

¿Cómo aplica la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas a quienes manejan Fondos Federales a nivel local?

88

Luis Edmundo Sandoval Galindo

La aplicación de fondos federales por parte de los gobiernos estatales y municipales, son prácticas comunes dentro de un estado federal, en virtud de la aplicación de las leyes, convenios o acuerdos celebrados con la Federación. Esta modalidad implica que en algunos casos se consideren ingresos propios de los entes a que fueron transferidos, o bien, que no pierdan su naturaleza de fondos federales. Y es sobre estas particulares definiciones que el artículo aborda, como una cuestión de interpretación, definir o determinar si las sanciones que deberían ser aplicadas por el indebido ejercicio de la función pública en que se pudiese incurrir, corresponden al ámbito local o al federal (Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos), pues en principio, la función que se desarrolla corresponde al ámbito local, pero ésta se encuentra inmersa también dentro de la jurisdicción de las normas federales que en su caso pudieran ser aplicables.

89


JOSÉ MANUEL SAIZ PINEDA

Secretario de Administración y Finanzas del Estado de Tabasco y Coordinador del Comité de Vigilancia de Aportaciones y Otros Recursos Descentralizados de la CFFF

La celebración de convenios de colaboración administrativa entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales o municipales, así como la aplicación de fondos federales por parte de dichos gobiernos, son prácticas comunes dentro de un estado federal, de tal forma que dentro de su aplicación o desarrollo se presenta la competencia de los servidores públicos de los estados de manejar o aplicar recursos que originariamente corresponden a la Federación, pero que en virtud de la aplicación de las leyes, convenios o acuerdos celebrados con el Gobierno Federal se aprovechan en el ámbito que corresponda a cada uno de los estados o municipios que los hubiesen celebrado. Esta modalidad implicará que en algunos casos se consideren ingresos propios de los entes a que fueron transferidos, o bien, que no

pierdan su naturaleza de fondos federales.

La aplicación de los referidos fondos podrá verse acotada por las disposiciones contenidas en las leyes federales que les sean aplicables, y en su caso, por los acuerdos tomados o las reglas establecidas en los convenios que al efecto se hubiesen celebrado, siendo una consecuencia de esto el hecho que las leyes o disposiciones locales (del estado en cuestión) pudieran verse limitadas tanto para la disposición y destino de los fondos correspondientes, como para determinar en su caso las responsabilidades administrativas en que pudiesen incurrir los servidores públicos encargados de ello.

En este orden de ideas, es una cuestión de interpretación definir o determinar si las sanciones que deberían ser aplicadas por el indebido ejercicio de

la función pública en que se pudiese incurrir corresponden al ámbito local o al federal (Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos), pues en principio, la función que se desarrolla corresponde al ámbito local, pero ésta se encuentra inmersa también dentro de la jurisdicción de las normas federales que en su caso pudieran ser aplicables.

Independientemente del hecho manifiesto respecto de que sí debe existir una sanción por el indebido ejercicio de la función pública, trátase de servidores públicos federales o locales, tal vez el eje central que debiera manejarse para dilucidar la cuestión lo podamos encontrar dentro de los tres puntos fundamentales siguientes:

1. La determinación de la naturaleza jurídica de la relación que como servidor público estatal o municipal existe entre éste y los diferentes órdenes de gobierno involucrados en el manejo de recursos federales;
2. Determinación de las obligaciones en el manejo de fondos federales, y la responsabilidad en que se pudiera incurrir por el probable manejo indebido de fondos que sin perder su carácter federal se aplican en el estado por disposición de ley o por la celebración de convenios, y cuáles serían las sanciones que deberían imponerse al servidor público estatal o municipal que hubiese incurrido en responsabilidad;
3. Determinación de quién o quiénes podrán investigar las probables conductas irregulares en que los servidores públicos esta-

tales o municipales incurran, y quién o quiénes podrán iniciar un procedimiento administrativo de responsabilidades al servidor público estatal o municipal que presuntamente hubiese incurrido en responsabilidad en materia de fondos federales, y por consiguiente, imponer la sanción que corresponda.

1.- NATURALEZA JURÍDICA DE LA RELACIÓN LABORAL

La naturaleza o definición de servidor público federal, estatal o municipal, y por consecuencia su naturaleza jurídica se encuentra prevista en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), por lo que determinar esta situación se limita a la referencia que en tal artículo se señala:

“108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”.

Para efectos del ámbito local, debe señalarse que esta definición se corresponde por mandato constitucional con la que debe existir en materia estatal o municipal, pues al efecto, en el

“El hecho de ser servidores públicos estatales no es una excluyente de responsabilidad para quien, en el desempeño de sus funciones, incurriere en irregularidades en el manejo de fondos públicos federales”

último párrafo del artículo señalado se prevé: “Las constituciones de los estados de la república **precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios**”.

De esta manera, la naturaleza jurídica y por ende el vínculo que determina la jurisdicción a que se verán sometidos los servidores públicos de los diferentes órdenes de gobierno, se encuentra determinada por mandato constitucional con base en la naturaleza de la relación que pudiera existir en el desempeño de los diferentes empleos, cargos o comisiones, que en dichos órdenes de gobierno se encuentran vigentes. Luego entonces, puede afirmarse que quienes cumplan con cualquier empleo, cargo, o comisión,

serán servidores públicos del orden de gobierno en que se desempeñen; esto, sin importar la naturaleza de los fondos que en dicho ejercicio debiere aplicar.

