



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

EL PODER LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE SINALOA.  
LA LXII LEGISLATURA 2016-2018

REPORTE DE EXPERIENCIA  
PROFESIONAL

Que para obtener el título de  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Presenta

FRANCISCO JAVIER AVILÉS DELGADILLO

Asesor: BERNARDO MORALES LARA



2021

Santa Cruz Acatlán, Naucalpan, Estado de México.





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **AGRADECIMIENTOS**

### **A la Universidad Nacional Autónoma de México**

A nuestra Facultad de Estudios Superiores Acatlán

Al H. Congreso del Estado de Sinaloa, a sus Legislaturas y legisladores

A quienes han confiado en mí

Al Maestro **Bernardo Morales Lara**, Por su tutoría, orientación y consejos y por su generoso tiempo y a sus palabras de aliento al elaborar el presente reporte de mi experiencia profesional: con todo respeto, Muchas Gracias siempre, estimado maestro y amigo.

A las profesoras **María del Carmen López Munive, Georgina Elizabeth Rivera Rodríguez** y a los profesores, **Ricardo Alberto Alvarado Andalón** y **Sergio Artemio Guillermo Valentín**: por su dedicación y su apoyo profesional para culminar el presente reporte, muchas gracias con mi reconocimiento.

..

**A mi familia: Anita, Leslie y Kevin.** A todos mis seres queridos. Todo por ustedes, son todo para mí.

**Que Dios siempre les bendiga**

# ÍNDICE

Índice de Ilustraciones.....	III
Gráficas.....	III
Tablas .....	III
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>IV</b>
<b>CAPÍTULO 1. Marco Teórico, Conceptos y Antecedentes. ....</b>	<b>1</b>
1.1. Marco conceptual.....	2
1.2. Antecedentes históricos de la Fiscalización del Estado de Sinaloa. ....	6
1.3. Teoría de la Rendición de Cuentas y la Accountability (Responsabilidad): Transparencia informativa. ....	8
1.4. El Estado y la división de poderes.....	10
1.5. Órganos colegiados del Congreso.....	14
<b>CAPÍTULO 2. Estructura administrativa y financiera en el Congreso del Estado y sus funciones fiscalizadoras .....</b>	<b>17</b>
2.1. La fiscalización y el control del poder público .....	18
2.2. Comisión de Fiscalización. ....	20
2.3. Las facultades exclusivas del Congreso del Estado de Sinaloa, en materia de.....	24
revisión y fiscalización de las Cuentas Públicas .....	24
2.4. Presentación de la Cuenta Pública. ....	24
2.5. Dictaminar, aprobar o rechazar las Cuentas Públicas auditadas, es una facultad exclusiva del H. Congreso del Estado de Sinaloa .....	25
2.6. Acciones llevadas a cabo por la Auditoría Superior del Estado .....	31
2.7. El Congreso del Estado y sus Órganos Técnicos Fiscalizadores.....	34
2.8. Los Informes de las Auditorías a las Cuentas Públicas .....	41
2.9. La fiscalización de las cuentas públicas durante la LXII Legislatura del Congreso del Estado .....	42
<b>CAPÍTULO 3. Resultados en la Fiscalización de las cuentas públicas .....</b>	<b>45</b>
3.1. Las facultades constitucionales del Congreso del Estado en materia de revisión y fiscalización de las cuentas públicas. ....	46
3.2. Valoraciones contradictorias en la Fiscalización hecha por la ASE. ....	48
3.3. Razones y propuestas para un cambio de modelo en la Fiscalización .....	55
3.4 Lucha contra la corrupción y una fiscalización todavía inconclusa .....	57
3.5 Cobertura en materia de Fiscalización de los ejercicios fiscales 2017-2018.....	58
3.6 Un resumen de la fiscalización realizada por la Auditoría Superior del Estado. ....	60
3.7 Una evaluación preliminar .....	61
3.8 Las causas identificadas.....	63
3.9 Montos elevados todavía pendientes del período de referencia. ....	64

CAPÍTULO 4. Propuesta de creación de la Unidad Técnica de Evaluación.....	65
4.1 Relación entre la Comisión de Fiscalización y la Auditoría Superior .....66	66
del Estado: reformas propuestas. ....	66
4.2. Contenido de la Propuesta de Reglamento de la Unidad Técnica de Evaluación. ....	70
4.3. Descripción del Proyecto de Organización de la Unidad Técnica de Evaluación.....	73
4.4. Propuesta de estructura orgánica de la Unidad Técnica de Evaluación.....	74
4.5. Presupuesto estimado para instalar y operar la Unidad Técnica de Evaluación .....	76
4.6. Procesos de la Unidad Técnica de Evaluación.....	77
4.7. Productos de la Unidad Técnica de Evaluación.....	78
CONCLUSIONES .....	79
BIBLIOGRAFÍA .....	87

## Índice de Ilustraciones

### Gráficas

Gráfica 1. Triada esencial de las funciones parlamentarias.....	12
Gráfica 2. Importe del total de los pliegos de observaciones del período 2008-2016. ....	62
Gráfica 3. Montos Resarcidos. ....	64
Gráfica 4. Organigrama propuesto de la Unidad Técnica de Evaluación .....	75

### Tablas

<b>Tabla 1. Denominación del órgano de gobierno.....</b>	<b>15</b>
Tabla 2. Dictámenes de los Informes de Cuentas Públicas .....	49
Tabla 3. Dictaminación realizada por la Comisión de Fiscalización de los Informes del Ejercicio Fiscal 2017. ....	49
Tabla 4. Dictaminación realizada por la Comisión de Fiscalización de los Informes del Ejercicio Fiscal 2018. ....	52
Tabla 5. Cobertura de fiscalización en los Ejercicios Fiscales de 2017-2018. ....	59
Tabla 6. Estado de situación de acciones y recomendaciones promovidas por la ASE .....	60
Tabla 7. Pliegos de Observaciones del 2008 al 2016. ....	61
Tabla 8. CAUSAS QUE MOTIVARON LOS PLIEGOS DE OBSERVACIONES. ....	63
Tabla 9. Anteproyecto de Presupuesto de Servicios Personales. UTE, 2020. ....	76
Tabla 10. Anteproyecto de Presupuesto de Equipamiento. UTE, 2020 .....	76
Tabla 11. Anteproyecto de Presupuesto, UTE, 2020. ....	76

## INTRODUCCIÓN

En México, el principio constitucional de que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, y de que todo poder público dimana de él y se instituye para su beneficio, funda la división del Supremo Poder de la Federación en Legislativo, Ejecutivo y Judicial como órganos institucionales para su cabal ejercicio. El artículo 49 de nuestra Carta Magna, establece: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación...". Sin embargo, la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 80 determina: "Se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos." Lo anterior, genera diferencias en el ejercicio del poder entre los tres poderes del Estado, y se reflejan en la vida cotidiana en las entidades federativas. El Poder Ejecutivo concentraba todo el poder del Estado y se imponía sobre los poderes Legislativo y Judicial. En Sinaloa no ha sido la excepción. De ahí que, con el cambio de régimen que emergió de la pasada gran elección nacional de julio del 2018, se observó una recomposición de la relación entre los tres poderes del Estado a nivel local. En el Estado de Sinaloa, el poder Ejecutivo siempre había conducido las decisiones adoptadas por el Congreso para dictaminar favorablemente el ejercicio constitucional de rendición de cuentas que efectúan las entidades fiscalizables del Estado. En la nueva realidad política ya no ocurre así. El Congreso local ha decidido contener y transformar la relación entre poderes y modificar así el ejercicio de poder del ejecutivo estatal. De ello se trata el presente reporte de mi experiencia profesional, donde busco describir cómo ha tenido lugar este cambio en el Poder legislativo del Estado de Sinaloa <sup>1</sup>

Al estar colaborando como asesor parlamentario al servicio del H. Congreso del Estado de Sinaloa me di cuenta que, si bien se había planteado Constitucionalmente y en la Ley de la Auditoría Superior del Estado (ASE) desde el 2011 la creación de una instancia con capacidad técnica y objetiva para medir y evaluar el desempeño de la Auditoría Superior del Estado, dicho órgano, por razones diversas no se había integrado, por lo que me pareció muy importante lo que la Comisión de Fiscalización había decidido transformar para que no se siguiera aplazando su operación, sobre todo, en el marco de las propias exigencias de la ley anticorrupción y a partir del surgimiento del sistema estatal y municipal anticorrupción del Estado de Sinaloa. De aquí la gran importancia de someter a estudio la actuación del Congreso del Estado de Sinaloa en el sentido de crear la Unidad Técnica de Evaluación (en adelante, por sus siglas, UTE).

