

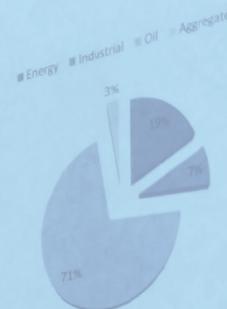
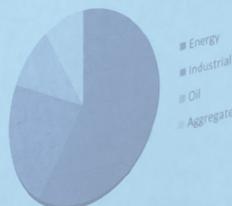
SHCP

SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CREDITO PÚBLICO



BID

Banco Interamericano
de Desarrollo



Curso sobre la Ley de Disciplina Financiera en
Entidades Federativas y Municipios en México

MÓDULO V

CONTRIBUCIONES DE LA LDF AL FORTALECIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

**SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)**

Curso sobre la Ley de Disciplina Financiera en Entidades Federativas y Municipios en México

Gerente del Sector de Conocimiento y Aprendizaje

Federico Basaños (BID)

Gerente de Instituciones para el Desarrollo

Ana María Rodríguez Ortiz (BID)

Jefe del Instituto Interamericano de Desarrollo Económico y Social (INDES)

Juan Cristóbal Bonnefoy (BID)

Jefe de División de Gestión Fiscal

Vicente Fretes Cibils (BID)

Coordinadores del Programa

Alejandro Rasteletti (BID)

José Ernesto Yitani Ríos (BID)

Coordinadores de contenidos

Alejandro Rasteletti (BID)

Ana Haro González (BID)

José Ernesto Yitani Ríos (BID)

Autores de la unidad

Julio Franco Corzo (IEXE)

Leobardo Rodríguez Juárez (IEXE)

Karen Italia Ruiz López (IEXE)

Revisores de la unidad

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)

Corrección de estilo y maquetación

Elizabeth Pérez Camacho (IEXE)

Nallely del Carmen Carrasco Castillo (IEXE)

Copyright©2017 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando crédito al BID. No se permiten obras derivadas.

Note que el enlace URL incluye términos y condicionales adicionales de esta licencia.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

La preparación del presente documento fue financiada por el Fondo de Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales (ICSF), gracias a la aportación del gobierno de la República Popular de China.

Las opiniones expresadas en esta publicación se relacionan exclusivamente con la visión de sus autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de su Gerencia Ejecutiva, ni de los países que lo representan.





CONTENIDO

Objetivo general	5
Objetivos de aprendizaje.....	5
Introducción	6
1. Sistematización y publicación de la información contable según la LDF...8	
1.1 ¿Cuáles son las directrices generales de la ley general de contabilidad gubernamental que aplican a la LDF?	8
1.2 ¿Cuáles son los formatos para la elaboración de cuentas homogéneas derivados de la LDF establecidos por el CONAC?	10
2. Fiscalización del cumplimiento de la LDF	14
2.1 ¿Cuáles son las facultades de la auditoría superior de la federación respecto al cumplimiento de la LDF y a la fiscalización de las garantías que otorgue el gobierno federal?	15
2.2 ¿Cómo procede la fiscalización durante el ejercicio fiscal en curso o de ejercicios anteriores?.....	18
2.3 ¿Qué establece el sistema de sanciones para la reparación del daño patrimonial?.....	21
2.4 ¿Cuáles son las facultades de las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas con respecto a la LDF?.....	23
2.5 ¿Cuál es el papel de la Ldf dentro del sistema nacional anticorrupción?	24
3. Sanciones establecidas en la ley	29
3.1 ¿Qué sanciones considera la Ldf en caso de incumplimiento u omisiones?	29
3.2 ¿A quiénes se aplicarán las sanciones?	29
3.3 ¿Qué tipo de sanciones se aplicarán?	30
Bibliografía.....	35



Nota Aclaratoria:

La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF) fue modificada el 30 de enero de 2018. Al cierre de esta edición, la normatividad operativa (lineamientos, reglamentos, formatos) emitida por el CONAC o la SHCP se encuentra en fase de revisión y análisis para realizar las correspondientes actualizaciones. Por tal motivo, el presente material fue elaborado con base a la normatividad vigente, la cual puede consultarse en:

http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Normatividad

OBJETIVO GENERAL

Identificar la información que deberá ser publicada por las entidades federativas y los municipios de conformidad con lo establecido en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF) y sus Reglamentos, así como el proceso de fiscalización de la LDF y las sanciones derivadas del incumplimiento de las normas establecidas.

OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

- Identificar la información que las entidades federativas y los municipios están obligados a transparentar por mandato de la LDF.
- Reconocer la labor de la Auditoría Superior de la Federación y de las entidades fiscalizadoras estatales en el proceso de fiscalización del cumplimiento de la LDF.
- Identificar las etapas del proceso de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación y de las entidades fiscalizadoras estatales.
- Identificar las disposiciones de otras leyes federales, particularmente de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que afectan a la implementación de la LDF.
- Identificar las sanciones que conlleva el incumplimiento de la LDF.



INTRODUCCIÓN

Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas permiten a los ciudadanos conocer el origen y destino de los recursos públicos que son utilizados para satisfacer las diversas demandas sociales. La rendición de cuentas implica informar, explicar y justificar las acciones de los servidores públicos en el cumplimiento de sus obligaciones y en el manejo de los recursos. Esto promueve un mejor uso de los recursos, lo cual fomenta una mayor disciplina financiera.

Para incrementar la transparencia y la rendición de cuentas, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF) cuenta con dos instrumentos fundamentales. Estos son: el Sistema de Alertas y el Registro Público Único (RPU). Adicionalmente, y de forma simultánea, las entidades federativas, los municipios y sus entes públicos están sujetos a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, para presentar la información financiera que requieran los diversos informes periódicos y la Cuenta Pública. Lo anterior, de acuerdo con la LDF, sin perjuicio de las obligaciones de información establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y el título tercero BIS de la Ley General de Salud, relativos a las transferencias federales etiquetadas. Finalmente, los estados y municipios están sujetos a las directrices establecidas por el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción.

Como podemos observar, el esfuerzo por promover la máxima publicidad de la información financiera de estados y municipios es un trabajo transversal entre los diferentes órdenes de gobierno y los diversos ordenamientos que rigen la gestión de las finanzas públicas en México. En el presente módulo se detallarán los requerimientos establecidos en las mencionadas legislaciones.

En el presente módulo se revisarán los requerimientos establecidos en las mencionadas legislaciones. Es importante mencionar que, por la complejidad y extensión de los temas tratados, el contenido de este apartado pretende ser una referencia

general y de contextualización, dejando de lado la posibilidad de convertirse en un documento exhaustivo, sobre todo en lo referente a los alcances y conformación del Sistema Nacional Anticorrupción y las sanciones relacionadas con el incumplimiento a lo dispuesto en la Ley.



1. SISTEMATIZACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LA INFORMACIÓN CONTABLE SEGÚN LA LDF.

La transparencia es uno de los ingredientes fundamentales para motivar a las entidades federativas y municipios a perseguir la disciplina financiera, por lo que, una de las grandes aportaciones de la LDF es definir qué, cuándo y cómo se debe presentar la información financiera de los entes públicos.

