Por último la *auditoría* es la mejor técnica para formarse una opinión de los resultados que presentan la cuenta pública, uno de sus objetivos es obtener y evaluar evidencias. La auditoría no centra su revisión únicamente en los estados financieros, sino en toda aquella información que pueda ser cuantificada.

La auditoría de la cuenta pública de la hacienda municipal

La auditoría a la cuenta pública de la hacienda municipal se enfoca a la evaluación y seguimiento del gasto público en la fiscalización de los ingresos y egresos, en el desarrollo de los programas municipales y en la eficiencia, eficacia y economía con que los servidores públicos municipales realizan su función.

Los procedimientos de auditoría de los órganos de control de los poderes legislativos, se refieren a la revisión del cumplimiento de las disposiciones establecidas en las disposiciones legales correspondientes, como son que la cuenta pública esté elaborada de acuerdo a los principios de contabilidad gubernamental y que los resultados presentados sean acordes a la gestión financiera y a la realidad del municipio en el cumplimiento de las metas y objetivos de sus programas aprobados.

El objetivo principal de la auditoría es el de verificar que los resultados que presenta el poder ejecutivo en los municipios, guardan la certidumbre necesaria para que el poder legislativo pueda emitir una opinión, a fin de que la ciudadanía tenga la confianza de que el dinero de las contribuciones y de la riqueza del país, ha sido bien utilizado.

Conceptos y definiciones

La Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico, dependiente y auxiliar del H. Congreso del Estado, para la revisión de las cuentas públicas del estado, de los municipios y de los organismos o entidades que administran fondos públicos.

La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación es una dependencia del Poder Legislativo Federal con autonomía técnica y de gestión que revisa la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Las Contadurías Mayores de Hacienda de los Congresos locales emitirán opinión de manera parcial por cuenta pública revisada de manera parcial(mensual, trimestral, etc.).

La Cuenta Pública Municipal es el reporte financiero o económico del municipio al pueblo en informes parciales, los que integrarán el informe anual o general.

La Cuenta Pública está constituida por los estados financieros patrimoniales y presupuéstales, incluyendo los programas municipales y la información estadística. Además de los resultados de los organismos o entidades de participación municipal.

Incurrir en responsabilidades toda autoridad o funcionario municipal que dolosamente o por culpa cause daño o perjuicio a la hacienda pública (municipal, estatal o federal).

El informe es el documento final con el que formaliza el proceso de revisión, y que consiste en poner por escrito las observaciones o resultados que determinó y las recomendaciones de carácter correctivo y preventivo que resolvió, así como las conclusiones a las que llegó.

El dictamen o informe de resultados es el documento que se elabora por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda al Congreso local, mismo que se hace llegar por medio de la comisión de la que depende o coordina al órgano técnico.

Parfraseando a Mauricio Merino podemos decir: “Algo fundamental habrá cambiado en nuestro país cuando todos conozcamos el destino del gasto público que se realiza en cada municipio de México, en cada circunscripción territorial, y cuando haya mecanismos públicos para darles seguimiento, y más aun, cuando de la información pública se deriven, además, las vías institucionales para que la decisión sobre el uso de esos dineros sea también el producto de una deliberación colectiva. Saber cuánto se tiene y en qué se va a usar es la primera condición para poder participar en la orientación de los gastos o si se prefiere, para quitarle al dinero público cualquier tipo de uso privado y el lugar preciso para llevar a cabo esa tarea informativa y deliberativa es el municipio. No hay otro mejor, ni más cercano ni mejor concebido en nuestra tradición propia. De modo que bastaría, en principio, exigir que desde los ayuntamientos se informe a todos los ciudadanos de todos los gastos programados para cada municipio -independiente de quien los ejerza- para provocar un cambio fundamental en la vida política del país”.

Mauricio Merino, “Diálogo y Debate” 1997.