---

<sup>1</sup> La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo establece de la siguiente forma: *Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.*

En el Capítulo I, expongo la teoría y conceptualización general que utilicé en el desarrollo de esta investigación. En el Capítulo II, presento las funciones y fundamento normativo específico que tiene el Congreso del Estado de Sinaloa, describo cuáles son sus órganos colegiados y de gobierno, así como sus facultades en materia de revisión y fiscalización de las cuentas públicas del Estado y sus entes públicos. Realizo un repaso breve de cómo se integran las comisiones permanentes, enfatizando en la Comisión de Fiscalización, ya que la problemática que observé durante mi colaboración en el período que comprendió la LXII Legislatura, 2016-2018, fue que el Poder Legislativo necesitaba de la Unidad Técnica de Evaluación, que por ley debería estar ya conformada desde 2011, para vigilar la actuación del órgano técnico de fiscalización del Congreso, o sea, a la Auditoría Superior del Estado, y termino haciendo un resumen del proceso de fiscalización llevado a cabo por el Congreso del Estado, como una de sus funciones principales, haciendo referencia a los conceptos y lineamientos de auditoría establecidos para ello. Dejando para el siguiente capítulo la exposición breve de los resultados obtenidos de la función fiscalizadora realizada por el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa durante la LXII Legislatura 2016-2018.

En el Capítulo III, realizo una breve evaluación del desempeño fiscalizador del poder legislativo, el desempeño de la Auditoría Superior del Estado y realicé algunas propuestas que tienen que ver con la fiscalización; a la vez de exponer las medidas adoptadas por la LXII Legislatura con el propósito de dotar de recursos a la unidad técnica de evaluación existente sólo en la ley, pero cuya puesta en marcha, al día de hoy no se ha hecho realidad.

Por último, en el capítulo IV, busqué describir el proyecto de Iniciativa de Decreto para expedir el Reglamento Interior de la Unidad Técnica de Evaluación (UTE) de la Comisión de Fiscalización del Congreso del Estado. Más adelante, expongo la propuesta que presenté al órgano de gobierno del Poder Legislativo para la organización y operación de la Unidad Técnica de Evaluación y que deberá fortalecer institucionalmente al Congreso en una de sus funciones fundamentales: el control del Poder Público del Estado de Sinaloa.<sup>2</sup>

El reporte de mi experiencia profesional, como Asesor en la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa, durante el periodo 2016-2018, busca aportar elementos veraces que contribuyan a la comprensión del inaceptable fenómeno de la corrupción y de la impunidad imperantes todavía en el desempeño de los entes públicos fiscalizadores y en la administración pública de Estados y Municipios, a fin de contribuir en la formación académica de mis

---

<sup>2</sup> En México, las instituciones de representación política han sido poco estudiadas, no sólo desde una perspectiva politológica, sino que también en otros ámbitos como el derecho o la sociología, esto se debió en gran parte por el rol secundario que jugaban dentro del sistema político, caracterizado principalmente por un sometimiento a los designios del Poder Ejecutivo. Al respecto, véase a: LUJAMBIO, Alonso, *“Gobiernos divididos en 11 estados de la Federación Mexicana (1987-1997)”* en Casar, María Amparo e Ignacio Marván (coords.) **Gobernar sin mayoría**, CIDE-Taurus, México, 2002.

compañeras y compañeros estudiantes de Ciencias Políticas y Administración Pública, así como del área de Ciencias Sociales y Humanidades.

## **Planteamiento del problema**

Actualmente, la Auditoría Superior del Estado, es un órgano técnico de fiscalización general en la Entidad, bajo la coordinación del Congreso del Estado y para tal efecto goza de plena autonomía técnica y de gestión, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política del Estado de Sinaloa y en su propia Ley de Auditoría Superior del Estado. Si bien esta última también le otorga “plena independencia” para su administración, no se le ha dotado de total autonomía. Lo anterior, porque al ser total dicha independencia puede debilitar sensiblemente el sistema de control presupuestal y puede también debilitar al Congreso. Existen razones históricas de derecho comparado, y también funcionales, que permiten sostener dicha suposición.

La Auditoría Superior del Estado de Sinaloa no es un órgano constitucionalmente autónomo, pero si es un órgano constitucional con autonomía. Las características de un órgano constitucional autónomo derivan de un conjunto de funciones estatales que se asignan por mandato constitucional a un órgano que está fuera de la división tripartita de poderes públicos y que está fuera de la división del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, no está dentro de una esfera orgánica funcional de estos tres poderes. Ciertas funciones en consecuencia se sustraen de la división clásica tripartita y, en consecuencia, se asignan de forma exclusiva y excluyente a este tipo de órganos.

La Auditoría Superior del Estado de Sinaloa es un órgano creado y regulado directamente por la Constitución Política del Estado de Sinaloa<sup>3</sup>, la propia ley fundamental le otorga autonomía funcional, protegida ésta por un conjunto de garantías institucionales.

El avance democrático de México requiere de órganos de fiscalización autónomos provistos de las facultades necesarias para poder llevar a cabo una eficiente supervisión del manejo de las finanzas públicas. La rendición de cuentas de los gobernantes ante la ciudadanía y el perfeccionamiento de los mecanismos de fiscalización son factores que contribuyen a lograr una mayor transparencia y eficiencia en el ejercicio de la gestión pública.

La Unidad Técnica de Evaluación que ha considerado apropiado constituir el Congreso del Estado, será el área adscrita administrativamente a la Comisión de Fiscalización integrada por personal profesionalmente calificado en materia de auditoría, debidamente certificado en

---

<sup>3</sup> En adelante, cuando se haga referencia a la Constitución, se entenderá que me refiero a la Constitución Política del Estado de Sinaloa, en tanto no se señale, en su caso, a nuestra Carta Magna.

materia administrativa, financiera, de contabilidad gubernamental y multidisciplinaria, en ámbitos eminentemente especializados con el fin de fiscalizar y evaluar a la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.

El problema ¿Cómo lograr que la UTE se ponga en marcha y no permita que se incurra en prácticas de opacidad que van en detrimento de la gestión pública, generan corrupción e impunidad y afectan los intereses y el bienestar de la sociedad?. En mi experiencia como asesor de la LXII Legislatura, pude observar que existía una divergencia de posturas entre los distintos grupos parlamentarios respecto a los resultados de la revisión de las cuentas públicas presentadas por el Ejecutivo del Estado y auditadas por la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, que por ley es el órgano auxiliar del Congreso del Estado en esa materia. Lo anterior, a mi parecer, obedecía a que no se contaba con una opinión técnica objetiva, especializada e imparcial que evaluara la gestión de la Auditoría Superior del Estado en su desempeño fiscalizador. No era posible tener las consideraciones técnicas de la Comisión de Fiscalización, ya que el órgano técnico auxiliar que por ley debía tener desde el 2011, la Unidad Técnica de Evaluación, no se había constituido por no contar antes con su Reglamento Interior y su Manual de Organización debidamente integrados, tal como lo exigía la ley. Ante esa situación, la Comisión de Fiscalización, decidió analizar el problema por el cual no operaba dicha Unidad Técnica de Evaluación y buscar su solución. Por lo anterior, recibí la encomienda de parte de la Comisión de Fiscalización, a través de su Presidente, para realizar el análisis y búsqueda de solución del problema que se había presentado para poner en marcha a la UTE, y como producto de esta tarea me permito presentar el siguiente reporte de mi experiencia profesional.

Considero de particular importancia la operación de la Unidad Técnica de Evaluación, porque le permitirá a la Comisión de Fiscalización poder vigilar y controlar la actividad fiscalizadora que lleva a cabo la Auditoría Superior del Estado, hoy por hoy con un grado de autonomía técnica y de gestión que refleja un distanciamiento de los principios de objetividad e imparcialidad que en el desempeño de sus tareas está obligada a observar de conformidad con la Constitución Política del Estado y su ley secundaria. Esto ha ocasionado que la relación del Poder Legislativo con el Ejecutivo se vea afectada, en virtud de que la ASE no realiza sus funciones de auditoría conforme a los principios de auditoría establecidos en su propia ley orgánica, en razón de que, quizás atendiendo presiones de parte del Poder Ejecutivo estatal, busca calificar aprobadas o desaprobadas las cuentas públicas, a través de un dictamen técnico que a dicho órgano auxiliar no le corresponde legalmente llevar a cabo, sino al pleno del Congreso -a sugerencia hecha por la Comisión de Fiscalización-.