Lo anteriormente manifestado se infiere sin lugar a dudas del texto constitucional, pues en él se hace la previsión directa de quiénes además de todos aquéllos de elección popular deben ser considerados como servidores públicos, siendo éstos todos aquellos que desempeñen un empleo, cargo o comisión, tanto dentro del Congreso de la Unión, como de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y también, en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que la propia constitución les otorga autonomía, quedando de esta manera precisado el concepto correspondiente sólo para el ámbi-

to federal, pero dejando a los estados la definición que les será propia, aun cuando deberá ajustarse a los términos que en dicho texto se expresan.

Como una consecuencia directa de las previsiones constitucionales anteriores, debe señalarse que sin que sea relevante el hecho de manejar fondos federales para considerarlos como servidores públicos federales, será precisamente en la legislación local en la que se establecerá la condición de servidores públicos de quienes desempeñen cualquier empleo, cargo o comisión dentro de los estados o municipios de la República, la cual, se sujeta invariablemente a los términos previstos en dichas disposiciones, pero se verá sometida dentro del imperio o jurisdicción de las leyes locales, a los principios que se establecen dentro del articulado del Título Cuarto de la propia CPEUM.

Con base en los anteriores razonamientos, debe señalarse que el hecho de manejar fondos federales no convierte a los particulares en servidores públicos federales, sino que será precisamente el hecho de desempeñar un empleo cargo o comisión dentro de la administración pública estatal o municipal, lo que determinará el status de servidor público, y que se será servidor público dependiente del orden de gobierno en el que desempeñe dicha función.

2. OBLIGACIONES, RESPONSABILIDAD Y SANSIONES

Ahora bien, el hecho de ser servidores públicos estatales no es una

excluyente de responsabilidad para quien en el desempeño de sus funciones incurra en irregularidades en el manejo de fondos públicos federales. No obstante, debe señalarse que no existirá responsabilidad si no existe una obligación, entonces, ¿cuáles son las obligaciones en el manejo de fondos federales?

Es evidente que la actuación de los servidores públicos estatales o municipales en el manejo de fondos públicos se encuentra regulada en primer orden por la legislación estatal, pero al tratarse del manejo de fondos públicos federales que no pierden su naturaleza federal, es evidente también que la actuación que en ello se despliega se encuentra igualmente regida por normas o disposiciones normativas del orden federal. Esta afirmación no representa un contrasentido respecto del status de servidor público local, pues es requisito de ley el hecho que al darse la transferencia hacia los gobiernos locales de fondos federales que no pierden este carácter, éstos asumen la obligación de realizar su manejo conforme las disposiciones federales que son aplicables y conforme los convenios que para ello se celebren, y en consecuencia, los servidores públicos se encuentran regidos para dicho manejo, por las disposiciones federales o los acuerdos que hayan sido emitidos.

Entre otras obligaciones que los gobiernos locales y por ende los servidores públicos tienen respecto del ejercicio del gasto transferido, se encuentran aquellas que se establecen en el artículo 83 de la Ley Federal de



ALEJANDRO TELLO CRISTERNA

Secretario de Finanzas del Estado de Zacatecas e integrante del Comité de Vigilancia de Aportaciones y Otros Recursos Descentralizados de la CPFF

Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria:

“Artículo 83.- Los recursos que transfieren las dependencias o entidades a través de los convenios de reasignación para el cumplimiento de objetivos de programas federales, no pierden el carácter federal, por lo que éstas comprobarán los gastos en los términos de las disposiciones aplicables; para ello se sujetarán en lo conducente a lo dispuesto en el artículo anterior, así como deberán verificar que en los convenios se establezca el compromiso de las entidades federativas de entregar los documentos comprobatorios del gasto. La Secretaría y la Función Pública emitirán los lineamientos que permitan un ejercicio transparente, ágil y eficiente de los recursos, en el ámbito de sus competencias. La Auditoría proporcionará a las áreas de fiscalización de las legislaturas de las entidades federativas las guías para la fiscalización y las auditorías de los recursos federales.

Las dependencias o entidades que requieran suscribir convenios de reasignación, deberán apegarse al convenio modelo emitido por la Secretaría y la Función Pública, así como obtener la autorización presupuestaria de la Secretaría”.

De esta forma, para determinar las obligaciones que regirán el ejercicio del gasto federal transferido, será necesario que en cada caso particular se atienda a los señalamientos que a este respecto se señalen en los convenios relativos, pues el incumplimiento de los mismos será causa de responsabilidad administrativa.

Ahora bien, en cuanto a la determinación de las sanciones a las que se verán sujetos los servidores públicos de los estados y municipios que incurran en responsabilidad administrativa, es necesario atender en primer orden a las disposiciones constitucionales que rigen la materia, pues en ellas se expiden las bases para que los congresos locales expidan las leyes que establecerán dichas sanciones; en la inteligencia que será a partir de dichos lineamientos que en las leyes locales se establezcan las sanciones aplicables, pero siempre acatando las

previsiones constitucionales que corresponden.

