

**BREVE ESTUDIO DE ENTIDADES DE CONTROL MUNICIPAL
EN ESPAÑA, FRANCIA, MÉXICO, ARGENTINA, COLOMBIA Y
ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA**

**A SHORT SURVEY OF MUNICIPAL CONTROL ENTITIES IN
SPAIN, FRANCE, MEXICO, ARGENTINA, COLOMBIA AND THE
UNITED STATES OF AMERICA**



MA. DE LOS ANGELES MENDOZA GONZÁLEZ¹

SUMARIO: INTRODUCCIÓN, 1. ESPAÑA, 2. FRANCIA, 3. MÉXICO, 4. ARGENTINA, 5. COLOMBIA, 6. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, CONCLUSIONES, BIBLIOGRAFIA. Fecha de recepción 28/07/2013. Fecha de aceptación: 26/09/2013.

Resumen:

El control interno en las finanzas es un tema de vital importancia y actualidad en todos los ámbitos de gobierno, los municipios están cada vez más obligados por la población a transparentar el manejo de los recursos que obtiene, es por eso que se considera

¹ *Docente e Investigadora del CELE-UNICACH.*

conveniente estudiar las entidades de control municipal tal como se encuentra establecida en otros países y compararlas con los organismos de control y la normatividad de México, a fin de proponer mejoras a las mismas.

Abstract:

Nowadays, financial internal control is an important task in all government levels, municipalities have become obliged to clear its management of resources, that's why is convenient to study the entities of municipal control in other countries to compare them to the organizations and acts of Mexico, all of this with the aim to suggest necessary improvement.

Palabras clave: Control, Municipio, Ley, organización, función, informes.

Key words: Control, Municipality, Act, organization, function, reports.

Introducción

En un proceso de modernización y fortalecimiento municipal, puntos esenciales son los relativos a la capacidad de establecer políticas, utilizar eficientemente los recursos para alcanzar los objetivos de gobierno y la rendición de cuentas.

En este contexto, el control contribuye a asegurar el adecuado funcionamiento de los municipios, no sólo para detectar posibles daños ocasionados a la hacienda pública, sino para efectos de prevenir y erradicar irregularidades en el manejo de los fondos públicos.

Sin un sistema de control sobre la asignación y el uso de los recursos públicos, se desconoce si estos se emplean en los fines para los cuales han sido establecidos; estos podrían ser insuficientes, podrían ser utilizados en forma ineficiente e ineficaz, o bien ser desviados a otros fines.

Las Contralorías generales desde hace varias décadas se han establecido como organismo auxiliar del órgano legislativo, aunque en algunos países priva el criterio de un tribunal o corte de cuentas, o bien el organismo contralor está en el ámbito ejecutivo. Este establecimiento ha surgido debido a la creciente complejidad de los estados modernos con necesidad de fijar ciertos principios en el orden jurídico, así como procedimientos técnicos de aceptación universal en materia de fiscalización y control financiero de la administración gubernamental (Jiménez Castro, W., 1975, pp. 168-169).

A continuación se realiza un estudio de las entidades de control municipal implementadas en España, Francia, México, Argentina, Colombia así como los Estados Unidos de Norteamérica, con el objeto de comparar su organización, funciones y atribuciones a fin de obtener conclusiones que permitan proponer mejoras a las entidades de control municipal en nuestro País.

1. España

La *Ley de Regulación de las Bases del Régimen Local*, del 2 de abril de 1985, establece entre otros aspectos el relativo a la organización municipal. Los alcaldes son elegidos indirectamente a través de los concejales. Los órganos del municipio son el pleno, integrado por el alcalde y la totalidad de los concejales y la comisión de gobierno, en los municipios de más de 5.000 habitantes.

Conforme al artículo 137 de la *Constitución Española (C.E.)*, el Estado se organiza en municipios, provincias y Comunidades autónomas. La Constitución garantiza la autonomía de los municipios y la suficiencia de su Hacienda; El municipio es, por tanto, entidad básica de la organización territorial del Estado, el gobierno y administración municipal, salvo en los municipios que legalmente funcionan en régimen de Concejo abierto, corresponde al Ayuntamiento, integrado por el alcalde y los concejales.

El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal (Art. 25.1 Ley 7/1985).²

² Diccionario Jurídico Espasa, Op. Cit., Pp.1006,1007

Asimismo, la Ley de Regulación de las Bases del Régimen Local, establece las funciones de los órganos de la administración municipal, correspondiendo al Alcalde ser el Jefe de la Administración Municipal (Quintana Roldán, C., 2002, p. 536)

El sistema de gobierno Español es denominado democracia parlamentaria, por lo que le corresponde la función legislativa y la de control del Gobierno, para esto existen diversos instrumentos orgánicos, como son: los Defensores del Pueblo, que controlan el funcionamiento de la Administración en relación con los ciudadanos; los Tribunales, Sindicaturas o Cámaras de Cuentas.

a. Órganos de Control

En España se tienen establecidos dos organismos de Control, uno es el Tribunal de Cuentas, cuya esfera de control corresponde al Estado y sus órganos, mientras que la Cámara de Cuentas se encarga de las Comunidades Autónomas, Juntas Provinciales y sus Ayuntamientos.

