

# El marco legal de la fiscalización de las cuentas públicas del gobierno del estado de Sonora. Un estudio exploratorio

Oscar Nicasio Lagunes López<sup>1</sup>

El presente artículo analiza el marco legal de la fiscalización de la cuenta pública estatal en Sonora. El resultado obtenido es que en dichas leyes no se precisa el modo en el que debe darse el proceso de fiscalización, pues son vagos los plazos que establece para que sean realizadas ciertas acciones en torno a la fiscalización de las cuentas públicas. Las leyes sobre la fiscalización de las cuentas públicas tampoco definen conceptos como *fiscalización* y *auditoría*, lo que hace que algunos de los conceptos empleados en dichas leyes sean poco claros. Las sanciones que prevén estas leyes son insuficientes y las atribuciones que otorgan al Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF-Sonora) son muy limitadas, pues este organismo no puede aplicar sanciones de carácter administrativo que reduzcan la incidencia en los ilícitos y desalienten la malversación de fondos públicos dentro de las dependencias del gobierno estatal.

*Palabras clave:* leyes, sanciones, servidores públicos, fiscalización, cuentas públicas, legislatura del estado de Sonora.

## **The legal framework of the public accounts audit in the state government of Sonora. An exploratory study**

This article analyzes the legal framework of the public accounts audit in the state of Sonora. The result is that such legislation does not specify with clarity how it should be the audit process, since there ambiguous time limit sets for certain actions performed around the audit of public accounts. The laws concerning the audit of public accounts do not define concepts such as *inspection* and *auditing*, which makes some of the concepts used in these laws unclear. The penalties provi-

<sup>1</sup> Estudiante del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de El Colegio de Sonora. Líneas de investigación: rendición de cuentas y partidos políticos. Correo electrónico: oscar\_lagunes@hotmail.com

ded for these laws are insufficient and the powers granted to Institute of Audit and Inspection (ISAF) very limited and insufficient, because the institute can not apply administrative sanctions to diminish the unlawful and discourage the misuse of public sources within agencies of the Sonora State government.

*Keywords:* laws, penalties, officials, inspection, public accounts, Sonora state legislature.

## Introducción

El objetivo de este artículo es recopilar, estudiar y analizar la normatividad reciente de la fiscalización y la revisión de las cuentas públicas del estado de Sonora, además de dar cuenta de la evolución de la normatividad existente sobre la rendición de cuentas a nivel federal y estatal. La pregunta que dirige la investigación en el logro de tal objetivo es cuál es el marco legal que rige el proceso de fiscalización y la revisión de las cuentas públicas en el estado de Sonora y cuáles son los problemas que éste presenta en relación con dicho proceso. Para lograr tal objetivo se proporcionará un marco teórico sobre la fiscalización de las cuentas públicas y se revisarán las leyes de fiscalización vigentes tanto a nivel estatal como federal. La metodología a seguir es estudiar de manera analítica el cuerpo de leyes vigentes en el estado en materia de fiscalización, según la *forma* y el *contenido* de las mismas, para ver en qué grado se adecuan o no a un marco teórico ideal de la fiscalización de las cuentas públicas.

Las leyes estatales sobre fiscalización de las cuentas públicas no tienen un alto nivel de calidad en los estados y en la federación (Merino 2009). Las leyes estatales y federales de fiscalización superior han sido estudiadas por Figueroa (2009), quien realizó un estudio sobre la calidad de las mismas del periodo 2004 y 2008. Los resultados que obtuvo fueron los siguientes: Sonora recibió una calificación de 60 puntos en una escala de 0 al 100, aunque cabe señalar que las demás entidades también mostraron bajas calificaciones. En 2008, con las reformas realizadas a la Constitución local y la consecuente aparición de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora, la calificación para la entidad subió de 60 a 80 puntos. Los criterios

que fueron tomados para examinar las legislaciones estatales fueron tanto con base en el contenido como en la forma de las leyes (Figueroa, 2009; González de Aragón, 2009).

### **Marco teórico**

En cuanto a la forma, un marco normativo ideal sobre la fiscalización de las cuentas públicas en México sería aquel en el cual sus conceptos sean definidos con claridad y cuyo lenguaje no sea demasiado técnico para hacerlo accesible a la ciudadanía; esto mismo debe exigirse a las entidades de fiscalización superior de los estados respecto al formato de presentación del Informe de Resultados de las cuentas públicas, al igual que una versión resumida del mismo y su publicación en los diarios de mayor difusión en cada uno de los estados y en la federación (Merino, 2010).

Además de lo anterior, en cuanto al contenido, dichas leyes deben obligar a las dependencias de gobierno a guardar los archivos o expedientes relacionados con la administración en curso para que se puedan solventar las observaciones pendientes de pasadas administraciones; imponer sanciones fuertes a aquellos sujetos fiscalizables que quemen, oculten o manipulen dichos expedientes; exigir a estas dependencias el cumplimiento de llevar un control de los activos, es decir, hacer explícita la relación del número de automóviles que pertenecen a cada dependencia e inventariar sus bienes muebles, así como el número de empleados y el ingreso mensual de cada uno de ellos; y prever fuertes penas para quienes las apliquen discrecionalmente. Éste sería el marco normativo ideal para la fiscalización de las cuentas públicas.

### **Marco legal**

La parte normativa es fundamental para hacer viable la rendición de cuentas, pero las normas sólo serán efectivas si existen mecanismos políticos, administrativos, presupuestarios, técnicos y legales de supervisión que las fomenten y que además aseguren su cumplimiento.

Entre estos mecanismos pueden enlistarse “las reuniones públicas, las consultas, el derecho al acceso a la información, el deber de publicar la información (incluyendo los procedimientos y las decisiones administrativas y judiciales), la evaluación del impacto normativo, las auditorías, los reportes, e incluso las revisiones judiciales de las decisiones (López, 2007: 200).

En México, los marcos legales de las entidades federativas en materia de fiscalización no están homologados entre sí ni con el marco legal federal. Es decir, cada uno de los 32 estados de la República Mexicana tiene su propia Constitución y sus propias leyes fiscales, que si bien no contradicen la Constitución Federal tampoco la mejoran. Por esta razón, es conveniente señalar de entrada que el orden normativo de la fiscalización de los gobiernos estatales es distinto para cada estado; y esta heterogeneidad de las leyes de los estados provoca un débil marco legal. Según González de Aragón (2009), una de las razones por la que se da una deficiente fiscalización de las cuentas públicas en México se debe a esta divergencia de los marcos legales de las entidades estatales.

Las leyes existentes en México sobre la fiscalización de las cuentas públicas suman un importante número, pero las más recientes que se han expedido son diez, tres federales y siete estatales.

#### Principales leyes federales:

- Ley de Fiscalización Superior de la Federación (2000).
- Ley General de Contabilidad Gubernamental (2008).
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2009).