*Justificación.* El presente reporte de mi experiencia profesional se justifica, porque a través de él, busco ofrecer respuesta a la problemática en que se desenvuelve la función de fiscalización del Congreso del Estado de Sinaloa. Me interesó realizar el presente reporte de mi experiencia profesional sobre el Congreso del Estado y su papel exclusivo en el proceso de fiscalización, al haber colaborado como asesor parlamentario del Congreso del Estado, durante la LXII Legislatura, y porque considero que es de la mayor relevancia para mantener un sano equilibrio entre Poderes del Estado, que el Congreso del Estado cuente con una Auditoría Superior del Estado confiable, que impida el ejercicio abusivo del servicio público, así como la opacidad y corrupción en la aplicación de los recursos públicos, y que al mismo tiempo sea sujeta de control, supervisión, vigilancia y auditoría de su actuación como entidad superior de fiscalización a nivel local y que debiera, por tal motivo guiar su actuación en una forma objetiva, imparcial y profesional, comprometida siempre con las demandas sociales de transparencia y confiabilidad en la rendición de cuentas y el combate a la corrupción en los entes públicos gubernamentales, e incluso, de personas físicas y morales, tanto a nivel estatal como municipal.

### ***Objetivo general:***

El presente trabajo intenta responder dos preguntas centrales: ¿Qué capacidades institucionales del Congreso deben ser fortalecidas para que la Unidad Técnica de Evaluación, UTE, funcione, a fin de evitar que se generen problemas de opacidad y de parcialidad en el combate a la corrupción y en el ejercicio de la fiscalización de las actividades del Estado? y ¿Cómo se ve afectado el Congreso del Estado, a través de su función fiscalizadora para fungir como contrapeso del Poder Ejecutivo?

### ***Objetivos específicos:***

Este trabajo busca tres objetivos específicos: el primero de ellos es describir el proceso de fiscalización del Congreso del Estado durante el período de la LXII Legislatura 2016-2018 y las principales características de dicha función, con el fin de identificar áreas de oportunidad para un mejor desempeño en el ejercicio de la facultad constitucional del Congreso, orientada a fiscalizar las cuentas públicas del Estado. El segundo objetivo es analizar cómo se ha transformado el papel fiscalizador del Congreso del Estado de Sinaloa. Finalmente, el tercer objetivo es proponer la operación de la Unidad Técnica de Evaluación como órgano técnico auxiliar de la Comisión de Fiscalización del Congreso, encargado de vigilar y evaluar el desempeño de la Auditoría Superior del Estado. Con esta medida se plantea que es posible superar las inercias que han obstaculizado contar con un órgano superior de fiscalización moderno, imparcial y funcional para un régimen democrático de división de poderes equilibrado y robusto en esta entidad federativa.

## **CAPÍTULO 1. Marco Teórico, Conceptos y Antecedentes.**

**1.1. Marco conceptual.** De conformidad con la terminología más actual, enseguida me permito enlistar los siguientes conceptos que integran el marco conceptual en materia de fiscalización de las cuentas públicas,<sup>4</sup> mismo que voy a utilizar para los fines del presente reporte de mi experiencia profesional:

**Auditoría Financiera:** Es aquella consistente en el análisis, revisión y examen para evaluar la razonabilidad de los estados financieros y determinar su correcta revelación, integración, presentación y oportunidad, así como el ejercicio, recaudación y aplicación de los recursos públicos de parte de los entes fiscalizados.

**Auditoría sobre el Desempeño:** Es aquella que tiene como propósito fundamental la verificación del cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los programas estatales y municipales, mediante la estimación o cálculo de los resultados obtenidos en términos cualitativos o cuantitativos, o ambos, así como las consecuencias o efectos en las condiciones sociales y económicas de la población debiendo evaluarse la eficacia, eficiencia y economía en la utilización de los recursos.

**Auditoría Superior del Estado:** El órgano técnico de fiscalización superior en el Estado de Sinaloa.

**Comisión de Fiscalización.** Comisión Permanente del Congreso del Estado, integrada por siete legisladores de los diferentes Grupos Parlamentarios, y cuya función principal consiste en coordinar las actividades realizadas por la Auditoría Superior del Estado, sus vínculos de ésta con el Congreso del Estado, así como coordinar al interior del Congreso la dictaminación de los Informes General e Individuales de las auditorías a las cuentas públicas de los entes públicos en el Estado de Sinaloa, para su presentación ante el Pleno a efecto de ser aprobados o rechazados y su correspondiente promulgación.

**Cuenta Pública:** El documento integrado conforme a los artículos 37 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, 34 y 34 Bis de la Ley de Auditoría Superior local, mediante el cual el Gobierno del Estado y los municipios respectivamente, informan al Congreso del Estado, sobre los resultados logrados con la ejecución de las Leyes de Ingresos y el ejercicio de los Presupuestos de Egresos, aprobados para cada ejercicio fiscal, es decir, cómo se realizó el gasto público durante un ejercicio anual determinado.

---

<sup>4</sup> Definiciones consideradas de conformidad con la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, artículo 4, y definiciones previstas en los artículos 2 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y 4 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, son también aplicables en el presente reporte.

**Daño Patrimonial:** Toda pérdida o menoscabo estimable en dinero sufrido por la hacienda pública estatal, municipal o de sus entes públicos, ocasionada por un hecho ilícito o por el incumplimiento de una obligación.

**En Espera de Respuestas:** Las entidades fiscalizadas cuentan con un plazo de hasta 30 días hábiles contados a partir de la notificación del Informe Individual, para presentar la información y realizar las consideraciones pertinentes. Lo anterior, conforme al artículo 49 de la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.

**Entes Públicos:** Los Poderes Legislativo y Judicial, los organismos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades o cualquier órgano de la Administración Pública Estatal, los municipios y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, los órganos jurisdiccionales que no formen parte del Poder Judicial, así como aquello sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos antes citados.

**Entidades Fiscalizadas:** Los entes públicos, las entidades de interés público distintas a los partidos políticos; los mandantes, mandatarios, fideicomitentes, fiduciarios, fideicomisarios o cualquier otra figura jurídica análoga, así como los mandatos, fondos o fideicomisos, públicos o privados, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos, y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya captado, recaudado, administrado, manejado, ejercido, cobrado o recibido en pago directo o indirectamente recursos públicos, incluidas aquellas personas morales de derecho privado que tengan autorización para expedir recibos deducibles de impuestos por donaciones destinadas para el cumplimiento de sus fines.

**Fiscalización Superior:** Facultad exclusiva del Congreso del Estado y que es ejercida apoyándose en la Auditoría Superior del Estado, para que a través de ésta se realice la revisión y fiscalización de la respectiva cuenta pública, incluyendo el informe de avance de gestión financiera.

**Gasto Devengado:** Es el gasto comprendido y contabilizado durante un ejercicio fiscal determinado, que refleja el reconocimiento de una obligación de pago a favor de terceros por la recepción de conformidad de bienes, servicios y obras oportunamente contratadas; así como de las obligaciones que derivan de tratados, leyes, decretos, resoluciones y sentencias definitivas.

**Gestión Financiera:** La actividad que las entidades fiscalizables realizan para captar, recaudar u obtener recursos públicos conforme a la Ley de Ingresos y demás disposiciones aplicables, así como respecto de la administración, custodia y aplicación de los egresos y

en general, de los recursos públicos que éstos utilicen para la consecución de los objetivos contenidos en los programas operativos anuales.

**Indemnización:** Es aquella que tiene por objeto resarcir el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, a las haciendas públicas estatal y municipal, a los recursos que por cualquier concepto obtenga el estado y los municipios, así como al patrimonio y los recursos que por cualquier concepto obtengan los Entes Públicos Estatales y Municipales.

**Informe General:** El Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

**Informe Específico:** El Informe derivado de denuncias a que se refiere el último párrafo de la fracción I del artículo 53 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa.

**Informes Especiales:** Aquellos que, en cualquier momento, solicite la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, a las entidades sujetas a fiscalización en uso de sus facultades.