1. Tribunales de cuentas

El origen del Tribunal de Cuentas se remonta desde las Ordenanzas Contables de Juan II de Castilla, a principios del siglo XV, en 1436 creando la Casa de Cuentas de Valladolid, en 1437 organizando la contaduría Mayor de Cuentas y en 1442 estableciendo la regulación y el control del gasto, (Lanz Cardenas, J.T., 1993, pp. 29-30).

Desde el punto de vista constitucional, los antecedentes se remontan al *Estatuto de Bayona de 1808*, la *Constitución de Cádiz de 1876*, en la de 1931 de la II República, en la *Ley Orgánica del Estado de 1967*, y en la *Constitución vigente de 1978* en la que se regula la institución del Tribunal de Cuentas, estableciendo que es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, dependiendo directamente de las Cortes Generales; las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán a través del mismo y anualmente informará de las infracciones o responsabilidades en que se hubiere incurrido.

2. La Cámara de Cuentas

A la Cámara de cuentas le corresponde la fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable de los fondos públicos de las Comunidades Autónomas, están sometidos a su control la Junta de la Comunidad, las Diputaciones Provinciales, los Ayuntamientos, las Universidades, los organismos autónomos y sociedades públicas dependientes de cada una de estas instituciones.³

a) Organización de la Cámara de Cuentas

Se crean a partir del artículo 148.1.1 de la Constitución Española, que contempla como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas la organización de sus instituciones de autogobierno.

La Cámara de Cuentas para llevar a cabo sus funciones cuenta con El Pleno, un órgano colegiado compuesto de siete Consejeros elegidos por el Parlamento autonómico mediante votación. De entre los Consejeros se propone al Consejero Mayor, quien dura en su cargo tres años.

Los Consejeros gozan de independencia e inamovilidad, deben ser personas de reconocida competencia profesional y que no hayan gestionado, inspeccionado o intervenido en el año inmediato anterior a su nombramiento ingresos y gastos del sector público, ni percibido subvenciones, avales o exenciones de cualquiera de los entes que integran el sector público.

El Consejero Mayor es el máximo representante de la Cámara, asigna a cada Consejero los trabajos de fiscalización que deberá dirigir y es quien comparece en el Parlamento para la exposición de los informes.

³ Respecto a la Cámara de Cuentas, que es un Órgano de Control Externo de las Cuentas Públicas, tienen en general las mismas características respecto a la organización, funcionamiento, elección de sus miembros, tipos de revisión e informes. Son creadas de acuerdo a las Leyes de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, por ejemplo: Sindicatura de Cuentas de Cataluña (Ley 6/1984, del 5 de marzo), Cámara de Comptos de Navarra (Ley Foral del 20 de diciembre de 1984), Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana (Ley 6/1985, del 11 de mayo); Consejo de Cuentas de Galicia (Ley 6/1985, del 24 de junio); Cámara de Cuentas de Andalucía (Ley 1/1988, del 17 de marzo); Cámara de Cuentas de Madrid (Ley 11/1999, del 29 de abril); Cámara de Cuentas de Aragón (Ley 10/2001, del 18 de junio); Consejo de Cuentas de Castilla y León (Ley 2/2002, del 9 de abril).

La Cámara de Cuentas se organiza en Departamentos, integrados por un grupo de profesionales especializados en materias relacionadas con la auditoría y control de los fondos públicos, los trabajos se realizan bajo la dirección de los Consejeros.

b) Función de la Cámara de Cuentas

La competencia del Pleno es la aprobación de los informes de fiscalización, tanto provisional como definitivamente. Asimismo, aprueba el Plan de Actuaciones a realizar y el proyecto de presupuesto de la institución, la Memoria de Actividades y la liquidación del ejercicio. En materia de personal, le corresponde aprobar la propuesta de plantilla y retribuciones que se someterá a la Mesa del Parlamento, acordar la oferta de empleo público y en el ámbito disciplinario, decidir sobre la sanción de separación del servicio del personal de la Cámara. Asimismo, fiscalizar la actividad económica – financiera y contable del sector público, controlar el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos en los programas presupuestarios, fiscalizar los contratos administrativos celebrados por la Comunidad Autónoma y los organismos componentes.

También asesora al Parlamento y por Delegación del Tribunal de Cuentas puede instruir procedimientos jurisdiccionales de responsabilidad contable.

