



**BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
INSTITUTO DE CIENCIAS DE GOBIERNO Y DESARROLLO ESTRATÉGICO**

**Proceso de entrega de la cuenta pública del Presidente Municipal al Síndico
Municipal en el Municipio de Tlaxcala**

Tesina para obtener el grado de Maestría en
Auditoría Gubernamental, Rendición de Cuentas y Gestión Estratégica

Presenta: Karla Paola Parada Cuatecontzi

Dr. José Antonio Cisneros Tirado
Director de tesis

Julio, 2020



Índice

Introducción	3
Capítulo I. Marco Contextual	5
1.1 Nuevos Procesos de la Administración Pública	5
1.2 Conceptos de cuenta pública y atributos.	6
1.3 El Municipio	9
1.4 Figura del Síndico Municipal	12
Capítulo 2. Marco Teórico	16
2.1 Rendición de cuentas	16
2.2 Rendición de cuentas en los Gobiernos Municipales	17
2.5 El Papel del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala en la Cuenta Pública	21
Capítulo 3. Marco Legal	24
3.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	25
3.2 Ley General de Contabilidad Gubernamental	27
3.3 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala	27
3.3.1 Facultad del Congreso del Estado de Tlaxcala en Materia Fiscal	28
3.3.2 Personalidad Jurídica del Municipio	28
3.3.3 Hacienda Municipal	29
3.3.4 De la revisión y fiscalización de las cuentas publicas	29
3.4 Ley Municipal del Estado de Tlaxcala	30
3.4.1 Facultades y obligaciones del Ayuntamiento	30
3.4.2 Facultades y obligaciones de los miembros del Ayuntamiento	30
3.5 Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Tlaxcala y sus Municipios	33
Capítulo 4. Propuesta de Innovación Metodológica	37
4.1 Normativa y cronología que estable el procedimiento legal para entregar la cuenta pública municipal al Síndico en el Municipio de Tlaxcala.	37
4.2 Proceso de entrega de la cuenta pública del Presidente Municipal al Síndico Municipal en el Municipio de Tlaxcala.	40
Conclusiones	46
Bibliografía	51



Introducción

La administración pública mexicana requiere un cambio no sólo estructuralmente, sino una renovación de sistemas y controles que permita a los institutos gubernamentales y a la ciudadanía implementar nuevos procesos que vayan de acuerdo con las necesidades que viven actualmente.

Un gobierno que administra y gobierna un territorio necesita un sistema de control adecuado, en este caso, a través de la presentación de la cuenta pública y sus mecanismos establecidos por parte de las autoridades gubernamentales municipales como lo son el Presidente Municipal, Síndico y Tesorero, teniendo como marco legal aplicable a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política del Estado de Tlaxcala, Ley Municipal del Estado de Tlaxcala y Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Tlaxcala y sus municipios.

En este trabajo se abordan los conceptos de rendición de cuentas, cuenta pública y de manera específica la municipal; misma que consiste en el informe que los ayuntamientos rinden por conducto de su Presidente Municipal al Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala.

La cuenta pública que rinden los municipios, puede resultar desconocida para los ciudadanos, razón por la cual se abordan generalidades que le permitan ser comprendida por todos, pero lo que nos ocupa en este trabajo es el proceso de entrega de la cuenta pública por el Presidente Municipal al Síndico en el Municipio de Tlaxcala.



El método utilizado es el de información histórica y descriptiva, se basa en la recopilación de información relacionada con rendición de cuentas, cuenta pública de municipios y la figura del Síndico Municipal, pero también, de mi experiencia en el Órgano de Fiscalización como auditor municipal y como asesor contable en la oficina del Síndico del Municipio de Tlaxcala.

En este trabajo se expone una innovación metodológica en el proceso de entrega de la cuenta pública del Presidente Municipal al Síndico Municipal en el Municipio de Tlaxcala, lo que permitirá a los Síndicos desempeñar sus facultades y obligaciones en estricto apego a la Ley.

En el primer capítulo se describen las generalidades de la cuenta pública, posteriormente se aborda la temática sobre la transparencia y rendición de cuentas, sus antecedentes, objetivos y lineamientos a desarrollarse, así como información referente al Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y finalmente mi propuesta de innovación metodológica.



Capítulo I. Marco Contextual

1.1 Nuevos Procesos de la Administración Pública

Hablar de modernización en los procesos de administración pública en las esferas política, económica, y social que se adecue a los nuevos retos y requerimientos que vivimos, no es una cuestión fácil, sin embargo, el contexto actual exige esa modernización de la administración pública en nuestro país.

La evolución de la administración pública ha tenido un proceso histórico que le ha permitido perfeccionarse continuamente, un aparato administrativo que se mejora de manera permanente y que continúa su progreso inacabado, sin embargo, al no contar con un servicio profesional de carrera ni con medidas de transparencia y rendición de cuentas, pueden propiciar un cambio institucional limitado. A partir de 1980, organismos internacionales recomendaron iniciativas modernizadoras para aplicarse en la administración pública mexicana, enfocadas a disminuir el tamaño del estado, sin embargo, no consideraron las pérdidas en la capacidad de respuesta y suficiencia a las necesidades y demandas de los ciudadanos (Instituto Nacional de Administración Pública, 2009)

El Instituto de Administración Pública, presenta seis retos para la modernización político-administrativa. (Instituto Nacional de Administración Pública, 2009, págs. 26, 27)

El primero, es la descentralización para que la administración pueda, por un lado, operar eficientemente y por otro adaptarse a la complejidad del propio tejido social.



El segundo, es la profesionalización de los servidores públicos actualizándolos en las nuevas formas del servicio y en el uso constante de las tecnologías de la información y comunicación.

El tercero, que atiende la necesidad de ampliar los canales de comunicación entre el gobierno y la sociedad.

El cuarto reto es recuperar la rectoría del Estado, como el ente racionalizador que dé viabilidad al país en el ámbito social, económico y en sus relaciones con el mundo.

El quinto reto es incorporar la participación social en el gobierno, como una forma directa mediante la cual éste último capte y atienda eficientemente los requerimientos que surgen en las diversas esferas de la sociedad, significa la activación de las acciones concertadoras entre la estructura gubernamental y la sociedad.

El sexto reto consiste en la concepción integral de la administración pública como instrumento para cumplir los fines del Estado sobre cualquier interés particular (Instituto Nacional de Administración Pública, 2009).

Sin duda son retos que más allá de ser inalcanzables deben ser pilares fundamentales para lograr una administración pública moderna, eficaz y eficiente atendiendo los contextos de la globalización mundial.

1.2 Conceptos de cuenta pública y atributos.

“La cuenta pública es un informe anual previsto por las leyes mexicanas para que los gobiernos informen sobre el origen de sus ingresos, el destino de sus gastos y las razones de sus decisiones; así como para que el Poder Legislativo realice su función de fiscalización y vigilancia de los fondos públicos” (Pineda Pablos, García Figueroa, & Rodríguez, 2007, pág. 210).



La rendición de cuentas se lleva a cabo de diversos modos, siendo uno de los principales la revisión de las cuentas públicas y el informe anual que son la vía más formal e institucional de rendición de cuentas existente en la administración pública mexicana. Se plantea que la información de la cuenta pública debe ser: (Pineda Pablos, García Figueroa, & Rodríguez, 2007, pág. 211)

Pública y accesible. Debe ser accesible no sólo a los legisladores y funcionarios involucrados institucionalmente, sino también a la ciudadanía en general.

Clara y comprensible. Su lenguaje debe ser claro y entendible para la ciudadanía. Debe evitar la sofisticación técnica y hacer entendible la información para el mayor público posible.

Verídica y confiable. La información, datos y números que presente deben corresponder a lo que realmente se ejerció. Esto se establece no sólo con la comprobación documental respectiva, sino también con la verificación física y con el acuerdo o concurrencia de diversos actores involucrados.

Exhaustiva. Que incluya información sobre todos los ingresos y gastos, y ofrezca un panorama completo de las finanzas del gobierno. O sea, que no haya capítulos, rubros o partidas secretas o que no se informan.

Comparable. Los informes de ingresos y egresos deben ser presentados de tal manera que puedan ser comparados tanto con el presupuesto aprobado del mismo año como con ejercicios anteriores o con otros municipios o niveles de gobierno.

Presentada tanto en resúmenes como en detalle. Que incluya resúmenes agregados que permitan la evaluación integral con pocos datos, así como desagregaciones que den oportunidad de hacer un análisis detallado por sectores, programas, partidas e incluso por su distribución espacial. Es conveniente, incluso, que el grado de detalle al que desciende permita la corroboración o verificación del gasto o de las acciones realizadas.



Que informe de la deuda. Que incluya los créditos obtenidos, así como los pagos realizados como servicio de la deuda pública, los compromisos futuros contraídos, sus plazos y periodos.

Que verifique el avance y cumplimiento de las metas. Que sirva para revisar los avances en los programas y proyectos previstos en el plan de desarrollo y que provea incluso indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto (Pineda Pablos, García Figueroa, & Rodríguez, 2007).

De lo anterior podemos destacar que la cuenta pública municipal debe ser procesada, de igual manera, desde áreas específicas del ayuntamiento como lo es la oficina de la tesorería, pero, teniendo en cuenta que los diferentes tipos de síndico municipal y encontrando en el síndico hacendario un soporte para el esclarecimiento y transparente el uso de los recursos públicos. Dicho procedimiento no es algo ajeno al municipio, sin embargo, existen elementos legales que consienten distorsiones de la revisión.

El elemento se encuentra en el artículo 42, inciso V de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala. Este inciso desprovee de certeza sobre el lugar y el acceso que pueden tener los integrantes de la sindicatura para su revisión. Al sostener que “deberá contar con los recursos técnicos y materiales para su eficaz y puntual cumplimiento” (Congreso del Estado de Tlaxcala, 2016). Esta medida contiene contradicciones o bien, promueve un debate sobre si el lugar en específico en el que se deba avalar la cuenta pública es en un lugar geográfico en específico y que tantos recursos humanos se necesitaría para hacer el análisis por parte de la Sindicatura.