**Informes Individuales:** Los informes de cada una de las auditorías practicadas a las entidades fiscalizadas.

**Multa:** Es la sanción económica que se impone por infracción cometida, sin el propósito de resarcir los daños y perjuicios causados.

**No Solventado:** Corresponde a los montos de los Pliegos de Observaciones cuya evaluación resultó como no respondió, aclaró o justificó documental o pecuniariamente, o bien, tratándose de los Pliegos de Observaciones evaluados como solventados parcialmente, se consideró el importe no explicado debidamente.

**Perjuicio Patrimonial:** Todo provecho, interés o fruto estimable en dinero que deje de percibir el Estado, los Municipios en relación con el ingreso, egreso y la hacienda pública o los Entes Públicos Estatales o Municipales en relación con su patrimonio, como consecuencia de un hecho ilícito o por el incumplimiento de una obligación.

**Pliego de Observaciones:** Acción mediante la cual se da a conocer a la entidad fiscalizada, las observaciones de carácter económico en las que se determine un presunto daño o perjuicio, o ambos, ocasionados a la Hacienda Pública Federal, Estatal o Municipal, así como al Patrimonio de los Entes Públicos Estatales o Municipales, en cantidad líquida expresada en moneda nacional.

**Proceso Concluido:** Aquél que los Poderes del Estado, municipios y entes públicos estatales y municipales reporten como tal, en el informe de avances de gestión financiera, con base en los informes de gasto ejercido y gasto devengado conforme a la estructura programática vigente, para un ejercicio fiscal.

**Promoción de Responsabilidad Administrativa:** Acción que la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa promueve ante la instancia de control competente, con la finalidad de que se apliquen las sanciones que procedan conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas y Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Sinaloa, cuando se presume el incumplimiento de disposiciones normativas en el desempeño del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos.

**Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal:** Acción con la cual la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa informa a la autoridad competente sobre un posible incumplimiento de carácter fiscal detectado en el ejercicio de sus facultades de fiscalización.

**Recomendación:** Sugerencia de carácter preventivo que se formula para fortalecer los procesos administrativos, los sistemas de control y el cumplimiento de metas y objetivos. En el Informe de Auditoría, cuando se trate de un Resultado que contenga solo Recomendación, se deberá presentar sin normatividad jurídica incumplida (leyes federales, estatales y municipales), o en su caso solamente podrá presentar normatividad de control interno de la entidad fiscalizada (reglamentos, acuerdos, instructivos).

**Sanción Pecuniaria:** Comprende la indemnización y la sanción resarcitoria.

**Solicitud de Aclaración:** Acción mediante la cual se requiere a la entidad fiscalizada la información adicional que aclare y soporte las operaciones o los montos observados durante la revisión. Los responsables de la entidad fiscalizada dispondrán de un plazo para presentar la documentación comprobatoria y justificativa correspondiente o lograr la recuperación del monto observado; del análisis de la información proporcionada, en caso de que el requerimiento no se atienda en tiempo y forma, la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, formulará un Pliego de Observaciones o una Promoción de Responsabilidad Administrativa.

**Solventado Documentalmente:** Corresponde a los montos aclarados y/o justificados durante la evaluación de respuestas en la etapa de dictaminación, siempre y cuando se presente la documentación original comprobatoria y justificativa faltante (factura, relación con las firmas de beneficiarios, nómina firmada, entre otros); además, se incluyen los conceptos de obra pública ejecutados.

**Solventado con Reintegro:** Corresponde a los montos reintegrados y/o transferidos a las cuentas bancarias de las entidades fiscalizadas, acreditado mediante los estados de cuenta bancarios, las pólizas, comprobantes de transferencia y/o los recibos de ingresos emitidos por las tesorerías de las entidades fiscalizables.

**Unidad Técnica de Evaluación:** Área encargada de auxiliar a la Comisión de Fiscalización en la vigilancia y evaluación del desempeño de la Auditoría Superior del Estado.

## 1.2. Antecedentes históricos de la Fiscalización del Estado de Sinaloa.

Nuestra historia democrática es clara, desde la Constitución de Apatzingán se perfiló el tipo de relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo y se dio muestra de la evidente subordinación del último a la representación popular. Es en esta Constitución de 1824, en donde se encuentra el origen de la fiscalización del Congreso sobre el Ejecutivo. Esta acción es un signo claro del México Independiente. Por esta razón, desaparece el Tribunal de Cuentas que es un vestigio de la Colonia y se conforma la Contaduría Mayor de Hacienda. En dicha Constitución aparece por vez primera el órgano denominado “Contaduría Mayor de Hacienda”<sup>5</sup> y en 1836, el Congreso abroga la Constitución Liberal de 1824 al ser sustituida por las “Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana”, el gobierno conservador la rescata con sus mismas funciones y la enmarca en el artículo 52 de la Tercera, que establece que la Comisión Inspector de la Cámara de Diputados vigilará el desempeño de la Contaduría Mayor de Hacienda. La primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor, como órgano dependiente de la Cámara de Diputados se promulga en 1904, con las atribuciones de revisar y glosar las cuentas anuales del Erario Federal, los cobros y gastos autorizados debidamente comprobados.

Posteriormente, la Constitución de 1917, otorga al Congreso la facultad de expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor y durante gestión del Presidente Cárdenas,<sup>6</sup> cuando se expide el decreto referente a esta Ley en que se le asignan las atribuciones de revisar y glosar las cuentas anuales del Erario Federal, Distrito y Territorios Federales, Beneficiencia Pública, Lotería Nacional y demás oficinas que administren fondos o valores de la

---

<sup>5</sup> El 16 de noviembre del año de 1824, se expidió el Decreto titulado "Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública", por el cual se suprimió el Tribunal Mayor de Cuentas, dando origen a lo que actualmente se conoce como Contaduría Mayor de Hacienda, órgano dependiente de la Cámara de Diputados, al que se le concedió la función de examinar y glosar las cuentas de la Hacienda y del Crédito Público, siendo avalado por la Constitución de ese mismo año.

La Contaduría Mayor de Hacienda dependencia exclusiva de la Cámara de Diputados contaría con una estructura, atribuciones y características a las cuales se referían los artículos del 42 al 51 de la Constitución de 1824. Los que a la letra decían: Artículo 42: Para el examen y glosa de las cuentas que anualmente debe presentar el Secretario del Despacho de Hacienda, y para las de Crédito Público, se establecerá una Contaduría Mayor. Artículo 43: Esta Contaduría estará bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados. Artículo 44: La Cámara ejercerá esta inspección por medio de una comisión de cinco diputados nombrados por la misma. Esta comisión será permanente aún por el tiempo del receso de la Cámara, y a ella le tocará examinar los presupuestos y la memoria del secretario del Despacho de Hacienda. Al respecto, un estudio histórico y muy completo del Congreso del Estado de Sinaloa, es el del excelente investigador parlamentario: FLORES CONTRERAS, Crescencio. *El Congreso de Sinaloa. Antecedentes, estructura y funcionamiento*. PRD, México, 1ª. Edición, mayo, 2004.

<sup>6</sup> El Presidente General Lázaro Cárdenas del Río gobernó el país durante 1934 a 1940. Posteriormente, y durante un largo período de sucesivas administraciones donde imperó un Partido único en el gobierno de México, se mantuvo sin variaciones el modo de operar de la Contaduría Mayor de Hacienda a nivel federal hasta el gobierno del Presidente José López Portillo y Pacheco. Es durante su sexenio que se descubrieron grandes reservas petroleras en México y se pidió a los mexicanos a “prepararse para administrar la abundancia”, por lo que se reformaron las leyes para tratar de lograrlo.

Federación; examinar las partidas de ingresos y egresos y realizar una revisión legal, numérica y contable de esas partidas debidamente justificadas y comprobadas. Asimismo, con la expedición de la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, en 1978, se le dotó de atribuciones como el órgano de control y fiscalización dependiente de la Cámara de Diputados, encargado de revisar las cuentas públicas con el objetivo primordial de vigilar escrupulosamente el manejo de los fondos públicos, lo cual constituye una de las demandas más sentidas de la sociedad.

El 28 de noviembre de 1995, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reforma a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya finalidad consistía en crear un nuevo órgano fiscalizador de la gestión gubernamental, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, el cual se denominaría Auditoría Superior de la Federación.