#### Principales leyes estatales:

- Constitución Política del Estado de Sonora (1917).
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1984).
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1985).
- Reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Sonora (1986).

- Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público Estatal (1987).
- Ley Orgánica del Poder Legislativo (1998).
- Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora (2008a).

En este artículo sólo se expondrán de manera breve la segunda y tercera ley federal y tres de las siete leyes estatales en virtud de la importancia que tienen en el tema de la fiscalización de las cuentas públicas del gobierno del estado de Sonora.

### **Ley General de Contabilidad Gubernamental**

La Ley General de Contabilidad Gubernamental (LCCG) fue publicada el 31 de diciembre del 2008 y entró en vigor el 1 de enero de 2009. El ejercicio fiscal 2012 del estado de Sonora ya deberá cumplir con los lineamientos establecidos por esta ley.

Este documento normativo federal sobre la contabilidad gubernamental es de orden público y “tiene como objeto establecer 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” (art. 1).

La ley versa sobre la gestión gubernamental y es fundamental para la rendición de cuentas públicas federales, municipales y estatales, puesto que busca armonizar los procesos de la rendición de las cuentas públicas en todas las entidades federativas. Este proceso de armonización es necesario ante el hecho de que dichos procesos son heterogéneos, lo cual debilita y dificulta el proceso de fiscalización de las cuentas públicas en los tres ámbitos de gobierno.

La armonización de la contabilidad gubernamental es tarea del Consejo Nacional de Armonización Contable, que funge como órgano coordinador. El objetivo de este consejo es emitir “normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos” (art. 6). Los sujetos a los que compete el cumplimiento de las normas contables y lineamientos que expida el consejo son los entes públicos de los tres poderes, así como los organismos autónomos;

ellos tienen la obligación de adoptar e implementar “en el ámbito de sus respectivas competencias, las decisiones que tome el consejo” (art. 7).

Sobre la información financiera gubernamental y de la cuenta pública, la LGCG subraya cuáles deben ser los criterios y los atributos que se asocian a ellos que deben tener los documentos de este carácter. Los criterios son cinco y los atributos relacionados son siete:

Los estados financieros y la información emanada de la contabilidad deberán sujetarse a criterios de utilidad, confiabilidad, relevancia, comprensibilidad y de comparación, así como a otros atributos asociados a cada uno de ellos, como oportunidad, veracidad, representatividad, objetividad, suficiencia, posibilidad de predicción e importancia relativa, con el fin de alcanzar la modernización y armonización que la Ley determina (art. 44).

Sin embargo, puede apreciarse en la citada ley que los criterios a los que deberán sujetarse los estados financieros del gobierno y la cuenta pública no aparecen explicados, sino solamente enunciados. Estos criterios son indispensables para alcanzar la armonización y la modernización que plantea dicha ley.

La Ley General de Contabilidad Gubernamental también ofrece una lista de los elementos mínimos exigibles en la presentación de las cuentas públicas de los entes públicos. Estos elementos suman en total cinco:

I. Información contable [...]; II. Información presupuestaria [...]; III. Información programática [...]; IV. Análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia, en el programa económico anual [...] y V. La información a la que se refieren las fracciones I a III de este mismo artículo organizada por dependencia y entidad (art. 53, I-V).

Además de la lista de elementos que estructuran las cuentas públicas de los tres niveles de gobierno, esta ley contiene el listado de situaciones delictuosas por las cuales un funcionario público debe ser sancionado:

i. Omitir o alterar registros, actos o partes de la contabilidad de los recursos públicos; ii. Alterar los documentos que integran la contabilidad de la información financiera; iii. No realizar los registros presupuestarios y contables en la forma y términos que establece esta Ley, con información confiable y veraz; iv. Cuando por razón de la naturaleza de sus funciones tengan conocimiento de que puede resultar dañada la hacienda pública o el patrimonio de cualquier ente público y, estando dentro de sus atribuciones, no lo eviten o no lo informen a su superior jerárquico, y v. No tener o no conservar, en los términos de la normativa, la documentación comprobatoria del patrimonio, así como de los ingresos y gastos de los entes públicos (art. 57, i-v).

Esta ley federal también se atiene a las disposiciones prescritas por los documentos normativos vigentes en cada entidad federativa en materia de delitos cometidos por los funcionarios públicos y las correspondientes sanciones a las que deben ser sujetos. Las sanciones de las que habla esta ley son de tipo económico, las cuales deben ser aplicadas a los servidores públicos por actos u omisiones en detrimento de la hacienda pública; estas sanciones se aplican independientemente de que algún funcionario público reciba otras sanciones tipificadas por la legislación vigente, tales como las sanciones políticas, administrativas y penales.

### **Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación**

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) entró en vigor el 19 de junio de 2010. El objetivo de esta ley es “reglamentar los artículos 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” (art. 1).

La LFRCF y la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora hablan sobre los principios que deben regir la fiscalización de las cuentas públicas. Aquélla menciona que el objetivo de la fiscalización de la cuenta pública es:

Evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de

Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad (art. 1).

En cambio, esta última dice que “la función de fiscalización, así como la interpretación de esta ley, se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad, transparencia, profesionalismo y confiabilidad” (art. 4).

Puede advertirse que en ambas leyes existen ciertas discrepancias, así como semejanzas, sobre los principios que deben darse en el proceso de fiscalización de la cuenta pública, es decir, que no hay unificación de criterios tanto a nivel federal como estatal sobre cuántos y cuáles de estos principios deben fungir en el proceso de fiscalización. La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación usa seis principios, entre ellos el de “definitividad”, que no aparece en la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora. A diferencia de aquella, esta última utiliza siete principios, pero un par de ellos –“transparencia” y “profesionalismo”– no aparecen en la citada ley federal en materia de fiscalización. No obstante, las dos leyes coinciden en cinco principios: “posterioridad”, “anualidad”, “legalidad”, “imparcialidad” y “confiabilidad”.

Además de explicar cuál es el objetivo de la fiscalización de la cuenta pública, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación señala cuáles son los elementos que comprende dicha fiscalización:

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 la 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 (art. 1).



La LFRCF despliega de manera detallada los componentes que deben integrar las cuentas públicas. Esto no sucede con la LCGG, la cual sólo enumera los elementos que deben integrar las cuentas públicas sin desplegar los subcomponentes de los mismos que deben integrar el informe de las cuentas públicas de la federación, la de los estados y de los municipios.

### **La Constitución Política del Estado de Sonora**

La constitución local (CPES) fue publicada por el Congreso Constituyente de Sonora en 1917. En este documento, los artículos que conciernen a la fiscalización de las cuentas públicas son principalmente los números 42, 64 y 67.