1.3 El Municipio

Una de las instituciones políticas más antiguas de la humanidad es el Municipio, su origen data de las grandes civilizaciones que generaron una concentración del poder político, logrando una red de instituciones administrativas que controlaron toda la vida social. En el sistema político mexicano, el municipio tiene una gran relevancia ya que es considerado el primer orden de gobierno, porque tiene contacto directo con la ciudadanía y es el primer encargado de proporcionar servicios públicos para el desarrollo de la comunidad (Moreno Trujillo, 2018).

Tal es la importancia del municipio que en el artículo 115 de la Constitución Política mexicana se establece un apartado que regula la integración, operación y funcionamiento del municipio libre, el cual ha sufrido diversas modificaciones, sin embargo, la evolución del municipio requiere que el marco regulatorio sea completo, perfectible y contemple las necesidades actuales de nuestro sistema político municipal (Gobierno de México, 2020).

El municipio es simultáneamente el último escalón del aparato del Estado y el primer peldaño de acceso al ciudadano. Se considera que el municipio constituye la célula básica de la organización social, económica y política de México, y como tercer nivel de gobierno e instrumento, crea condiciones para una democracia local más participativa.

Es así como el municipio se compone de cuatro elementos, pues al tener capacidad jurídica propia y por consiguiente capacidad política y administrativa, se puede agrupar de la siguiente manera:

1. Población. Es el conjunto de individuos que viven en el territorio del Municipio, establecidos en asentamientos humanos de diversa



magnitud, y que conforman una comunidad viva, con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales.

2. Territorialidad. Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos que constituye la base material del Municipio y quienes habitan en el mismo con una identificación propia del lugar y de interacción humana

3. Gobierno. Como primera instancia de gobierno del sistema federal, el municipal emana democráticamente de la propia comunidad. El gobierno municipal se concreta en el Ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal.

4. Marco jurídico. Tiene facultades reglamentarias, ejecutivas y judiciales (Asociación Nacional de Alcaldes, 2016, pág. 18).

Desde una perspectiva más amplia, el municipio es más que solo ejercer sus responsabilidades o una estructura administrativa que presta servicios públicos. En el régimen constitucional, el municipio libre es la célula política básica de la república, partiendo de esto podemos decir que el Municipio tiene la capacidad para ser la esfera de gobierno más democrática en lo político, más eficiente en lo administrativo y más benéfica en lo social. (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2003, pág. 69)

Los municipios de México se subdividen, en cuatro grandes categorías según su importancia. (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2003, pág. 49)

Municipio Metropolitano: Este tipo de Municipio generalmente se encuentra conurbado con los grandes municipios urbanos de las megaciudades. Por la misma razón, comparte con ellos problemas, necesidades e intereses, lo cual obliga a diseñar mecanismos de cooperación para responder eficientemente a los retos de la cercanía territorial.



Municipio Urbano: Se caracteriza por integrar en su territorio una fuerte actividad económica depositada en las empresas altamente desarrolladas, así como en las pequeñas y medianas industrias que estimulan el desarrollo, el intercambio comercial y el crecimiento de las industrias proveedoras de servicios.

Municipio Semiurbano: Es aquel Municipio que cuenta con actividades productivas relacionadas con los sectores de una economía en proceso de transición de lo rural a lo urbano, donde predomina la actividad agropecuaria, forestal y pesquera en combinación con la pequeña industria, artesanías, comercio y servicios; en estos municipios aún se presentan carencias de infraestructura urbana y de equipamiento para proporcionar el total de servicios públicos.

Municipio Rural: Se caracteriza por mantener actividades desarrolladas con el sector primario: agricultura, ganadería, pesca y minería. Presenta una dispersión poblacional y la carencia de infraestructura y equipamiento para la dotación de servicios públicos, manteniendo severas deficiencias en cuanto a los niveles de bienestar social.

La descripción que se hace de estas definiciones no es definitiva, sin embargo, nos proveen de un panorama que permite establecer que el municipio es una institución y cada uno tiene diferentes características, ya que su origen, evolución, estructura interna, así como las prácticas que desempeñan sus ciudadanos nos permiten deducir que los municipios son diversos y heterogéneos, cada uno con diversa problemática en espera de cobrar un papel más importante en el manejo y resolución de sus conflictos internos, como por ejemplo, la rendición de cuentas y su procedimiento (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2003, pág. 50).



1.4 Figura del Síndico Municipal

Dentro de la Guía práctica del Síndicos, rescatado de la Asociación Nacional de Alcaldes, expone una interesante definición a la palabra Síndico:

“La palabra Síndico, proviene de las raíces griegas Syn (con) y Dike (justicia). Algunos autores atribuyen su origen al francés medieval Syndicus que significa “delegado de una ciudad”. “Esta figura nace bajo el Imperio Romano, con el perfil de defensor “Civitatis”, cuya misión original era velar por los intereses municipales y los derechos de los ciudadanos” (Coordinación Estatal para el Fomento Institucional de los Municipios, 2010, pág. 15).

El Síndico Municipal tiene muchas variantes dentro de la gestión municipal y de su función administrativa legal, por ello, en la literatura se habla de diferentes tipos de Síndicos Municipales (Asociación Nacional de Alcaldes, 2016, pág. 41)

Síndico Procurador: es quien cuida, protege y vela los intereses de la comunidad. Es el representante legal del municipio y salvaguarda al mismo de cualquier vulnerabilidad. Establece medidas preventivas conforme a la reglamentación que existe en el municipio respectivamente, en las que también se estipula las atribuciones que le son otorgadas.

Síndico Hacendario/Fiscal: es el que está como responsable de la administración de los recursos financieros del municipio, vigilando que su destino sea el adecuado. Vigila que las autoridades locales y los servidores públicos cumplan con sus obligaciones fiscales. Que la tesorería tenga un buen funcionamiento y que lleve un control de los ingresos y egresos.

Síndico Contralor: es el encargado de analizar y revisar las funciones de la administración, trabajando para hacer cumplir los deberes y responsabilidades de los servidores públicos, fiscalizando y verificando la correcta aplicación del gasto en un marco de legalidad,



con el objeto de garantizar una administración pública eficiente, transparente y ajustada a las normas establecidas. Es el responsable de verificar que el Cabildo dé cumplimiento estricto a la ley, sin violar los derechos de los ciudadanos, pues tiene el rol de defensor de éstos.

De tal forma, la figura que nos interesa atender en este trabajo es la del Síndico Hacendario Fiscal, teniendo como principal función fortalecer las iniciativas que permitan fortalecer actividades tributarias. Es importante definir las facultades y obligaciones del Síndico, pues existen diversas clasificaciones que en ocasiones dificultan el entendimiento de qué es un síndico, esto permitirá delimitar sus responsabilidades con los ciudadanos y con el ayuntamiento. Es por ello que en el Manual de Síndicos se proponen las siguientes funciones:

1. Procurar y defender los intereses del municipio en todos los litigios que se presenten en relación con los manejos de la hacienda municipal.
2. Formar parte de la Comisión de Hacienda Municipal
3. Vigilar la aplicación correcta del presupuesto
4. Revisar y firmar las cuentas, órdenes de pago, cortes de caja y demás documentos de la tesorería
5. Vigilar que la cuenta pública se presente con oportunidad al Congreso del Estado
6. Tener al corriente el inventario de bienes muebles e inmuebles del ayuntamiento
7. Fungir como agente del ministerio público en los casos que la ley lo establezca
8. Asistir con voz y voto a las sesiones de Cabildo.
9. Vigilar que en los actos del Ayuntamiento, se respeten los Derechos Humanos y se observen las leyes y demás ordenamientos vigentes (Asociación Nacional de Alcaldes, 2016, pág. 59).

Para el Estado de Tlaxcala, la Ley Municipal en su artículo 42 establece las facultades y obligaciones del Síndico, cabe mencionar que existe un interés



particular sobre lo señalado en la fracción V, que tiene relación con la cuenta pública y que es tema central de este trabajo:

- I. Asistir a las sesiones de Cabildo con voz y voto;
- II. Realizar la procuración y defensa de los intereses municipales;
- III. Representar al Ayuntamiento en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos;
- IV. Vigilar la recepción de los ingresos y su aplicación;
- V. Analizar, revisar y validar la cuenta pública municipal y vigilar su entrega mensual al Órgano de Fiscalización Superior; para lo cual deberá contar con los recursos técnicos y materiales para su eficaz y puntual cumplimiento;
- VI. Dar aviso de irregularidades en el manejo de la hacienda pública municipal al Órgano de Fiscalización Superior y aportar las pruebas que tuviera a su disposición;
- VII. Participar en la Comisión de Protección y Control del Patrimonio Municipal;
- VIII. Proponer al Cabildo medidas reglamentarias y sistemas administrativos para la vigilancia, adquisición, conservación y control de los bienes municipales;
- IX. Denunciar ante las autoridades las faltas administrativas y delitos que cometan los servidores públicos municipales en el ejercicio de su trabajo;
- X. Formar parte del comité de adquisiciones, servicios y obra pública del municipio;
- XI. Promover los programas de capacitación y mejora regulatoria para la administración municipal; y Las demás que le otorguen las leyes (Congreso del Estado de Tlaxcala, 2016).



El contenido de este artículo, si lo entendemos en un sentido más práctico, nos llevó a definir la relevancia de esta investigación ya que limita las acciones del Síndico Municipal sobre la cuenta pública, misma que se expondrán en capítulos posteriores.



Capítulo 2. Marco Teórico

2.1 Rendición de cuentas

Es importante que los gobiernos rindan cuentas a la sociedad para reportarle y explicarle sus acciones, así como para transparentar y mostrar su funcionamiento, tal disposición es fundamental para responder a las necesidades de la sociedad, conseguir la confianza ciudadana en las instituciones y la consolidación de la democracia.