El 30 de julio de 1999, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la Unión, las cuales dieron origen a la Auditoría Superior de la Federación. El 20 de diciembre de 2000, la Cámara de Diputados aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que posteriormente se cambió por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Las entidades federativas han creado órganos técnicos dependientes de sus legislaturas locales en forma similar al ámbito federal y con igual tipo de funciones y atribuciones, mismas que se extienden hacia los municipios, además de la propia estatal. En el Estado de Sinaloa, se encuentra el primer dato referente al origen que lleva al Órgano de Fiscalización Superior fechado el 18 de abril de 1918, mediante el decreto número 48, expedido por la XXVII Legislatura, en cuyo contenido se plasmó en la Ley Orgánica de la Contaduría con un articulado de 16 enunciados, de los cuales el numeral 10 establecía su estructura encabezada por el Contador Mayor.

En la Constitución Política del Estado de Sinaloa de 1922, en la fracción XXII del artículo 43, y se promueve en la Sección V del Capítulo II, compuesta por los artículos 53 y 54, el órgano técnico fiscalizador denominado “La Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Sinaloa”.

La XXX Legislatura local aprobó la Segunda Ley Orgánica del Congreso, el 14 de abril de 1923, y en su artículo cuarto incorpora los requisitos para ser Contador Mayor; el artículo tercero de esta Ley, contemplaba una nueva estructura de la Contaduría Mayor.

El 1 de diciembre de 1939, es aprobada una nueva ley orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual no representó ningún progreso, retornando la Contaduría Mayor a su estructura de 1918.

Con fecha del 10 de julio de 1981, se aprueba una Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual mantiene el esquema de la ley precedente, en la estructura y en las atribuciones de la Contaduría Mayor.

El 25 de junio de 1997, se establece la Ley Orgánica que rige a la Contaduría Mayor de Hacienda y la define como el órgano técnico del Congreso del Estado en materia de vigilancia, fiscalización, control y evaluación de las haciendas públicas del Gobierno del Estado y de los municipios, así como de las finanzas de los organismos e instituciones de éstos, que administren recursos públicos.

Con fecha de enero de 2004, el titular del Poder Ejecutivo Estatal, envió al Congreso del Estado las modificaciones a la Constitución Política del Estado de Sinaloa, al artículo 43, en sus fracciones XXII, XXII Bis y se reforman los artículos 53 y 54, con el propósito de crear la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.

El 27 de octubre de 2004 se publica en el Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa”, el paquete de reformas constitucionales aprobadas por el Congreso del Estado, dándole vigencia al Órgano de Auditoría Superior.

El 23 de abril de 2008, se instituye la Ley de Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, la cual sustenta jurídicamente la organización y funcionamiento de la Auditoría Superior, que asume y amplía las responsabilidades de la anterior Contaduría Mayor de Hacienda.

Entre 2013 a 2015, la tendencia hacia la rendición de cuentas en México, se inclinaba a dotar a la Auditoría Superior de la Federación y, por ende a las de los Estados de autonomía constitucional. Lo que se estabilizó a raíz de la Reforma Constitucional que constituyó el Sistema Nacional Anticorrupción en México.

En nuestro país, el debate de la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos públicos ocupa cada vez mayor atención, sobre todo en el ámbito de los gobiernos estatales y municipales.

### **1.3. Teoría de la Rendición de Cuentas y la Accountability (Responsabilidad): Transparencia informativa.**

En una democracia la autoridad está dividida en poderes o instituciones autónomas e independientes. En principio, la interacción de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial promueve equilibrios y contrapesos y fomenta una vigilancia de tipo “circular” que tiende a evitar el abuso de cada poder en su esfera de competencia.

Uno de los mecanismos que permiten el desarrollo de la democracia, es la rendición de cuentas. Se refiere a la obligación que tienen quienes ejercen el poder público de responsabilizarse de su labor, de someterse a evaluaciones de su desempeño y de dar a conocer los resultados de esa evaluación. Con un servicio público moral y eficiente, la rendición de cuentas o información de las actividades realizadas estará revestida de una gran dosis de certidumbre y veracidad. Sobre todo, los interesados en la información proporcionada tendrán plena confianza de que los recursos fueron aplicados adecuadamente en tal o cual programa, actividad o acción.

Rendición de cuentas es un término que traduce de manera limitada el significado de la palabra anglosajona *accountability*, que significa “el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; (...) ser responsable de algo (liable) (...) ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas (answerable)”<sup>7</sup>. La rendición de cuentas, significa, según Delmer Dunn “la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia”.<sup>8</sup>

En los escenarios políticos, caracterizados por la pluralidad y la alternancia, ha cobrado particular interés la discusión en torno al papel de las instancias de control gubernamental, fiscalización superior y todos los temas relativos a la rendición de cuentas.<sup>9</sup> La administración pública mexicana está sujeta al control interno que realizan las entidades sobre sí mismas, vigilando la aplicación de políticas y la normatividad establecida, como mecanismo administrativo de control de gestión.

No abundan las definiciones de fiscalización superior, sin embargo, las existentes coinciden en diversos aspectos del concepto, y llevan a definir a la fiscalización superior del gasto público como: el deber público del Poder Legislativo de revisar el ejercicio de los recursos públicos; dicho deber se realiza a través de la revisión que hace una entidad de fiscalización superior de la cuenta pública anual y de los informes parciales o avances de gestión financiera que se consolidan en ella. Pertenece al subsistema de los controles de tipo externo dentro de los mecanismos de la rendición de cuentas horizontal, y puede convertirse, mediante su transparencia, en uno de rendición de cuentas vertical.<sup>10</sup> En ese sentido, también se pueden clasificar como una función jurídica de control externo a cargo

---

<sup>7</sup>SCHEDLER, Andreas. ¿Qué es la Rendición de Cuentas?, Cuadernos de Transparencia No. 3, IFAI, México, 2008, p. 12.

<sup>8</sup>Citado por THEDE, N., *Derechos Humanos, nuevas democracias y rendición de cuentas: logros y desafíos*, en *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. Cámara de Diputados LIX Legislatura, CIESAS, Universidad Veracruzana, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006. p. 38. Véase también su artículo *Accountability, Democratic Theory, and Higher Education*, publicado en *SAGE Journals*, una revista que trata temas de rendición de cuentas en distintos ámbitos, 2003, Consultado en julio 26, 2020 en: <https://doi.org/10.1177%2F0895904802239286>

<sup>9</sup>UGALDE, L.C., *Rendición de Cuentas y Democracia, el caso de México*. Instituto Federal Electoral, México, 2002. pp. 44-52.

<sup>10</sup>Una definición amplia se puede encontrar en: <https://www.gob.mx/sfp/documentos/rendicion-de-cuentas-19861>

del Poder Legislativo. Por su parte, Astudillo<sup>11</sup> advierte que la fiscalización superior en México se ha ido perfilando como una función pública, y que en reformas posteriores podría elevarse a la categoría de función estatal.

Según estos conceptos y definiciones, se considera importante analizar la evolución del ordenamiento jurídico de la fiscalización superior, tanto en el ámbito federal como en el subnacional, y descubrir sus aciertos y fallos, ya que las bases jurídicas definen el diseño institucional de los órganos y su funcionamiento, y estos análisis de *iure* pueden llevar a plantear las hipótesis de las causas de los fallos o éxitos de facto en materia de control de los recursos públicos y el impacto posterior en las políticas públicas, a través de la evaluación del gasto efectuado.<sup>12</sup>

En el presente estudio, partiré de la definición *expansiva* de Ackerman<sup>13</sup>, quien propone que la rendición de cuentas es un “proceso pro-activo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes”. De ahí, que coincido con quien sostiene que la verdadera rendición de cuentas implica necesariamente un marco jurídico y político<sup>14</sup>, es decir, un marco de responsabilidad que se desprende, a la vez, de obligaciones legales y públicas; del principio de legalidad y de un propósito democrático.

Entendida así la rendición de cuentas, es lógico que tanto la planeación como el desempeño y logros del uso de los recursos públicos necesitan de órganos e instituciones para que los vigilen, controlen y evalúen, con relaciones y procedimientos jurídicos definidos; y después, los servidores públicos deben sujetarse a las sanciones y recompensas que correspondan, también bajo una regulación adecuada. La etapa de la vigilancia y evaluación *ex post* del ejercicio de los recursos públicos, es decir, del gasto público, compete a la fiscalización superior.