En efecto, en los artículos 109 y 113 de la CPEUM, se prevén las causas y las sanciones que deberán imponerse a los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que en el ejercicio de sus funciones como servidores públicos federales, estatales, o municipales, cometan alguna irregularidad que se constituya en contravención a las normas que deben regir su actuación, pues al efecto se prevé:

Artículo 109. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

i. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

ii. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

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

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la cámara de diputados del congreso de la unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción iii del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

La responsabilidad del estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

De conformidad con los textos antes transcritos, debe señalarse que sí

“La responsabilidad del estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”

existirá en las leyes locales la previsión de las sanciones que deben imponerse por las irregularidades que se cometan en el manejo de fondos federales, y que éstas deberán necesariamente consistir en suspensión, destitución e inhabilitación del empleo, cargo o comisión que se desempeñara, y podrán existir además, otras previsiones específicas (sanciones diferentes) que en cada legislación local se establezcan; pero también y en adición a dichas sanciones, en caso de que con dicho manejo irregular cause algún daño o perjuicio al erario federal, o se obtenga por parte del servidor público infractor un beneficio directo que sea mensurable económicamente, se deberá imponer de forma conjunta una sanción económica que deberá ser igual o mayor al daño o perjuicio causado, o al beneficio indebido que haya obtenido, sin que dicha sanción pueda ser mayor de tres tantos de lo determinado por cualquiera de dichos conceptos.

Ahora bien, el manejo de los recursos federales que corresponda realizarse por parte de servidores públicos estatales o municipales se verá sujeto a las disposiciones normativas que para ello se establezcan en el orden federal, es decir, serán las leyes federales las que establecerán los requisitos que deben seguirse para el manejo de tales recursos, pudiendo manifestarse otra clase de ordenamientos normativos en los que adicionalmente se establezcan diversas obligaciones que con carácter de obligatoria deban cumplirse por los referidos servidores públicos estatales o municipales.

Con sustento en las anteriores consideraciones, es de señalarse que las irregularidades de los servidores públicos de los estados o municipios que se cometan en el manejo de fondos federales, por disposición constitucional sí deberán ser sancionadas conforme las previsiones que los congresos locales hayan establecido en las

leyes de responsabilidades administrativas correspondientes, las que deberán sujetarse a los referidos principios constitucionales.

3. ¿QUIÉNES PODRÁN VIGILAR E INVESTIGAR LAS PROBABLES CONDUCTAS IRREGULARES?

Habiendo determinado con anterioridad, que además de existir el debido sustento constitucional y legal para reprochar a los servidores públicos de los estados y municipios que en el manejo y aplicación de fondos públicos federales, realicen conductas irregulares que se constituyan en infracciones a la norma y que causen un daño o perjuicio al erario público, queda pendiente analizar cuáles son las autoridades o instancias que serán competentes para realizar las diligencias necesarias para determinar la probable existencia de dichas infracciones, pues para ello será necesario que se siga un procedimiento previamente establecido en la ley.

En efecto, las garantías de seguridad jurídica son aplicables para quienes desarrollan funciones dentro de la administración pública, y en el supuesto que analizamos se trata de un procedimiento que resultará en la imposición de sanciones a quienes se les compruebe que efectivamente actuaron en violación a los principios que rigen la función pública, y con su conducta causaron la deficiencia o suspensión del servicio público, o bien, que dicha conducta implica el abuso o ejercicio indebido del cargo que el estado les confiere.

Al respecto, debe señalarse que en primer término y por las circunstancias que han quedado mencionadas, nos encontramos inmersos en lo que podemos catalogar de situación “sui generis”, pues si bien es cierto que la situación jurídica respecto de los servidores públicos estatales o municipales deberá regirse por las normas locales, también lo es que al ejercer o manejar fondos federales, su actuación se sujetará a disposiciones de este orden de gobierno, siendo entonces que las sanciones por responsabilidades administrativas se revisten de aristas que es necesario examinar para determinar cómo es que en su caso serán sancionados.

Conforme al Título Cuarto de la CPEUM, las sanciones podrán consistir en las que se denominan como “administrativas” y la que sería una “sanción económica”. Este punto adquiere especial significación cuando se atiende a la finalidad de dicha sanción, pues ésta destinada a cubrir el daño o perjuicio que se cause, o del beneficio indebido que se obtenga por parte del servidor público infractor, pero además, adquiere la connotación pura de sanción cuando se advierte que puede ser de hasta tres tantos respecto su origen.

Esto es, la previsión constitucional no se limita a resarcir al erario de los montos que se hayan de percibir en el caso de daño o perjuicio, sino que además de ello prevé con carácter de sanción que reprocha la conducta que indebidamente fue desplegada, una cantidad superior.



NUVIA MAGDALENA MAYORGA DELGADO
 Secretaria de Finanzas y Administración del Estado de Hidalgo e integrante del Comité de Vigilancia de Aportaciones y otros Recursos Descentralizados de la CPFF

En este orden de ideas, es preciso establecer cuáles son las funciones y competencia de la que está investida la Auditoría Superior de la Federación en una situación de irregularidad cometida por los servidores públicos de los estados y municipios, pues su intervención será siempre independiente de la que corresponda a los órganos que deben sancionar las responsabilidades administrativas, y se constituye en la primera instancia que verificará la correcta actuación de éstos, y ante la que se ventilarían los procedimientos resarcitorios en caso que se haya causado daño al erario federal por el indebido manejo de los fondos federalizados que les hayan sido transferidos al estado o municipio en cuestión.