“La rendición de cuentas es un postulado imprescindible de la democracia; es un mecanismo fundamental para responder a las necesidades de la sociedad, conseguir la confianza ciudadana en las instituciones del Estado, y fortalecer la democracia. No sólo se extiende a todas aquellas personas que reciben y ejercen recursos públicos, sino a todos los ámbitos de la gestión pública” (Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, 2014, pág. 319).

Asimismo, este principio obliga a quienes ejercen el poder público a responsabilizarse de su labor, someterse a evaluaciones de desempeño y dar a conocer los resultados de dichas evaluaciones. El vocablo *accountability* es un término que no tiene una traducción específica, a veces se traduce como control, en otras como fiscalización, y en algunas como responsabilidad. Pero la traducción más común y la más utilizada es la de rendición de cuentas (Schedler, 2004, pág. 11).

Para Schedler existen matices que separan los dos conceptos, el primero, *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia no por necesidad. Podemos entender entonces que *accountability* resulta ser un término



más completo ya que además de entender a la rendición de cuentas como una obligación también se concibe como un derecho, es decir, las obligaciones de unos son los derechos de otros (Schedler, 2004, pág. 11).

La rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder:

1. Obliga al poder a abrirse a la inspección pública;
2. Lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y
3. Lo supedita a la amenaza de sanciones (Schedler, 2004, pág. 13).

Estos aspectos, permiten que la rendición de cuentas se convierta en un término multifacético, ya que puede abarcar conceptos afines como la vigilancia, auditoría, fiscalización o la penalización, todas y cada una con el objetivo de refrenar el ejercicio del poder.

2.2 Rendición de cuentas en los Gobiernos Municipales

En términos políticos y sociales, el nivel municipal, es el más cercano a la ciudadanía y también el más carente en términos de transparencia y de rendición de cuentas. Siendo el Municipio un órgano de gobierno, este debe rendir cuentas a los ciudadanos a través de diversos mecanismos como el acceso a la información pública, sesiones de Cabildos, o las contralorías internas, sin embargo, existen municipios que aún no actualizan sus normas y prácticas. Además del desconocimiento de las leyes y responsabilidades. Tal como lo establece Cejudo y Ríos Cázares:

“Existe una percepción de resistencia por parte de los gobiernos municipales a la apertura. Así lo indican los órganos garantes del



acceso a la información en cada entidad que identifican a los municipios como los sujetos obligados que mayor resistencia presentan a proporcionar información” (Cejudo & Rios Cazares, 2009).

Es importante hacer mención que la falta de rendición de cuentas y transparencia en un municipio puede generar un esporádico deterioro y desbaratamiento de las instituciones gubernamentales, además del incremento de corrupción adherido a nepotismo, omisión y opacidad.

Al interior del municipio existen áreas, direcciones, estructuras y procesos que pueden convertirse en soportes de la rendición de cuentas, como lo es la tesorería, pieza fundamental en la elaboración de la información primaria de la rendición de cuentas en los municipios, con base en mi experiencia, esta área carece de capacidades organizacionales y del personal profesional necesario para desempeñar sus funciones y actividades, como lo son la recaudación, administración, manejo de los recursos públicos, así como para formular y e integrar la cuenta pública.

Otra área importante es la contraloría interna, que concentra sus actividades principalmente en labores de auditoría y acciones de transparencia, sin embargo, su estructura administrativa también es reducida, lo que dificulta realizar sus funciones apropiadamente. En ambos casos tanto en la tesorería como en la contraloría es necesario que exista capacitación y profesionalización de los servidores públicos, así como en el resto de las áreas, lo cual les permitiría contribuir con sus conocimientos y capacidades a la rendición de cuentas municipal (Cejudo & Rios Cazares, 2009, pág. 6).

Estas dos áreas son esenciales, dado que sus facultades y obligaciones están dirigidas a la fiscalización y rendición de cuentas en el ámbito municipal, además



son áreas que trabajan en conjunto con el Síndico Municipal quien se encarga de vigilar la aplicación de los recursos públicos en este ámbito. En este sentido también es importante que el Síndico se capacite en temas contables, cuenta pública, procesos de entrega-recepción y transparencia, entre muchos otros. No obstante, se deben impulsar y contribuir para que todos los servidores públicos del municipio se capaciten y actualicen, en atención a la especialización y profesionalizar a cada uno de ellos en diferentes materias. El Síndico, “debe también implementar mecanismos de evaluación que les dé la oportunidad de lograr una certificación” (Asociación Nacional de Alcaldes, 2016, pág. 44).

Cejudo y Ríos, señalan que hay dos consideraciones en la participación del Síndico en la vigilancia de los recursos públicos. La primera es la diferencia de lealtades que existe entre el tesorero, contralor y el síndico, dado que esto puede generar situaciones que lejos de permitir una efectiva rendición de cuentas del gobierno municipal, la obstaculizarían. “La segunda consideración señala que, en la oficina del síndico municipal suele carecer de instrumentos organizacionales y de recursos humanos necesarios para cumplir efectivamente con sus responsabilidades, en un caso extremo la participación del síndico en el proceso de cuenta pública puede convertirse en una validación simplemente política” (Cejudo & Rios Cazares, 2009, págs. 8, 9).

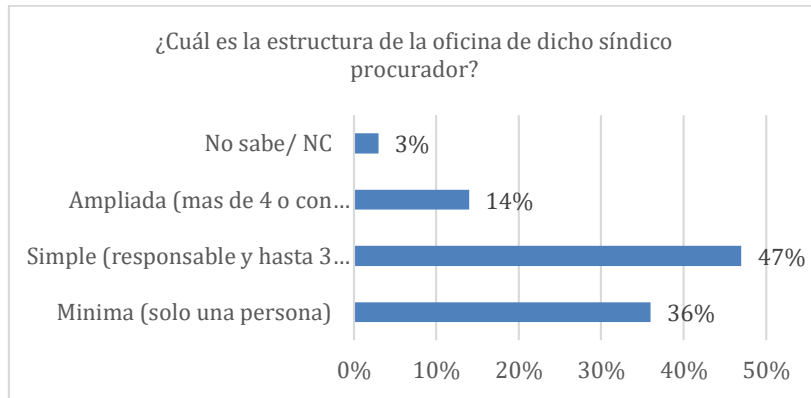


Figura 1. Fuente: ENGOM, 2008. (Cejudo & Rios Cazares, 2009, pág. 9)

Dentro del Municipio, el Cabildo es el responsable de vigilar la ejecución de políticas y de recibir información de las diferentes áreas y direcciones municipales tal como la tesorería, la contraloría y del resto organismos municipales. Esta estructura también se encarga de verificar que los funcionarios cumplan y desempeñen correctamente sus funciones, sin embargo, ellos solo reportan al presidente municipal, situación que podría desencadenar en una burocracia sin vínculos entre Cabildo y el ciudadano, pues la información que reportan no llega a las áreas correspondientes (Cejudo & Rios Cazares, 2009, págs. 97, 98).

De lo anterior, podemos interpretar que el Cabildo existe como un instrumento político administrativo de la rendición de cuentas en los municipios, esto tiene razón de ser pues el método democrático ocupado en la elección de representantes es el de elección directa dentro de los comicios para elegir a los representantes. Al interior del Municipio, el Cabildo es el órgano de gobierno de rendición de cuentas por excelencia, en el Municipio de Tlaxcala se fundamenta esta acción en el artículo 36 de la Ley Municipal del Estado, el cual establece:



Los acuerdos de los Ayuntamientos se tomarán en las sesiones de Cabildo ordinarias o extraordinarias por mayoría de votos de los miembros presentes y por mayoría calificada cuando así lo señale la Ley. En caso de empate, el Presidente Municipal decidirá mediante voto de calidad. “Las sesiones serán públicas, excepto en aquellos casos en que exista motivo fundado a juicio del Ayuntamiento para que se realicen en forma privada”. “Para celebrar una sesión de Cabildo será suficiente la asistencia de la mayoría de sus integrantes. La inasistencia injustificada de los munícipes será sancionada por el Reglamento respectivo (Congreso del Estado de Tlaxcala, 2016).

2.5 El Papel del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala en la Cuenta Pública

El objetivo de este apartado es comprender el papel fundamental del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y poder explicar las bases de uno de los organismos autónomos con mayor relevancia en la presentación de la cuenta pública municipal. A nivel Federal, el artículo 79 Constitucional reconoce a la Auditoría Superior de la Federación, como un órgano de fiscalización que, forma parte del Poder Legislativo, sin embargo, asume por mandato constitucional el estatuto de autónomo en lo que corresponde a los ámbitos de administración, gestión técnica y fiscalización; sus atribuciones abarcan el más amplio campo de actuación del sector público, este puede exigir rendición de cuentas a los poderes de la Unión, entidades autónomas, gobiernos de los estados, municipios y particulares, en la medida que tengan responsabilidad sobre la administración de recursos federales (Gobierno de México, 2020).

En el caso de la Federación, el Poder Ejecutivo rinde cuentas ante la Cámara de Diputados, que por mandato constitucional representa los intereses de la sociedad,



mediante la entrega de la cuenta pública e informes de avances de la gestión financiera, que se elaboran con base en la información proporcionada por las entidades públicas federales y demás entidades fiscalizadas.

A nivel estatal, el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala, es una institución auxiliar del Poder Legislativo en actividades de auditoría, vigilancia y fiscalización, “dentro de sus funciones tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así como para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones de conformidad con la Ley,” esto de acuerdo a lo que señala el artículo 3 de la Ley de Fiscalización en el Estado (Congreso del Estado de Tlaxcala, 2019).