3. Informes y procedimientos de revisión

Existen los informes de carácter general y los específicos; los primeros corresponden a la Cuenta General de la Comunidad Autónoma y a la rendición de cuentas del Sector Público Local, en los específicos está el informe de las cuentas rendidas por los Ayuntamientos de Municipios con población superior a los cincuenta mil habitantes y por las Diputaciones Provinciales, así como las cuentas de Universidades Públicas.

Los tipos de revisiones son los siguientes:

- a) Auditorías de regularidad: Comprenden las financieras y las de cumplimiento. Las financieras trata de verificar, si los estados contables del organismo auditado se presentan adecuadamente según los principios de contabilidad aplicable. Las de cumplimiento de la legalidad trata de verificar si el organismo auditado cumple con la legalidad vigente en la gestión de los recursos públicos.

- b) Auditorias Operativas: Su objeto no es emitir opiniones concretas, sino obtener unas conclusiones de las que se derivarán una serie de recomendaciones para mejorar la gestión.

Los aspectos a analizar pueden ser de economía (menor gasto), de eficacia (cumplimiento de objetivos) y de eficiencia (adecuación de recursos al logro de los objetivos).

2. Francia

En el Artículo 11 de la *Constitución Francesa de 1958*, se señala las colectividades territoriales de la República, se proclama el principio de la libre administración de las comunas, de los departamentos y los territorios ultramarinos. La ley del 2 de Marzo de 1982 "*Derechos y libertades de las comunas, de los Departamentos y de las Regiones*", otorga el estatuto de colectividad territorial a las regiones que habían sido creadas en 1972 como entes públicos territoriales.

El sistema francés de gobierno tiene como base una red de colectividades territoriales:

- a) Las comunas, que datan desde 1789, actualmente existen alrededor de 37,000 comunas, con un número de habitantes de –1000 a 70,000 cada una.
- b) 100 departamentos de superficie media de 5500 km² y población de 70,000 a 2.5 millones cada una, 96 están en el área metropolitana de Francia y cuatro son ultramarinos. Los Departamentos se establecieron en 1789, desarrollando su autoridad local descentralizada a una con autonomía total con las reformas de 1982.
- c) 26 regiones de superficie media de 25,000 km² y población de 700,000 a 11'000,000, 22 se encuentran en el área metropolitana de Francia y cuatro son ultramarinas, se crean en 1955 para proveer de una marco legal a la planeación de los pueblos y ciudades. A partir de 1982, las regiones se convirtieron en autoridades locales.

Según el *Código de Comunas*, el Cuerpo Municipal se compone del Consejo Municipal, alcalde y 10 adjuntos. El control de las autoridades administrativas comunales es ejercido por el Cuerpo electoral y los tribunales administrativos (Christhope, M., 1996, pp.17-75).

Como las comunas, los departamentos y regiones, tienen un Cuerpo Municipal, cuyos miembros son electos por un período de seis años mediante sufragio universal.

a. Órganos de Control

El modelo Constitucional francés es del tipo unitario, es decir impone límites al principio de la libre administración de las colectividades locales. La Constitución otorga al Delegado del Gobierno representativo local del Estado, competencia para ejercer sobre estas colectividades el control administrativo, asegurarse de la buena aplicación de las leyes y velar por la protección del interés general.

1. Cámara de Cuentas

El 22 de Enero del 2002, se expide la *Ley que crea las Cámara de Cuentas Regionales*, con el objeto de revisar las cuentas de las comunidades en que la población no exceda de 3,500 habitantes y cuyo monto de ingresos por contribuciones ordinarios del período o las presentadas en la última cuenta administrativa sea inferior a 750,000 euros.⁴

La Cámara Regional de Cuentas examina la gestión de las colectividades territoriales y de sus establecimientos públicos.

a). Organización de la Cámara de cuentas

De acuerdo al Art. L.212-2, la Cámara regional de cuentas se compone como mínimo de un Presidente y dos Asesores o Consejeros. En algunos casos podrá existir un Vice-Presidente.

Para aspirar al puesto de Presidente, se debe tener una experiencia mínima de dos años como Consejero en otra Cámara de Cuentas Regional; la nominación para obtener el grado de Presidente no puede ser pronunciada dentro de la Cámara de Cuentas Regional en la cual se encuentre trabajando.

Los consejeros son reclutados entre los alumnos más antiguos de la Escuela Nacional de Administración.

El período del encargo es de tres años para todos los miembros de la Cámara de Cuentas.

⁴ *Livre II Les Chambres Regionales et Territoriales des Comptes - Art L.211-2 Font l'objet d'un apurement administratif par les comptables supérieurs du Trésor: -les comptes des communes dont la population n'excede pas 3 500 habitants et dont le montant des recettes ordinaires figurant au dernier compte administratif est inférieur á 750 000 e.*

N. del T. Libro II las Cámaras Regionales y Territoriales de Cuentas – Art. L.211-2 Fuente del objeto de un requerimiento administrativo por los contadores superiores del Tesoro: las contabilidades de las comunidades donde la población no excede de 3 500 habitantes y las cantidades del presupuesto ordinario de la cuenta pública anterior sea inferior a 750,000 euros.