La Auditoría Superior de la Federación actúa conforme las previsiones de los artículo 74 fracciones II y VI, y 79

de la CPEUM y en cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, como coadyuvante y en apoyo la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en la revisión de la Cuenta Pública, teniendo a su cargo la fiscalización de la misma. Por tanto, y conforme las disposiciones aplicables de la ley señalada, es competente para fiscalizar la ejecución de los fondos federalizados que son transferidos a los estados, siendo en consecuencia la Dependencia que siendo autónoma en su gestión, es la que a nivel federal podría intervenir directamente cuando se trata de la ejecución de gasto federalizado. Al efecto, encontramos las siguientes disposiciones que son aplicables:

Artículo 1.- La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar los ar-

tículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública.

La fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, **transferencias** y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que **las entidades fiscalizadas** deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables

Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

VIII. Entidades Federativas: los Estados de la República Mexicana y el Distrito Federal;

IX. Entidades fiscalizadas: los Poderes de la Unión, los entes públicos federales y los órganos jurisdiccionales que no formen parte del Poder Judicial de la Federación; **las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal que administren o ejerzan recursos públicos federales; incluyendo a sus respectivas dependencias y entidades paraestatales y paramunicipales;...**

XVIII. Servidores públicos: los señalados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como los **considerados como tales por las constituciones de los estados, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y demás leyes de las entidades federativas, que tengan a su cargo la administración o ejercicio de recursos públicos federales o ambos, y...**

Artículo 3.- La revisión de la Cuenta Pública está a cargo de la Cámara, la cual se apoya para tal efecto en la Auditoría Superior de la Federación, misma que tiene a su cargo la fiscalización de dicha Cuenta.

La Auditoría Superior de la Federación tiene autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su

organización interna, funcionamiento y resoluciones, de conformidad con lo establecido en esta Ley.

Artículo 6.- Los servidores públicos y las personas físicas o morales, públicas o privadas, que capten, reciban, recauden, administren, **manejen, ejerzan y custodien recursos públicos federales**, deberán atender los requerimientos que les formule la Auditoría Superior de la Federación durante la planeación, desarrollo de las auditorías y el seguimiento de las acciones que emita dentro de los plazos establecidos en esta Ley, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero

Cuando los servidores públicos o los particulares no atiendan los requerimientos a que se refiere este artículo, salvo que exista disposición legal o mandato judicial que se lo impida, los titulares de las áreas responsables de la práctica de las auditorías y visitas de la Auditoría Superior de la Federación podrán **imponerles una multa mínima de 650 a una máxima de 2000 días** de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal. La reincidencia se sancionará con una multa hasta del doble de la ya impuesta, sin perjuicio de que se deba atender el requerimiento respectivo

Artículo 15.- Para la fiscalización de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá las atribuciones siguientes:

XI. Fiscalizar los recursos públicos federales que las entidades fiscalizadas de la Federación, hayan otorgado con cargo a su presupuesto **a entidades federativas**, demarcaciones territoriales del Distrito Federal, municipios, fideicomisos, fondos, mandatos o, cualquier otra figura análoga, personas físicas o morales, públicas o privadas, cualesquiera que sean sus fines y destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado;

XVI. Determinar los daños o perjuicios, o ambos, que afecten la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales y **fincan directamente** a los responsables

JESÚS CONDE MEJÍA

Secretario de Finanzas del Estado de San Luis Potosí e integrante del Comité de Vigilancia de Aportaciones y otros Recursos Descentralizados de la CPFF



las **indemnizaciones** y sanciones pecuniarias correspondientes

XIX. Concertar y celebrar, en los casos que estime necesario, convenios con los gobiernos de las entidades federativas, legislaturas locales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las entidades de fiscalización superior correspondientes, con el propósito de apoyar y hacer más eficiente la fiscalización superior, sin detrimento de su facultad fiscalizadora, **la que podrá ejercer de manera directa;**

TÍTULO TERCERO

De la Fiscalización de Recursos Federales Administrados o Ejercidos por Órdenes de Gobierno Locales y por Particulares

Capítulo Único

Artículo 37.- La Auditoría Superior de la Federación **fiscalizará directamente** los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, **con excepción de las participaciones federales;** asimismo, fiscalizará directamente los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o

cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en otras leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

En el caso de que las **entidades de fiscalización superior de las entidades federativas** detecten irregularidades que afecten el patrimonio de la hacienda pública federal, deberán hacerlo del conocimiento inmediato de la Auditoría Superior de la Federación, **para que en términos de la presente Ley inicie la responsabilidad resarcitoria correspondiente** y promueva las responsabilidades civiles, penales, políticas y administrativas a las que haya lugar.