La fiscalización tiene un papel central en la rendición de cuentas de los gobiernos municipales pues de ella de pende en buena medida el seguimiento y control del uso de los recursos públicos que los gobiernos estatales y federal transfieren a los municipios. (Cejudo & Rios Cazares, 2009, pág. 104) En el caso de Tlaxcala, el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala ha pasado por un desarrollo interesante y apegado a la dinámica nacional. Según en lo referido en su página de internet:

“Surge la figura del Órgano de Fiscalización Superior por medio de una reforma constitucional promulgada el 18 de mayo del año 2001, creado como un órgano técnico del Congreso del Estado para la revisión y fiscalización de las cuentas públicas, se establece también que, en el desempeño de sus funciones, tendrá autonomía técnica y de gestión, así como para decidir sobre su organización interna y funcionamiento” (Congreso del Estado de Tlaxcala, 2020).

En el escenario anterior, se emite la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el 22 de noviembre del 2001:



El 15 de enero de 2002 entra en funciones el Órgano de Fiscalización Superior para atender el mandato constitucional de revisar y fiscalizar el manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de todos los entes que administren recursos públicos, así como informar el resultado de la revisión al Congreso, a través de la Comisión de Finanzas y Fiscalización.

El 10 de noviembre de 2008 se abroga la Ley anterior, y se crea la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus Municipios publicada en el Periódico Oficial del Estado el 10 de noviembre del 2008, para entrar en vigor el 1° de enero de 2009.

Para el 13 de enero de 2011 se reforma la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 18 de enero de 2011, conteniendo reformas, que dotan al Órgano de Fiscalización Superior de mayores facultades y atribuciones, mayor autonomía y la ampliación del término para que el OFS rinda su informe al Congreso del Estado de Tlaxcala (Congreso del Estado de Tlaxcala, 2020).

Por último, en diciembre de 2019, se logra aprobar una nueva Ley de Fiscalización del Estado, abrogándose la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus Municipios y creando la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Tlaxcala y sus Municipios. Todas las modificaciones que se han realizado para la creación del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala, así como las diversas, reformas, abrogaciones y adiciones realizadas a la Ley de Fiscalización, enmarcan un código de una voluntad política y de una congruencia técnica a nivel nacional e internacional en términos de rendición de cuentas y transparencia que debe realizarse en el quehacer de las instituciones públicas que manejan recursos públicos.

Capítulo 3. Marco Legal

Cómo se ha mencionado en capítulos anteriores, el proceso de la revisión de la cuenta pública sufre de algunos inconvenientes como vacíos legales y falta de conceptos claros. Asimismo, es importante entender el marco legal ya que en él se establece las bases normativas que deben regir la fiscalización de las cuentas públicas, cada normativa constituye un proceso diferente, da sustento a las actuaciones de los sujetos involucrados. A continuación, se exponen los principales preceptos relacionados con la presentación de la cuenta pública municipal.

Figura 2. Marco legal aplicable en la rendición de cuenta pública Municipal en el Estado de Tlaxcala

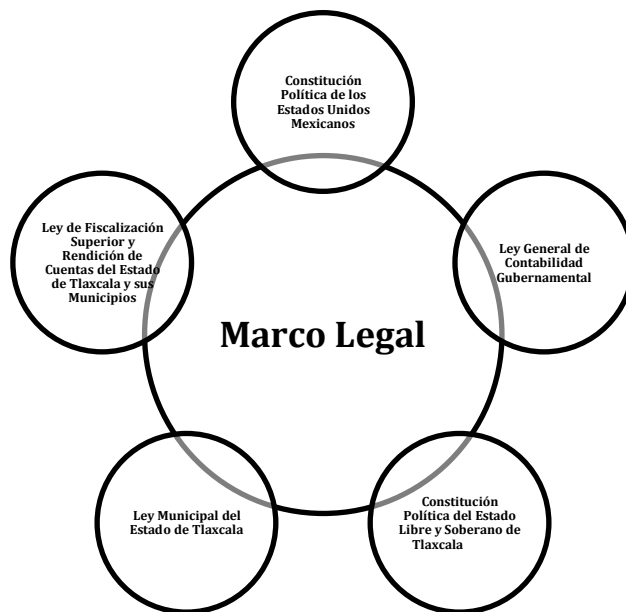


Figura 2. Fuente: Elaboración propia.



3.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Federal, como ley suprema, es el marco político y legal para la organización y relación del gobierno federal con los Estados, los ciudadanos, y todas las personas que habitan en el país, es la máxima ley de donde emanan las demás leyes aplicables; por eso la importancia de sus preceptos relacionados con las instituciones y los procesos de fiscalización.

El artículo 74 Constitucional señala las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, en la fracción II señala la facultad para “coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación”; en la fracción IV se legisla la aprobación del presupuesto de ingresos y egresos de la federación, el ejecutivo los hará llegar a la cámara a más tardar el 8 de septiembre y se aprobara a más tardar el 15 de noviembre; en la fracción VI (Gobierno de México, 2020).

La Carta Magna señala la facultad de revisar la cuenta pública, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobando si el gasto se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto verificando el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. La revisión se realizará a través de la Auditoría Superior de la Federación. La Cuenta Pública se presentará a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo el cual no deberá exceder de 30 días naturales, en tal supuesto, la Auditoría Superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública. Y se deberá concluir la revisión a más tardar el 31 de octubre del año siguiente a su presentación (Gobierno de México, 2020).



Con base en lo establecido en el artículo 79 de la misma constitución, se señala que la Auditoría Superior de la Federación tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones; la función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. Dicho organismo podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente; respecto a los trabajos de planeación de las auditorías, la Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos (Gobierno de México, 2020).

La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo las siguientes atribuciones:

- I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda;
- II. Entregar a la Cámara de Diputados, el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, los informes individuales de auditoría que concluya durante el periodo respectivo. Asimismo, en esta última fecha, entregar el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual se someterá a la consideración del Pleno de dicha Cámara;
- III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales; y
- IV. Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones (Gobierno de México, 2020).



3.2 Ley General de Contabilidad Gubernamental

De acuerdo con el Artículo primero de esta ley, se establecen los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización. Es de observancia general para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los Estados y el Distrito Federal; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las entidades de la administración pública paraestatal ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales (Gobierno de México, 2020).

Los entes públicos aplicarán la contabilidad gubernamental de acuerdo al artículo 2 de la misma ley, para facilitar el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos, la administración de la deuda pública, incluyendo las obligaciones contingentes y el patrimonio del Estado (Gobierno de México, 2020)

3.3 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala

El Artículo Primero de la Constitución local, señala en su primer párrafo que, el Estado de Tlaxcala es parte de los Estados Unidos Mexicanos, es libre y soberano en lo concerniente a su régimen interior; está integrado por 60 Municipios, esto de acuerdo a lo que señala el artículo 90 los preceptos que en ella se establecen y que sustentan la autonomía de los mismos. Es importante señalar que de acuerdo al artículo 70, el cual establece las obligaciones del gobernador y el inciso IX de dicho artículo que establece su función la cual tiene que ver con “rendir al Congreso la



cuenta pública en forma trimestral; esta cuenta deberá presentarse dentro de los treinta días naturales posteriores al período de que se trate, en los términos de la Ley correspondiente a la revisión del ejercicio fiscal y cuenta pública a las entidades fiscalizadas, así como a los servidores públicos estatales o municipales, particulares, o cualquier figura jurídica que reciba recursos estatales o municipales, y podrá imponer las sanciones previstas en la ley de la materia en casos de incumplimiento (Gobierno del Estado de Tlaxcala, 2017).

3.3.1 Facultad del Congreso del Estado de Tlaxcala en Materia Fiscal

La Constitución Estatal tlaxcalteca en su artículo 54, fracción XVIII, inciso b) establece como facultad del Congreso en materia de fiscalización el dictaminar anualmente las cuentas públicas de los poderes, municipios, organismos autónomos y demás entes públicos fiscalizables, basándose en el informe que remita el Órgano de Fiscalización Superior. La dictaminación deberá efectuarse a más tardar, el treinta y uno de agosto posterior al ejercicio fiscalizado (Congreso del Estado de Tlaxcala, 2017).

3.3.2 Personalidad Jurídica del Municipio

El artículo 90 de la Constitución local establece que, el Municipio esta investido de personalidad jurídica y su patrimonio lo manejarán a través de su Ayuntamiento. Además, en su segundo párrafo señala que, cada Ayuntamiento se integrará por un presidente municipal, un síndico y los regidores cuya cantidad determinen las leyes aplicables. También señala en su párrafo tercero que el presidente municipal, el síndico y los regidores tendrán el carácter de munícipes, al igual que los presidentes de comunidad (Congreso del Estado de Tlaxcala, 2017).



3.3.3 Hacienda Municipal

Lo que refiere a la Hacienda Municipal señalada en el artículo 91 de la Constitución Local, establece que los Ayuntamientos la administraran libremente, y se forma con:

- I. Los rendimientos de los bienes que les pertenezcan;
- II. Las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejora y cambio de valor, así como las tasas adicionales;
- III. Las participaciones generales que serán cubiertas por montos y plazos que determine la ley, y
- IV. Los ingresos derivados de los servicios públicos encomendados a su cargo (Congreso del Estado de Tlaxcala, 2017).

3.3.4 De la revisión y fiscalización de las cuentas publicas

En el artículo 104, se establece que la fiscalización de las cuentas públicas estará a cargo del Órgano de Fiscalización Superior, órgano técnico del Congreso del Estado, en el desempeño de sus funciones, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así como para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones de conformidad con la ley (Congreso del Estado de Tlaxcala, 2017).

El Órgano de Fiscalización Superior, de acuerdo a lo establecido en el artículo 105 constitucional, tendrá a su cargo fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes del estado, municipios, organismos autónomos y demás entes públicos fiscalizables, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los planes y programas, presentados a través de los informes que rindan en los términos que disponga la ley (Congreso del Estado de Tlaxcala, 2017).