La Ley de Disciplina Financiera se apoya en la Ley de Contabilidad Gubernamental y en sus directrices para garantizar la sistematización y transparencia de las finanzas subnacionales. En ese sentido, cabe preguntarse: **¿Cuáles son las directrices generales de la Ley General de Contabilidad Gubernamental que aplican a la LDF? y ¿Cuáles son los formatos para la elaboración de cuentas homogéneas de la LDF establecidos por el CONAC?**



1.1 ¿CUÁLES SON LAS DIRECTRICES GENERALES DE LA LEY GENERAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL QUE APLICAN A LA LDF?

Como se mencionó en la introducción, además de contribuir al Sistema de Alertas y de cumplir los lineamientos del Registro Público Único, revisados en los módulos 3 y 4 de este curso, las entidades federativas y los municipios deben cumplir las disposiciones incluidas en la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Como instrucción básica, de acuerdo con esta ley:

- La SHCP, las secretarías de finanzas o sus equivalentes, así como las tesorarías de los municipios y sus equivalentes en la Ciudad de México, deben establecer, en su respectiva página de Internet, los enlaces electrónicos que permitan acceder a la información financiera de todos los entes públicos que conforman el correspondiente orden de gobierno, así como a los órganos o instancias de transparencia competentes. Las secretarías de finanzas o sus

equivalentes podrán incluir, previo convenio administrativo, la información financiera de los municipios de la entidad federativa o, de sus demarcaciones territoriales de ser la Ciudad de México¹.

- La información financiera debe difundirse al menos, trimestralmente en sus respectivas páginas electrónicas de internet, dentro de los 30 días naturales siguientes al cierre del periodo que corresponda²; por ejemplo, si el informe trimestral de un ente público cubre el periodo del 1 de enero al 30 de marzo de determinado año, el 30 de abril de ese mismo año ya debe estar publicada esa información en su página de internet. Además, debe permanecer disponible la información correspondiente a los últimos seis ejercicios fiscales en la página de internet³, es decir, en 2018 debe poder consultarse la información financiera del ente público que exista desde 2011.

Esta ley también contempla la existencia de un comité consultivo, que entre otras funciones, evaluará la calidad de la información financiera que sea difundida por los entes públicos en Internet, y en su caso, emitirá recomendaciones⁴. El comité estará integrado por⁵:

- Los miembros de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (referidos en la Ley de Coordinación Fiscal) con excepción del Secretario de Hacienda y Crédito Público.
- Un representante de los municipios por cada grupo de las entidades federativas a que se refiere el artículo 20, fracción III, de la Ley de Coordinación Fiscal; integrantes de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- Un representante de la Auditoría Superior de la Federación.
- Un representante de las entidades estatales de fiscalización.
- El Director General del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.
- Un representante de la Federación Nacional de la Asociación Mexicana de Colegios de Contadores Públicos.
- Un representante del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, y
- Los representantes de otras organizaciones de profesionales expertos en materia contable que sean invitados por el consejo.

1 Artículo 57 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

2 Artículo 51 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

3 Artículo 58 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

4 Artículo 13 Fracción I de la Ley General de Contabilidad Gubernamental

5 Artículo 12 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

En caso de considerarlo necesario, el comité podrá emitir recomendaciones al ente público que corresponda y proponer al CONAC, por conducto del secretario técnico, la emisión o modificación de las normas y los formatos que permitan mejorar y uniformar la presentación de dicha información. Tanto las recomendaciones y propuestas, como las respuestas que reciba sobre las mismas, se difundirán en la página de internet del Consejo, procurando que la información sea accesible y comprensible para el público en general.



1.2 ¿CUÁLES SON LOS FORMATOS PARA LA ELABORACIÓN DE CUENTAS HOMOGÉNEAS DERIVADOS DE LA LDF ESTABLECIDOS POR EL CONAC?

El Título Cuarto de la LDF “Información y Rendición de Cuentas”, establece los criterios que deben observar los entes públicos para la presentación de la información financiera que deriva de la promulgación de la LDF, especificando que los Entes Públicos se sujetarán a la Ley General de Contabilidad Gubernamental para presentar la información financiera en los informes periódicos correspondientes y en su respectiva Cuenta Pública⁶, así como a los formatos establecidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). Lo anterior, añadido a las obligaciones de información establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y el Título Tercero Bis de la Ley General de Salud, relativas a las Transferencias federales etiquetadas.

En este sentido y con base en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, el CONAC aprobó los *Criterios para la elaboración y presentación homogénea de la información financiera y de los formatos a que hace referencia la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios*⁷. Concretamente, los anexos 1 y 2 de estos Criterios incluyen los formatos e instructivos para dar cumplimiento a la LDF; por su parte, el anexo 3 expone la “Guía de Cumplimiento de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios”⁸; mientras que el anexo 4 incluye el instructivo para su llenado.

Estos Criterios permiten la presentación homogénea de la información financiera y son requisitados directamente por los entes públicos. Los formatos a cumplimentar, si bien ya se mencionaron en el módulo 2, se recuerdan a continuación:

1. Estado de Situación Financiera Detallado.
2. Informe Analítico de la Deuda Pública y Otros Pasivos.

⁶ Artículo 58 de la LDF.

⁷ http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/CLDF_01_01_001.pdf consultados el 14 de mayo de 2018.

⁸ La guía servirá tanto a los entes públicos de Entidades Federativas y Municipios, como a las Entidades de Fiscalización Superior de las Entidades Federativas y a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), para verificar el cumplimiento de los señalamientos de la LDF.

3. Informe Analítico de Obligaciones Diferentes de Financiamientos.
4. Balance Presupuestario.
5. Estado Analítico de Ingresos Detallado.
6. Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Detallado.
 - Clasificación por Objeto del Gasto.
 - Clasificación Administrativa.
 - Clasificación Funcional.
 - Clasificación de Servicios Personales por Categoría.
7. Proyecciones y Resultados de Ingresos y Egresos.
 - Proyecciones de Ingresos.
 - Proyecciones de Egresos.
 - Resultados de Ingresos.
 - Resultados de Egresos.
8. Informe sobre Estudios Actuariales.
9. Guía de Cumplimiento de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

En total son nueve formatos publicados el 11 de octubre de 2016 en el Diario Oficial de la Federación. Los formatos del 1 al 6 son relativos a los informes trimestrales y cuenta pública; los formatos 7 y 8 se refieren a los proyectos de ingresos y egresos, los cuales serán presentados de manera anual; mientras que el formato 9 es un condensado para la presentación de la cuenta pública, de igual periodicidad anual. Una explicación sobre llenado de cada formato se presenta en el autoformativo incluido en esta semana del curso y el cual puede consultarse en la plataforma.

Ámbito de aplicación de los formatos del CONAC⁹

Las disposiciones incluidas en los Criterios del CONAC son de observancia obligatoria para los entes públicos¹⁰, tanto de las entidades federativas como de los municipios, incluyendo los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los organismos autónomos de las entidades federativas; los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos de las entidades federativas y los municipios, así como cualquier otro ente sobre el que estos últimos tengan control

⁹ Criterio 2 de los Criterios para la elaboración y presentación homogénea de la información financiera y de los formatos a que hace referencia la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

¹⁰ Artículo 3 y DÉCIMO CUARTO transitorio de la LDF.

respecto a sus decisiones o acciones. En el caso de la Ciudad de México, el Poder Ejecutivo incluye adicionalmente a sus alcaldías.