Dentro de las prohibiciones para ser nombrado Presidente de una Cámara de Cuentas regional, Vice-Presidente o Consejero, se encuentran las siguientes:

- a) Que durante los últimos cinco años haya ejercido un puesto dentro del territorio de esa Cámara, una función pública de administración o dirección, o haya sido candidato a ocupar uno de esos puestos durante los últimos tres años.
- b) Si es casado, divorciado o vive en concubinato con un diputado o senador de un Departamento, Presidente del Consejo General, Alcalde de una Comunidad, situado dentro del territorio de esa Cámara.
- c) Si ha ejercido durante los últimos años el puesto de Contador Público Principal en el territorio de la Cámara Regional.

b). Funciones de la Cámara de Cuentas Regional.

Dentro de su competencia está examinar la gestión de las colectividades territoriales y sus organismos públicos, puede sancionar en el caso de que las cuentas no se presenten en los plazos y términos fijados por la Corte de Cuentas.

2. Informes y Procedimientos de Revisión

La Cámara tiene capacidad para solicitar todos los documentos, sin importar su naturaleza, relativos a la gestión de las colectividades. Asimismo, puede recurrir las revisiones de carácter técnico, mediante el examen de las cuentas examina la gestión de las colectividades y se formulan los informes, que contienen las observaciones necesarias, teniendo los representantes responsables de la gestión de por lo menos dos meses para remitir las aclaraciones pertinentes.

3. México

México posee un régimen Federal formado por 32 Estados, de acuerdo con el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUN), el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos y por los de los Estados; En lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la misma Constitución y las particulares de los Estados,

las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. Es decir, que el pueblo ejerce su poder a través del Gobierno Federal, que rige en todo el País, y a través de los Gobiernos Locales, que rigen únicamente en un Estado.

El artículo 115 establece que 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. Pudiendo ejercer su gobierno conforme a sus propias leyes, siempre que no sean contrarias a la Constitución Federal.

La contraloría municipal surge jurídicamente a partir de la Constitución de 1917, ya que el artículo 115 permite la autonomía de los municipios, siendo la Ley Orgánica Municipal donde se contempla la organización administrativa del Municipio, en el que por lo general se establece la posibilidad u obligación de crear el área de contraloría municipal.

a. Órganos de control

En el municipio, en primer lugar, el control corresponde al alcalde. Las autoridades y jefaturas ejercen un control jerárquico permanente, del funcionamiento de los organismos y la actuación del personal de su dependencia.

1. La Contraloría Municipal

A efecto de analizar el control municipal se considera la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas (LOMCH), que establece en el Art. 59 del Capítulo I De la organización administrativa de los municipios, que estos podrán contar con una contraloría municipal con el objeto de verificar en forma permanente que las acciones municipales se realicen de acuerdo a los planes y programas aprobados por el Ayuntamiento, así como vigilar la correcta aplicación de los recursos financieros de acuerdo al presupuesto aprobado y servir de auxilio al síndico en sus funciones, quien propondrá al titular de la contraloría municipal ante el Ayuntamiento para que este proceda a su nombramiento, quedando bajo su mando directo.

La Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas, contempla que cuando se encuentren establecidos órganos de control interno en los municipios, éstos deberán colaborar con el Órgano de Fiscalización Superior CE (OFSCE) en lo que concierne a la revisión de la cuenta pública, coordinándose a fin de garantizar el intercambio de información que se requiera, proporcionar la documentación sobre los resultados de la fiscalización que realicen y otorgar las facilidades que les requieran los auditores dependientes del OFSCE en el ejercicio de sus funciones.

a) Informes

Los informes de Contraloría Interna Municipal, entre otros son los siguientes:

- Informes a los Organismos, jefaturas, departamento y cualquier dependencia del Ayuntamiento a quien se audite, acerca del resultado de las actividades de fiscalización.
- Informes al Síndico Municipal de los resultados obtenidos en las actividades que tiene asignadas.
- Informe mensual del avance de obras efectuadas por el Municipio, al Síndico Municipal.
- Informe Anual al Síndico Municipal acerca de la gestión de la Contraloría, indicando los resultados obtenidos y aspectos en proceso de resolución, en todas las áreas.

4. Argentina

El sistema federal argentino opera en materia municipal como en México, ya que corresponde a sus Provincias regular lo relativo a los Municipios, se integra por 22 Provincias, un Distrito Federal y los Territorios Nacionales. Cada una de las provincias cuenta con su propia Constitución interna y sus respectivas leyes municipales (Quintana Roldán, C., pp.544-545).

La reforma de la *Constitución Nacional de 1994* en materia municipal introdujo la autonomía en el artículo 123, que establece que: *“Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5º. asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, , administrativo, económico y financiero”*. El artículo 5º. condiciona a las provincias para que el gobierno federal les garantice a cada una el goce y ejercicio de sus instituciones (Abalos, M.G., 2003, p.43).

