



Trascender, contabilidad y gestión

ISSN: 2448-6388

Universidad de Sonora, División de Ciencias Económicas y
Administrativas

Santini Rodríguez, Francisco Javier
Fiscalización a los ayuntamientos de Sonora. 2015-2018. Estudio comparativo
Trascender, contabilidad y gestión, vol. 8, núm. 22, 2023, Enero-Abril, pp. 19-32
Universidad de Sonora, División de Ciencias Económicas y Administrativas

DOI: <https://doi.org/10.36791/tcg.v8i22.195>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=667975231002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](https://www.redalyc.org)



Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto



Trascender, Contabilidad y Gestión. Vol. 8, Núm. 22 (enero – abril del 2023).

Universidad de Sonora. Departamento de Contabilidad. México.

ISSN: 2448-6388. Reserva de Derechos 04-2015-04172070800-203.



Fiscalización a los ayuntamientos de Sonora. 2015-2018. Estudio comparativo

Audit to the municipalities of Sonora. 2015-2018. Comparative study

Francisco Javier Santini Rodríguez ¹

Recibido: 18 de junio de 2022.

Aceptado: 30 de diciembre de 2022.

DOI: <https://doi.org/10.36791/tcg.v8i22.195>

JEL: H8. Temas diversos.

H83. Administración Pública Código.

Resumen

El fortalecimiento de la fiscalización es un desafío actual para los gobiernos subnacionales, que buscan fomentar los mecanismos de control y frenar la corrupción. En Sonora las recientes reformas a la Constitución y a la Ley de Fiscalización local, le conceden la autonomía plena a la entidad fiscalizadora, por otra parte, los gobiernos municipales presentan dificultades en el cumplimiento de las observaciones derivadas del proceso de fiscalización. Esto se puede atribuir a las pocas probabilidades de ser sancionados.

El objetivo de este trabajo es presentar un análisis comparativo del cumplimiento de las observaciones hechas por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Sonora (ISAF) a los Ayuntamientos del estado de Sonora y reflexionar sobre las posibles consecuencias o sanciones por no ser solventadas.

Como metodología se utilizó el estudio comparativo, está dividido en dos bloques, uno comprende los años (2015 y 2016) antes de obtener su autonomía el ISAF y los otros (2017 y 2018) con

¹ Francisco Javier Santini Rodríguez. Doctor en Administración Pública. Profesor Investigador de tiempo completo en el Departamento de Sociología y Administración Pública en la Universidad de Sonora. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Correo: francisco.santin@unison.mx; fsantinir@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5437-4591>.

autonomía plena. así como las últimas reformas en materia de fiscalización, además se realizaron solicitudes de información al ISAF para indagar sobre las sanciones impuestas a los Ayuntamientos.

Palabras clave: Fiscalización, rendición de cuentas.

Abstract

Strengthening auditing is a current challenge for subnational governments, which seek to promote control mechanisms and curb corruption. In Sonora, the recent reforms to the Constitution and the Local Control Law grant full autonomy to the control entity, on the other hand, the municipal governments present difficulties in complying with the observations derived from the audit process. This can be attributed to the low probability of being penalized.

The objective of this work is to present a comparative analysis of compliance with the observations made by the Superior Institute of Audit and Control of the State of Sonora (ISAF) to the Municipalities of the State of Sonora and to reflect on the possible consequences or sanctions for not be solved.

As a methodology, the comparative study was used, it is divided into two blocks, one includes the years (2015 and 2016) before the ISAF obtained its autonomy and the others (2017 and 2018) with full autonomy. as well as the latest oversight reforms, information requests were also made to the ISAF to inquire about the sanctions imposed on the City Councils.

Keywords: Audit, accountability.

Introducción

Los mecanismos de control y fiscalización no han sido efectivos para prevenir y sancionar los actos de corrupción. De acuerdo con el índice de percepción de la corrupción que publica Transparencia Internacional (TI, 2020), la percepción de la corrupción durante cinco años (2014-2018) en México empeoró y con una mínima mejora en los dos últimos años (2019 y 2020), lo que significa que los mexicanos siguen percibiendo altos índices de corrupción en el sector público del país. Esto ha provocado un problema de confianza en las instituciones públicas. En la actualidad se está legislado sobre estos aspectos, la normatividad ha permeado a los tres órdenes de gobierno y ahora incluye a los particulares vinculados a actos corrupción.