El Congreso tiene durante el año un total de cuatro sesiones: dos ordinarias y dos extraordinarias. El primer periodo de sesión ordinaria comienza el 16 de septiembre y termina el 15 de diciembre; el segundo periodo de sesión ordinaria da inicio el 1° de abril y concluye el día 30 de junio (art. 41). Por otro lado, el art. 42 establece los tiempos en los que el Congreso del estado debe tratar la cuestión del presupuesto de ingresos y egresos para el año entrante y también la evaluación de las cuentas públicas del año anterior. En el primer periodo de sesión ordinaria el Congreso debe “*discutir y aprobar* las leyes y presupuestos de ingresos y egresos para el año siguiente. [En cambio], el segundo periodo se destinará, preferentemente, *a examinar* las cuentas públicas del año anterior y *a calificarlas* dentro de los cinco meses siguientes a partir de la fecha límite de su presentación ante el Congreso” (art. 42).<sup>2</sup>

La CPES prescribe que el Ejecutivo del estado está obligado a presentar anualmente ante el Congreso, en el transcurso de la primera quincena del mes de noviembre (primer periodo de sesión ordinaria), “los proyectos de presupuesto de ingresos y egresos del Estado, que deberán regir en el año fiscal inmediato siguiente, y, en la primera quincena del segundo periodo de sesiones ordinarias, la cuenta de gastos del año anterior” (art. 79, VII). Puesto que el segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso comienza el 1° de abril y finali-

<sup>2</sup> Los subrayados son míos.

za el 30 de junio, el gobernador debe presentar ante el Congreso del estado la cuenta pública del año anterior entre el 1 y 15 del mes de abril del año inmediato siguiente. El Congreso examinará y calificará las cuentas públicas del año anterior dentro de los cinco meses que siguen, contando a partir de la fecha límite en que éstas deben ser presentadas. Esto es, el Congreso tiene hasta el 15 de septiembre para cumplir con la obligación de examinar y calificar las cuentas públicas del estado y los municipios.

Por su parte, el artículo 64 menciona cuáles son las facultades que competen al Congreso del estado de Sonora. Es de subrayarse que este artículo atribuye 44 facultades al Poder Legislativo. Entre otros aspectos de interés que pueden observarse en su contenido, llama la atención la distinción que allí se hace entre las cuentas públicas municipales y la cuenta pública estatal. La distinción consiste en emplear diferentes verbos para referirse a una u otra cuenta pública, pues mientras las cuentas públicas del estado del año anterior que se presentan ante el pleno del Congreso se *revisan*, las cuentas públicas municipales se *revisan* y se *fiscalizan*. Literalmente, el art. 64 en su fracción xxv otorga al Congreso la facultad de “*revisar* anualmente las cuentas Públicas del Estado del año anterior que deberá presentar el Ejecutivo y *revisar* y *fiscalizar* las de los Municipios que deberán presentar los Ayuntamientos”.<sup>3</sup>

Además, en esta misma fracción se señala cuál es el objetivo de la revisión de las cuentas públicas, pero de igual manera que en el caso de la distinción entre las cuentas públicas municipales y la cuenta pública estatal que alude a distintos niveles de evaluación para cada una, como lo indican los verbos, el objeto de dicha revisión de las cuentas públicas es ambiguo. Los verbos usados en este caso son “conocer”, “comprobar”, y “determinar”; en el contexto en el que son utilizados no queda claro si se refieren a ambas cuentas públicas o sólo a una de ellas. Esto puede verse de manera textual en el documento constitucional, según el cual “la revisión de las Cuentas Públicas tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en los presupuestos aprobados

<sup>3</sup> El subrayado es mío.

en los programas, a cuya ejecución se hayan asignado los recursos presupuestados” (art. 64, xxv).

Por último, el documento constitucional estatal es lacónico sobre la posibilidad de aplicar castigos y sanciones a quienes hayan incumplido con sus obligaciones en el manejo y uso del presupuesto público. No matiza con claridad el tipo de sanciones que habrán de aplicarse a los distintos grados de delitos que pudieran cometerse en el ejercicio de la función pública. Literalmente, el documento dice que “si de la glosa aparecieren discrepancias entre las cantidades ejercidas, las partidas aprobadas y las metas alcanzadas, o no existiere exactitud y justificación de gastos hechos, se *determinarán* las responsabilidades de acuerdo con la Ley” (art. 64, xxv). En este párrafo de la fracción vigésimo quinta del citado artículo se hace uso impersonal del verbo “determinar”, puesto que no se especifica quién es el que determina las responsabilidades en la fiscalización de los gastos y menos aún quién sanciona los abusos cometidos por los funcionarios de gobierno.

La utilización de diferentes verbos dentro del discurso legislativo constitucional para hacer referencia al modo en que deben fiscalizarse las cuentas públicas municipales y las estatales sólo engendra confusiones respecto al proceso de fiscalización. Esto ha conducido a una interpretación laxa de la ley, aunque no siempre ha sido así. Lo anterior puede explicarse en el contexto de lo ocurrido durante el trienio 1997-2000 correspondiente a la LV Legislatura del Congreso del Estado de Sonora, cuando no fue aprobada la cuenta pública del gobierno del estado. En esta legislatura el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió por vez primera la mayoría absoluta (Rodríguez y Pineda, 2008).

A raíz de lo anterior, la LVI Legislatura (2000-2003), percatándose de que la cuenta pública del gobierno del estado se prestaba a ser calificada a partir de rivalidades políticas entre partidos y no de manera técnica como debiera ser, propuso como criterio que la cuenta pública del gobierno del estado no sea calificada ni aprobada por la legislatura, sino que sólo se conozca el informe hecho por el órgano técnico fiscalizador, que en esta legislatura todavía era la Contaduría Mayor de Hacienda.

Sobre las sanciones y responsabilidades resultantes de las observaciones y revisión de la cuenta pública estatal, las leyes en la materia no hacen previsión alguna al respecto, sino que se atienen a lo dispuesto de manera general por la Constitución Política del Estado de Sonora y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios.

La CPES (art. 144) clasifica las responsabilidades de los servidores públicos del estado y de los municipios en tres categorías: responsabilidad política, penal y administrativa. La responsabilidad política de un servidor público se determina mediante juicio político, específicamente cuando un funcionario incurra en actos u omisiones que vayan en detrimento de los intereses públicos fundamentales y del buen despacho de los mismos. El juicio político no puede proceder sólo por expresión de ideas, sino mediante pruebas que hagan evidente la culpabilidad de un servidor público.<sup>4</sup> Las sanciones correspondientes son la destitución del funcionario público de su cargo o su inhabilitación para ocupar cualquier empleo, comisión o cargo en el gobierno.

La responsabilidad penal se imputa a todo servidor público que incurra en delitos de esta naturaleza. Los delitos penales son sancionados y perseguidos por la legislación penal. Estos delitos se tipifican de acuerdo con el beneficio económico obtenido por el funcionario público o si causa perjuicios o daños de carácter patrimonial. Las sanciones deben ajustarse al enriquecimiento obtenido por el funcionario público y a la necesidad que tenga éste de enmendar los daños o perjuicios patrimoniales provocados por su actuar ilegal.