El régimen argentino municipal, es muy variado, puesto que dependiendo de su constitución, algunos tienen la estructura de Municipio-departamento, o Municipio-partido, mientras que otras tienen el modelo de Municipio-ciudad, además de que se categorizan como de primera categoría, segunda y tercera categoría, dependiendo del grado de autonomía de las poblaciones.

Los Municipios de primera categoría (los de más de 30,000 habitantes), pueden dictarse su propia carta orgánica, sin más limitaciones que las contenidas en la Constitución; los Municipios de segunda y tercera categoría se rigen por la *Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 6289)*, dictada por la Cámara de Diputados, que les asegura su independencia de otro poder en el ejercicio de sus funciones, pero sin poder dictarse su propia carta orgánica (Galdeano Acosta, M.D., 2002, pp.2-3).

a. *Órganos de Control*

“La mayoría de las provincias argentinas han preferido mantener dentro de su órbita la facultad de verificar la gestión comunal. Esta preferencia se origina, desde la época de la organización de las instituciones republicanas, en donde los constituyentes entendieron que, al margen de las seguridades propias de la división de poderes, debía preverse un mecanismo idóneo que constituyera la garantía última de la que dispusieran los Pueblos para preservar su Hacienda, por medio de un ente dotado de independencia respecto de los tres poderes.”⁵

⁵ Galdeano Acosta, Ma. Dolores, *“XVIII Jornadas de actualización doctrinarias de Tribunales de Cuentas: El Control Público Municipal”*, Honorable Tribunal de Cuentas – San Juan, Argentina, Septiembre 2002, Pp.4

En cuanto al tratamiento de los órganos de fiscalización y control en el ámbito municipal, se encuentran los Tribunales de cuentas, el defensor del pueblo, el auditor municipal o Consejo Deliberante.

1. *Tribunales de Cuentas.*

El Artículo 138 de la *Ley Orgánica de Municipalidades* establece la obligación de la rendición de cuentas, llevada a cabo por los Tribunales de Cuentas.

a). *Funciones de los Tribunales de Cuentas*

La *Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas*, en su Artículo 1º. establece que se tratan de tribunales administrativos que carecen de poder jurisdiccional, aunque ejercen funciones de este tipo pero sujetas a control judicial suficiente, comprende los juicios de cuentas y el de responsabilidad de los funcionarios.⁶

*“El juicio de cuentas supone la aprobación, desaprobación y sanción por la recaudación e inversión de los fondos del municipio, teniendo por objeto hechos o actos. Este juicio puede dar lugar al de responsabilidad de los funcionarios para comprobar la existencia de irregularidades atribuidas a los agentes públicos en el manejo de la hacienda pública en perjuicio del Estado”.*⁷

El Juicio de Cuentas se inicia con la presentación de cuentas municipales anualmente, previamente los municipios envían un balance mensual, las cuentas son revisadas por un contador fiscalizador, quien corrobora que cada erogación se acompañe por el respectivo comprobante, en caso de irregularidades interviene la Secretaría Relatora, que formula el pliego de observaciones, a partir de allí se originan distintos procedimientos que culminan en multas y sanciones.

Algunas Constituciones provinciales introducen como una exigencia la existencia de estos tribunales, como son las Constituciones de San Juan, Santa Cruz, Río Negro, Córdoba, Santiago del Estero, Tierra del Fuego.

⁶ *Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas*, No. 10.869 y Modif. No. 1.876 y No. 11.755, del 01 de Septiembre de 1993, República de la Argentina, P.1

⁷ Abalos, Ma. Gabriela, Op. Cit, P.52

A efecto de atender la administración del control de los Municipios, el Tribunal de cuentas se integra por diecisiete Delegaciones, que se integran por un Delegado, tres Relatores y cuatro Agentes Técnicos o Administrativos. El Delegado y los Relatores deben poseer título de Contador Público y acceden al cargo mediante concurso.⁸

2. Defensor del Pueblo

Sus principales funciones son investigadora, mediadora, promocional de los cambios y defensa del orden constitucional. En el ámbito local se encuentra previsto en las cartas orgánicas.

3. Auditor Municipal o Consejo Deliberante

Es un órgano deliberativo municipal, en una primera instancia, a través de la ordenanza presupuestaria para la aprobación de los gastos realizados, para posteriormente someter a juicio del Tribunal de Cuentas las percepciones y gastos del ejercicio vencido, en término no superior a un año. El Auditor Municipal es nombrado por el Consejo Deliberante.

5. Colombia

La Constitución Colombiana en su Título *XI De la Organización Territorial*, dispone que son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y por lo tanto pueden gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan y administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para cumplir sus funciones.