Los crecientes hechos de corrupción que se han presentado en nuestro país, condujo a promover desde el congreso y las organizaciones de la sociedad civil iniciativas relacionadas con rendición de cuentas y mecanismos de fiscalización (Reforma constitucional al art. 113 en materia de combate a la corrupción 2015) , por otra parte los convenios celebrados con organismos internacionales (Banco mundial y OCDE) recomendaban a México a incorporar medidas más eficientes en el ejercicio y control del gasto público, este es el inicio de los procesos de transparentar el ejercicio del gobierno y de rendir cuentas a sus ciudadanos, hoy, aún falta mucho camino que recorrer y resistencias al cambio que superar.

En el caso de Sonora en el año 2016, se presentaron modificaciones a la constitución local en materia anticorrupción (Ley 102), con el propósito de garantizar

la correcta homologación con las reformas aprobadas en el ámbito federal. Entre los principales avances en esta materia está el cambio que tuvo el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del estado de Sonora (ISAF), en su naturaleza jurídica al pasar de ser un órgano dependiente del poder legislativo con autonomía de gestión y técnica a convertirse en un órgano constitucionalmente autónomo.

Una de las primeras acciones del congreso local, a fin de responder a la sociedad sobre el ejercicio de recursos públicos, para que éste sea de manera ordenada y transparente, se propusieron reformas y adiciones (2017) a la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora y a la Ley del Presupuesto de Egresos y Gasto Público Estatal. En el ámbito municipal los Ayuntamientos históricamente han presentado problemas para solventar las observaciones que han derivado del proceso de fiscalización. Esto se puede atribuir a las pocas probabilidades de ser sancionados y a las debilidades institucionales que presenta el ISAF para inhibir y sancionar posibles actos ilegales y/o hechos de corrupción.

En el caso de Sonora, la mayoría de los Ayuntamientos han enfrentado dificultades para cumplir con solventar las observaciones derivadas del proceso de fiscalización. El objetivo de este trabajo es presentar un análisis cuantitativo del cumplimiento de las observaciones hechas por ISAF a los Ayuntamientos del Estado de Sonora, y reflexionar sobre las consecuencias que han tenido éstas. Es un imperativo para los gobiernos municipales, rendir cuentas y asumir responsabilidades por el ejercicio de los recursos públicos.

Metodología

Es un estudio de corte mixto (Cualitativo-cuantitativo), por la parte cualitativa se realizaron solicitudes de información al ISAF para indagar sobre sus capacidades institucionales para sancionar o tutar los informes de

presunta responsabilidad administrativa (IPRA) a las autoridades competentes en la materia. Esto derivado de sus nuevas atribuciones adquiridas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y las leyes locales (Constitución política, Ley de Fiscalización, Ley de Responsabilidades Administrativas). investigación y substanciación con el objetivo de identificar su nivel de eficacia al integrar los informes de presunta responsabilidad administrativa (IPRA).

En la parte cuantitativo-comparativo con respecto a las observaciones dictadas por el ISAF y que se ven reflejadas en los informes de resultados de las cuentas públicas municipales, este análisis comprendió el estudio de 10 municipios del Estado de Sonora siendo representativos con una población de más del 80% del total. Tiene por objetivo verificar el cumplimiento en el ámbito municipal de las observaciones en un periodo de cuatro años, los dos primeros previos a su autonomía plena (2015 y 2016) y los dos siguientes con autonomía constitucional (2017-2018) y poder comparar cuales son los cambios que se generaron en número de auditorías y por consecuencia las observaciones dictadas por el ISAF a los municipios y sus probables consecuencias.

Rendición de Cuentas

La rendición de cuentas ha sido tema de especial interés en los últimos años para la sociedad mexicana. Un instrumento de control y vigilancia para hacer efectiva esta premisa es la fiscalización, la cual ha tenido una constante evolución institucional adecuándose a los nuevos requerimientos técnicos para presentar información, derivado de la revisión de la Cuenta Pública. El fortalecimiento de los procesos y de los órganos fiscalizadores debe concebirse como un elemento esencial en el combate a la corrupción.

“El diagnóstico de la rendición de cuentas en México es poco alentador, la arquitectura institucional federal y estatal es aún incapaz de garantizar una rendición de

cuentas eficaz, la situación en el ámbito municipal es todavía más compleja y precaria” (Cejudo y Ríos, 2009, p.1) debido a la heterogeneidad territorial y poblacional; también a la diversidad cultural, así como a sus capacidades institucionales que presenta cada municipio en México.