Artículo 39.- Cuando se acrediten afectaciones a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, atribuibles a servidores públicos de las entidades federativas, municipios o de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, la Auditoría Superior de la Federación **procederá a formularles el pliego de observaciones y, en caso de que no sea solventado, fincarles las responsabilidades resarcitorias conforme a la presente Ley y**

promoverá, en su caso, ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiere lugar.

Conforme lo antes transcrito tenemos que:

1. Los estados ejercen gasto federalizado que les es transferido por el orden de Gobierno Federal;
2. La Auditoría Superior de la Federación tiene a su cargo la fiscalización de la cuenta pública federal, incluyendo las transferencias que se realicen a los estados;
3. La Auditoría Superior de la Federación podrá sancionar a los servidores públicos cuando éstos no acaten sus requerimientos, y además podrá fincar a los servidores públicos de las entidades fiscalizadas las responsabilidades que resulten en el ejercicio del gasto federalizado transferido;
4. Los estados son considerados como entidades fiscalizadas;
5. Los servidores públicos de los estados y municipios tendrán a su cargo la ejecución y manejo de los fondos transferidos por gasto federalizado;

En concordancia con lo anterior, tenemos que:

1. La Auditoría Superior de la Federación fiscaliza el gasto federalizado directamente o a través de convenios celebrados con los congresos locales;
2. La Auditoría Superior de la Federación es competente para sancionar a los servidores públicos de las dependencias de las entidades fiscalizadas;

3. Los Estados son dependencias que en la Ley se consideran como entidades fiscalizadas;

Entonces, si los estados son dependencias fiscalizadas, y sus servidores públicos manejan fondos federalizados, la Auditoría Superior de la Federación podrá requerirlos y sancionarlos por incumplimientos la ley de la materia, y además, podrá fincarles responsabilidades resarcitorias en caso de no solventar los pliegos de observaciones.

Así, para establecer cuáles podrán ser las entidades que pueden fiscalizar o revisar el adecuado manejo de los fondos federalizados que son transferidos a los estados, podemos señalar que la Auditoría Superior de la Federación sí es competente para vigilar el debido cumplimiento de las obligaciones establecidas en los convenios, pero además debe señalarse que existen otros órganos del gobierno federal que serán competentes en virtud de las previsiones establecidas en los convenios celebrados, para vigilar su cumplimiento, al efecto, existen convenios marco que establecen cuáles serían estas autoridades, mismas que son en principio:

1. La Entidad con la que se celebre el convenio de transferencia, pudiendo ésta delegar la función a dependencias de su mismo sector;
2. La Secretaría de la Función Pública quien expresamente es señalada en los convenios;
3. Los demás órganos federales que se señalen en los convenios; y
4. Los órganos de vigilancia de los estados.

4. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO E IMPOSICIÓN DE SANCIONES

Ahora bien, lo anterior es sólo en el marco de la fiscalización en que la Auditoría Superior de la Federación es competente para realizar sus funciones, pero al igual que las demás autoridades federales, no lo es en el marco de las responsabilidades administrativas que como servidores públicos estatales se les pudieran fincar, pues esto sólo corresponderá a los órganos estatales en cumplimiento a leyes del ámbito local; esto es, la responsabilidad administrativa que como servidores públicos pudieran tener se limita a la categoría de servidores públicos estatales y sólo podrán ser sancionados conforme las leyes que en el Estado existan para estos casos.

No obstante, debe señalarse que la responsabilidad resarcitoria que podrá determinar la Auditoría Superior de la Federación es independiente de las sanciones que en materia de responsabilidades administrativas se pudieren imponer a los servidores públicos infractores, esto es, deberán responder de la responsabilidad resarcitoria que en concepto de indemnización establezca dicha dependencia, y además podrán ser sujetos de las sanciones que las leyes aplicables de la materia estatal prevean.

La responsabilidad de los servidores públicos estatales ante el orden de Gobierno Federal se limitará en su caso a responder por los daños o perjuicios que se hubieren causado con una conducta probablemente irregu-

lar, quedando por consiguiente limitada su responsabilidad a resarcir al Erario Federal sólo por dicho monto, pero, el cumplimiento de esta obligación no se trata de ninguna manera de la previsión constitucional para que de acuerdo a las leyes Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y las leyes locales que en los términos expresados deben expedirse, puedan ser sancionados hasta con un monto equivalente a tres tantos de los daños y perjuicios causados o del monto del beneficio obtenido indebidamente.

El hecho de que exista previsión en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación para que quienes siendo servidores públicos de los estados y municipios deban resarcir al erario federal los daños y perjuicios que causen por el manejo de fondos federalizados transferidos, no significa en modo alguno que les sea aplicable la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pues las responsabilidades en que incurran como servidores públicos de nivel de gobierno distinto al Federal, ha quedado delimitada de forma tajante y expresa en el Título Cuarto de la CPEUM cuando en su articulado se ha mandado a los congresos locales para que en los mismos términos previstos para la legislación federal emitieran las leyes de responsabilidades administrativas del orden local, las cuales deberán prever las sanciones aplicables.