Es importante tener en cuenta que la información financiera incluida en los formatos del CONAC se considera adicional de la información financiera periódica y cuenta pública anual que se entrega generalmente a la entidad de fiscalización o congreso local. Es decir, los entes públicos deberán seguir llevando un registro histórico detallado de las operaciones realizadas como resultado de su gestión financiera, en los libros diario, mayor, e inventarios y balances. A esto se le añadirán los nuevos formatos establecidos por el CONAC para la LDF.

Proceso de entrega de la información y su publicación

La elaboración de los formatos de la LDF incluidos en los Criterios del CONAC por parte de los entes públicos, tanto de las entidades federativas como de los municipios, se realizará de manera trimestral (con base acumulativa) y anual¹¹. Concretamente se especifican los periodos en que habrá de presentarse esta información en la tabla siguiente.

Los formatos del CONAC son de observancia obligatoria para los entes públicos, tanto de las Entidades Federativas como de los Municipios.

Tabla 1. Periodicidad de presentación de los formatos del CONAC.

Formato	Periodicidad de presentación
Formato 1 Estado de Situación Financiera Detallado	Este estado financiero se presenta a una fecha específica, comparando el trimestre actual contra el cierre del ejercicio anterior, así como de manera anual, en la Cuenta Pública.
Formato 2 Informe Analítico de la Deuda Pública y Otros Pasivos	Este informe se presenta de forma trimestral acumulando cada periodo del ejercicio, con la desagregación de la información financiera del cierre del ejercicio anterior y la ocurrida entre el inicio y el final del periodo que se informa, así como de manera anual, en la Cuenta Pública.
Formato 3 Informe Analítico de Obligaciones Diferentes de Financiamientos	Este informe se presenta de forma trimestral acumulando cada periodo del ejercicio, con la desagregación de la información financiera ocurrida entre el inicio y el final del periodo que se informa, así como de manera anual, en la Cuenta Pública.
Formato 4 Balance Presupuestario	Este informe se presenta de forma trimestral acumulando cada periodo del ejercicio, con la desagregación de la información financiera ocurrida entre el inicio y el final del periodo, así como de manera anual, en la Cuenta Pública.
Formato 5 Estado Analítico de Ingresos Detallado	Este informe se presenta de forma trimestral acumulando cada periodo del ejercicio, con la desagregación de la información financiera ocurrida entre el inicio y el final del periodo que se informa, así como de manera anual, en la Cuenta Pública.

¹¹ Criterio 7 de los Criterios para la elaboración y presentación homogénea de la información financiera y de los formatos a que hace referencia la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

<p align="center">Formato 6 Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Detallado</p>	<p>Este informe se presenta de forma trimestral acumulando cada periodo del ejercicio, con la desagregación de la información financiera ocurrida entre el inicio y el final del periodo, así como de manera anual, en la Cuenta Pública.</p>
<p align="center">Formato 7 Proyecciones y Resultados de Ingresos y Egresos</p>	<p>Este formato se presenta de forma anual de acuerdo a las fechas establecidas en la legislación local para la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos.</p>
<p align="center">Formato 8 Informe sobre Estudios Actuariales</p>	<p>Este formato se presenta de forma anual de acuerdo a las fechas establecidas en la legislación local para la presentación del proyecto de Presupuesto de Egresos.</p>
<p align="center">Guía de Cumplimiento de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios</p>	<p>Esta Guía de Cumplimiento se presenta de forma anual por parte de los Entes Públicos, en conjunto con la Cuenta Pública de la Entidad Federativa o Municipio que corresponda; comprendiendo un ejercicio fiscal completo.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en los Criterios para la elaboración y presentación homogénea de la información financiera y de los formatos a que hace referencia la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

Los formatos para dar cumplimiento a la LDF, del 1 al 8, deberán publicarse en la página oficial de internet del propio ente público, o en su caso, de la entidad federativa o municipio, en los periodos correspondientes, ya sea trimestral o anualmente. Para el caso de los formatos que deban presentarse de forma anual, se incluirán en la Cuenta Pública, y en su caso, en la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos como corresponda, según sea el caso.

Esta información deberá contener las características de un dato abierto, es decir, debe ser accesible, integral, gratuito, no discriminatorio, oportuno, permanente, primario, legible por máquinas, en formatos abiertos y de libre uso¹².

Adicionalmente, la Guía de Cumplimiento de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios deberá publicarse en la página oficial de internet del propio ente público, o en su caso, de la entidad federativa o municipio, según se trate.

Para mayor información sobre el llenado de los formatos CONAC revisar el autoformativo incluido en este módulo.

¹² Artículo 3, fracción VI de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>, consultado el 20 de junio de 2017.



2. FISCALIZACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA LDF

Con el fin de garantizar la transparencia y rendición de cuentas, así como el cumplimiento de lo establecido en la LDF, se establece el proceso de fiscalización; esto acompañado de otras medidas que tienden al mismo fin, tales como la publicación periódica de la información, el registro público de la totalidad de las obligaciones, entre otras.

La fiscalización sobre el cumplimiento de las disposiciones de la LDF corresponderá a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) así como a las Entidades de Fiscalización Superior de las Entidades Federativas, conforme a lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹³.

Para comprender cómo se lleva a cabo la fiscalización, responderemos las siguientes preguntas: **¿Cuáles son las funciones generales de la Auditoría Superior de la Federación?, ¿Cuáles son las facultades de la Auditoría Superior de la Federación respecto al cumplimiento de la LDF y a la fiscalización de las garantías que otorgue el gobierno federal?, ¿Cómo procede la fiscalización durante el ejercicio fiscal en curso o de ejercicios anteriores?, ¿Qué establece el sistema de sanciones para la reparación del daño patrimonial?, ¿Qué unidad administrativa será la encomendada de la investigación y substanciación ante el Tribunal?, ¿Cuáles son las facultades de las Entidades de Fiscalización Superior de las Entidades Federativas con respecto a la LDF?, y por último, ¿Cuál es el papel de la LDF dentro del SNA?**

¹³ Artículo 60 de la LDF.



2.1 ¿CUÁLES SON LAS FACULTADES DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN RESPECTO AL CUMPLIMIENTO DE LA LDF Y A LA FISCALIZACIÓN DE LAS GARANTÍAS QUE OTORGUE EL GOBIERNO FEDERAL?

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) es el órgano técnico de fiscalización de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión¹⁴. Este órgano tiene la facultad de fiscalizar las operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales a través de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público-privadas o cualquier otra figura jurídica y el otorgamiento de garantías sobre empréstitos de Estados y Municipios, entre otras operaciones.

De acuerdo con la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRC), la ASF tiene la potestad de fiscalizar ciertas partidas de las cuentas subnacionales, toda vez que involucren recursos federales. En relación con la LDF, como se verá en el siguiente capítulo, la ASF podrá fiscalizar adicionalmente la deuda pública que cuente con garantía federal y el cumplimiento de las estipulaciones de la LDF.

Adicionalmente, la Auditoría Superior de la Federación deberá fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones previstas en la LDF¹⁵, concretamente:

1. La observancia de las reglas de disciplina financiera que impone la LDF.
2. La contratación de los financiamientos y otras obligaciones de acuerdo a las disposiciones de la LDF y dentro de los límites establecidos por el Sistema de Alertas.
3. El cumplimiento de inscripción y publicación de la totalidad de los financiamientos y otras obligaciones en el RPU.