Dentro de las condiciones mínimas que debe presentar un sistema democrático destacan la rendición de cuentas vertical es decir de los gobernantes a los ciudadanos, la redición de cuentas interinstitucional u horizontal, los pesos y contra pesos entre los poderes y sus instituciones (Casar, Marvan y Puente, 2010) y una combinación de las dos anteriores y que se puede considerar como la rendición de cuentas mixta o diagonal, esto presupone un estado de derecho efectivo para el cumplimiento de la ley.

La rendición cuentas se constituye en una oportunidad que tienen los ciudadanos para evaluar las políticas públicas, es un espacio para explicar y hacer un balance de los avances, dificultades y retos sobre la gestión pública. Dos de los atributos fundamentales de una democracia de buena calidad es la rendición de cuentas y la transparencia.

El concepto de *accountability* sigue siendo central en las discusiones sobre cómo deben funcionar las instituciones del Estado encargadas de vigilar y controlar el ejercicio de la administración pública (Willems y Van Dooren, 2012). Pero también está la cuestión de cuales deben ser los límites de estos controles para evitar parálisis en las instituciones.

En el contexto de la democracia, la rendición de cuentas es “...un proceso proactivo por medio del cual los servidores públicos deben informar, explicar y justificar sus planes de acción, su desempeño, sus logros

y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes” (Ackerman, 2008, p.16).

Existen tres aspectos de la rendición de cuentas que deben estar presentes: informar a detalle, responsabilidad y las consecuencias. Informar se refiere a la obligación de dar respuesta a interrogantes mediante mecanismos de acceso a información. Responsabilidad está ligada a asumir los resultados de la gestión, así como la evaluación que puedan hacer los organismos fiscalizadores. Las consecuencias relacionadas con imponer sanciones a aquellas personas o instituciones responsables de la comisión de los actos. Informar y ser fiscalizado, sin imponer sanciones afecta la rendición de cuentas (Schedler, 2004).

De acuerdo con Schatz (2013) rendición de cuentas es el instrumento y mecanismo para prevenir y controlar la corrupción, además de tratar de evitar los excesos del poder, pero también es posible que demasiados controles reduzcan la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas y se termine con no cumplir el objetivo de rendir cuentas.

Fiscalización como Instrumento de la Rendición de Cuentas

Uno de los principales problemas que ha enfrentado el proceso de fiscalización en México está relacionado con los aspectos entre los que destacan la dependencia e intervención política, las limitaciones normativas, así como las debilidades institucionales de los órganos de fiscalización (Uvalle, 2017) por mencionar las más importantes. En ese sentido la fiscalización ha carecido de normas y lineamientos homogéneos, es decir sobre una base armonizada para todos los organismos de fiscalización en los Estados y en el orden Federal.

“La Fiscalización Superior en México constituye un instrumento fundamental del Estado para evaluar la gestión del gobierno y para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas que ejecuta, pero también para ubicar, corregir y sancionar prácticas irregulares o ilícitas, con lo cual los gobernantes puedan rendir cuentas al pueblo” (Michel, 2009, p.23).

La fiscalización está orientada a “auditar la legitimidad de las actividades de los funcionarios públicos y las instituciones responsables de la administración de los bienes públicos” (Velásquez e Insuasti, 2014, p.13). La auditoría gubernamental no solo es importante para detectar y disuadir de actos de corrupción; también contribuye para mejorar la gobernanza. La auditoría independiente y efectiva de las finanzas del gobierno es esencial para mejorar la credibilidad del gobierno y garantizar la probidad de la administración pública.

La fiscalización se puede entender como un control externo llevado a cabo por una institución independiente a la entidad auditada, que se realiza a partir de una serie de principios y normas establecidos en las leyes en la materia. En cambio, el control interno (Órganos Internos de Control) se refiere a un proceso de auto-vigilancia, comprende un conjunto de mecanismos de intervención al interior de las instituciones gubernamentales.

La fiscalización viene a establecerse como instrumento central e indispensable de la rendición de cuentas que debe contar con los mecanismos e instrumentos necesarios para prevenir, revisar y hacer efectivas las medidas correctivas en el uso y destino de los recursos públicos.

Los instrumentos de rendición de cuentas que señala la LGRA son tres, la declaración patrimonial, la declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, que tiene por objetivo la prevención,

control, detección, sanción y disuasión de Faltas administrativas y hechos de corrupción en relación con la evolución patrimonial.