3.4 Ley Municipal del Estado de Tlaxcala

Como lo establece en su primer artículo, esta Ley Municipal determina la organización y funcionamiento de los sesenta Municipios que integran el Estado de Tlaxcala, en su tercer artículo establece que el Municipio será gobernado por un Ayuntamiento, integrado por un Presidente Municipal, un Síndico; Regidores y Presidentes de Comunidad quienes tendrán el carácter de munícipes (Congreso del Estado de Tlaxcala, 2016).

3.4.1 Facultades y obligaciones del Ayuntamiento

Dentro de las obligaciones que el Municipio tiene en cuanto a la Hacienda Pública Municipal se encuentran las establecidas en el artículo 33, fracciones III y IV que señalan, aprobar el proyecto de iniciativa de Ley de Ingresos y presentarlo al Congreso del Estado, para su análisis, discusión, modificación y, en su caso, aprobación; y aprobar el presupuesto anual de egresos, enviarlo al Congreso del Estado antes del treinta y uno de diciembre de cada año para efectos de control y al Periódico Oficial del Estado para su publicación; además administrar la hacienda pública, establecido en la fracción XIII (Congreso del Estado de Tlaxcala, 2016).

3.4.2 Facultades y obligaciones de los miembros del Ayuntamiento

Las facultades y obligaciones de los miembros involucrados en la elaboración, autorización, análisis, revisión y validación de la cuenta pública son fundamentales ya que en el caso del Presidente Municipal señala el artículo 41, fracciones V, VI, XII, XXIV respectivamente, vigilar la recaudación de la hacienda municipal y que su aplicación se realice con probidad, honradez y estricto apego al presupuesto de



egresos; autorizar las órdenes de pago que le presente el tesorero municipal, siempre y cuando se ajusten al presupuesto de egresos; autorizar la cuenta pública y ponerla a disposición del Síndico para su revisión y validación cuando menos tres días hábiles antes de ser enviada al Congreso del Estado. Verificará, además su puntual entrega; presentar, dentro de los primeros quince días de cada mes, su cuenta pública al Congreso del Estado (Congreso del Estado de Tlaxcala, 2016).

En su artículo 42 establece las facultades y obligaciones del Síndico Municipal, quien es el encargado de vigilar los recursos municipales y dada la importancia que representa la figura del Síndico Municipal, pues en él recae la parte fiscalizadora de los recursos públicos, fracción V. Analizar, revisar y validar la cuenta pública municipal y vigilar su entrega mensual al Órgano de Fiscalización Superior; para lo cual deberá contar con los recursos técnicos y materiales para su eficaz y puntual cumplimiento; Dar aviso de irregularidades en el manejo de la hacienda pública municipal al Órgano de Fiscalización Superior y aportar las pruebas que tuviera a su disposición (Congreso del Estado de Tlaxcala, 2016).

En el caso del que el Síndico no firme la cuenta pública municipal, el artículo 43 señala que, expresará, en un período no mayor de cinco días, ante el Órgano de Fiscalización Superior el motivo de su omisión, si no lo hace se tendrá por validada para los efectos de ley, y se rendirá aún sin la firma del Síndico ante el Órgano de Fiscalización Superior que estará obligado a recibirla y revisarla, e insistirá en el requerimiento para que el Síndico exprese la causa fundada de su omisión apercibido que de no hacerlo será causa de responsabilidad (Congreso del Estado de Tlaxcala, 2016).

La administración pública municipal deberá estar integrada, cuando menos, por el Secretario del Ayuntamiento, Tesorero Municipal, responsable de Seguridad



Pública, Director de Obras Públicas y el Cronista del Municipio, esto de acuerdo al artículo 71; es importante señalar que la figura del Tesorero Municipal funge un papel de vital importancia de acuerdo a las facultades y obligaciones previstas en el artículo 73 que dice:

- I. Recaudar y administrar las contribuciones y participaciones;
- II. Vigilar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas y fiscales;
- III. Ejercer conforme a las leyes, la facultad económica-coactiva y practicar auditorías a los causantes, aún por facultades delegadas o coordinadas;
- IV. Coadyuvar con el interés de la hacienda municipal, en los juicios de carácter fiscal que se ventilen ante los tribunales;
- V. Llevar la contabilidad del Ayuntamiento;
- VI. Informar oportunamente al Presidente Municipal sobre el control presupuestal del gasto;
- VII. Elaborar e informar al Presidente Municipal, las estadísticas financieras y administrativas;
- VIII. Participar con la comisión de hacienda en la elaboración de los proyectos de iniciativa de ley de ingresos;
- IX. Formular y presentar mensualmente al Presidente Municipal la cuenta pública para su firma y envío;
- X. Mantener actualizado el padrón fiscal municipal;
- XI. Proporcionar a la comisión de hacienda, los datos necesarios para la elaboración de los proyectos de leyes, reglamentos y demás disposiciones que se requieran para el manejo tributario;
- XII. Opinar acerca de los convenios de coordinación fiscal que celebre el Ayuntamiento;
- XIII. Presentar por escrito al Ayuntamiento, un informe pormenorizado de su gestión, cuando se retire del cargo o concluya la administración; en este último caso participará en el acto de entrega-recepción a que se refiere el artículo 23 de esta ley;
- XIV. Otorgar caución para garantizar el debido manejo de los recursos públicos municipales; y
- XV. Las demás que le otorguen las leyes y el Ayuntamiento (Congreso del Estado de Tlaxcala, 2016).



3.5 Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Tlaxcala y sus Municipios

Esta ley reglamenta las funciones en la revisión y fiscalización superior de los sesenta Municipios del Estado de Tlaxcala que estará a cargo del Congreso del Estado a través del Órgano de Fiscalización Superior, el cual tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, esto con base en lo que establece el artículo 3 de la misma ley.

En cuanto a la presentación de la cuenta pública ante el Congreso del Estado de Tlaxcala, señala en su artículo 8 que, deberá ser en forma impresa y digitalizada que permita su uso informático y facilite su procesamiento, y su presentación será por períodos trimestrales dentro de los treinta días naturales posteriores al período de que se trate esto con base en el Artículo 9 en su primer párrafo. Es importante señalar que en artículo 11 de la misma ley, estable que los entes fiscalizables conservarán en su poder la documentación original comprobatoria y justificativa de sus cuentas públicas, la cual además estará constituida de acuerdo a lo estipulado en el precepto 12 (Congreso del Estado de Tlaxcala, 2019).

La siguiente información es indispensable para la revisión de la cuenta pública por parte del Síndico Municipal ya que esto permite tener conocimiento pleno de todas las operaciones llevadas a cabo. Artículo 12. La cuenta pública estará constituida por:

- a) Estado de actividades;
- b) Estado de situación financiera;
- c) Estado de variación en la hacienda pública;
- d) Estado de cambios en la situación financiera;
- e) Estado de flujos de efectivo;
- f) Informes sobre pasivos contingentes;
- g) Notas a los estados financieros;



- h) Estado analítico del activo;
- i). Estado analítico de la deuda, del cual se derivarán las siguientes clasificaciones:
 - 1). Corto y largo plazo;
 - 2). Fuentes de financiamiento;
- j). Endeudamiento neto, financiamiento menos amortización, e
- k). Intereses de la deuda.

II. Información presupuestaria siguiente:

- a) Estado analítico de ingresos, del que se derivará la presentación en clasificación económica por fuente de financiamiento y concepto, incluyendo los ingresos excedentes generados;
- b) Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos del que se derivarán las clasificaciones siguientes:
 - 1. Administrativa;
 - 2. Económica;
 - 3. Por objeto del gasto, y
 - 4. Funcional. El estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos deberá identificar los montos y adecuaciones presupuestarias y subejercicios por ramo y programa;
- c) Endeudamiento neto, financiamiento menos amortización, del que derivará la clasificación por su origen en interno y externo;
- d) Intereses de la deuda, e
- e) Un flujo de fondos que resuma todas las operaciones;

III. Información programática, con la desagregación siguiente:

- a) Gasto por categoría programática;
- b) Programas y proyectos de inversión, e
- c) Indicadores de resultados.

IV. Presentación de la información financiera de conformidad con los formatos establecidos en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

V. Información complementaria:

- a) Balanza de comprobación;
- b) Auxiliares contables;
- c) Contratos de cuenta bancaria, estados de cuenta y conciliaciones bancarias;



- d) Archivos XML de todas las operaciones fiscales (compras, nóminas, gastos, etc.)
- e) Concentrado de nóminas de acuerdo con lo que determine el Órgano de Fiscalización Superior;
- f) Estado presupuestario de ingresos desagregado por concepto y de egresos desagregado por partida, del periodo y acumulados;
- g) Acumulados de obra;
- h) Reportes trimestrales de obra y Reporte del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda;
- i) Reporte de avance físico-financiero del Programas;
- j) Avance del Programa Operativo Anual;
- k) Inventario de bienes muebles, inmuebles e intangibles, codificado, clasificado y cuantificado;
- l) En el caso de Municipios, deberán presentar reportes de cobro por derechos de agua potable, predial y registro civil;
- m) Reporte de ingresos propios por concepto específico que son recaudados por los entes fiscalizables y que son transferidos a la Secretaría de Planeación y Finanzas que les son devueltos como participaciones de acuerdo con los convenios celebrados, e
- n) Reporte específico de Fideicomisos, Fondos de Contingencia, Mandatos y Contratos Análogos que incluyan ingresos, rendimientos financieros, egresos y estados de cuenta bancarios.