Asimismo, la Auditoría Superior de la Federación deberá fiscalizar la garantía que otorgue el Gobierno Federal sobre los financiamientos y otras obligaciones contratados por los estados y municipios¹⁶. La garantía otorgada por la Federación se refiere a la Deuda Estatal Garantizada, es decir, al financiamiento de los estados y municipios con garantía del Gobierno Federal, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IV del Título Tercero de la LDF¹⁷.

La fiscalización de estas garantías de la Federación, en conformidad con los términos de la LDF, tiene por objeto concreto verificar¹⁸:

1. Que dichos ámbitos de gobierno formalizaron la contratación de los instrumentos de crédito público y de los financiamientos y otras obligaciones que

14 Fracción I, artículo 4 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

15 Artículo 58 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

16 Artículo 79 Fracc. I de la CPEUM.

17 Artículo 2, fracción VI de la LDF.

18 Artículo 53 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

cuenten con la garantía de la Federación, conforme a las bases generales que establece la LDF, es decir:

- Cumplieron con los principios, criterios y condiciones que justifican asumir, modificar o garantizar compromisos y obligaciones financieras que restrinjan las finanzas públicas e incrementan las responsabilidades para sufragar los pasivos directos e indirectos, explícitos e implícitos al financiamiento y otras obligaciones respectivas;
 - Observaron los límites y modalidades para afectar sus respectivas participaciones, para garantizar o cubrir los financiamientos y otras obligaciones, y
 - Acreditaron la observancia a la disciplina financiera y responsabilidad hacendaria convenida con la Federación, a fin de mantener la garantía respectiva;
2. Que las entidades federativas y los municipios formalizaron la contratación de los instrumentos de crédito público y de los financiamientos y otras obligaciones que cuenten con la garantía de la Federación, conforme a las bases que establezcan las legislaturas de las entidades en la Ley correspondiente, es decir:
- Destinaron y ejercieron los financiamientos y otras obligaciones contratadas a inversiones públicas productivas, a su refinanciamiento o reestructura, y
 - Contrataron los financiamientos y otras obligaciones por los conceptos y hasta por el monto y límite aprobados por las legislaturas de las entidades.

Y de forma más concreta, en la fiscalización de las garantías que otorgue el Gobierno Federal, la Auditoría Superior de la Federación deberá¹⁹:

- Revisar que el mecanismo jurídico empleado como fuente de pago de las obligaciones no genere gastos administrativos superiores a los costos promedio en el mercado.
- Examinar que la contratación de los empréstitos se dé bajo las mejores condiciones de mercado.
- Inspeccionar que el destino de los recursos sea una inversión pública productiva, reestructura o refinanciamiento.
- Verificar y fiscalizar la instrumentación, ejecución y resultados de las estrategias de ajuste convenidas para fortalecer las finanzas públicas de las entidades federativas y los municipios, para la obtención de la garantía del Gobierno Federal.

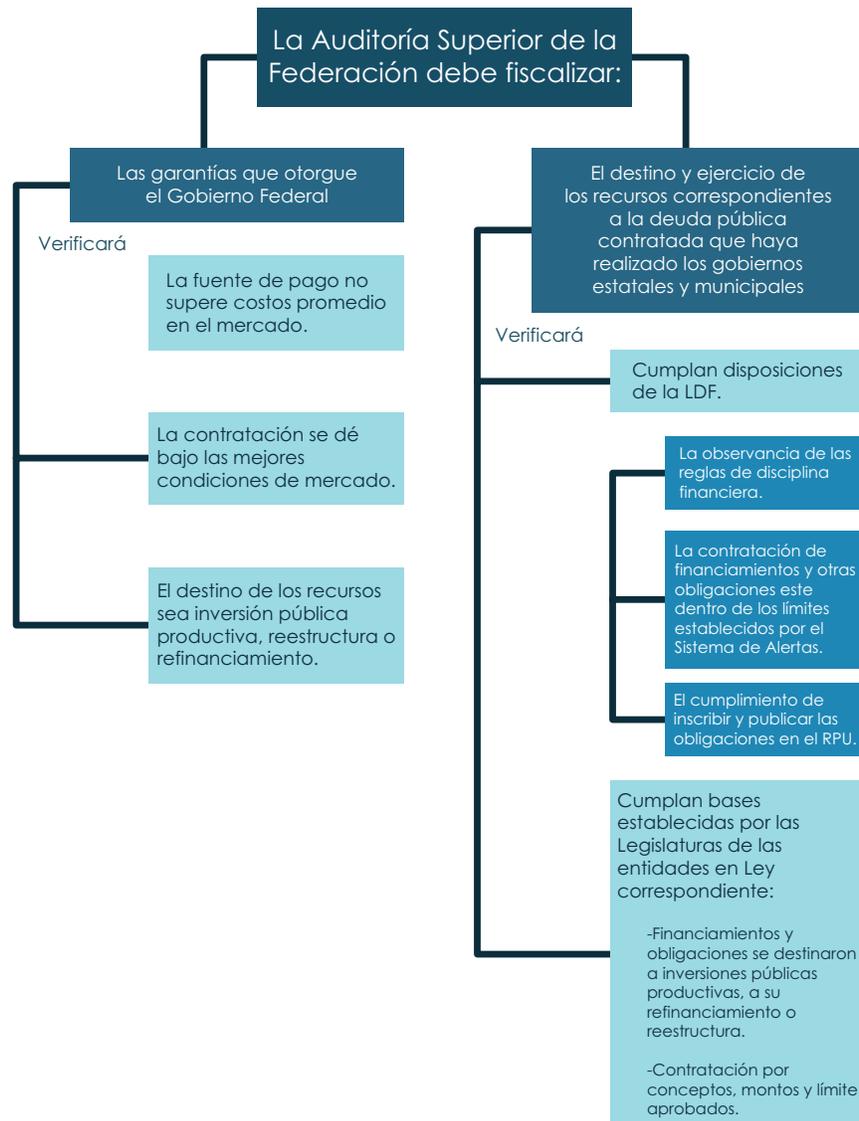
A su vez, entre sus atribuciones están las relacionadas con conocer, investigar y substanciar la comisión de faltas administrativas que detecte en sus funciones de fis-

¹⁹ Artículo 54 y 57 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

calización, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y la Ley General de Responsabilidades Administrativas; así como su evaluación, control y vigilancia por parte de la Cámara de Diputados²⁰.

Finalmente, de acuerdo con el Nuevo Sistema Anticorrupción, la ASF también adquirió la facultad de fiscalizar otras partidas; estas competencias, que trascienden el ámbito de aplicación de la LDF, se verán más adelante.

Figura 1: El proceso de fiscalización y la LDF.



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación(LFRCF).

20 Artículo 1 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.



2.2 ¿CÓMO PROCEDE LA FISCALIZACIÓN DURANTE EL EJERCICIO FISCAL EN CURSO O DE EJERCICIOS ANTERIORES?

En general, la fiscalización de la Cuenta Pública comprende la fiscalización de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas para comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en el marco normativo aplicable, en cuanto a los ingresos y gastos públicos, así como la deuda pública, incluyendo la revisión del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento. Además, debe incluirse la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas federales²¹.

De esta forma, la fiscalización de la Cuenta Pública tiene por objeto: evaluar los resultados de la gestión financiera; verificar el contenido de los objetivos contenidos en los programas; promover las acciones o denuncias correspondientes para la imposición de las sanciones administrativas y penales por las faltas graves que se adviertan derivado de sus auditorías e investigaciones, así como dar vista a las autoridades competentes cuando detecte la comisión de faltas administrativas no graves para que continúen la investigación respectiva y promuevan la imposición de las sanciones que procedan; y las demás que formen parte de la fiscalización de la Cuenta Pública o de la revisión del cumplimiento de los objetivos de los programas federales²².