De acuerdo con la *Ley 136 de 1994*, La organización de los Municipios es mediante el Alcalde, quien ejerce la autoridad política, es el jefe de la administración local y representante legal de la entidad territorial y por los Concejos Municipales, que duran en el cargo períodos de tres años, integrados por no menos de siete ni más de veintiún miembros.

a. Órganos de Control

⁸ *Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas*, Op. Cit., Artículos 19 y 20, Pp.11, 12

Como parte de las atribuciones de los concejos, se encuentra el organizar la contraloría y la personería y dictar las normas necesarias para su funcionamiento.⁹

Las funciones de control corresponden al Concejo, por lo que podrán citar a los secretarios, jefes de departamento administrativo y representantes legales de entidades descentralizadas así como al Personero y al Contralor.¹⁰

1. Contralorías

De acuerdo al *Capítulo X Control Fiscal*, del citado ordenamiento, las contralorías distritales y municipales son entidades de carácter técnico, dotadas de autonomía administrativa y presupuestal. Los Municipios clasificados en categorías especiales, de primera, segunda y tercera, pueden crear y organizar sus contralorías.

La plantilla de personal de las contralorías corresponde a los concejos, a iniciativa de los respectivos contralores. El contralor dura en su cargo tres años y no puede ser reelecto en el período inmediato siguiente, debe ser abogado o tener un título profesional en disciplinas administrativas, económicas o financieras.

Dentro de sus atribuciones, se encuentran:

- a) Revisar y fenecer las cuentas que deban llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficacia y eficiencia con que hayan obrado éstos;
- b) Llevar un registro de la deuda pública del municipio conforme a las reglas expedidas al respecto;
- c) Exigir informes sobre la gestión fiscal a los servidores públicos municipales;
- d) Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer sanciones pecuniarias;
- e) Auditar y conceptuar sobre la razonabilidad y confiabilidad de los estados financieros y la contabilidad del municipio;
- f) Realizar cualquier examen de auditoria, incluido el de los equipos de cómputo o procesamiento electrónico;
- g) Evaluar la ejecución de las obras públicas que se realicen en el Municipio.

⁹ Ley 136 del 02 de Junio de 1994 “Principios Generales Sobre la Organización y el Funcionamiento de los Municipios”, Art. 32, Numeral 9

¹⁰ Idem, Art. 38

La vigilancia de la gestión en las contralorías distritales o municipales la ejerce la contraloría Departamental.

De acuerdo con la *Ley 42 de 1993*, existen diversos sistemas de control, como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados y de revisión de cuentas. Mediante el control de legalidad se verifica que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realicen conforme a las normas aplicables.

A través del control de gestión se mide la eficiencia y la eficacia en la administración de los recursos, tomando como base la evaluación de los procesos administrativos, los indicadores de rentabilidad pública y el desempeño y distribución del excedente y beneficios de la actividad.

Con el control de resultados se busca establecer si se lograron los objetivos, los planes, los programas y proyectos fijados por la administración para un periodo determinado.

La revisión de cuentas es un estudio especializado que se realiza sobre los documentos que brindan soporte legal, técnico, financiero y contable a las operaciones realizadas para determinar la economía, eficacia, eficiencia y equidad en las decisiones de los responsables del erario.

2. Personeros Municipales

El *Capítulo XI Personeros Municipales* de la *Ley 136 de 1994*, establece que las personerías municipales y distritales son las entidades encargadas de ejercer el control administrativo en el municipio y cuentan con autonomía presupuestal y administrativa. La estructura mínima se conforma por el personero y el secretario. Son funciones del personero, entre otras:

- a) Las de Ministerio público, la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas;
- b) Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, ordenanzas, decisiones judiciales y los actos administrativos;

- c) Vigilar el ejercicio eficiente y diligente de las funciones administrativas municipales, exigir a los funcionarios públicos municipales la información necesaria y oportuna para el cumplimiento de sus funciones;
- d) Vigilar la distribución de recursos provenientes de las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación al municipio y la puntual y exacta recaudación e inversión de las rentas municipales e instaurar las acciones correspondientes en caso de incumplimiento de las disposiciones legales pertinentes.

Los personeros duran en su cargo tres años. A ellos les corresponde el control disciplinario, de acuerdo a la *Ley 200 de 1995 – Código Disciplinario Único*, sobre los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Municipio y de sus entidades descentralizadas que incurran en faltas disciplinarias.

6. Estados Unidos de América

El territorio que actualmente ocupa este País en el Norte de América fue colonizado originalmente por España, Francia e Inglaterra. No obstante las diversas influencias originadas por su colonización, las instituciones municipales son típicamente las originadas en Inglaterra, puesto que su sistema jurídico es del tipo Common Law (Quintana Roldán, C, 2002, p.579)

Existen municipios (municipalities) , ciudades (cities), pueblos (towns) y villas (villages).