B). Información adicional, que deberá contener la primera cuenta pública que se presente en el año:

- I. Pronóstico de ingresos calendarizado del ejercicio de que se trate;
- II. Calendarización para la ministración de los recursos durante el ejercicio de que se trate;
- III. Presupuesto basado en Resultados (PbR) con la Metodología del Marco Lógico (MML) y la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), y calendarizado para el ejercicio de que se trate;
- IV. Organigrama general y por unidad administrativa, con nombre y puesto del servidor público;
- V. Plantilla de personal y tabulador de sueldos, que contenga nombre, Registro Federal de Contribuyentes (RFC), puesto, nivel o categoría;
- VI. Manual de Organización;
- VII. Programa operativo anual;



- VIII. Padrón de proveedores de bienes o servicios y Padrón de contratistas, de acuerdo con el formato emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC);
- IX. Catálogo de precios unitarios;
- X. Padrón de beneficiarios de programas sociales;
- XI. Programa o priorización de obras y acciones;
- XII. Actas de constitución del Comité de obras y de adquisiciones y servicios, en su caso, Acta de Consejo de Desarrollo Municipal, y
- XIII. Actas de sesión de los Comités de obras y de adquisiciones y servicios. La información anterior, deberá estar autorizada por el Cabildo u Órgano de Gobierno según corresponda.

C). El Plan Estatal de Desarrollo y el Plan de Desarrollo Municipal, mismos que se remitirán al OFS dentro de los plazos que se establezcan en la normatividad aplicable (Congreso del Estado de Tlaxcala, 2019).

En el último párrafo de este artículo, también señala que la documentación que integra la cuenta pública, la cual deberá ser firmada de manera autógrafa por el Presidente Municipal, Síndico, Tesorero Municipal y Director de Obras. De acuerdo a lo que establece el artículo 22, en sus fracciones I, II, III y IV, la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública tiene por objeto: evaluar el cumplimiento y resultados de la gestión financiera; verificar el cumplimiento 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, y las demás que formen parte de la fiscalización superior de la Cuenta Pública (Congreso del Estado de Tlaxcala, 2019).



Capítulo 4. Propuesta de Innovación Metodológica

4.1 Normativa y cronología que estable el procedimiento legal para entregar la cuenta pública municipal al Síndico en el Municipio de Tlaxcala.

Para que la cuenta pública se entregue al Síndico Municipal es necesario que previamente haya sido formulada por el Tesorero y autorizada por el Presidente Municipal, este a su vez, ponerla a disposición del Síndico para su análisis, revisión y validación, para realizar esas actividades el Síndico debe contar con recursos técnicos y materiales, tal como lo establece el artículo 42, fracción V, de la Ley Municipal de Estado de Tlaxcala (Congreso del Estado de Tlaxcala, 2016).

Figura 3. Normativa y cronología que establece el procedimiento legal para entregar la cuenta pública municipal al Síndico en el Municipio de Tlaxcala

N	Preceptos	Cuando	Fundamento legal	Sujetos obligados	Facultad y Obligación	Cómo lo hace
1	<p>Artículo 73. El Tesorero Municipal contará con título y cédula profesional en el área de las ciencias económico-administrativas y con experiencia comprobada mínima de tres años en la materia, para atender los asuntos relativos a la hacienda pública y tendrá las facultades y obligaciones siguientes:</p> <p>IX. Formular y presentar mensualmente al Presidente Municipal la cuenta pública para su firma y envío;</p>	<p>Mensualmente</p>	<p>Art. 73. Fracción IX Ley Municipal del Estado de Tlaxcala</p>	<p>Tesorero Municipal</p>	<p>Formular y presentar la cuenta pública para su firma y envío</p>	<p>La Ley Municipal no establece el procedimiento</p>



ICGDE

2	<p>Artículo 41. Son facultades y obligaciones del Presidente Municipal:</p> <p>XII. Autorizar la cuenta pública y ponerla a disposición del Síndico para su revisión y validación cuando menos tres días hábiles antes de ser enviada al Congreso del Estado. Verificará, además su puntual entrega.</p>	<p>Mensualmente</p>	<p>Art. 41. Fracción XII. Ley Municipal del Estado de Tlaxcala</p>	<p>Presidente Municipal</p>	<p>Autorizar la cuenta pública y ponerla a disposición del Síndico para su revisión y validación cuando menos tres días hábiles antes de ser enviada al Congreso del Estado. Verificará, además su puntual entrega.</p>	
3	<p>Artículo 42. Las obligaciones y facultades del Síndico son:</p> <p>V. Analizar, revisar y validar la cuenta pública municipal y vigilar su entrega mensual al Órgano de Fiscalización Superior; para lo cual deberá contar con los recursos técnicos y materiales para su eficaz y puntual cumplimiento;</p>	<p>Cuando menos 3 días hábiles antes de ser enviada al Congreso del Estado.</p> <p>Artículo 41. Fracción XII Ley Municipal del Estado de Tlaxcala</p>	<p>Artículo 42. Fracción V</p> <p>Ley Municipal del Estado de Tlaxcala</p>	<p>Síndico Municipal</p>	<p>Analizar, revisar y validar la cuenta pública municipal y vigilar su entrega mensual al Órgano de Fiscalización Superior</p>	<p>Con recursos técnicos y materiales para su eficaz y puntual cumplimiento.</p>

Fuente: Elaboración propia con normativa de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala (Congreso del Estado de Tlaxcala, 2016)

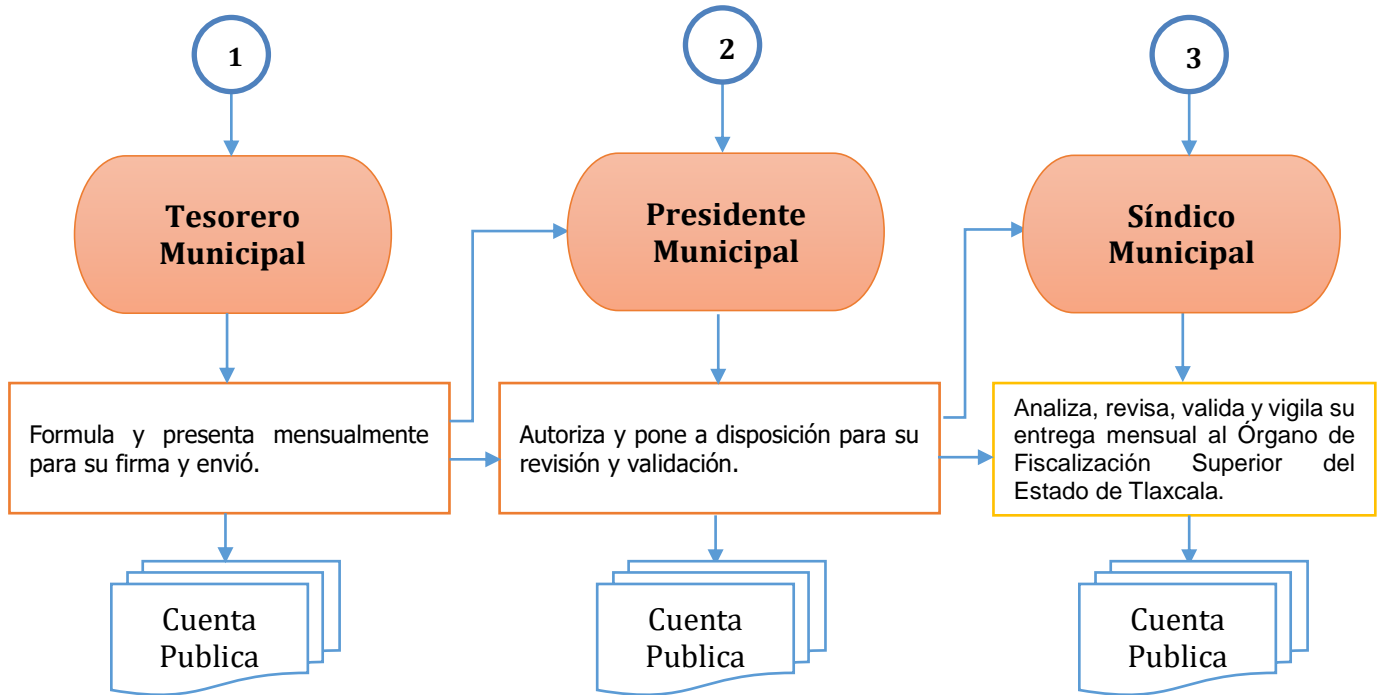


Figura 4. Fuente: Elaboración propia con normativa de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala (Congreso del Estado de Tlaxcala, 2016)

La Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, solo señala la obligación, sujetos obligados, periodo y momento de entrega, el orden en que se debe formular, autorizar, analizar, revisar y validar la cuenta pública; sin embargo, no detalla los procedimientos que deben llevarse a cabo, por lo que la interpretación de la misma resulta compleja, ya que no se establecen los mecanismos precisos y no se especifica el procedimiento para realizar la entrega de la cuenta pública al Síndico Municipal.

Son muchas las preguntas que surgen cuando el Síndico Municipal ejerce sus facultades y obligaciones, ya que al interpretar lo que, en ella se señala, los sujetos involucrados, presidente y tesorero Municipal están en desacuerdo, pues



consideran que el procedimiento que realiza el Síndico va en contra de lo que explícitamente señala la Ley Municipal.

Se propone, de tal forma, un procedimiento basado en la observación de los hechos, la experiencia adquirida y la interpretación de la normativa aplicable; lo que permitirá que la rendición de cuentas en el ámbito municipal se realice dentro de una esfera de legalidad, imparcialidad y objetividad, contando con recursos técnicos y materiales para realizar un trabajo eficaz y eficiente.

4.2 Proceso de entrega de la cuenta pública del Presidente Municipal al Síndico Municipal en el Municipio de Tlaxcala.

El siguiente proceso muestra los pasos que, con base en la experiencia, se deben seguir para mejorar el procedimiento de entrega de la cuenta pública a nivel municipal, misma que sería posible implementar en diferentes municipios.

- Tesorero Municipal formula y presenta la cuenta pública mensualmente al Presidente Municipal, la cual debe estar integrada de manera ordenada, clasificada por fondo, firmada y sellada.
- Presidente Municipal, recibe la cuenta pública por parte del Tesorero Municipal.