**1.4. El Estado y la división de poderes.** El Estado como ente jurídico y político, dotado de atributos que le son propios, particularmente el de ser un poder soberano, no es un organismo estático, sino que tiene que cumplir determinados fines, los cuales constituyen su propia justificación.

---

<sup>11</sup> ASTUDILLO, César. 2009. *Auditoría Superior de la Federación*. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional. En *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, coordinado por ídem., y John M. Ackerman, 45-86. México: iij-unam.

<sup>12</sup> AGUILAR, Luis, Estudio Introductorio, en *Problemas públicos y agenda del gobierno*, Tomo II, Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 2003.

<sup>13</sup> ACKERMAN, John M. (coordinador). 2008. *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México: Siglo XXI.

<sup>14</sup> ACKERMAN, John M. y César ASTUDILLO. 2009. La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación. México: iij-unam; y, Ackerman, John M. e Irma E. Sandoval. 2009. Fiscalización intraestatal y protección de programas sociales en México. En *Candados y contrapesos. La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*, coordinado por David Gómez Álvarez, 105-138. Guadalajara: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (pnud) México-Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente-Universidad de Guadalajara y otras.

Para lograr la realización de sus fines el Estado tiene la necesidad de actuar, de ejercer determinadas funciones. En el marco de la teoría de la División de Poderes se han distinguido tradicionalmente tres funciones fundamentales del Estado que tienen por lo demás, el carácter de funciones jurídicas: la función legislativa, la función administrativa o ejecutiva y la función jurisdiccional o judicial.

En el siglo XVIII, el *Siglo de las Luces*, el barón de Montesquieu señaló: “*Las leyes, en su significación más extensa, no son más que las relaciones naturales derivadas de la naturaleza de las cosas; y en este sentido, todos los seres tienen sus leyes: la divinidad tiene sus leyes, el mundo material tiene sus leyes, las inteligencias superiores al hombre tienen sus leyes, los animales tienen sus leyes, el hombre tiene sus leyes.*”<sup>15</sup>

No por nada algunos filósofos del derecho parlamentario han señalado que: el órgano de poder que representa y expresa con mayor claridad el sentir de los ciudadanos es el Parlamento,<sup>16</sup> que sigue siendo el órgano por excelencia para la defensa de la libertad política de la sociedad. Lo anterior es así, en virtud de que la particularidad del Poder Legislativo radica en que es el encargado de la expedición de los ordenamientos que habrán de regular las conductas y libertades de los gobernados para la sana convivencia, y es precisamente, derivado de esta importantísima labor que, quienes representan este Poder, son ciudadanos elegidos por el pueblo y quienes representan la voluntad y necesidades del mismo.

El Poder Legislativo<sup>17</sup> se encuentra en continuo cambio, ya que la vida política y social a nivel local, se desenvuelve en una constante marcada por el equilibrio inestable de intereses que influyen con toda su intensidad en la definición de la agenda legislativa de los distintos grupos parlamentarios representados en una Legislatura. Así, podemos identificar tres funciones distintas, pero inherentes a la naturaleza y función del parlamento, que se han consolidado como propias de esta corporación del Estado, no sólo a lo largo de la historia, sino que en estos tiempos cobran una importancia medular. Se trata de las funciones de representación, legislación y fiscalización.

---

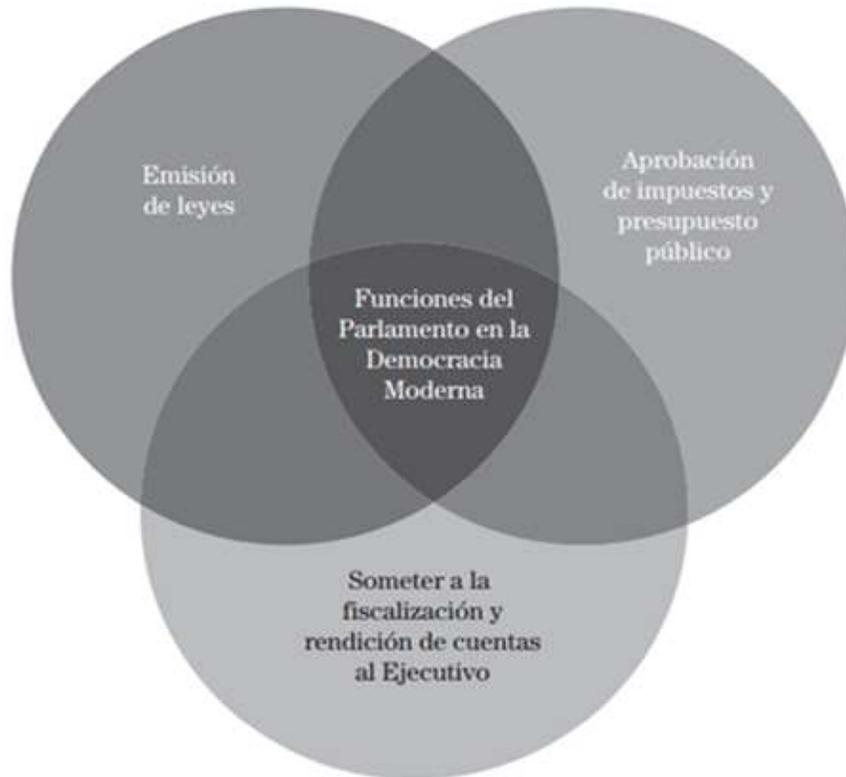
<sup>15</sup> De Secondat, Señor de la Brède y BARÓN DE MONTESQUIEU, Charles Louis. *El Espíritu de las Leyes*. Editorial Porrúa 1996, pág.9.

<sup>16</sup>Véase: BERLÍN VALENZUELA, Francisco (coordinador), et. al. *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. Cámara de Diputados. Editorial Porrúa, 2ª. Edición, México, 1998, pág. 495. El término parlamento deriva del latín *parabolare* y del francés *parlament* que significan hablar. Con este nombre se designa al órgano que representa al Poder Legislativo de un Estado, tanto si está integrado por una o dos cámaras. A diferencia del vocablo asamblea, con el que se le llega a confundir, éste deriva del latín *atsibulare* y del francés *assembles* que quieren decir reunir simultáneamente, por lo que, nos estaríamos refiriendo a la reunión de personas para tratar o discutir asuntos de interés común. Esta voz se traduce en otras lenguas como sigue: *parlamento* en portugués e italiano; *parliament* en inglés; *parlement* en francés; *parlament* en alemán.

<sup>17</sup> En este sentido, el Parlamento es un vocablo establecido comúnmente como un sinónimo de Poder Legislativo; según lo manifestado por Francisco Berlín Valenzuela, Parlamento es un órgano político colegiado de carácter representativo, en el que recaen las funciones más elevadas de la dirección de un Estado-nación, quien además de las funciones para crear leyes que regulen el desarrollo normal del Estado, efectúa acciones para controlar actos de los gobernados.

Según Bobbio,<sup>18</sup> las funciones del parlamento serían cuatro, pues a las anteriores, que llama de representación, legislativa y de control sobre el Ejecutivo, agrega la de legitimación. La gráfica 1, ilustra el ciclo que se forma entre la representación, con base en el mandato popular y la acción fiscalizadora.<sup>19</sup>

Gráfica 1. Triada esencial de las funciones parlamentarias.



Fuente: Romero Gudiño A., op. cit., p. 77

En cuanto a México, con un modelo parlamentario bicameral, esta tarea recae en la Cámara de Diputados, compuesta de 500 diputadas y diputados, en tanto que la Cámara de Senadores, o también denominado Senado de la República, se integra por 128 miembros elegidos de forma democrática, los cuales esencialmente ejecutan sus funciones con base en las necesidades que tiene el Estado en su conjunto, debido a que su representación es básicamente territorial, a contrario sensu de la Cámara de Diputados, la cual ejerce sus atribuciones con base en los intereses y necesidades de la representación soberana del pueblo.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Véase: BOBBIO, Norberto y Nicola MATTEUCCI, *Diccionario de política*, t. II, México, Siglo XXI Editores, 1985, p. 1175.

<sup>19</sup> Véase: ROMERO GUDIÑO, Alejandro. *Control Parlamentario de la Fiscalización y Agenda para la Política de Combate a la Corrupción*. Cámara de Diputados.