Y bien, establecidas las competencias de la Auditoría Superior de la Fe-

“Las irregularidades de los servidores públicos de los estados o municipios que se cometan en el manejo de fondos federales, por disposición constitucional, sí deberán ser sancionadas conforme las previsiones que los congresos locales hayan establecido en las leyes de responsabilidades administrativas correspondientes”

deración respecto de la fiscalización, y vigilancia en el cumplimiento de los convenios de transferencia de fondos federalizados, y para el resarcimiento de los daños y perjuicios que se causen al erario federal, debemos señalar que en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de los estados y municipios, la ley prevé en su artículo 39 antes transcrito, que dicha dependencia **“promoverá, en su caso, ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiere lugar”**, de tal forma que su intervención en esta materia (responsabilidades administrativas) se limita a informar a los órganos o autoridades competentes, que serán los locales, para que se lleve a cabo el fincamiento de la responsabilidad que

en su caso existiera y se impongan las sanciones correspondientes.

Con la delimitación expresa a que nos referimos en los dos párrafos anteriores, se previó de forma contundente que los procedimientos y las sanciones aplicables a los servidores públicos de los diferentes órdenes de gobierno existentes, debían establecerse en legislaciones propias del orden de gobierno al que prestan sus servicios quienes en su caso fueran sujetos de un procedimiento administrativo de responsabilidades, siendo entonces que las dependencias del orden federal sólo podrán intervenir para la fiscalización y vigilancia en la aplicación de los fondos federalizados que hayan sido transferidos.

Y no es obstáculo a la conclusión anterior el hecho de que en el artículo

2 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores Públicos se prevea que:

ARTÍCULO 2.- *Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.*

Dicha previsión respecto que serán sujetos de la ley federal todos aquéllos que manejen o apliquen fondos federales, está realizada para el ámbito federal pues la exégesis del mismo nos obliga a considerar de forma armónica, además de las razones que tuvo el legislador al redactar la previsión correspondiente, el contenido de los artículos 3 y 11 de la propia ley federal en comento, los cuales a la letra establecen:

ARTÍCULO 3.- *En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:*

- I. Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;
- II. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- III. La Secretaría de la Función Pública;
- IV. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- V. Los tribunales de trabajo y agrarios;
- VI. El Instituto Federal Electoral;
- VII. La Auditoría Superior de la Federación;
- VIII. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- IX. El Banco de México, y
- X. Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.

Como podrá observarse de la lectura del artículo anterior, se faculta a las autoridades en él señaladas para que apliquen la Ley sólo en el ámbito de su competencia, y ninguna de dichas autoridades es competente en

materia de relaciones entre servidores estatales y autoridades locales. Ilógico sería pretender que tienen jurisdicción más allá del ámbito federal, pues ello equivaldría a aceptar no sólo que podrían iniciar procedimientos administrativos de responsabilidades, sino que en aplicación de la misma Ley, podrían exigir el cumplimiento de otras obligaciones, como sería la presentación de la declaración de situación patrimonial por ejemplo; es decir, si aceptamos que tienen competencia extraterritorial y en materia diferente, tendríamos que aceptar que la tendrían para todos los efectos de esa ley, lo cual es inconcebible.

Aún más, el contenido del artículo 11 de la ley comentada hace clara referencia al ámbito de competencia de en su caso, la Secretaría de la Función Pública, cuando a la letra se prevé:

ARTÍCULO 11.- *Las autoridades a que se refieren las fracciones I, II y IV a X del artículo 3, conforme a la legislación respectiva, y por lo que hace a su competencia, establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8, así como para imponer las sanciones previstas en el presente Capítulo.*

En efecto, el legislador previó en dicho precepto que serán en el ámbito federal y en el orden de los diferentes poderes, así como de órganos autónomos, que serían éstos quienes deberán aplicar la Ley pero sólo dentro del ámbito de su competencia, quedando para la Secretaría de la Función Pública sólo la materia que se refiere al ámbito del Poder Ejecutivo; luego, si las demás autoridades mencionadas



ARMANDO LÓPEZ CÁRDENAS

Secretario de Finanzas del Distrito Federal e integrante del Comité de Vigilancia de Aportaciones y Otros Recursos Descentralizados de la CPEUM

en este precepto no son competentes para aplicar la Ley fuera del ámbito competencial que les es propio, y en consecuencia no podrán interferir con los servidores públicos locales, no podrá pretenderse que con base en un Reglamento Interior expedido por el Ejecutivo, la Secretaría de referencia es competente para intervenir en la vida interna de los gobiernos locales.

De esta manera, podemos concluir señalando que en materia de sustanciación de procedimientos administrativos de responsabilidades y la imposición de las sanciones que de éstos pudieran resultar, sólo serán competentes los órganos locales que hubiesen sido previstos en la legislación propia del estado donde se hubiese cometido la irregularidad.

Lo anterior no prejuzga sobre el hecho que para que se inicie el procedimiento administrativo de responsabilidades, sean los órganos de vigilancia

de nivel federal quienes comuniquen a los órganos competentes del nivel estatal sobre las irregularidades de las que conozcan, para que en su caso de ser procedente, se impongan las sanciones que la legislación local hubiese previsto al respecto, las cuales como antes se ha establecido, deberán sujetarse a los parámetros previsto en la CPEUM.