1. Cinco días posteriores al término de cada mes el Presidente Municipal entregará la documentación comprobatoria y justificativa que integra la cuenta pública al Síndico Municipal, mediante oficio, en el cual se describirá y señalará detalladamente lo siguiente:
 - Número de carpetas que la integran.
 - Fondo de los recursos a que pertenece cada carpeta.
 - Folios consecutivos en cada carpeta.
2. La documentación comprobatoria y justificativa que integra la cuenta pública municipal será entregada en el área de trabajo del Síndico Municipal, lugar en el que realiza y desempeña sus actividades.
3. Personal Técnico y especializado adscrito a la Sindicatura, cotejara que la información descrita en el oficio concuerde físicamente con la documentación comprobatoria y justificativa recibida; revisara que cuente con sellos y firmas autógrafas del Presidente, Tesorero y Director de Obras Públicas, este último sólo en lo relativo a obra pública.
4. Si la documentación comprobatoria y justificativa que integra la cuenta pública no contiene las firmas autógrafas y sellos oficiales del Presidente, Tesorero y Director de Obras Públicas, el Síndico Municipal hará la devolución correspondiente al Presidente Municipal ya que al no tenerlas la documentación no estaría validada por ellos.
5. Una vez que la documentación comprobatoria y justificativa que integra la cuenta pública cuente con los requisitos señalados anteriormente, personal técnico y especializado (Contadores, abogados, arquitectos, ingenieros)



contara con un periodo de quince días contados a partir de la fecha de entrega, para analizar y revisar la documentación comprobatoria y justificativa.

6. Concluida la revisión, personal técnico y especializado emitirá un pliego de observaciones en el que se detallará las irregularidades detectadas y será presentado al Síndico Municipal para que revise y valide el documento.
7. El Síndico Municipal entregara mediante oficio el pliego de observaciones al Presidente Municipal y este contara con un término de dos días para dar respuesta por escrito y solventar las observaciones.
8. El Presidente Municipal turnara el pliego de observaciones al Tesorero Municipal para que realice las solvataciones correspondientes.
9. El Tesorero Municipal, entregara mediante oficio las solvataciones realizadas al personal técnico especializado adscrito a la Sindicatura.
10. El personal técnico especializado analiza y revisa la solvataciones entregadas por la Tesorería Municipal y determina la procedencia o no de la información.

Si las observaciones fueron solventadas, el personal técnico emitirá el informe final y lo entregará al Síndico Municipal que procederá a validar la documentación comprobatoria y justificativa de la cuenta pública, colocando en cada documento sello oficial y firma autógrafa.



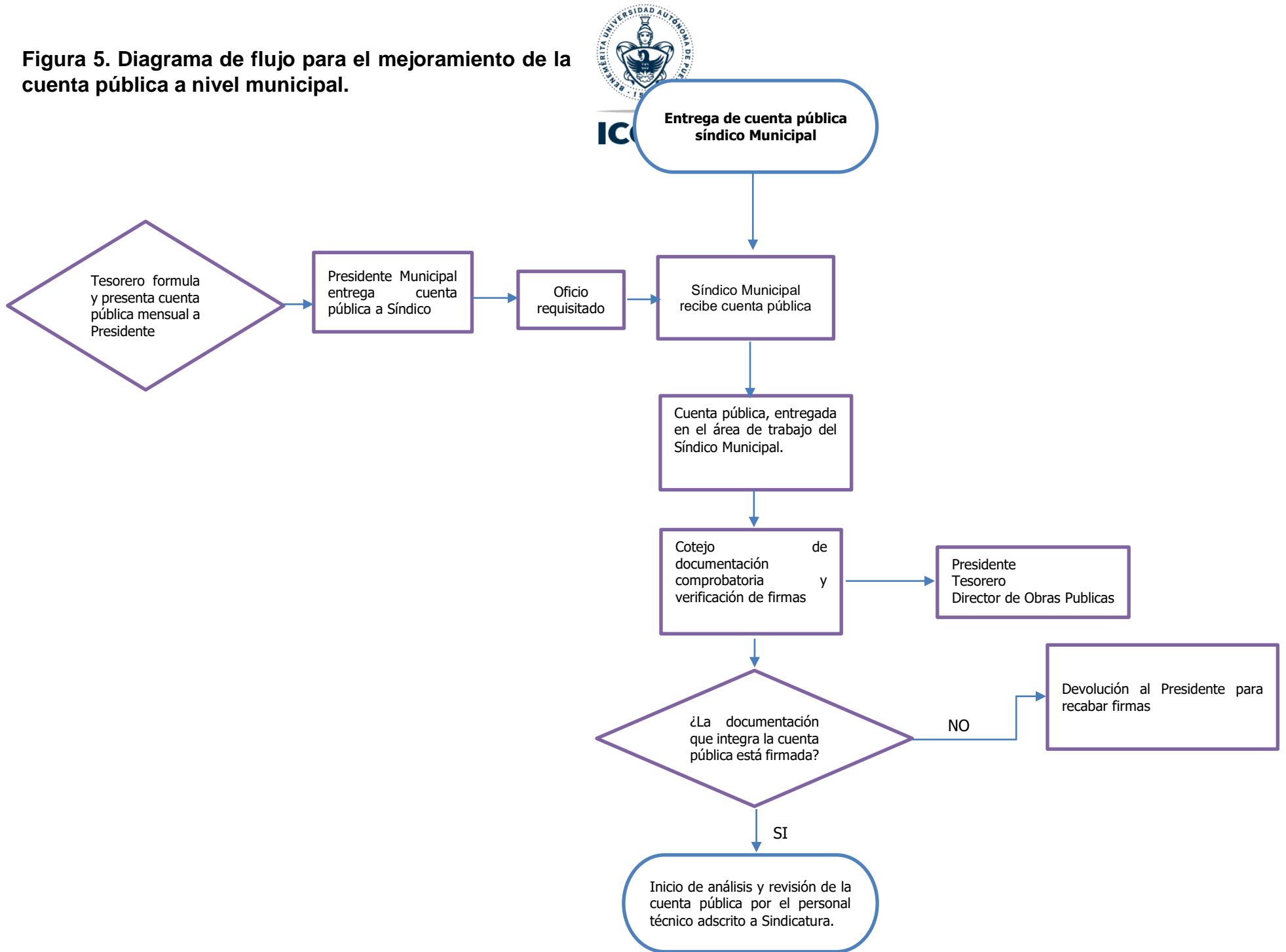
Mediante oficio el Síndico Municipal entregara al Presidente Municipal la documentación comprobatoria y justificativa que integra la cuenta pública.

11. En las observaciones que no hayan sido solventadas el Síndico Municipal se abstendrá de firmar y sellar los documentos que correspondan a esas observaciones.

Se hará entrega de un informe escrito al Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala, el cual contendrá las observaciones que no fueron solventadas y anexara evidencia documental que de sustento a las observaciones realizadas.

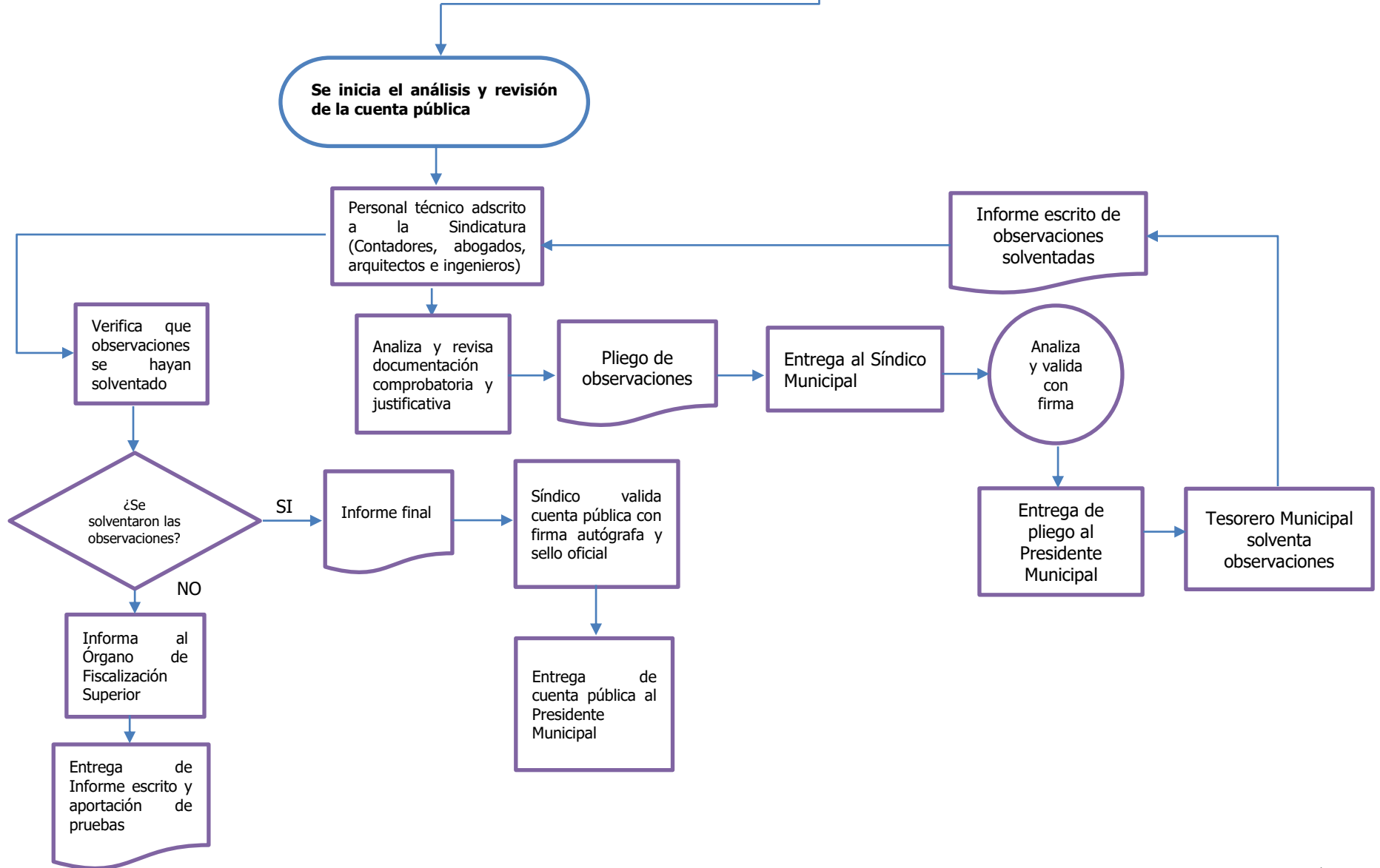
El siguiente diagrama de flujo, muestra el proceso que debe llevarse a cabo para la entrega de la cuenta pública del Presidente Municipal al Síndico en el Municipio de Tlaxcala, el cual fue descrito de manera detallada, en él, se especifica cada paso a seguir, señala quienes son los sujetos involucrados, periodos y momentos de entrega de manera cronológica.