<sup>20</sup> En relación con lo inmediatamente señalado, Cfr. BERNAL FRANCO, César. En el *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*. Poder Judicial de la Federación-Consejo de la Judicatura Federal e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM,

A su vez, la función legislativa consiste no sólo en la creación de las leyes, sino en la posibilidad de corregir y aprobar o rechazar el presupuesto y las cuentas públicas. En cuanto a la función de fiscalización o control, se asegura que el gobierno implemente las políticas y programas de acuerdo con las determinaciones del parlamento. Esta función de supervisión se realiza de manera ex ante o ex post, ya sea respectivamente, en el proceso de preparación de una política o en la supervisión de su ejecución. La fiscalización superior implica el ejercicio de facultades constitucionales irrenunciables del Poder Legislativo, que a la vez que permiten un más adecuado equilibrio entre los poderes, constituye la plataforma institucional del sistema nacional de rendición de cuentas.

Todo esto corresponde, en el mismo nivel, a la supervisión de los actos administrativos; para efectuar el control, el parlamento puede emplear audiencias, hacer comparecer a los secretarios, elaborar preguntas, crear comisiones especiales de investigación y establecer procesos para el nombramiento o aprobación de ciertos cargos.

Es a través del monitoreo de la acción gubernamental como se busca frenar el abuso en el gasto de los recursos públicos.<sup>21</sup> Esto significa dar cuenta a los gobernados sobre las acciones de control realizadas por el ente gubernamental creado para tal fin, y con el objeto de disuadir a los entes públicos y personas (físicas o morales) y que no se permitan caer en el delito de la corrupción. De ahí que a continuación se define lo que se entiende por dicho concepto.

La corrupción es la perversión de la función pública;<sup>22</sup> es una alteración tanto de los fines como de las prácticas de la vida pública, la cual debería estar regida por bases de respeto

---

Tomo I, 1ª. Edición. México, 2014, pág. 139. Se considera que el Parlamento en lo general, para una adecuada representación de los intereses del pueblo y del Estado nación, se puede dividir para su funcionamiento en estructuras unicamerales (son aquellos regímenes políticos que cuentan con un sistema de sólo una cámara de representación de los intereses del pueblo y del Estado, para su debido funcionamiento) y en bicamerales (son aquellos regímenes políticos que cuentan con un sistema de dos cámaras de representación popular y estatal, para su debido funcionamiento). Los antecedentes del Senado como un órgano del Estado mexicano se pueden referenciar desde la Constitución Española de Cádiz, misma que rigió, durante algún periodo, al territorio de la Nueva España, estableciéndose en ella la idea de un cuerpo legislativo integrado por dos cámaras, en donde una haría las veces y se conduciría como la cámara alta, en términos semejantes al del modelo británico. Fray Servando Teresa de Mier puntualizó la importancia de un Senado, siendo Miguel Ramos Arizpe quien luchó y reconoció un órgano legislativo bicameral a través de la formulación del proyecto del Acta Constitutiva de la Federación, la cual establecía las bases a las que debía sujetarse el Congreso para redactar la Constitución. Aquí, debe señalarse, que en el caso de un gobierno parlamentario como el inglés, la Cámara de los Comunes es la cámara elegida y, por lo tanto, la más importante del Parlamento. Su preeminencia se reconoce en el estatuto y también en la convención constitucional: la Cámara de los Loes normalmente no vota en la segunda lectura (es decir, en el principio) de un proyecto de ley. Por ley, solo puede retrasar una iniciativa por una sesión parlamentaria (es decir, un año). La Cámara es una cámara no elegida, de ahí su subordinación política a la primera. Respecto a su forma de operar algo lento, se debe según Blondel a su “viscosidad” en la adopción de decisiones. Véase: BLONDEL, Jean. *Comparative Legislatures*: Englewood Cliffs, N.J. USA : Prentice-Hall, 1973. Pág. 14 y ss.

<sup>21</sup> La ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, define que es una ley de orden público que tiene por objeto establecer las bases para la revisión y fiscalización de las cuentas públicas que formulan el gobierno del Estado y los Municipios, así como los recursos públicos que manejen, ejerzan, administren o custodien los entes públicos estatales y municipales, y cualquier persona física o moral, del sector social o privado. (Artículo Primero de la ley).

<sup>22</sup> ROMERO GUDIÑO, A., *Visión Integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*, INACIPE, Universidad Anáhuac, 2015, pp. 266-267.

a los derechos ajenos, de esfuerzo y merecimiento como bases del bienestar y de certeza en las relaciones.<sup>23</sup> Una característica de la corrupción es que replica un patrón que, en economía, se conoce como *free raider* o gorrón; es decir, corrupto es alguien que, por obtener beneficio personal a costa de bienes públicos, genera una *deseconomía general*, una pérdida general de eficiencia del sistema.

En cambio, desde el punto de vista jurídico, es quien actúa injustamente, aquel que va contra del orden establecido en la ley y usurpa para sí mismo lo que no le es propio. Toda corrupción tiene que entenderse en contexto. Al tratarse de un rol público, la corrupción no puede ser pasiva, sino necesariamente activa, en el sentido de que supone un acto que pervierte y altera un proceso que, por sí mismo, tendría un desenlace diferente y reconocido.<sup>24</sup>

## 1.5. Órganos colegiados del Congreso

Son órganos colegiados en el Congreso de Sinaloa su Mesa directiva, la Junta de Coordinación Política y las Comisiones.

### 1.5.1. Mesa Directiva

La Mesa Directiva, es el órgano conductor de las sesiones del Pleno del Congreso del Estado, encargada de preservar el orden y libertad de las deliberaciones, cuidar la efectividad del trabajo legislativo y vigilar el imparcial cumplimiento de la Ley Orgánica del Congreso del Estado.

### 1.5.2. Junta de Coordinación Política

La Junta de Coordinación Política, es el órgano conductor y coordinador del trabajo legislativo. Su integración se realiza con los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, los Diputados que no integren un Grupo Parlamentario, el Presidente de la Mesa Directiva y el Secretario General. De igual forma, este órgano es la expresión de la pluralidad del Congreso, funciona en forma colegiada para impulsar entendimientos y convergencias entre sus integrantes, a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno,<sup>25</sup> esté en condiciones de

---

<sup>23</sup> **LÓPEZ OBRADOR**, Andrés Manuel, 2018 *La Salida*, Ed. Planeta, México, 2017. Sin rodeos, en la página 7, el autor expresa en torno a la corrupción lo siguiente: “Comienzo con una opinión categórica: la crisis no podrá enfrentarse sin cortar de tajo con la corrupción y la impunidad, lo cual implica cambiar el actual régimen y establecer un orden político nuevo, democrático, promotor de la legalidad, humanista y con el distintivo de la honestidad. Hoy existe una república simulada, no un gobierno del pueblo y para el pueblo. El Estado ha sido convertido en un mero comité al servicio de una minoría rapaz y, como decía Tolstoi, un Estado que no procura la justicia no es más que una banda de malhechores.” Esta argumentación también, desde mi punto de vista, resulta aplicable sin excepción del Estado de Sinaloa, a varios gobiernos locales subnacionales en México.

<sup>24</sup> ROMERO GUDIÑO, A. Op. cit., p. 14.

<sup>25</sup> El Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, ya citado, en su pág. 521, define al Pleno de la forma siguiente: I. Vocablo que deriva del latín *plenus*; adjetivo completo, lleno. Reunión o junta de una corporación.

adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden. Éste es un órgano permanente, pero lo presiden alternativamente por períodos de un año, diferentes legisladores elegidos por el pleno o por los coordinadores de los grupos parlamentarios. Como se puede ver enseguida en la Tabla 1, en algunas entidades federativas aún se conserva la anterior denominación de Gran Comisión y en algunos casos, continúa sirviendo como eje de relación e influencia del Gobernador en turno ante el Poder Legislativo.

**Tabla 1. Denominación del órgano de gobierno**

Denominación del Órgano de Gobierno	Entidades Federativas
Junta de Gobierno y Administración	Campeche
Junta de Gobierno	Coahuila, Hidalgo
Comisión de Gobierno	Nayarit, Colima
Gran Comisión	Durango, Quintana Roo
Comisión de Coordinación y Régimen Interno	Nuevo León
Comisión de Régimen Interno y Concertación Política	Sonora, Zacatecas
Junta de Coordinación Política	Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz
Junta de Coordinación y Concertación Política	Tlaxcala
Junta de Gobierno y Coordinación Política	Baja California Sur, Guanajuato, Puebla, Yucatán
Junta Política y de Gobierno	Morelos

Fuente: Elaboración propia, julio, 2018.