Además de todo lo antes señalado, debemos establecer que existe en la Ley de Coordinación Fiscal un procedimiento que se refiere de forma expresa a cuál sería la forma de evaluar y fiscalizar los fondos federales de aportaciones (que no son federalizados) previstos en su capítulo V, mismos que son los siguientes:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;

- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples;
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos;
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal; y
- VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Para tales efectos se prevé en el último párrafo del artículo 25 de la referida Ley, que: “Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Capítulo”.

En la propia Ley en su artículo 49 se prevé que:

“Artículo 49.-....

Las aportaciones federales serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las Entidades Federativas y, en su caso, de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal que las reciban, conforme a sus propias leyes. Por tanto, **deberán registrarlas como ingresos propios** que deberán destinarse específicamente a los fines establecidos en los artículos citados en el párrafo anterior.

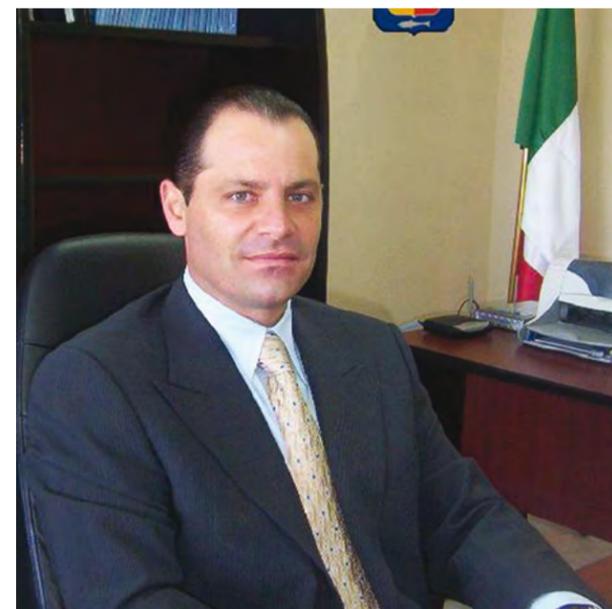
El control, la evaluación y fiscalización del manejo de los recursos federales a que se refiere este Capítulo quedará a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican:

- I.- Desde el inicio del proceso de presupuestación, en términos de la legislación presupuestaria federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las Entidades Federativas, corresponderá a la Secretaría de la Función Pública;
- II.- Recibidos los recursos de los fondos de que se trate por las Entidades Federativas, los

Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos locales.

La supervisión y vigilancia no podrán implicar limitaciones ni restricciones, de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos Fondos;

- III. La fiscalización de las Cuentas Públicas de las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, será efectuada por el Poder Legislativo local que corresponda, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda u órgano equivalente conforme a lo que establezcan sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo Local y, en su caso, de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, respectivamente aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en esta Ley;
- IV. La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al fiscalizar la Cuenta Pública Federal que corresponda, verificará que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales y, por lo que hace a la ejecución de los recursos de los Fondos a los que se refiere este capítulo, la misma se realizará en términos del Título Tercero de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, y
- V. El ejercicio de los recursos a que se refiere el presente capítulo deberá sujetarse a la evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados, con base en indicadores, por instancias técnicas independientes de las instituciones que los ejerzan, designadas por las entidades, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los Fondos de Aportaciones Federales conforme a la pre-



JOSÉ ANTONIO RAMÍREZ GÓMEZ

Secretario de Finanzas del Estado de Baja California Sur e integrante del Comité de Vigilancia de Aportaciones y Otros Recursos Descentralizados de la CPFF

sente Ley. Los resultados de las evaluaciones deberán ser informados en los términos del artículo 48 de la presente Ley.

Cuando las autoridades de las Entidades Federativas, de los Municipios o de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, que en el ejercicio de sus atribuciones de control y supervisión conozcan que los recursos de los Fondos no han sido aplicados a los fines que por cada Fondo se señale en la Ley, deberán hacerlo del conocimiento de la Secretaría de la Función Pública en forma inmediata.

Por su parte, cuando la Contaduría Mayor de Hacienda o el órgano equivalente del Poder Legislativo local, detecte que los recursos de los Fondos no se han destinado a los fines establecidos en esta Ley, deberá hacerlo del conocimiento inmediato de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebidos de los recursos de los Fondos a que se refiere este Capítulo, serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales o locales, según corresponda conforme a las etapas a que se refiere este artículo, de conformidad con sus propias legislaciones.”

De acuerdo a lo anterior, los fondos correspondientes se consideran ingresos propios de las entidades a la que son transferidos, de tal forma que su manejo y evaluación deberá ser autónomo para dichas entidades, pues sería un contrasentido que siendo fondos propios que dejan de tener el carácter de fondos federales, se les sometiera al ejercicio único con base en la legislación federal. Por ello, en el desarrollo del artículo se adopta una postura ecléctica, en la que si bien la Federación tiene a su cargo la fiscalización, vigilancia y jurisdicción para sancionar a los servidores públicos federales que intervienen en el proceso de ministración, la tienen sólo en la etapa que correspondería a la dependencias del Ejecutivo Federal, misma en la que la intervención de servidores públicos de estados o municipios es fundamentalmente nula, y en consecuencia, dicha vigilancia sólo estará dirigida a los servidores públicos federales.