Figura 5. Diagrama de flujo para el mejoramiento de la cuenta pública a nivel municipal.





ICGDE





Conclusiones

Si bien la transparencia y rendición de cuentas se mantuvieron rezagadas un tiempo en los entes municipales, hubo un cambio a partir de la promulgación de la Ley Nacional Anticorrupción, generando una obligación política y administrativa para que en términos técnicos puedan rendir a los ciudadanos cuentas tanto como fiscales y políticos. A su vez, la referencia de la rendición de cuentas en Tlaxcala tiene un proceso histórico reciente con la creación del Órgano de Fiscalización Superior.

La apertura de las cuentas municipales es un proceso necesario para que se cumpla una modalidad ciudadana de este hito, también es relevante modificar los términos en como los encargados de revisarla, lo hacen. Un ejemplo de ello es el proceso mencionado durante el trabajo de investigación, el cual tiene que ver con el trabajo del Síndico Municipal a la hora de revisar la Cuenta Pública, ya que los vacíos legales que se encuentran en el artículo 42 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, no establecen la manera efectiva en cómo y con qué recursos el Síndico debe y puede revisarla.

Este artículo ambiguo plaga de posibles interpretaciones legales y conflictos internos que desgastarían la función de contrapeso político del síndico y también la comunicación y formulación de la entrega de la Cuenta Pública al Órgano de Fiscalización Superior, debido a ese vacío. Por ello, es importante tener más apertura independiente a las facultades de la ley. En esto no me refiero a una independencia hacia la misma, o ausentar las obligaciones legales de los actores involucrados en su revisión; sino una verdadera modificación en los términos antes mencionados de la Ley Municipal.



Asimismo, más allá de una reforma que refiera los procesos que deba seguir el Síndico y los recursos que pueda tener, sería importante adecuar las prácticas e indicaciones legales a una comunión en la revisión entre el Síndico, Presidente y Tesorero. Esto con el fin de incentivar la eficacia en el contenido, adoptando prácticas internacionales como la exposición social que tiene la Cuenta Pública, claro, con un lenguaje y métodos entendibles.

Durante los últimos seis años, he laborado en el ámbito de la fiscalización y rendición de cuentas, como Auditor de la Dirección Municipal en el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y actualmente como Asesor Contable y Financiero en el Municipio de Tlaxcala, esto me ha permitido generar experiencia y aplicar los conocimientos adquiridos para mejorar los procesos de fiscalización en el área de Sindicatura del Municipio de Tlaxcala.

La implementación del proceso de entrega de la cuenta pública del Presidente Municipal al Síndico Municipal en el Municipio de Tlaxcala, es una muestra clara de que existe voluntad política del Presidente, Síndico y Tesorero, sujetos en los que recaen las funciones de formular, autorizar, revisar y analizar la cuenta pública Municipal.

Cabe señalar que este procedimiento solo se ha implementado de manera interna en este municipio, para que el Síndico Municipal pueda cumplir con la facultad y obligación que establece la Ley Municipal del Estado, de analizar, revisar y validar la cuenta pública municipal y vigilar su entrega puntual al Órgano de Fiscalización.

Dentro de los beneficios que se han tenido al aplicar este procedimiento se encuentran los siguientes:



- Al tener acceso a la información que integra la cuenta pública, el Síndico ha tenido un conocimiento más extenso de todas las acciones, procesos y operaciones que realiza el municipio.
- Se ha creado un ambiente de confianza, cooperación y coordinación con las áreas de Tesorería, Contraloría, Obras Publicas quienes se encargan de generar información de la cuenta pública.
- La percepción de la ciudadanía en relación a que el municipio está cumpliendo con sus facultades y obligaciones en la correcta aplicación de los recursos públicos ha incrementado considerablemente al aprobarse las cuentas públicas de los ejercicios fiscales 2017 y 2018, con ellos el municipio cumple con lo establecido en la normativa federal y estatal. El número de observaciones emitidas por parte del Órgano de Fiscalización también se mantiene en un número menor ya que el Síndico como primer sujeto fiscalizador de la cuenta pública en el municipio, emite en su pliego de observaciones las irregularidades encontradas y solicita al Presidente y Tesorero la solvetaciones correspondientes, antes de entregar la cuenta pública al Congreso del Estado.

El impacto generado en su aplicación ha sido positivo, pues al ser un proceso sencillo en su estructura y practico de realizar, ha permitido que las personas que lo llevan a cabo lo realicen de manera fácil y rápida y como herramienta permite a los encargados de la rendición de cuentas agilizar el proceso de revisión.



Un ejemplo de las limitantes relacionados con los municipios lo podemos encontrar en otro municipio del Estado de Tlaxcala como lo es San Juan Huactzinco. En 2019, hubo conflictos al interior del ayuntamiento entre el Síndico municipal y el alcalde. Dicho conflicto fue justo por las razones que expresamos en este trabajo de investigación. Incluso, otros municipios como lo son Zacatelco, Huamantla y Axocomanitla sufrieron del mismo tipo de conflictos. En el primer trimestre de 2019, la Síndico municipal de Huactzinco giró un oficio a la titular del Órgano de Fiscalización del Estado en el que señaló que se le entregó en un breve periodo de tiempo la cuenta pública para su revisión, además de expresar lo siguiente:

Informo a este ente fiscalizador que el 30 de abril del presente año, siendo las 14:20 horas, el tesorero municipal me hizo entrega de 40 carpetas y/o recopiladores que integran la Cuenta pública del primer trimestre que comprende los meses de enero, febrero y marzo del ejercicio fiscal 2019, por lo que esta sindicatura se encontraba en condiciones limitantes para poder llevar a cabo las funciones de análisis, revisión y validación (El Sol de Tlaxcala, 2019).

La pregunta final que se plantea a partir del trabajo de investigación es la siguiente: ¿Es necesario seguir desgastando nuestro órgano rector en materia de fiscalización, con este tipo de fallas que suceden al interior del Municipio por no establecer correctamente los lineamientos de entrega, revisión y control por parte del Síndico Municipal? Con base con base en más de seis años de trabajo ininterrumpidos en la revisión de la cuenta pública a nivel Municipal, es un rotundo no. Es innecesario desgastar nuestro organismo en materia de rendición de cuentas con este tipo de actos, que bien podrían evitarse a través de controles internos más específicos, procedimientos como el que se detalla en este trabajo de investigación y leyes sin ambigüedades, como las que se tienen en los municipios que han fracaso



en sus objetivos de transparencia y rendición de cuentas, debido a este tipo de situaciones.

El presente trabajo retoma y sintetiza lo aprendido en el desempeño de la labor de revisión y entrega de la cuenta pública en diversos municipios del Estado de Tlaxcala, sin embargo, este proyecto abre la senda a un camino todavía más ambicioso para la implementación de esta propuesta metodológica en un mayor número de municipios, así como de otros estados de la República, con la intención de mejorar y cumplir con la más relevante misión de estos organismos: aumentar la confianza ciudadana y coadyuvar en la consolidación de la democracia y la gobernabilidad en nuestro país.



Bibliografía

- Cejudo, G., & Rios Cazares, A. (2009). *La Rendición de Cuentas del Gobierno Municipal*. México: Centro de Investigación y Docencia Economicas .
- Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Tlaxcala y sus Municipios. (24 de diciembre de 2019). Tlaxcala, Tlaxcala, México.
- Ley Municipal del Estado de Tlaxcala. (2016).
- Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, L. L. (2014). *Fiscalización, Transparencia y Rendición de cuentas*. México: LXII Legislatura. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos . (2020). México, México, México.
- Alcaldes, A. N. (2016). *Manual para Síndicos* . México: Asociación Nacional de Alcaldes.
- A.C., I. N. (2009). La Modernización de la Administración Pública en México. *Revista de Administracion Publica, 120 Volumen, XLIV, N° 3 (septiembre diciembre 2009)*.
- Municipios, C. E. (2010). *Guía Practica del Síndico*. San Luis Potosí.
- Pineda Pablos, N., García Figueroa, G., & Rodríguez, E. (2007). Democratización y rendición de cuentas El caso de la revisión de las cuentas públicas municipales en Sonora. *Gestión y Política Pública vol. XVI, núm. 1, 211*.
- República, I. d. (2000-2003). *El Municipio Mexicano*. México: LVIII Legislatura.
- Republica, I. d. (2000-2003). *El Municipio Mexicano*. México: LVIII Legislatura.
- Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Mexico: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública .



Tlaxcala, Ó. d. (julio de 2020). *Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Tlaxcala*. Obtenido de

<https://www.ofstlaxcala.gob.mx/Antecedentes#ofs>

Tlaxcala, E. S. (11 de Mayo de 2019). Síndicos y alcaldes en conflicto por firma de cuentas públicas. Tlaxcala, Tlaxcala, México.