Las sanciones económicas que han de aplicarse no serán mayores a tres tantos del lucro obtenido o de los perjuicios y daños generados. Las leyes penales establecerán los casos concretos y también las circunstancias en las que se debe aplicar castigo penal a los funcionarios públicos por razones de enriquecimiento ilícito durante el tiempo en que hayan desempeñado su cargo o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, incrementen notablemente su patrimonio, se hagan de bienes o se comporten como dueños de ellos, cuyo origen

<sup>4</sup> Cualquier ciudadano puede denunciar a un funcionario público ante las autoridades (Contraloría del estado) competentes por actos ilícitos durante su cargo público, siempre y cuando se presenten pruebas que corroboren la denuncia.

lícito no pueda ser demostrado. La sanción correspondiente dispuesta por la legislación sobre estos delitos penales, entre otras sanciones que correspondan, son el decomiso y privación de la propiedad de tales bienes.

Finalmente, la responsabilidad administrativa se le demanda a los servidores públicos que caen en actos u omisiones que van contra los principios de honradez, legalidad, imparcialidad, lealtad y eficiencia que deben observar en el ejercicio de sus funciones. Las sanciones o castigos correspondientes al incumplimiento de este tipo de responsabilidades son la suspensión, inhabilitación o la remoción del funcionario público de su cargo, así como sanciones de carácter económico que deberán establecerse con base en los bienes adquiridos por los funcionarios y por los daños patrimoniales provocados por sus actos u omisiones, aunque no podrán ser mayores a tres tantos de los bienes adquiridos o de los daños y perjuicios generados.

Sobre la ley expuesta anteriormente puede verse que el principio de proporcionalidad entre la culpa y la sanción aplicada no impera en la constitución estatal. La sanción o castigo que se aplica a un servidor público, como la destitución o suspensión temporal, no es proporcional con el ilícito cometido por el funcionario. Además, la ambigüedad de las leyes respecto de las responsabilidades y tipos de castigos propicia y no evita que existan manejos políticos y casos de corrupción de funcionarios públicos. Estos casos de corrupción existen pero no salen a la luz pública o no se tiene evidencia de ellos en el acto en que se cometen, sino que se conocen tiempo después.<sup>5</sup>

Mientras un funcionario público esté en el ejercicio de sus funciones buscará a toda costa, en el caso de que lleve a cabo prácticas corruptas, que sus subalternos y miembros de su partido den un tratamiento discrecional a su actuación, para que los medios de comunicación no divulguen la información en detrimento de su imagen y la del partido que representa. Por otro lado, algunos funcionarios pueden gozar de inmunidad legal mientras tengan el fuero político.

La Constitución del estado fue reformada en 2005. Esta reforma trajo consigo la sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) del Congreso del estado por el Instituto Superior de Auditoría y Fisca-

<sup>5</sup> Véase el caso de Pablo Salazar Mendiguchía (2000-2006).

lización (ISAF). El punto medular de esta reforma consistió en la adición del artículo 67 al texto constitucional, el cual declara la creación del nuevo órgano técnico del Congreso, sus características y atribuciones específicas. Entre las más importantes atribuciones del ISAF están las correspondientes a los incisos F y G de dicho artículo. Según el inciso F, es atribución de este organismo

[...] investigar los actos u omisiones relativos a irregularidades o conductas ilícitas en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos, pudiendo, para este efecto, realizar todas las diligencias que resulten conducentes; incluyendo visitas domiciliarias a particulares que hubiesen fungido como proveedores de bienes o servicios a la autoridad estatal o municipal, con el exclusivo propósito de compulsar las transacciones correspondientes y la documentación que las sustente, en los términos y con las formalidades previstas para los cateos (art. 67, inciso F).

Por su parte, el inciso G de este mismo artículo relata que también es atribución del ISAF

[...] determinar y ejecutar las medidas conducentes a la recuperación de los daños y perjuicios que afecten al erario por el uso indebido o equivocado de recursos públicos, fincando directamente a los responsables las indemnizaciones correspondientes y, en su caso, denunciar ante las autoridades competentes las responsabilidades administrativas y el o los delitos que presumiblemente aparezcan cometidos; de todo lo cual informará al pleno del Congreso por conducto de la Comisión referida en la fracción xxxii Bis del artículo 64 de esta Constitución (art. 67, inciso G).

La reforma a la Constitución de 2005 habla de la expedición de una ley secundaria para el nombramiento del Auditor Mayor y los requisitos que éste debe reunir para su nombramiento. Dicha ley fue publicada tres años después de la reforma a la Constitución local del 11 de julio del 2005 con el nombre de Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora (2008a). Con la publicación de esta ley secundaria, la reforma tiene mejores instrumentos para ser aplicada y para que, de esta manera, la revisión de la cuenta pública se haga de

forma distinta de como la realizaba la Contaduría Mayor de Hacienda (art. 67, inciso H).

### **Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos**

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados y de los Municipios (LRSP) fue publicada el 9 de abril de 1984. Esta ley tiene cinco objetivos principales. El primero de ellos establece que la mencionada ley tiene por objeto precisar quiénes son los sujetos responsables en el servicio público; el segundo, especificar cuáles son las obligaciones en el servicio público; el tercero, dejar claro cuáles son las responsabilidades penales y administrativas de los funcionarios públicos, las autoridades competentes y el tipo de procedimiento para aplicar las sanciones correspondientes al incumplimiento de dichas responsabilidades; el cuarto, indicar cuáles son las autoridades competentes y los caminos para declarar la viabilidad de que proceda el proceso penal de los funcionarios públicos; el quinto, registro e inscripción en el Instituto Catastral y Registral del Estado de Sonora para publicidad de la declaración patrimonial de los funcionarios públicos.

En general, los sujetos responsables en el servicio público son todos aquellos que manejan y aplican fondos o recursos públicos tanto estatales como municipales. Todo ciudadano tiene derecho a denunciar a los funcionarios públicos que incurran en delitos en el ejercicio de su función, siempre y cuando sean presentadas las pruebas necesarias para que proceda la denuncia. Este reglamento se atiene a lo expuesto en la Constitución local en materia de las responsabilidades de los servidores públicos, especificando cuáles pueden ser los casos posibles y los procedimientos de sanción correspondientes.

Para proceder penalmente contra algún funcionario público por delitos cometidos durante su cargo, primeramente es necesaria la aprobación de la mayoría absoluta del Congreso y en el caso del gobernador se necesitan los votos aprobatorios de dos terceras partes de la Cámara. En caso de ser declarado culpable deberá comparecer ante las autoridades competentes (art. 29).