Se denomina ciudad a un área urbana que se diferencia de las demás por su extensión geográfica, población, importancia o estatus legal. En los Estados Unidos, gobierno municipal es la palabra técnica que se usa para describir al gobierno local al nivel de la ciudad, o de un pueblo.¹¹

Una lista parcial de los derechos y responsabilidades comunes que tiene una municipalidad, son los siguientes:

¹¹ Diccionario electrónico: www.wordiq.com/definition/Municipal_government, Pp.1,2
Consultado el 28 de enero del 2012.

1. La capacidad para requerir el pago de impuestos establecidos en los límites de la municipalidad;
2. La capacidad para obtener financiamiento para cumplir con el bienestar de los ciudadanos, siendo responsable del pago de los mismos.
3. La obligación de establecer normas legales.
4. La obligación de apoyar en la defensa civil y otras necesidades especiales.

Los gobiernos municipales usualmente están divididos en diferentes departamentos administrativos, dependiendo del tamaño de la municipalidad. Aunque existen diferencias en la división de responsabilidades, la forma típica de organización es a través de los departamentos de:¹²

Planeación de zonas urbanas

1. Servicios públicos: Construcción, mantenimiento y operación de las propiedades de la municipalidad, incluyendo el sistema de limpieza, mantenimiento de calles, remover la nieve, construcciones, etc.
2. Parques y recreación: Construcción y mantenimiento de parques públicos, áreas comunes, estacionamientos, regulación de publicidad. Este departamento por lo general opera con los recursos propios que se generan por los impuestos y derechos que obtiene.
3. Policía
4. Bomberos
5. Contabilidad y Finanzas: Cobro de impuestos propios de la municipalidad.
6. Legal: Maneja todos los aspectos legales, incluyendo las leyes municipales, verifica que la municipalidad cumpla las disposiciones federales, responde a los alegatos de los ciudadanos acerca de las acciones que ocasionan los actos municipales.
7. Transporte: Si la municipalidad tiene autobuses públicos o servicio de trenes, esta función en ocasiones la puede asumir otro departamento.

Los sistemas de gobierno más utilizados son:

1. El denominado de Gerente (City Manager

¹² Idem, P.3

2.), en el que el Gerente responde exclusivamente ante el Consejo Municipal, se utiliza para ciudades pequeñas de 10,000 habitantes o menos.
3. El sistema Plan Federal, consiste en un Concejo que se integra por miembros que son elegidos directamente por el pueblo, del que surge un Presidente quien dirige las actividades del órgano colegiado.
4. El sistema de Alcalde Fuerte (Strong Mayor Form), ha sido adoptado por las grandes ciudades, en este sistema las atribuciones que se otorgan al Alcalde son superiores a las que puede tener el Concejo, ambos son electos de manera popular, (Quintana Roldán, C., 2002, pp.582-583)

a. Órganos de Control

Del mismo modo que existen diferentes sistemas de gobierno, el control interno se establece mediante diversos órganos. En algunas municipalidades, ciudades y pueblos, se ejerce a través de Auditoría de Cuentas, Oficinas de Auditorías y Departamentos de Auditoría Interna.

1. Auditoría de Cuentas

Este órgano se encuentra en los Estados como por ejemplo Illinois, que en su *Código Municipal 65 ILCS 5/*, en la división 8, establece la Auditoría de Cuentas, representado por el Contralor General del Estado, en la que se menciona que todas las municipalidades y ciudades que pertenezcan al Estado, observarán las disposiciones de esa norma, entre otras, las siguientes:

- Realizar una auditoría anual de la cuenta municipal, a través de contador público externo o perteneciente al departamento de auditoría interna del mismo municipio.¹³
- Proporcionar al Contralor General del Estado un reporte de los resultados de la auditoría, dentro del plazo de 4 meses siguientes al cierre del ejercicio fiscal.¹⁴
- Los resultados de la auditoría serán también puestos a disposición de la inspección pública.¹⁵
- Los gastos de auditoría son a cargo de los Municipios, las autoridades municipales pueden establecer el Impuesto de Auditoría Municipal (Municipal Auditing Tax),

¹³ *Illinois Municipal Code 65 ILCS 5/ Division 8. Audit of Accounts, Sec. 8-8-3*

N. del T. *Código Municipal de Illinois 65 ILCS 5/ Division 8, Auditoría de Contabilidad, Sección 8-8-*

¹⁴ *Idem*, Sec. 8-8-4 *Overdue Reports 3*

¹⁵ *Ibidem*, Sec. 8-8-7 *Public Report*

aplicando un porcentaje a todos los productos que establece el Municipio, manejándose en un Fondo especial exclusivo para el pago de estos gastos.¹⁶