En ese sentido, el principal objetivo de los órganos fiscalizadores consiste en revisar que los entes gubernamentales cumplan con la obligación de entregar cuentas claras sobre los ingresos y destino de los recursos públicos asignados en el presupuesto, así como los logros de los objetivos y metas en el ejercicio. La conformación de instituciones públicas sólidas entre ellas las de fiscalización, aminoran los espacios para que se lleven a cabo actos de corrupción. Por el contrario, en la medida que las instituciones del Estado son débiles hay una mayor probabilidad para los actos ilícitos.

Las Entidades de Fiscalización Superior (EFS), tradicionalmente denominadas instituciones de auditoría superior son aquellas entidades encargadas de supervisar el ejercicio y destino del presupuesto gubernamental, proporcionando evidencia a través de sus informes de auditoría y/o resultados. Son instituciones clave de responsabilidad horizontal (O'Donnell 1998), que deben contribuir para combatir la corrupción y mejorar la gestión pública.

En las dos últimas décadas las EFS han asumido progresivamente una extensa variedad de roles, ampliando su campo de acción. Han asumido nuevas tareas y adoptado distintos enfoques de auditoría gubernamental, lo que llevó a una modificación del modelo de control de las finanzas públicas. Se hace más énfasis en los aspectos de eficiencia y efectividad del gasto público, a través de auditorías de desempeño y buscan verificar el cumplimiento de objetivos, metas y el logro de resultados. (Santiso, 2006) pasando a segundo plano la aplicación de sanciones.

Modelos de Fiscalización

En la actualidad la mayoría de los países cuentan con un órgano de fiscalización, que dirige los mecanismos control y vigilancia del ejercicio de los recursos públicos y se instituye como el principal instrumento para garantizar la rendición de cuentas. Los modelos de control y fiscalización que se implantaron en América Latina son una combinación de elementos o características que tienen su origen y explicación en los modelos Europeos (Español, Francés y Anglosajón) y bajo las figuras tales como contraloría, auditoría, tribunales de cuentas o cámara de cuentas Sin embargo, estos modelos de control implementados en América Latina no se crearon de forma uniforme, sino más bien como una combinación de estos que responden al diseño institucional de cada Estado o Gobierno subnacional.

Autonomía al ISAF

El decreto de fecha 27 de mayo de 2015, reformó diversas disposiciones de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción lo cual desencadenó una serie de reformas y adecuaciones a las leyes secundarias a nivel federal y sus homologas en los Estados. En Sonora se presentaron cambios derivado de las reformas a la Constitución Política del Estado de Sonora (CPES) del 13 de enero de 2017, misma que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la CPES, por medio de la cual dota al Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización de autonomía constitucional.

El Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF) se constituye de acuerdo al Artículo 6 de la *Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora* (LFSES), como un organismo público autónomo,

encargado de revisar y fiscalizar los estados financieros y cuentas públicas estatal y municipales (...), y cualesquier otra oficina de cualquier naturaleza que de cualquier modo dependa o forme parte de las entidades estatal o municipales (...), así como participaciones federales, en los términos de la legislación aplicable e igualmente los recursos públicos ejercidos por particulares (LFSES, 2018).

De lo anterior se desprende que los sujetos de fiscalización son aquellos entes públicos que reciban, administren o ejerzan total o parcialmente y bajo cualquier título recursos públicos, (Art.3, LFES) los cuales estarán sujetos a la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA, 2016)