Mientras el Congreso no emita la declaración de procedencia contra un funcionario público, éste no puede ser aprehendido. El encargado de dictar sentencia en procesos penales contra funcionarios públicos es el Supremo Tribunal de Justicia y su dictamen es irrevocable. En caso de denuncias hechas por particulares con motivo de delitos cometidos por los servidores públicos, el denunciante será coadyuvante del Ministerio Público, que presentará las pruebas ante la Comisión Instructora integrada por tres diputados designados para el caso. Esta comisión mandará confirmar dicha acusación dentro de los tres días hábiles siguientes y hará del conocimiento del Ministerio Público para su intervención en el proceso. Para ello, antes de ratificar o confirmar dicha acusación, la comisión verificará si el delito que se le adjudica al funcionario se encuentra estipulado como tal por las leyes del estado y si, además, el acusado es uno de los servidores públicos a los que se refiere el artículo 29 de esta ley. En caso de no proceder la denuncia, la comisión debe hacerlo saber al Congreso por medio de su presidente. Si la comisión considera que el funcionario es culpable y ordena que se proceda contra él, entonces la decisión será comunicada al funcionario acusado para que comparezca ante dicha comisión para juicio político (arts. 34-39).

El art. 68 de esta ley enumera seis sanciones administrativas que pueden aplicarse, según sea el caso y el delito, a los funcionarios públicos que incurran en incumplimiento de sus responsabilidades administrativas. Estas sanciones son el apercibimiento, la amonestación, la suspensión, la destitución del puesto, la sanción económica y la destitución o inhabilitación temporal para ocupar puestos o cargos públicos.

La lista de funcionarios públicos inhabilitados e impedidos para ejercer cualquier cargo público no aparece en la página del ISAF, ni tampoco en la página del IFAI. El artículo 68 únicamente obliga a la Secretaría de la Contraloría General a elaborar estas listas, las cuales deben ser de dominio público. La Contraloría General de la Federación y la Secretaría de la Contraloría General del Estado de Sonora publican en sus respectivas páginas electrónicas las listas de los funcionarios públicos estatales y federales inhabilitados, suspendidos o amonestados, para hacerlas del conocimiento público y para que los



gobiernos se enteren de quiénes están incapacitados para ocupar cargos burocráticos.

No obstante, la aplicación de estas sanciones administrativas debe hacerse tomando en cuenta algunos criterios que permitan evaluar la gravedad del delito. En efecto, existen ciertas circunstancias o condiciones en torno al funcionario público en las que tiene lugar su conducta ilícita. Estas circunstancias ciertamente pueden disminuir o agravar su responsabilidad. Son siete los criterios de aplicación de las seis sanciones anteriormente citadas. El primero, la gravedad de la responsabilidad del servidor público; segundo, las circunstancias socioeconómicas del funcionario; tercero, el nivel jerárquico, las condiciones y los antecedentes del acusado; cuarto, las condiciones exteriores en la realización de los actos u omisiones y los medios para su ejecución; quinto, la antigüedad del funcionario en el servicio; sexto, reincidencia en faltar a sus responsabilidades; y séptimo, el monto del beneficio, perjuicio o daño económico causado por no cumplir con sus obligaciones (art. 69).

### **Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora**

La Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora (LFSES) fue publicada el 14 de julio de 2008. Se trata de la ley secundaria de la que habla la reforma a la Constitución del Estado de Sonora del 11 de julio de 2005; fue aprobada por la LVIII (2006-2009) Legislatura del Congreso del Estado, aunque propuesta como iniciativa de ley en materia de fiscalización superior estatal por el grupo parlamentario del PAN de la LVII (2003-2006). El propósito de esta iniciativa de ley era “dotar al Instituto de Auditoría y Fiscalización de todas las herramientas jurídicas que le permitan cumplir su cometido en beneficio de la sociedad sonorenses” (Congreso del Estado de Sonora, 2008b: 1).

Además, el documento normativo especificaba el proceso de selección del Auditor Mayor del Instituto Superior de Auditoría y de Fiscalización (ISAF), así como las atribuciones propias del órgano técnico del Congreso del Estado. La aprobación de esta ley tuvo lugar después de enconados choques y confrontaciones verbales entre los integrantes

de la bancada del PRI y la del PAN de la LVIII Legislatura. Los legisladores panistas argumentaban que sus homólogos del PRI habían estado retrasando la aprobación de la ley secundaria al poner por encima de ésta un asunto secundario: la ratificación por tres años más del C.P. Eugenio Pablos Antillón como Auditor Mayor de Hacienda.

Desde la perspectiva del grupo parlamentario del PAN, el tema de la aprobación de la Ley de Fiscalización Superior era más importante para el estado que el de la ratificación del Auditor Mayor. Por un lado, porque “obliga a rendir cuentas y a ser transparentes... [en] cualquier dependencia del estado y los municipios”; y por el otro, la ley “tendría la facultad de sancionar a los servidores públicos” (De Viana, 2008: 10). Según los panistas, esto último constituía la razón de que la fracción tricolor postergara su aprobación.

Con la aprobación de dicha ley, al ISAF se le reconocería por vez primera su autonomía presupuestaria, técnica y de gestión. La autonomía técnica de gestión se refiere a la capacidad de decidir sobre su organización interna, su funcionamiento y resoluciones, la regulación de las responsabilidades para resarcir daños y para llevar por cuenta propia el procedimiento para que el daño patrimonial a la hacienda pública sea reparado; la autonomía presupuestaria es la capacidad que tiene la entidad fiscalizadora para obtener recursos sin aprobación previa del Legislativo.

El texto de la ley establece cuáles son las atribuciones de la entidad fiscalizadora, de la Comisión de Vigilancia y del Auditor Mayor. Sobre este último se especifica cuál es la dinámica de su designación, es decir, los criterios o requisitos para seleccionarlo y los tiempos adecuados para elegirlo, además de fijar el periodo que puede durar en su cargo y los motivos para removerlo en caso de que incumpla con sus deberes. Esta ley muestra también cómo deben estar integradas las cuentas públicas estatal y municipal; enumera las consideraciones sobre la función de auditoría y revisión del instituto y explica el objeto de la función fiscalizadora del ISAF.

Por otro lado, habla sobre los derechos y las obligaciones de los sujetos de fiscalización, de los elementos que deberá contener el informe de resultados de la revisión de la cuenta pública que el instituto deberá entregar al Congreso, la determinación de los daños y perjuicios y

el fincamiento de indemnizaciones resarcitorias, el tipo de sanciones que puede imponer el instituto y los criterios para aplicarlas, y el recurso de revisión entendido como la impugnación de las sanciones y resoluciones del ISAF al que tienen derecho los servidores públicos o particulares ante el instituto.

La Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora señala en el art. 1 que se trata de una ley de carácter público cuyos principales objetivos son:

- Regular la evaluación de los estados financieros de las cuentas públicas estatal y municipal.
- Establecer la organización, funcionamiento y atribuciones del ISAF.
- Asentar las bases y los procedimientos para reparar los daños provocados a las haciendas públicas del Estado y los municipios; y determinar qué medidas disciplinarias deben aplicarse a los sujetos de fiscalización por violación de esta ley.