Se establecen en ciudades y municipalidades, las características y deberes del Auditor son por lo general similares como se concluye del análisis de la normatividad establecida al respecto, en las Ciudades de Denver, Oakland, Chesterfield, Tampa, Long Beach y Orange.¹⁷

a). *Funciones:*

- Recibir y conservar, libros, vauchers, documentos y papeles relativos a la contabilidad.
- Verificar que las normas y reglas contables se observan correctamente;
- Auditar los libros contables, fondos y valores de todos los departamentos y agencias de la Ciudad;
- Revisar los controles operativos de contabilidad;
- Evaluar los controles internos de la ciudad;
- Preparar un análisis financiero imparcial acerca del manejo de los recursos;
- Reportar al Concejo de la ciudad en forma periódica los resultados de las auditorias y recomendar o sugerir las modificaciones a los métodos y procedimientos de registro contable, fiscal y estadístico, para su mejora.
- Conservar los papeles de trabajo de las partidas auditadas por él.

b). *Forma de elección del Auditor y duración en el cargo*

El Auditor, se elige por electores calificados de la Ciudad y dura en el puesto cuatro años.

Para ser Auditor, se requiere¹⁸:

¹⁶ *Ibidem*, Sec. 8-8-9 Audit Expenses

¹⁷ Fueron consultadas las siguientes normas y fuentes: Chapter of the City of Long Beach, California, 1980, Revised Edition Effective July, 5, 1921, Article VIII- City Auditor, Section 800-807; City of Tampa Charter of 1975; The Chesterfield County Department of Internal Audit ; City of Denver Charter of 1977, Section 403 list of duties and responsibilities of the City Auditor; Bylaws of the Orange County Audit Oversight Committee, February 3, 1998, Rule 1 –16; County of Orange Audit Oversight Committee Administrative Procedure, May 22, 1996, 0112-003, Procedure 1 and 2.

¹⁸ *Ibidem*

- Haber sido contador público certificado, por lo menos durante un período de cinco años, antes de la elección.
- Tener la licencia vigente para practicar la contaduría en el estado de que se trate.
- Pertenecer a alguna Asociación de Contadores reconocida nacionalmente, utilizar y conocer las Normas de Auditoría Gubernamental (Government Auditing Standards).
- Suscribir el Código de Ética (Code of Ethics) del Instituto de Auditores Internos, que obliga a los auditores a ejercitar con honestidad, objetividad y diligencia sus labores y responsabilidades.

Conclusiones

La necesidad de controlar el ejercicio del gasto público surge en virtud de que toda sociedad debe establecer límites al poder político legítimamente constituido, con el fin de resguardar la vigencia de los derechos fundamentales, este poder debe ser sometido a un control con el objeto de evitar la desviación o el abuso en el ejercicio de las potestades otorgadas.

Así, la fiscalización funciona manteniendo una estrecha vigilancia de las operaciones con el objeto de que la información pertinente sobre erogaciones y otros elementos necesarios, estén a disposición de los responsables, para poder hacer una evaluación oportuna y adoptar las medidas correctivas que convengan a cada organismo y conforme a la normatividad de cada País.

Un aspecto importante es que en los Países estudiados se observa que existe la obligatoriedad de establecer el órgano de control municipal, a excepción de México, en el que puede en algunos casos ser opcional, conforme lo establezca la Ley Orgánica Municipal en cada Estado del País.

Otra diferencia que se encuentra, es el aspecto de la profesionalización de las personas que están a cargo de la contraloría municipal, quedando plasmadas en el texto de la Ley de cada País los requisitos mínimos en cuanto a estudios, experiencia profesional y

pertenencia a asociaciones que permiten la independencia de los encargados de llevar a cabo las actividades que les competen.

Esta situación es importante de analizar, a efecto de permitir reformas en la normatividad de México en materia de control municipal, ya que para ocupar el cargo de síndico municipal, quien es considerado auditor del municipio, o en su caso del departamento de contraloría a su cargo, no existen normas que delimiten la capacidad técnica y profesional que deben de reunir, a excepción de lineamientos internos o criterios de operación que carecen de valor legal.

Bibliografía

Abalos, María Gabriela, *“El Régimen Municipal Argentino, después de la reforma nacional de 1994”*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, No. 8, Enero-Junio 2003, Pp. 40-46

Christhophe, Mauriet, *“Elementos de análisis del sistema político administrativo local en Francia”*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 55, Agosto 1996, Pp. 71-75

Galdeano Acosta, Ma. Dolores, *“XVIII Jornadas de actualización doctrinarias de Tribunales de Cuentas: El Control Público Municipal”*, Honorable Tribunal de Cuentas – San Juan, Argentina, Septiembre 2002, Pp. 1-15

Jiménez Castro, Wilburg, *Administración Pública para el desarrollo integral*, 2ª. Ed., Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1975

Lanz Cardenas, José Trinidad, La contraloría y el Control Interno en México, 2ª. Ed., Edit. FCE, 1993, México

Quintana Roldán, Carlos, Derecho Municipal, 6ª. Ed., Edit. Porrúa, México, 2002.