Proceso de fiscalización general en México.

De acuerdo con las Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización, la labor fiscalizadora es inherente a la gestión pública. La Fiscalización no representa un fin en sí mismo, sino una parte imprescindible de un sistema regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las violaciones de los principios que rigen la gestión gubernamental, de tal modo que puedan adoptarse las medidas preventivas y correctivas procedentes, y determinar o promover las responsabilidades y sanciones que, en su caso correspondan.

Dependiendo del momento en el que se lleve a cabo la labor fiscalizadora, se puede decir que ésta se realiza de manera previa o posterior. En el caso de que el proceso de fiscalización se realice de manera previa o durante la realización de alguna operación financiera o administrativa, se dice que se trata de una fiscalización previa; en el caso contrario, cuando la fiscalización se desarrolla después de la realización de las actividades descritas, se denomina fiscalización posterior.

La fiscalización previa es realizada por los entes internos de auditoría, en el caso del gobierno federal son los órganos internos de control (OIC) adscritos a la Secreta-

²¹ Artículo 2 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

²² Artículo 14 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

ría de la Función Pública, en el caso de las entidades federativas y municipios, de los órganos de funciones similares dependientes de las contralorías estatales. La fiscalización previa tiene como función central la de prevenir cualquier uso inadecuado de los recursos públicos (humanos, financieros, materiales y tecnológicos).

En el caso de la fiscalización posterior, el objetivo central es demandar la responsabilidad que deben asumir los entes auditados, en caso de que se haya efectuado una mala aplicación de los recursos públicos lo cual puede derivar en la indemnización del daño producido. Este tipo de fiscalización también representa una herramienta para reducir o evitar la recurrencia futura de actos que no cumplan con la normativa o regulación aplicable.

Asimismo, en México se distinguen dos tipos de auditoría, externa e interna. La auditoría interna es desarrollada por órganos responsables, como su nombre lo indica, al interior de los entes públicos, y éstos dependen de los titulares de los mismos. En el caso de la auditoría externa, los organismos que la efectúan no pertenecen al ente público.

Proceso de fiscalización ante la presentación de denuncias

Derivado de lo anterior, cuando se presuma el manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales, o de su desvío, cualquier persona podrá presentar denuncias fundadas. Las denuncias podrán presentarse a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara o directamente a la Auditoría Superior de la Federación²³.

En cuanto a los supuestos sobre los presuntos daños o perjuicios a la Hacienda Pública federal o al patrimonio de los entes, éstos podrán referirse a²⁴:

1. Desvío de recursos hacia fines distintos a los autorizados.
2. Irregularidades en la captación o en el manejo y utilización de los recursos públicos.
3. Actos presuntamente irregulares en la contratación y ejecución de obras, contratación y prestación de servicios públicos, adquisición de bienes, y otorgamiento de permisos, licencias y concesiones entre otros.
4. La comisión recurrente de irregularidades en el ejercicio de los recursos públicos.
5. Inconsistencia en la información financiera o programática de cualquier entidad fiscalizada que oculte o pueda originar daños o perjuicios a su patrimonio.

Las denuncias que se presenten deben estar fundadas, es decir, respaldadas con documentos y evidencias que expongan el presunto manejo, aplicación o custodia

²³ Artículo 59 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

²⁴ Artículo 61 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

irregular de recursos públicos o de su desvío²⁵. De esta forma, el escrito de denuncia deberá contar, como mínimo, con los siguientes elementos²⁶:

1. El ejercicio en que se presentan los presuntos hechos irregulares, y
2. Descripción de los presuntos hechos irregulares.

Asimismo, el escrito de denuncia deberá acompañarse de los elementos de prueba, cuando sea posible, que se relacionen directamente con los hechos denunciados²⁷. Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación deberá proteger en todo momento la identidad del denunciante; además de que informará al denunciante la resolución que tome sobre la procedencia de iniciar la revisión solicitada²⁸.

Caso 1: Presentación de una denuncia

Un ciudadano ha detectado cierta irregularidad en el manejo de los recursos públicos en el ente “Y”, por lo que, después de pensarlo y buscar pruebas, ha decidido presentar una denuncia ante la ASF para exponer su inquietud. El escrito de denuncia integra el ejercicio en el que se presenta la irregularidad observada, así como la descripción de los hechos y los involucrados que el denunciante detectó. También incluyó las pruebas que pudo recolectar, confiando en la responsabilidad de la ASF por proteger su identidad. A partir de esta denuncia anónima y ciudadana, la ASF tiene la obligación de iniciar con las revisiones correspondientes inmediatas, sin importar el momento contable en el que se encuentre el ejercicio de los recursos públicos.

Fuente: Elaboración propia

El Titular de la Auditoría Superior de la Federación definirá si podrá revisarse la gestión financiera de las entidades fiscalizadas, ya sea del ejercicio fiscal en curso o de ejercicios fiscales distintos al de la Cuenta Pública en revisión; esto con base en el dictamen técnico jurídico que emitan las áreas competentes²⁹. En caso de que se haga la revisión, las entidades fiscalizadas están obligadas a proporcionar la información que la ASF requiera³⁰.

De la revisión efectuada, la ASF rendirá un informe a la Cámara de Diputados del Congreso, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a la conclusión de la auditoría. Asimismo, promoverá las acciones que correspondan para la asignación de las responsabilidades

²⁵ El escrito de denuncia deberá acompañarse de los elementos de prueba, cuando sea posible, que se relacionen directamente con los hechos denunciados, de conformidad con el artículo 60 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

²⁶ Artículo 60 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

²⁷ Artículo 60 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

²⁸ Artículo 62 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

²⁹ Artículo 62 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

³⁰ Artículo 63 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

administrativas, penales y políticas que sean aplicables en las legislaciones que atañan³¹.

Asimismo, cada seis meses la ASF reportará en sus informes³², el estado que guarden las observaciones, detallando las acciones relativas a dichas auditorías, así como la relación que contenga la totalidad de denuncias recibidas³³.



2.3 ¿QUÉ ESTABLECE EL SISTEMA DE SANCIONES PARA LA REPARACIÓN DEL DAÑO PATRIMONIAL?