El art. 2, fracción VI, define lo que habrá de entenderse por *fiscalización superior*; a saber, la “facultad para conocer, revisar, auditar y evaluar el uso y aplicación de los recursos públicos, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales, a cargo del Instituto”. De igual manera, describe el sentido en el que se usan algunos conceptos a lo largo del documento.<sup>6</sup> Entre otras cosas, aclara que son sujetos de fiscalización todas aquellas entidades que reciban, administren y ejerzan recursos públicos en los siguientes ámbitos: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, órganos autónomos, universidades e instituciones públicas de educación superior, ayuntamientos y sus dependencias y cualquier persona física y moral (art. 3).

<sup>6</sup> Se trata de conceptos como *pliego de observaciones*, *recomendaciones* y *fiscalización superior*. El *pliego de observaciones* es un documento elaborado por el instituto e integra la relación de irregularidades o deficiencias, categorizadas según su importancia, encontradas en los procesos de fiscalización. Las *recomendaciones* son aquellas medidas que el instituto establece con la finalidad de corregir las irregularidades y deficiencias halladas en las cuentas públicas analizadas y prevenir dichas deficiencias como resultado de la fiscalización superior (art. 2, VII y VIII).

La ley establece que el ISAF es el encargado de revisar anualmente las cuentas públicas presentadas por los sujetos de fiscalización y los estados financieros del estado y de los municipios que deberán ser presentados en el transcurso de 45 días posteriores a la finalización del trimestre correspondiente. La importancia de esta ley radica en que dota al instituto de la facultad de llevar a cabo por cuenta propia el procedimiento, para aplicar sanciones resarcitorias con la finalidad de asegurar la reparación del daño patrimonial.

El art. XVII proporciona el elenco de atribuciones del ISAF. La lista de atribuciones que presenta la ley de fiscalización suma un total de 24. Entre ellas se encuentran las que atañen a:

- Evaluar el desempeño y el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas con base en la cuenta pública correspondiente.
- Verificar que los gastos e inversiones aprobadas se hayan hecho con legalidad y eficiencia para el logro de los objetivos y metas de los programas.
- Emitir el pliego de observaciones generadas del Informe de Resultados respecto de la revisión de las cuentas públicas y emitir también las recomendaciones para corregir las irregularidades e ineficiencias, así como cerciorarse de que los sujetos de fiscalización cumplan con ellas.
- Turnar a las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades e indemnizaciones a los sujetos de fiscalización por los daños y perjuicios que hayan cometido durante su cargo a la hacienda pública.
- Evaluar el desempeño de los servidores públicos a través de indicadores basados en los presupuestos de egresos respectivos, que permitan verificar la aplicación racional, adecuada y óptima de los recursos públicos.
- Fomentar una cultura de la eficiencia, eficacia y honestidad en el manejo de los fondos públicos, y combatir las malas prácticas y conductas en todos los niveles del servicio público.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Estas atribuciones corresponden a las contenidas en el art. 17, fracciones IV, V, XI, XIII, XIV, XXI, XXIII de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora (2008).

La Ley de Fiscalización formula los mismos criterios de fiscalización para la cuenta pública estatal y la municipal, hecho opuesto al uso distinto de verbos que hace la Constitución del Estado para referirse a una u otra cuenta. Cuando habla de las cuentas públicas, esta ley agrega un verbo más al par que aparece en el discurso de la constitución local. En efecto, el ISAF tiene la función no sólo de *revisar* y *fiscalizar* las cuentas públicas, sino también la de *auditar* (art. 23). La Constitución del Estado de Sonora, art. 64, fracción xxv, dice literalmente que la cuenta pública estatal se *revisa*, pero no se *fiscaliza*. En cambio, la municipal se *revisa* y *fiscaliza*.

Sobre el modo en que deben integrarse las cuentas públicas del estado y los municipios para ser presentadas ante el ISAF, la presente ley retoma los mismos elementos fijados anteriormente por la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (art. 16). Las cuentas públicas deben ser presentadas en formato impreso y en un archivo electrónico procesable con todos los anexos respectivos. El hecho de no ser presentado el informe de la cuenta pública o el estado financiero trimestral ante la entidad fiscalizadora no evita que el instituto ejerza sus atribuciones. Los elementos que deben componer a ambas cuentas públicas aparecen enumerados en el art. 22 de la presente ley y son:

- i. Los estados financieros que comprenderán la balanza de comprobación, el balance general, el estado de origen y aplicación de recursos y, en su caso, los informes financieros que apliquen a los sujetos de fiscalización;
- ii. El informe de los efectos económicos y sociales que se obtuvieron con la aplicación de los recursos asignados y el avance en la ejecución del plan de desarrollo;
- iii. La descripción clara del avance físico-financiero de los programas de inversión, señalando en cada uno, los objetivos, metas, costos y unidades responsables de su ejecución;
- iv. El análisis de los ingresos y egresos reales del ejercicio fiscal a que se refiere la cuenta, comparándolos con los del ejercicio fiscal anterior;
- v. El resumen sobre el alcance de metas, programas, subprogramas o proyectos especiales, especificando, en caso de variaciones, las causas que las originaron;
- vi. El informe sobre la ejecución de los recursos por transferencias y aportaciones, especificando importe, causas y la finalidad de las erogaciones, así como el des-

tino último de su aplicación; vii. La información sobre la situación de la deuda pública al finalizar el ejercicio; y viii. En general, toda la información que se considere útil para mostrar las acciones realizadas en forma clara y concreta (art. 22, i-viii).

Las observaciones que surjan a partir del proceso de fiscalización de las cuentas públicas serán hechas del conocimiento de los sujetos de fiscalización para que las atiendan durante el mismo proceso, e incluso previo a la finalización del informe de resultados. Todas las acciones o medidas de fiscalización serán utilizadas para que sean corregidas las irregularidades halladas y los errores de información acerca del manejo de los recursos públicos (art. 23, iv). En caso de no ser presentado el informe de la cuenta pública respectivo ni los informes trimestrales de los estados financieros en los plazos y términos que indica la Constitución del Estado, los sujetos fiscalizables serán sancionados según lo previsto por la citada ley (arts. 42-51) y por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Siguiendo el análisis de los aspectos más importantes de la Ley de Fiscalización, ésta señala que la función de auditoría, revisión y fiscalización de las cuentas públicas efectuada por el ISAF tiene por objeto:

- Verificar los resultados de la gestión financiera: si se cumplieron las metas y objetivos de los programas y subprogramas.
- Determinar si los programas, cumplimiento de metas y objetos, se adecuaron a los contenidos, montos y tiempos aprobados.
- Determinar si el desempeño, eficacia, eficiencia y economía en el cumplimiento de dichos programas se llevó a cabo según los indicadores aprobados en el presupuesto respectivo.
- Comprobar que todas las operaciones administrativas tales como la recaudación, el manejo y la aplicación de recursos, administración y celebración de contratos, convenios, concesiones y financiamientos realizados por los sujetos de fiscalización se ajusten a la legalidad o si han generado algún daño contra la hacienda pública del estado y municipios.
- Constatar que tanto las adquisiciones y los arrendamientos de bienes muebles e inmuebles, así como la prestación de ser-

vicios y ejecución de obra pública se realicen conforme a las disposiciones legales vigentes (art. 25, I-V).