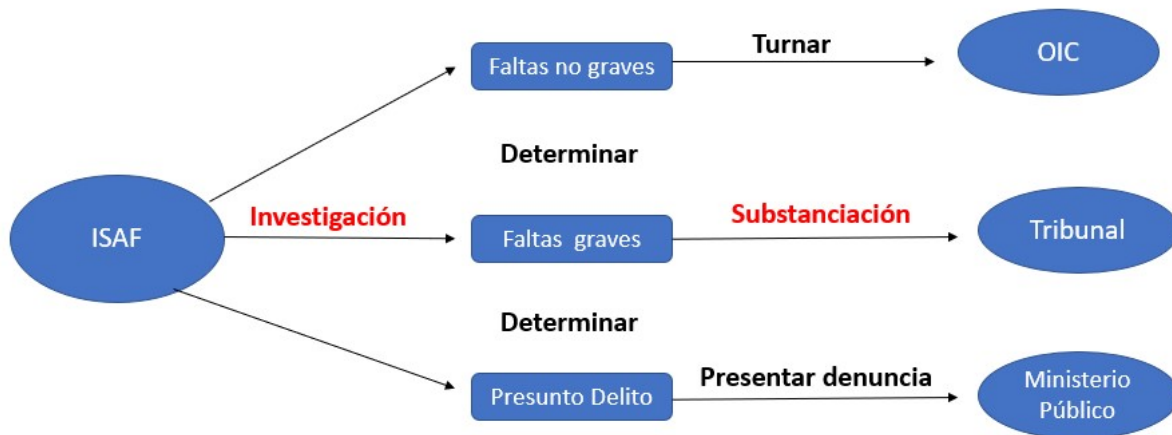
Ley General de Responsabilidades Administrativas, nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, sanciones y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves. Así como determinar los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas.

Áreas de Oportunidad Investigación y Substanciación

Las tareas que ha tenido más relevancia en el proceso de fiscalización son las de auditoría y evaluación al desempeño a los sujetos obligados en este caso a los municipios, en ese sentido el ente fiscalizador ha descuidado las áreas de investigación y substanciación.

Figura 1

Procedimiento por faltas administrativas (LGRA)



Fuente: Elaboración propia con información de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

De acuerdo con el Artículo 11 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la auditoría superior y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán competentes para *investigar* y *substanciar* el procedimiento por las faltas administrativas graves. En caso de que la Auditoría Superior y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas detecten posibles faltas administrativas no graves darán cuenta de ello a los Órganos internos de control, según corresponda, para que continúen la investigación respectiva y promuevan las acciones que procedan. En los casos en que, derivado de sus investigaciones, acontezca la presunta comisión de delitos, presentarán las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público competente. (LGRA, 2016).

El Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA) es el instrumento en el que las autoridades investigadoras describen los hechos relacionados con alguna de las faltas señaladas en la

LGRA, exponiendo de forma documentada las pruebas, fundamentos, motivos y presunta responsabilidad del servidor público o de un particular en la comisión de faltas administrativas.

Fiscalización y Solventación de las Observaciones en los Municipios de Sonora

De la revisión, auditoría y fiscalización que realiza el ISAF a las cuentas públicas municipales se desprenden una serie de observaciones que deben ser atendidas y solventadas por el municipio representado por su Ayuntamiento. Dichas observaciones quedan plasmadas en el documento denominado *pliego de observaciones*. De acuerdo con la LFSES en su art. 2 fracc. VII el pliego de observaciones es el documento donde se plasman las observaciones no solventadas o solventadas en forma parcial las cuales resultan del proceso de fiscalización de las cuentas públicas e información trimestral del estado y los municipios y que se emite para su notificación.

De esa forma el titular del ISAF enviará a las entidades fiscalizadas, dentro de un plazo de 10 días hábiles siguientes a que haya sido emitido el informe individual...el pliego de observaciones pendientes de solventación, para que, en un plazo de 30 días hábiles, presenten la información si vencido el plazo antes mencionado el responsable de enviar respuesta no lo hiciera se procederá según el caso (art.50, LFSES):

- A) *Amonestación* en su contra y se le concederán 3 días hábiles para remitir la información de referencia y si al término del plazo antes mencionado no remite respuesta alguna, procederá
- B) *Multa económica*, que prevé el artículo 72 fracción II de esta ley, concediéndole un último plazo de 3 días hábiles más para tal efecto y de no atender la solventación de observaciones procederá en su contra
- C) *La suspensión o separación* temporal del cargo por el plazo de 30 días.

¿Cumplen los Ayuntamientos de Sonora con las Observaciones Hechas por el ISAF?

Para verificar el cumplimiento de las observaciones de los Ayuntamientos, se analizaron los informes de resultados de las cuentas públicas del periodo de 2015-2018, tomando como indicador el número total de observaciones, el número de observaciones solventadas y el monto total de las observaciones por año, en el periodo en mención.

Del análisis comparativo se puede precisar que hubo un aumento de las observaciones en los años posteriores a la autonomía del ISAF en los ayuntamientos de Sonora pasando de 1,069 durante el 2016 y 2017 pasando a tener 1,998 durante los años 2017 y 2018 es decir el instituto casi se duplicaron el número de observaciones hechas a los dos años previos a su autonomía.