La fiscalización por parte de la ASF puede dar lugar a la detección de irregularidades que permitan presumir la existencia de responsabilidades a cargo de servidores públicos o particulares. En esos casos, la Auditoría Superior de la Federación procederá a³⁴:

1. Promover ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la imposición de sanciones a los servidores públicos por las faltas administrativas graves que detecte durante sus auditorías e investigaciones, en que incurran los servidores públicos, así como sanciones a los particulares vinculados con dichas faltas.
2. Esta promoción tiene por objeto resarcir el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos. Las sanciones serán independientes de las que impute el Tribunal o aquellas que impongan las autoridades competentes.
3. Dar vista a los órganos internos de control competentes cuando detecte posibles responsabilidades administrativas distintas a las mencionadas anteriormente. En caso de que la ASF determine la existencia de daños o perjuicios, o ambos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos, que deriven de faltas administrativas no graves, procederá de acuerdo con el artículo 50 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
4. En este artículo³⁵ se expone que los entes públicos o los particulares que hayan recibido recursos públicos de manera inadecuada sin tener derecho a los mismos, deberán reintegrar los mismos a la Hacienda Pública o al patrimonio del Ente público afectado en un plazo no mayor a 90 días, contados a partir de la notificación correspondiente de la ASF o de la Autoridad resolutora. En caso de que no se realice el reintegro, estos serán considerados créditos fiscales, por lo

31 Artículo 65 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

32 Establecidos en el art. 38 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

33 Artículo 64 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

34 Artículo 67 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

35 Artículo 50 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

que el Servicio de Administración Tributaria y sus homólogos de las entidades federativas deberán ejecutar el cobro de los mismos en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

5. La Autoridad resolutora podrá abstenerse de imponer la sanción que corresponda, cuando el daño o perjuicio a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos no exceda de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización y el daño haya sido resarcido o recuperado.³⁶
6. Presentar las denuncias y querellas penales, que correspondan ante la Fiscalía Especializada, por los probables delitos que se detecten derivado de sus auditorías.
7. Coadyuvar con la Fiscalía Especializada en los procesos penales correspondientes, tanto en la etapa de investigación, como en la judicial. La Auditoría Superior de la Federación podrá impugnar ante la autoridad competente las omisiones de la Fiscalía Especializada en la investigación de los delitos, así como las resoluciones que emita en materia de declinación de competencia, reserva, no ejercicio o desistimiento de la acción penal, o suspensión del procedimiento.
8. Presentar las denuncias de juicio político ante la Cámara de Diputados. Las denuncias penales de hechos presuntamente ilícitos y las denuncias de juicio político deberán presentarse por parte de la Auditoría Superior de la Federación cuando se cuente con los elementos que establezcan las leyes en dichas materias. Las resoluciones del Tribunal podrán ser recurridas por la Auditoría Superior de la Federación, cuando lo considere pertinente.

Caso 2: ¿Cómo se gestionan las sanciones ante daño patrimonial?

Después de realizar una revisión al ente público “Y”, derivada de una denuncia presentada, la ASF observó diversas irregularidades.

Se detectó que el funcionario “López” realizó un daño patrimonial cuantificado en un millón de pesos, por lo que la ASF promoverá ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la imposición de las sanciones correspondientes, tanto al funcionario denunciado, como a los tres funcionarios que pudieran estar involucrados en la comisión de la irregularidad, que permitan resarcir el daño realizado.

En este caso no será necesario presentar querellas penales, pero sí habrá medidas de apremio de carácter administrativo.

Fuente: Elaboración propia

³⁶ Artículo 50 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.



2.4 ¿CUÁLES SON LAS FACULTADES DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CON RESPECTO A LA LDF?

La CPEUM establece que la función de fiscalización en materia de fondos, recursos locales y deuda pública en las entidades federativas y municipios recaerá en las Entidades de Fiscalización Superior de las Entidades Federativas. Además, dichas entidades tienen la responsabilidad de coadyuvar en el proceso de rendición de cuentas de las finanzas públicas, así como en la vigilancia de que los recursos sean utilizados correctamente. Es decir, fiscalizarán la gestión financiera del estado y sus municipios, investigando los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en la gestión financiera del estado y estableciendo directamente a los responsables de dichos actos.

Es importante recordar que para poder hacer registros de obligaciones y financiamientos en el RPU, se requiere que la entidad fiscalizadora local emita opinión sobre el cumplimiento, por parte de la entidad federativa, en la publicación de la información financiera requerida en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y el CONAC. Para mayor información, revisar el módulo IV de este curso.

Para efectos de fiscalizar el gasto federalizado en entidades federativas y municipios, la ASF actualizó convenios de colaboración y coordinación con todas las entidades federativas. En dichos documentos se establecieron las obligaciones de cada una de los entes participantes y de manera anexa, se incluyeron los “Lineamientos Técnicos para la Fiscalización Coordinada de las Participaciones Federales” cuyo objeto es homologar y hacer eficiente y eficaz la fiscalización de las participaciones que ejerzan las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México. Dichos lineamientos deberán contener como mínimo los siguientes elementos:

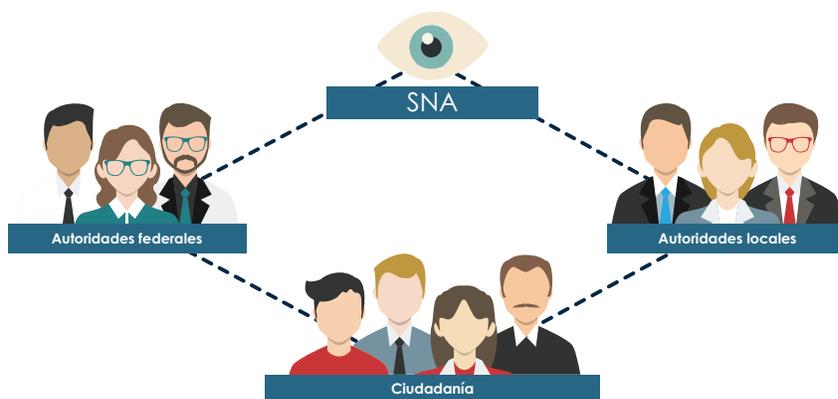
- Los criterios normativos y metodológicos para las auditorías, así como indicadores que permitan evaluar el desempeño de las autoridades fiscalizadoras locales con las que se hayan implementado los mecanismos de coordinación, exclusivamente respecto al cumplimiento de los mismos;
- Los procedimientos y métodos necesarios para la revisión y fiscalización de las participaciones federales;
- La cobertura por entidad federativa de las auditorías realizadas dentro de los programas, y
- En su caso, las acciones de capacitación a desarrollar



2.5 ¿CUÁL ES EL PAPEL DE LA LDF DENTRO DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN?

En mayo de 2015 se realizó una reforma constitucional al artículo 113, con la cual se creó la figura del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), como un organismo supra institucional que funge como una instancia de coordinación entre distintas autoridades federales y locales, encargadas de la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como de la fiscalización y control de recursos públicos en el cual participa la ciudadanía a través de un comité. Sus funciones principales son:

Figura 2. Actores Relevantes en el SNA



Fuente: SFP. Manual sobre el SNA para Servidoras y Servidores Públicos Federales.

El Comité Coordinador del SNA, de conformidad con el artículo 113, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) está integrado de la siguiente manera (SFP, 2016):

Titulares de:

- Auditoría Superior de la Federación, Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; Secretaría de la Función Pública; Tribunal Federal de Justicia Administrativa e Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Representantes de:

- Consejo de la Judicatura Federal y del Comité de Participación Ciudadana (Presidente).
- El Comité de Participación Ciudadana (5 ciudadanos/as).
- El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización.

- Auditoría Superior de la Federación, Secretaría de la Función Pública, Entidades de fiscalización superior locales, secretarías locales encargadas del control interno.
- Los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes.

Papel de la LDF en el SNA.

La LDF no se desprende directamente del paquete normativo que sustenta la implementación del SNA; no obstante, representa un elemento fundamental en el proceso de control de la gestión pública y está encaminada hacia un objetivo común, que es un mejor uso de los recursos públicos. Lo anterior, en razón de la necesidad de implementar mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización que permitan garantizar que el uso del endeudamiento público en los gobiernos subnacionales de México sirva como herramienta de fomento de desarrollo y no como un factor de excesos que impacte de manera negativa en la confianza de los ciudadanos.