Asimismo, el informe contiene el Pliego de Observaciones y las medidas de solventación de las observaciones. Las observaciones son agrupadas o categorizadas según sea su gravedad o su materia, con la finalidad de que las medidas de solventación que se les apliquen se adecuen a ellas. Las observaciones pueden clasificarse en cuatro clases: de consistencia, preventivas, correctivas y de daño patrimonial. Las primeras no implican daño patrimonial, se dice que son de “gabinete” y buscan aclarar las incongruencias existentes en los informes; las segundas tampoco incluyen daño patrimonial y tratan de corregir las omisiones, procedimientos u obligaciones que se hubieran encontrado en las cuentas públicas; las terceras son sin daño patrimonial y se hacen cuando se descubren situaciones de riesgo que pudieran desembocar en daños y perjuicios a la hacienda pública o dejar ventanas abiertas para actos de corrupción; y las últimas, cuando se acredita daño patrimonial, se cuantifican los procedimientos legales para la restitución del daño y la aplicación de sanciones. Para cumplir con sus funciones, el ISAF puede realizar cualquiera de los cuatro tipos de auditorías: legal, financiera, presupuestal, de desempeño, Técnica a la obra Pública e Integral (arts. 34 y 40, IX).

La Ley de Fiscalización contempla una serie de sanciones para aquellos sujetos de fiscalización que hayan incumplido con sus obligaciones. Estas sanciones están detalladas en la Ley de Fiscalización, así como en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En consonancia con lo anterior, para el fincamiento de responsabilidades o la determinación de las indemnizaciones resarcitorias, el ISAF puede proceder de acuerdo con los procedimientos descritos en el décimo capítulo de la ley de fiscalización. Las acciones resarcitorias que realice la entidad fiscalizadora son independientes de la aplicación de sanciones administrativas y penales que las autoridades competentes pueden imponer a los servidores públicos. Estas acciones resarcitorias tienen por objeto recuperar el monto del daño patrimonial, estimable en dinero, causado por los sujetos de fiscalización a los gobiernos estatal y municipal y a los entes públicos respectivos.

La solventación de las observaciones debe ser presentada por los sujetos de fiscalización en un plazo no mayor a 30 días hábiles, contando a partir de la fecha de recepción de los pliegos de observaciones. Los servidores públicos presentarán ante el ISAF el programa de solventaciones. En caso de que no sean solventadas las observaciones relacionadas con los daños a la hacienda pública en el plazo especificado para ello, o si la documentación o argumentos esgrimidos no fueran considerados suficientes por el órgano técnico del Congreso del estado, entonces se procederá al fincamiento de responsabilidades ante la autoridad competente y será solicitada, de manera directa, la indemnización resarcitoria en beneficio del patrimonio público. Por último, el importe obtenido por las multas impuestas a causa de la violación de las disposiciones de la Ley de Fiscalización será depositado al Fondo de Fortalecimiento para la Fiscalización Superior del Estado de Sonora (art. 57).

La Ley de Fiscalización prescribe que la revisión de las cuentas públicas se hará de acuerdo con sus disposiciones, a partir de la cuenta pública del ejercicio 2008 (art. 4, transitorio).

El Cuadro 1 resume el procedimiento legal que debe seguir la cuenta pública del estado y de los municipios. Este cuadro se basa en la Constitución Política del Estado de Sonora, la Ley Orgánica del Poder Legislativo, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público Estatal y la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora 2008. Como resultado de las leyes precedentes, la Secretaría de Hacienda tiene la obligación de elaborar la cuenta pública del año anterior entre el 1 de enero y el 15 de abril. El gobernador debe enviar la cuenta pública al Congreso antes del 15 de abril. El ISAF tiene la función de revisar y elaborar el informe de resultados de la cuenta pública anterior; fincar indemnizaciones resarcitorias; y promover el fincamiento de responsabilidades ante las autoridades competentes. La Comisión de Vigilancia del Congreso del Estado es la encargada de supervisar al ISAF. Este último debe entregar al pleno del Congreso, por conducto de dicha comisión, el informe de resultados de la revisión de la cuenta pública estatal y municipal a más tardar el 30 de agosto. El Pleno del Congreso recibe el informe de resultados (sin calificarlo ni aprobarlo). Turna obser-



Cuadro 1. Procedimiento legal de la cuenta pública estatal en Sonora

	<i>Cuándo</i>	<i>Quién</i>	<i>Qué hace</i>
1	Entre el 1 de enero y el 15 de abril	Secretaría de Hacienda	Elabora cuenta pública del año anterior.
2	Antes del 15 de abril	Gobernador	Envía cuenta pública al Congreso.
3		Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización	Revisa y elabora un informe de resultados de la cuenta pública. *Indemnizaciones resarcitorias. **Promoverá el fincamiento de responsabilidades ante las autoridades competentes.
4		Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor del Congreso	Supervisa al ISAF.
	A más tardar el 30 de agosto	El ISAF	Entrega al pleno del Congreso, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe de resultados.
5		Pleno del Congreso	Recibe el informe de resultados (sin calificarlo ni aprobarlo). Turna observaciones a la Contraloría Gral. del estado.
7		Contraloría	Da seguimiento a las observaciones y requiere sus solventaciones.
8	Sin plazo	Dependencias	Solventan las observaciones.
9		Contraloría	Aplica sanciones en caso de encontrar responsabilidades.

Fuente: Pineda y Salazar (2008: 10). Los asteriscos se añadieron con base en la LFSSES.

vaciones a la Contraloría General del Estado, para que ésta les dé seguimiento y exija su solventación. Por otro lado, las dependencias de gobierno deben solventar las observaciones. La Contraloría aplica sanciones en caso de encontrar responsabilidades.

## **Conclusiones**

Las leyes vigentes en materia de fiscalización de las cuentas públicas en el estado de Sonora no dejan claro cuál es el proceso de rendición de las cuentas públicas estatales, pues los plazos y las acciones correspondientes de cada una de las dependencias carecen de precisión. Por ejemplo, no existen plazos para que se sancione a las dependencias que no solventen sus observaciones. Por si fuera poco, el actual sistema de contabilidad que se aplica a la administración estatal no toma en cuenta los activos, sino sólo los pasivos. En las dependencias de gobierno del estado de Sonora no se sabe cuántos autos hay, tampoco se tiene un inventario completo de los bienes inmuebles de cada una de ellas.