Tabla 1*Observaciones 2015-2018 Municipios*

Municipio	2015		2016		2017		2018	
	Observaciones	Solventadas	Observaciones	Solventadas	Observaciones	Solventadas	Observaciones	Solventadas
Hermosillo	153	32	57	29	188	54	186	47
Cajeme	42	5	35	10	58	30	72	10
Nogales	123	10	74	25	141	16	180	14
San Luis RC	29	7	16	5	21	15	33	17
Navojoa	20	9	16	3	66	41	80	12
Guaymas	43	10	62	6	164	42	138	9
Caborca	48	2	38	10	84	32	104	13
Agua Prieta	61	9	60	0	136	54	74	12
Huatabampo	78	7	36	1	80	23	93	17
Etchojoa	53	8	25	4	46	12	54	14
Total	650	99	419	93	984	319	1014	165

Fuente: Elaboración propia con datos de las cuentas públicas municipales ISAF.

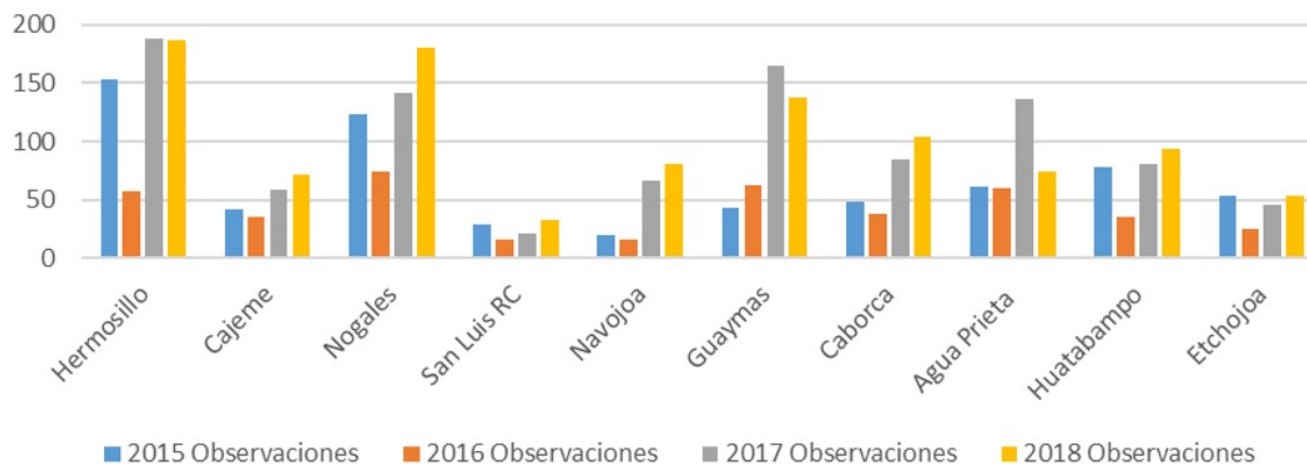
Una de las posibles explicaciones a ese aumento importante en las observaciones se le puede atribuir al aumento de auditorías que practico el ISAF durante los años que comprende el estudio y que a continuación se presentan.

Tabla 2*Auditorías practicadas a municipios*

año	Auditorías
2015	162
2016	162
2017	1,078
2018	1,259

Fuente: Elaboración propia con datos del ISAF.

Derivado de este aumento en las auditorías se observa que hubo un aumento en las observaciones hechas a los Ayuntamientos, hay un dato que resalta en el análisis y es el 2016 donde es el año que menos observaciones hizo el ISAF a los municipios que fueron parte del estudio, no hay consistencia con el año anterior 2015, en cambio en los años posteriores hay una consistencia entre el 2017 y 2018. En relación con el cumplimiento de las observaciones la evidencia muestra que está no mejoro en los años posteriores a la autonomía del ISAF, es decir que los ayuntamientos siguen incumpliendo.

Gráfico 1*Observaciones 2015-2018*

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de resultados de las cuentas públicas.

¿Existen Consecuencias por el Incumplimiento de las Observaciones?

Los Entes Fiscalizadores con mayor capacidad de sanción por lo general son más efectivos, que los que tienen limitadas sus capacidades de sanción, en ese sentido se entenderá la efectividad en términos amplios como la capacidad que tiene un sujeto o institución de conseguir o lograr el resultado esperado o buscado.