La LDF representa cinco grandes beneficios para la consolidación del SNA en nuestro país³⁷:

- Establecimiento de un marco integral en donde se vincula a las finanzas públicas con la contabilidad gubernamental, la fiscalización y medidas concretas de transparencia y seguimiento.
- Integración de una perspectiva de riesgos en la determinación de la sostenibilidad de la situación financiera de las entidades federativas utilizando un sistema de alertas tempranas. Contando con indicadores oportunos y transparentes que permitan definir la viabilidad para asumir compromisos financieros nuevos o adicionales (Sistema de Alertas).
- Disposiciones específicas respecto del principio de anualidad que regirá la utilización de fondos federales etiquetados transferidos a estados y municipios; el hecho de tener la obligación de devolver a la Tesorería de la Federación los montos no devengados, así como sus rendimientos financieros generados, será un importante incentivo para realizar una mejor planeación.
- Establecimiento de un esquema de contrapesos institucionales en donde participan los poderes legislativos locales, como la disposición de que dos terceras partes de sus miembros presentes autoricen montos máximos para la contratación de obligaciones financieras.
- Incorporación de una definición amplia de pasivos que incluye el financiamiento a través de figuras como las Asociaciones Público-Privadas (APP), que anteriormente no eran consideradas para la determinación del monto total de compromisos de una entidad federativa.

37 Mensaje del CPC. Juan Manuel Portal, Auditor Superior de la Federación en el Foro Perspectivas de la Deuda Pública Subnacional 11 mayo de 2017. https://www.asf.gob.mx/uploads/74_Mensajes_del_Titular/Foro_de_Deuda_Subnacional_11-05-17.pdf

Otros alcances de la ASF a partir del SNA

Con la creación del SNA se fortalecen las atribuciones de la ASF en los procesos de prevención, investigación y sanción de presuntos actos de corrupción, incluidos los referentes a la inobservancia del marco normativo para la contratación de obligaciones financieras por parte de entidades federativas y municipios. De acuerdo con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación se observan los siguientes elementos a destacar:

1. La ASF cuenta con la facultad de realizar auditorías en tiempo real, es decir, que durante el ejercicio fiscal en curso, derivado de denuncias para investigar y sancionar de manera oportuna posibles actos irregulares. También podrá hacer auditorías sobre posibles actos irregulares que se hayan cometido en ejercicios anteriores. Lo anterior, derivado de que en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas se eliminaron los principios de anualidad y posteridad³⁸.
2. La ASF podrá fiscalizar los recursos transferidos a los estados bajo la figura de “participaciones federales”. Es decir, ahora podrá fiscalizarse la totalidad de las transferencias federales a entidades federativas y municipios. Recordemos que anteriormente la ASF podía fiscalizar de forma directa las aportaciones federales, ya que éstas no perdían su carácter federal, pero para poder fiscalizar las participaciones debía firmar convenios de coordinación, ya que éstas son consideradas como recursos propios de las entidades federativas y municipios. Con la nueva legislación la ASF podrá fiscalizar las participaciones de forma directa; para que esto sea posible se firmará un convenio marco para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Fiscalización, en el que coadyuvarán las Entidades Superiores de Fiscalización Local y la ASF³⁹.
3. Se dotó de plena autonomía al Tribunal Federal de Justicia Administrativa⁴⁰.
4. Se amplió el plazo de prescripción de actos irregulares en la administración pública a 7 años para faltas administrativas graves. Lo que garantiza el seguimiento de alguna irregularidad, aun cuando el periodo de gobierno correspondiente haya concluido⁴¹.
5. Los servidores públicos deberán presentar de manera obligatoria y bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial, de intereses y de impuestos (3 de 3)⁴².
6. El Senado de la República deberá ratificar el nombramiento del Secretario de la Función Pública, lo que permitirá contar con perfiles que generen respaldo social y político para ejercer adecuadamente sus funciones

38 Art. 17 Fracc. XXI de la LFRCF.

39 Título Tercero de la LFRCF.

40 Art. 1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa.

41 Capítulo V de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

42 Capítulo III de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Es importante mencionar que en atención a lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la ASF incluirá en la plataforma nacional digital la información relativa a los servidores públicos y particulares sancionados por resolución definitiva firme, por la comisión de faltas administrativas graves o actos vinculados a éstas sobre daño patrimonial.⁴³

Como parte de la reforma constitucional que dio origen al SNA, en el artículo 116 Fracción II Párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se establece que “Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público”.

De acuerdo con lo anterior y de conformidad con las correspondientes leyes secundarias, las entidades federativas deben homologar sus leyes de fiscalización local a los preceptos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, con el objeto de contar con facultades para realizar los procesos de fiscalización superior en sus demarcaciones, siempre y cuando se encuentre involucrado el ejercicio de recursos estatales y municipales. Por ejemplo, en el caso del cumplimiento de LDF, las entidades de fiscalización superior estatales deben observar todo el procedimiento de otorgamiento de garantías de deuda por parte de las entidades federativas y los municipios, cuando las fuentes de pago sean, recursos propios de recaudación local.

43 Artículo 74 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Figura 3. Ejemplo de Ley Estatal homologada a las disposiciones federales en materia de anticorrupción.

Título Segundo del Sistema Estatal Anticorrupción

Capítulo I: Del objeto del Sistema Estatal Anticorrupción

Artículo 6.

El Sistema Estatal tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre los entes públicos señalados en la presente Ley, en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar en el Estado de Puebla, la policía estatal en la materia.

Las políticas públicas establecidas por el Comité Coordinados del Sistema Nacional Anticorrupción y el Comité Coordinados del Sistema por todos los entes públicos a los que se hace referencia en la presente Ley.

La Secretaría Ejecutiva dará seguimiento en el Estado, a la implementación de dichas políticas.

Artículo 7

El Sistema Estatal se integra por:

1. El Comité Coordinador Estatal, y
2. El Comité Estatal de Participación Ciudadana.

Fuente: Elaboración propia

3. SANCIONES ESTABLECIDAS EN LA LEY

Un sistema de disciplina financiera conlleva sanciones en caso de incumplimiento u omisión a los lineamientos establecidos para preservar el orden y la transparencia. Para orientarnos al respecto, vamos a responder las siguientes preguntas: **¿Qué situaciones implicarán la aplicación de sanciones?, ¿A quiénes se aplicarán las sanciones?,** y por último, **¿Qué tipo de sanciones se aplicarán?**



3.1 ¿QUÉ SANCIONES CONSIDERA LA LDF EN CASO DE INCUMPLIMIENTO U OMISIONES?

Los actos u omisiones que signifiquen el incumplimiento a los preceptos establecidos en la LDF y demás disposiciones aplicables en la materia, tales como reglamentos y leyes transversales, serán sancionados. Las sanciones pueden ir desde amonestaciones e inhabilitaciones administrativas, la reparación del daño e incluso prisión.

Las sanciones se harán conforme a lo previsto en la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y demás disposiciones aplicables, en términos del Título Cuarto de la CPEUM, vinculado a las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado⁴⁴.



3.2 ¿A QUIÉNES SE APLICARÁN LAS SANCIONES?