En efecto, en las fracciones I y II se establecen dos etapas en las cuales se distingue desde la presupuestación hasta la ministración, en cuyo caso corresponde la vigilancia a órganos de gobierno federales, y otra que es desde la recepción de los fondos hasta su aplicación, donde la evaluación y fiscalización se deja a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos locales.

En cuanto a la fiscalización de las cuentas públicas (que ya no la supervisión), se prevé que ésta se realice conforme corresponde de acuerdo a las facultades de las instancias debidas, es decir, la etapa que corresponde al orden local, “...será efectuada por el Poder Legislativo local que corresponda, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda u órgano equivalente conforme a lo que establezcan sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo Local y, en su caso, de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, respectivamente aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en esta Ley”, (fracción III).

En cuanto a la etapa que corresponde al orden federal (fracción IV), se prevé que “La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al fiscalizar la Cuenta Pública Federal que corresponda, verificará que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales...”, quedando una previsión más respecto que “...por lo que hace a la ejecución de los re-

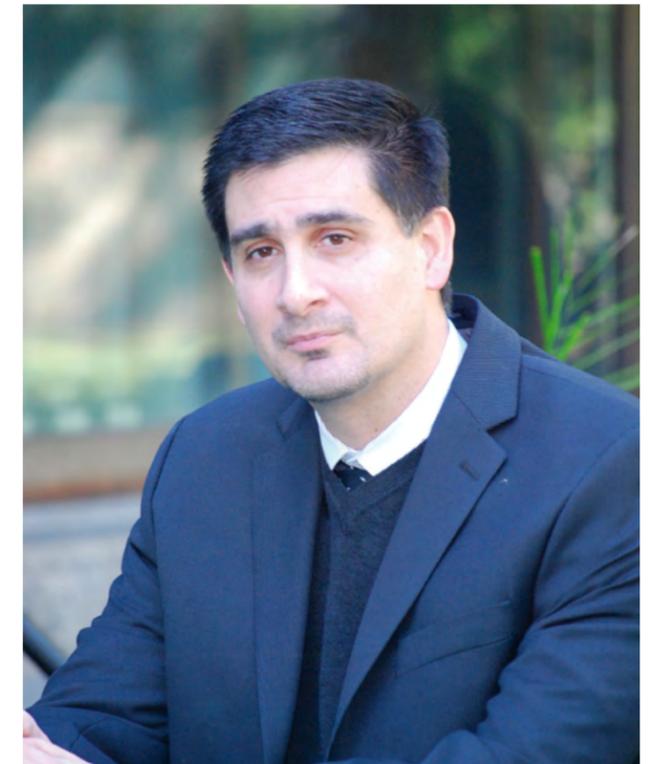
ursos de los Fondos a los que se refiere este capítulo, la misma se realizará en términos del Título Tercero de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación”, previsión que es inaplicable, pues la Ley de Fiscalización Superior fue abrogada al entrar en vigor la vigente Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Asimismo, la evaluación final del ejercicio de los recursos transferidos aun cuando deba realizarse conforme las previsiones del artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se deja en manos de quienes los ejercieron (fracción V), esto es, serán los propios gobiernos locales quienes la realizarán e informarán.

En los párrafos antepenúltimo y penúltimo del artículo en comento, se prevé que cuando las instancias locales conozcan de irregularidades en el manejo de dichos fondos, lo deberán dar a conocer a las instancias federales competentes que fueran sus homólogas en dicho nivel de gobierno, pero, sin que exista previsión expresa de cuáles serán los efectos que se surtan al hacerlo.

Y más claramente, en el último párrafo del artículo en comento se prevé con una distinción expresa entre servidores públicos federales y locales, que quienes intervengan en todo el proceso desde la ministración de recursos hasta su ejercicio, serán en su caso sometidos al procedimiento de responsabilidades y en su caso sancionados, conforme las autoridades competentes “...según corresponda

RAÚL SERGIO GONZÁLEZ TREVIÑO
 Director General Adjunto de Planeación,
 Financiamiento y Vinculación
 con Entidades Federativas de la UCEF, SHCP



conforme a las etapas a que se refiere este artículo, de conformidad con sus propias legislaciones”. Esto es, existe el reconocimiento en cuanto que las sanciones a servidores públicos estatales y municipales serán materia de los órganos de gobierno locales que conforme su propia legislación fueran competentes. Pero más aún, este último párrafo es finalmente el precepto legal que establece la clara diferenciación respecto de las leyes y procedimientos a que deben someterse los servidores públicos locales en materia de responsabilidades administrativas.

A manera de corolario podemos señalar que en el manejo de fondos transferidos aun cuando sean federalizados o deban registrarse y considerarse como ingresos propios, la vigilancia y fiscalización para verifi-

car que se cumplan los objetivos para los cuales fueron transferidos dichos fondos, sí será competencia de diversas instancias federales en materia de fiscalización y vigilancia, pero que la incoación de un procedimiento administrativo de responsabilidades y la imposición de sanciones que de esto se pudiera derivar, sólo será competencia de los órganos de gobierno locales que para ello hayan sido facultados, y que en consecuencia, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no es aplicable tratándose de servidores públicos estatales o municipales.

Luis Edmundo Sandoval Galindo, es Abogado por la Universidad de Guadalajara y especialista en temas jurídicos hacendarios.