Una fiscalización Efectiva debe plantearse como un proceso que coadyuva a prevenir e inhibir prácticas contrarias al buen ejercicio y destino de los recursos

públicos, es decir que el proceso de fiscalización no debe quedarse en un mero ejercicio de auditorías y de evaluación al desempeño del ente fiscalizado.

Hay que precisar que el ISAF, únicamente, está facultado para imponer sanciones por infracciones a la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora, además de determinar los daños y perjuicios que afecten al erario por el uso irregular de recursos públicos, fincando directamente las responsabilidades que resulten. Esto no eximirá al infractor de cumplir con las obligaciones y medidas de solventación de las observaciones detectadas por su acción u omisión.

Tabla 3

Observaciones sin solventar vs sancionados

Municipio	2015		2016		2017		2018	
	Por solventar	Sancionados	Por solventar	Sancionados	Por solventar	Sancionados	Por solventar	Sancionados
Hermosillo	121	0	28	0	134	0	139	0
Cajeme	37	0	25	0	28	0	62	0
Nogales	113	0	49	0	125	0	166	4
San Luis RC	22	1	11	0	6	0	16	1
Navojua	11	0	13	0	25	0	68	4
Guaymas	32	0	56	0	122	0	129	3
Caborca	46	0	28	0	52	0	91	1
Agua Prieta	52	0	60	0	82	0	62	7
Huatabampo	71	0	35	0	57	0	76	5
Etchojoa	45	0	21	0	34	0	40	3
Total	550	1	326	0	665	0	849	28
Total, sanciones		22		27		40		179

Fuente: Elaboración propia con datos de las cuentas públicas municipales ISAF.

Las consecuencias por el incumplimiento de las observaciones son casi inexistentes, además de que las sanciones impuestas a los sujetos de fiscalización no guardan una relación de proporcionalidad entre el presunto acto y la sanción, en el año 2015 el ISAF sancionó a 22 servidores públicos municipales de los cuales uno (San Luis R.C) pertenecía a los municipios considerados grandes y parte de la muestra.

De acuerdo con la información que proporcionó el ISAF en el año 2015 en total se impusieron 22 sanciones a 20 municipios que son los siguientes: Bacadéhuachi, Yécora, Nacozari, Fronteras, Rayón, Opodepe, Oquitoa, San Luis Río Colorado, Gral. Plutarco Elías Calles, Huépac, San Felipe, Baviácora, Aconchi, Soyopa, La Colorada, San Javier, San Miguel, Divisaderos, Nacori Chico, Bacum. En este año solo se encuentra San Luis Río Colorado que fue parte de la muestra de los 10 municipios.

En el año 2016 se sancionaron a 27 servidores públicos municipales de los cuales ninguno pertenecía a los municipios en estudio, para el 2017 los Ayuntamientos parte de la muestra dejaron 665 observaciones sin solventar y no hubo ningún sancionado, para el resto de los municipios que no están en la muestra se sancionaron 40. Para el año 2018 los municipios dejaron pendientes o sin solventar 849 observaciones y con respecto a sus sanciones estas fueron 28 para los de la muestra y en total municipal fue de 179 servidores públicos sancionados.

En ese sentido, tenemos que el ISAF no es la Autoridad legalmente competente para determinar responsabilidades e imponer sanciones derivadas de una conducta ilegal, dicha atribución, es facultad exclusiva de los jueces y magistrados (Sala Especializada en Materia de Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora).

Derivado de las investigaciones llevadas a cabo por los Agentes del Ministerio Público que pertenecen a la Fiscalía Anticorrupción del Estado de Sonora, la cual es un Órgano Desconcentrado de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Sonora que tiene por objeto planear y conducir las acciones encaminadas a la atención, prevención, investigación, persecución y prosecución de delitos relacionados con hechos de corrupción (faltas graves), los cuales comprenden los delitos cometidos por servidores públicos, ya sea del Estado o de cualquiera de sus municipios, en ejercicio de sus funciones, de acuerdo con el Código Penal del Estado.

Los 10 municipios que fueron parte de la muestra representan más 80% de la población del Estado de Sonora, la información sobre sanciones que proporciono el ISAF durante los años (2015-2018) muestran una capacidad limitada para sancionar en términos de la Ley de Fiscalización de estado de Sonora, en el caso de faltas graves no cuenta con las facultades para sancionar como son los actos o hechos de corrupción que son competencia de los tribunales en la materia.