Con base en el artículo 62 de la LDF, serán los servidores públicos y las personas físicas o morales que causen daños o perjuicios, estimables en dinero, a la hacienda de las entidades federativas o de los municipios; a ello se incluyen también los beneficios obtenidos indebidamente por actos u omisiones que les sean imputables,

44 Artículo 61 de la LDF.

o por incumplimiento de obligaciones derivadas de la LDF. En consecuencia, serán responsables del pago de la indemnización correspondiente, en los términos de las disposiciones generales aplicables.

Las sanciones e indemnizaciones que se determinen por el incumplimiento u omisión de las disposiciones de la LDF tendrán el carácter de créditos fiscales y se fijarán en cantidad líquida. Lo anterior será independiente de las responsabilidades de carácter político, penal, administrativo o civil que pudieran determinarse.

En primer término, las responsabilidades se fincarán a quienes directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron. Subsidiariamente, se responsabilizará a los que, por la naturaleza de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

Además, serán responsables solidarios con los servidores públicos respectivos, las personas físicas o morales privadas en los casos en que hayan participado y originen una responsabilidad. De esta forma, la responsabilidad solidaria hace referencia a la obligación compartida, no sólo con funcionarios públicos, respecto a los agravios que se hayan detectado.



3.3 ¿QUÉ TIPO DE SANCIONES SE APLICARÁN?

Las sanciones e indemnizaciones que se determinen por el incumplimiento a las disposiciones de la LDF tendrán el carácter de créditos fiscales y se fijarán en cantidad líquida, sujetándose al procedimiento de ejecución que establece la legislación aplicable⁴⁵.

Además, los funcionarios de las entidades y los municipios deberán informar a la autoridad competente cuando las infracciones a esta Ley impliquen la comisión de una conducta sancionada bajo los términos de la legislación penal⁴⁶.

Debe recalcar que las sanciones e indemnizaciones a las que hacemos referencia se impondrán y exigirán con independencia de las responsabilidades de carácter político, penal, administrativo o civil que, en su caso, lleguen a determinarse por las autoridades competentes⁴⁷. Es decir, además de la indemnización correspondiente, si las acciones indebidas implican un proceso penal, éste también se realizará.

Las autoridades competentes que investigan y sancionan posibles faltas administrativas son:

45 Artículo 63 de la LDF.

46 Artículo 64 de la LDF.

47 Artículo 65 de la LDF.

- La Secretaría de la Función Pública y sus homólogas en las entidades federativas.
- Los Órganos Internos de Control.
- La Auditoría Superior de la Federación y las Entidades de Fiscalización Superior de las entidades Federativas.
- Unidades de Responsabilidades de las Empresas productivas del Estado.

En el mismo sentido, las autoridades que sancionan las faltas administrativas son:

- La Secretaría de la Función Pública y sus homólogas en las entidades federativas o los Órganos Internos de Control o unidades de responsabilidades administrativas, tratándose de faltas no graves.
- El Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas, tratándose de faltas administrativas graves y actos de particulares vinculados/as con faltas administrativas graves.

Las faltas administrativas **no graves** son actos u omisiones con los que se incumplan o transgredan las obligaciones previstas en los artículos 49 y 50 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas siguientes:

- Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto;
- Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir faltas administrativas;
- Atender las instrucciones de sus superiores, que sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público;
- Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses;
- Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo tenga bajo su responsabilidad e impedir su uso indebido;
 - Supervisar que las y los servidores públicos sujetos a su dirección cumplan con las obligaciones que los rigen;
- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones;
- Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte;
- Cerciorarse antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública o para la enajenación de todo tipo de bienes que no se actualice un conflicto de interés, y

- Evitar causar daños y perjuicios a la Hacienda Pública o al patrimonio de un ente público, de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas graves.

En el caso de la comisión de faltas administrativas **no graves**, la Secretaría de la Función Pública o los Órganos Internos de Control impondrán una o más de las sanciones siguientes:

- Amonestación pública o privada;
- Suspensión de uno a treinta días naturales del empleo, cargo o comisión;
- Destitución de su empleo, cargo o comisión, e
- Inhabilitación temporal de tres meses a un año para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

A su vez, las faltas administrativas **graves** en que puede incurrir una servidora o servidor público están previstas en los artículos 52 a 64 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y son:

- Cohecho
- Peculado
- Desvío de Recursos Públicos
- Utilización indebida de información
- Abuso de funciones
- Actuación bajo conflicto de interés
- Contratación indebida
- Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés
- Tráfico de influencias
- Encubrimiento
- Desacato
- Obstrucción de la justicia

A las y los servidores públicos que incurran en faltas administrativas **graves**, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa podrá imponer una o más de las sanciones siguientes:

- Suspensión de treinta a noventa días naturales del empleo, cargo o comisión;
- Destitución del empleo, cargo o comisión;

- Sanción económica, e
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, de uno a veinte años, dependiendo de la afectación de la falta administrativa; y de tres meses a un año en caso de no causar daños y perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno.

Los plazos de prescripción de las faltas administrativas se clasifican de la siguiente manera:

- **Faltas administrativas no graves.** Las facultades de la autoridad para imponer sanción prescriben en tres años, contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones o a partir del momento en que hubieren cesado.
- **Faltas administrativas graves.** Las facultades de la autoridad para imponer sanción prescriben en siete años, contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones o a partir del momento en que hubieren cesado.

Existe la posibilidad de que las faltas administrativas cometidas por los servidores públicos sean considerados delitos por hechos de corrupción, de acuerdo a lo dispuesto en el Código Penal Federal en su libro Segundo, los cuales son los siguientes:

- Ejercicio ilícito de servicio público;
- Abuso de autoridad;
- Coalición de servidores/as públicos/as;
- Uso ilícito de atribuciones y facultades;
- Concusión;
- Intimidación;
- Ejercicio abusivo de funciones;
- Tráfico de Influencia;
- Cohecho;
- Cohecho a servidores/as públicos/as extranjeros/as;
- Peculado, y
- Enriquecimiento Ilícito.

De acuerdo con el 10 bis de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la autoridad que investiga estos delitos de carácter penal es la Procuraduría General de la República, a través de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción; y la autoridad que sanciona en un proceso



penal es el Tribunal de Enjuiciamiento, de acuerdo con el artículo 133 del Código Nacional del Procedimientos Penales.

Las penas que se pueden imponer por la comisión de estos delitos son:

- Prisión;
- Sanción Pecuniaria (Multa);
- Decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito;
- Destitución e Inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación por un plazo de uno a veinte años, dependiendo de la existencia, monto del daño y del beneficio obtenido.

BIBLIOGRAFÍA

DOF. (24/02/2017). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf

DOF. (11/10/2016). Criterios para la elaboración y presentación homogénea de la información financiera y de los formatos a que hace referencia la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Disponible en: http://www.conac.gob.mx/en/CONAC/Criterios_LDF

Ley General de Contabilidad Gubernamental. (2008). Disponible en: http://www.amerieiaf.mx/sites/default/files/Contabilidad_gubernamental.pdf

Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. (2016). Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM_270416.pdf

IMCO. (2010). ¿Quién vigila el gasto público? En IMCO, La caja negra del gasto público. México, D.F.

IMCO Staff. (2016). Las siete leyes del Sistema Nacional Anticorrupción. Disponible en: http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/las-siete-leyes-del-sistema-nacional-anticorrupcion/

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. (2016). Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>

Ley General de Responsabilidades Administrativas. (2016). Disponible en: https://www.colmex.mx/assets/pdfs/13-LGRA_60.pdf?1493134145

Manjarrez, J. (2001). La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001. México: UNAM.