Existen muchas observaciones en los Informes de Resultados de las Cuentas Públicas del Estado que quedan sin solventarse y que se van acumulando cada año en los siguientes informes por falta de hacer efectiva la ley, por no aplicarla, porque cuando se da un cambio de administración en el gobierno estatal, especialmente cuando la administración entrante es de otro partido político, se queman expedientes o documentos contables para no dejar evidencia o huella de procedimientos ilícitos. La administración siguiente debe solventar las observaciones pasadas, pero como no tienen dichos expedientes las dependencias de la nueva administración quedan imposibilitadas para solventar las observaciones hechas a las dependencias por el ISAF.

Las leyes prevén un plazo de tres años como máximo para sancionar a los funcionarios públicos que hayan incurrido en malversación de fondos públicos. Después de estos tres años un funcionario que es culpable de un delito administrativo ya no puede ser castigado. Ésta es la consecuencia de poner vigencia a la aplicación de sanciones a funcionarios públicos que infringen la normatividad establecida mientras ocupan un cargo público (Lagunes, 2011).

El Informe de Resultados de las cuentas públicas que emite la entidad encargada de fiscalizar dichas cuentas es demasiado extenso, altamente tecnificado y no se difunde en los medios masivos de comunicación en un formato o versión más breve o simplificada.

Por otro lado, la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora no define con precisión algunos conceptos que maneja en los diversos artículos y fracciones que la componen. Por ejemplo, los términos *fiscalización* y *auditoría* nunca son definidos en dicha ley y puede pensarse que son sinónimos. Esta ley tampoco explica en qué consisten sanciones como la destitución del puesto, la inhabilitación, la amonestación y la suspensión. Esta ambigüedad en el sentido de los términos usados y la consiguiente falta de claridad y precisión en el lenguaje empleado hacen que la Ley de Fiscalización sea laxa en muchos aspectos y deficiente en su aplicación.

Por otra parte, las sanciones previstas por las leyes en materia de fiscalización de la cuenta pública estatal se reducen por lo general a multas, resarcimiento de daños o perjuicios a la hacienda pública, suspensión, inhabilitación y destitución del cargo público. Estas penas se aplican poco en el estado de Sonora, pese a que los informes de resultados de la cuenta pública estatal de cada año indican un incremento en el número de observaciones pendientes de solventación. Muchas de estas observaciones implican un monto presupuestal, es decir, que no se comprueban gastos efectuados, especialmente en el sector de obra pública (Lagunes, 2011). Después de concluir su cargo, un servidor público puede quedarse con bienes públicos si no se comprueba su culpabilidad en el plazo establecido. Lo anterior muestra una desproporción o asimetría entre las faltas que pueden ser cometidas por un servidor público y las sanciones que le pueden ser aplicadas.

El ISAF no puede aplicar sanciones administrativas, las cuales son atribución exclusiva de la Contraloría del estado. La constitución del estado ata las manos al ISAF limitando su campo de acción en la aplicación de sanciones distintas a las económicas. La Cámara habrá de trabajar para lograr leyes más claras y precisas en las que se detallen los procesos y los plazos para efectuar un proceso de fiscalización más eficiente, que reduzca las ventanas de oportunidad al inadecuado manejo de los recursos públicos. Esto es lo que se intenta hacer con el actual Sistema

Nacional de Fiscalización puesto en marcha recientemente por la Auditoría Superior de la Federación (Ramírez, 2010a, 2010b; Velasco, 2010). Pero ¿será suficiente este sistema para hacer eficiente la fiscalización de las cuentas públicas en los tres niveles de gobierno o habría que reformar de fondo las leyes existentes sobre la fiscalización? ¿Sería mejor armonizar las leyes estatales de acuerdo con las leyes federales para evitar la multiplicidad de los formatos en la presentación de las cuentas públicas o más bien dejarlas como están?

## **Bibliografía**

- Congreso de la Unión (2000), *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*, México.
- (2009), *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*, México.
- (2008), *Ley General del Contabilidad Gubernamental*, México.
- De Viana, Virginia (2008), “Sin sesión de nuevo”, *El Imparcial*, 27 de julio.
- Figueroa Neri, Aimée (2009), *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*, México, Auditoría Superior de la Federación/Cámara de Diputados.
- González de Aragón, Arturo (2009), “Introducción”, en Aimée Figueroa Neri, *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*, México, Auditoría Superior de la Federación/Cámara de Diputados.
- Congreso del Estado de Sonora (2011), *Constitución Política del Estado de Sonora*, Hermosillo.
- (2008a), *Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora*, Hermosillo.
- (1987), *Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público Estatal*, Hermosillo.
- (1984), *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios*, Hermosillo.
- (1985), *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda*, Hermosillo.

- (1998), *Ley Orgánica del Poder Legislativo*, Hermosillo.
- (1986), *Reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Sonora*, Hermosillo.
- (2008b), *Segunda Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales*, Hermosillo.
- Lagunes López, Oscar Nicasio (2011), *La fiscalización de las cuentas públicas del gobierno del estado de Sonora*, tesis de maestría, Hermosillo, El Colegio de Sonora.
- López Ayllón, Sergio (2007), “Transparency and accountability. Multiple paths to constructing the public space in Mexico”, en Alejandra Ríos Cázares y David A. Shirk (eds.), *Evaluating Accountability and Transparency in Mexico*, San Diego, University Readers.
- Merino, Mauricio (2010), “Informe sobre la calidad de la información en las cuentas públicas en México”, en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (eds.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, Universidad Autónoma de México.
- Pineda Pablos, Nicolás y Alejandro Salazar Adams (2008), “Gruñe pero no muerde. La fiscalización de los recursos públicos en el estado de Sonora”, en Alejandra Ríos Cázares (ed.), *Proyecto La rendición de cuentas gubernamental en México: evaluación de la fiscalización superior en los estados*, UCSD Centro de Estudios México-Estados Unidos, La Joya.
- Ramírez, Jaime (2010a), *Sistema Nacional de Fiscalización. Resultados y opiniones del debate*, Oaxaca.
- (2010b), *xiii Asamblea General Ordinaria de la Asofis. Sistema Nacional de Fiscalización*, Oaxaca.
- Rodríguez Montaña, Luis Carlos y Nicolás Pineda Pablos (2008), “Proceso legislativo y deliberación. Una mirada a las legislaturas locales”, *Revista Legislativa de Ciencias Sociales y de Opinión Pública*, vol. I, núm. 2, pp. 195-223.
- Velasco, Elizabeth (2010), *En marcha, Sistema Nacional de Fiscalización del ejercicio de recursos públicos del país*, Oaxaca.

Fecha de recepción: 2 de abril de 2012  
 Fecha de aceptación: 30 de mayo de 2012  
 Fecha de publicación: 29 de junio de 2012