Conclusiones y Recomendaciones

La reciente autonomía adquirida por el ISAF viene a darle cierto grado de independencia, sin embargo, sus nuevas atribuciones que le da la Ley de Fiscalización del Estado y la Ley General de responsabilidades administrativas como son tener áreas especializadas en investigación y substanciación se encuentran en etapa incipiente.

La integración de los informes de presunta responsabilidad administrativa (IPRA) son la parte medular del proceso para fincar responsabilidades (faltas no graves y faltas graves), es decir un expediente con deficiencias y omisiones terminara siendo desechado y archivado, por lo tanto, estas áreas tienen que empezar a tener mayor relevancia y no solo quedarse en la parte de la auditoria.

Uno de los principales incentivos para no cumplir con las observaciones derivadas del proceso de fiscalización dictadas por el ISAF, están ligadas íntimamente con las limitadas facultades para la aplicación de sanciones. En esa línea los organismos de vigilancia, fiscalización y aplicación de la Ley, en la medida que estas instituciones hagan uso de sus facultades para responsabilizar y sancionar a los sujetos obligados, en este caso los Ayuntamientos y servidores públicos, en esa medida existirá voluntad para cumplir.

En el corto plazo se debe poner en la mesa de discusión una nueva *Ley General de Fiscalización* para homologar las técnicas de revisión, clasificación de observaciones, presentación de resultados, integración de expedientes y en general las actividades de fiscalización, así como contar con facultades para requerir información a las instituciones bancarias y al Sistema de Administración Tributaria, (SAT), y en su

caso, como resultado de los procesos de auditoría, determinar o promover responsabilidades a los servidores públicos y particulares involucrados.

En las actuales circunstancias el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sonora juega un papel determinante para la aplicación de sanciones, por una parte, hay que adecuar el marco normativo, que más que ser un aliado resulta al parecer un obstáculo para aplicar la Ley. Y por la otra parte hay que crear nuevos mecanismos de vigilancia que incluyan a los ciudadanos en el proceso de fiscalización.

Referencias

- Ackerman, J. (coord.). (2008). Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho, México: Editorial Siglo XXI.
- Casar, Ma. A., Marván, I., y Puente, K. (2010). La rendición de cuentas y el poder legislativo. Documentos de trabajo del CIDE, número 24.
- Cejudo, G., y Ríos, A. (2009). La rendición de cuentas del gobierno municipal en México. Documentos de trabajo del CIDE, número 224.
- Michel, R. (2009). Transición y modernización de la Fiscalización Superior en México. Hacia un nuevo modelo que asegure la calidad del gasto e impulse el desarrollo económico con equidad, México.
- O'Donnell, G. (1998). Further Thoughts on Horizontal Accountability, presentado en la Conferencia sobre Instituciones, Rendición de cuentas y Gobernanza democrática en América Latina. Notre Dame, Indiana: Kellogg.
- Santiso, C. (2006). Improving Fiscal Governance and Curbing Corruption: ¿How Relevant are Autonomous Audit Agencies? International Public Management Review, electronic Journal, 7(2). <http://www.ipmr.net>

Schatz, F. (2013). "Fighting Corruption with Social Accountability: A Comparative Analysis of Social Accountability Mechanisms' Potential to Reduce Corruption in Public Administration", *Public Administration and Development*, 33(3), 161-174.

Schedler, A. (2004). ¿Qué es rendición de cuentas? Cuadernos de Transparencia No. 3, México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública IFAI.

Transparencia Internacional. (2020). Índice de percepción de la corrupción.
<https://www.tm.org.mx/ipc2020/>

Uvalle, R. (2017). La debilidad institucional de la Auditoría Superior de la Federación. Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, C.P. 04510, México.

Velásquez, L., y Insuasti, M. (2014). Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y la Rendición de Cuentas. Primera edición, INTOSAI.

Willems, T., y Van Dooren, W. (2012). Coming to Terms with Accountability: Combining Multiplex Forums and Functions, *Public Management Review*, 14(7), 1011-1036.

Leyes y reglamentos

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma. (10 de julio 2015).
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/transp/pdf/CPEUM_100715.pdf

Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora. (25 de junio 2018).
http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/doc_432.pdf

Ley General de Responsabilidades Administrativas. (18 junio de 2016).
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>

Informes de resultados de la Cuenta Pública Municipal. (2015 – 2018). Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Sonora.
<https://www.isaf.gob.mx/auditorias/informes-de-resultados>