Con todos sus miembros, dicho de un Cuerpo o junta. Reunión o asamblea general de una institución. La expresión "en pleno" se utiliza para expresar que en un cuerpo colegiado, cuenta con la concurrencia de todos sus componentes. Su traducción en otros idiomas es: inglés, full, complete; en francés, plein; en alemán, voll, komplett, vollständig, plenum, plenarsitzung; en portugués, pleno, cheio, e italiano, pieno, plenaria. II. En el campo del derecho parlamentario recibe el nombre de pleno la reunión a la que asisten los miembros que integran un órgano parlamentario en el número previsto por sus reglamentos para la integración del quórum, a fin de que pueda sesionar. Se le considera como "el órgano de decisión de las Cámaras por excelencia y está teñido del tinte democrático que le viene de la forma de elección de sus miembros". Generalmente los trabajos del pleno son conducidos por el presidente y demás funcionarios que integran la Mesa Directiva de las cámaras, de acuerdo con sus estatutos o reglamentos. Al pleno de una asamblea le corresponde conocer de los asuntos más relevantes y quienes lo integran tienen la última palabra en la deliberación y aprobación de los dictámenes y propuestas que les son sometidas por las comisiones o comités para su consideración. En la democracia liberal de división de poderes el Poder Judicial se estructura jerárquicamente, en el vértice de la pirámide se encuentra el Tribunal (Corte) Supremo de Justicia, el cual se integra por ministros, quienes actúan en pleno o por salas. El pleno, es el órgano jurisdiccional máximo de un Estado. III. En México, dentro del Poder Legislativo, el órgano de mayor jerarquía en las Cámaras de Diputados y Senadores es el pleno, al igual que dentro del Poder Judicial, pues su máximo órgano jurisdiccional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sesiona en pleno, al que asisten sus ministros y es presidido por el presidente de dicha Corte, su competencia y facultades se determinan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Tercero, Capítulo IV, Del Poder Judicial (Luis J. Molina Piñero).

La Junta de Coordinación Política representa la integración política del Congreso y por tanto, es el órgano que impulsa el entendimiento político entre los Diputados, así como con las instancias y órganos que resulte necesario, a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno, esté en condiciones de adoptar las decisiones que le corresponden. Es el órgano que deriva de la anteriormente llamada *Gran Comisión* que se usó durante el régimen de partido hegemónico, y donde las decisiones se tomaban de manera unilateral y sólo por la dirigencia política del partido que era el gobernante.<sup>26</sup>

Este órgano de gobierno fungió como vínculo entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. La Junta de Coordinación Política es el órgano colegiado encargado de dirigir la administración operativa del Congreso; de esta forma, es considerado el órgano colegiado de Gobierno del Congreso del Estado, encargado de vigilar el óptimo ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas.

### 1.5.3. Comisiones Permanentes

Las Comisiones Permanentes del Congreso, son órganos colegiados que se integran por Diputados cuyas funciones consisten en estudiar, analizar, discutir las iniciativas de Ley, proyectos de Decreto y demás asuntos que turne la Mesa Directiva, para someter a consideración del Pleno.

Las Comisiones del Congreso son órganos colegiados que se integran por Diputados, cuyas funciones son las de analizar y discutir las iniciativas de Ley, los proyectos de Decreto y demás asuntos que les sean turnados por la Mesa Directiva para elaborar, en su caso, los dictámenes correspondientes en distintas materias, entre ellas las de fiscalización.<sup>27</sup> En el siguiente capítulo, realizo un breve repaso de las tareas de fiscalización, su metodología y principios técnicos. Concluyo la exposición del capítulo con un resumen del contenido de los informes de auditoría, tanto el Informe General como los individuales, correspondientes a los productos de fiscalización realizados por la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, a fin de situar las tareas y facultades de la Comisión de Fiscalización.

---

<sup>26</sup>ARELLANO GAULT, David, Coordinador. *Más allá de la Reinención del Gobierno. Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por Resultados en América Latina*, CIDE y Editorial Porrúa, coeditores con la Cámara de Diputados. México. Primera edición, septiembre 2004, p. 224 y ss. Consultado en [http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/masila\\_rein\\_gob.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/masila_rein_gob.pdf). También BARZELAY, Michael, realiza grandes aportaciones para el estudio de la nueva gestión pública, con su libro: *La Gestión Pública, Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003. En ese mismo tema, Cfr. GUERRERO, Omar, *La nueva Gerencia Pública. Neoliberalismo en administración pública*, México, 2002.

<sup>27</sup> Considerando el Artículo 65 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa.

## **CAPÍTULO 2. Estructura administrativa y financiera en el Congreso del Estado y sus funciones fiscalizadoras**

## 2.1. La fiscalización y el control del poder público

Desde el 2011, se definió como un eje fundamental de desarrollo institucional del Congreso del Estado a la Fiscalización y control del poder público<sup>28</sup>, partiendo de que la exigencia de rendición de cuentas por parte de los Poderes Públicos, es una función sustancial del Congreso del Estado, misma que debe desempeñarse con eficiencia, eficacia y efectividad, para beneficio de la sociedad sinaloense. El escrutinio del ejercicio público de las autoridades, su eventual sanción y remoción, es una condición fundamental para una gestión administrativa transformadora, capaz, eficiente y, de ahí que atendiendo a principios fundamentales establecidos por la ley de la Auditoría Superior del Estado<sup>29</sup>, se justifique que la instancia técnica del Poder Legislativo realice esta función con la mayor solidez, responsabilidad y calidad.

Para los fines del presente reporte de mi experiencia profesional, trataré de describir las generalidades del proceso de fiscalización, tanto la conceptualización, como la una descripción breve de las facultades exclusivas del Congreso del Estado en materia de fiscalización y revisión de las cuentas públicas. Haciendo énfasis en el papel jugado por la Auditoría Superior del Estado, la Comisión de Fiscalización y la Unidad Técnica de Evaluación. Así como los productos generados por la Fiscalización de las Cuentas públicas, y el proceso fiscalizador en sí mismo.

El artículo 43 fracción XXII de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, establece como facultad exclusiva del Congreso del Estado, revisar y fiscalizar la Cuenta Pública del año anterior, discutiendo, aprobando o rechazando, en su caso, el dictamen del Informe General del Resultado, así como de los Informes Individuales de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública del Gobierno del Estado y de los Gobiernos Municipales, elaborados por la Auditoría Superior del Estado, con el objeto de someterlo a votación del Pleno, evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

El artículo 53 de la misma Constitución dispone que, para dar cumplimiento a sus atribuciones en materia de revisión y fiscalización de cuentas públicas, el Congreso del Estado se apoyará en el órgano técnico denominado Auditoría Superior del Estado. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

---

<sup>28</sup> Congreso del Estado de Sinaloa, Comunicado 04/Nov/11.

<sup>29</sup> En el segundo párrafo del artículo 3º, la ley establece que son principios rectores de la fiscalización superior: la posterioridad, la simultaneidad, la anualidad, la confiabilidad, la legalidad, la objetividad, la imparcialidad y el profesionalismo.

El artículo 53, fracción II de la Constitución Política y 22, fracción XV Bis de la Ley de la Auditoría Superior, ambas del Estado de Sinaloa, establecen que la Auditoría Superior tendrá a su cargo entregar al Congreso del Estado por medio de la Comisión de Fiscalización, el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, el Informe General del Resultado, así como los Informes Individuales de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública del Gobierno del Estado y de los Gobiernos Municipales, los cuales se someterán a la consideración del Pleno del Congreso.

Una de las disposiciones más importantes de la ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, es la señalada en el artículo Tercero que define a la Auditoría Superior del Estado como el órgano técnico de fiscalización general en la Entidad, bajo la coordinación del Congreso del Estado y para tal efecto gozará de plena independencia y autonomía técnica y de gestión, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política del Estado de Sinaloa y en esta Ley. Y además establece que son principios rectores de la fiscalización superior: la legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Al respecto de la autonomía de la ASE, me permito hacer referencia a la intención de parte de algunos grupos parlamentarios por dotar a dicho órgano de total autonomía respecto al Congreso del Estado. De esta manera, de conformidad con una Iniciativa de Reforma Constitucional de diversas disposiciones, que fue presentada con el folio de determinación número 1449, por la y los legisladores integrantes de la Junta de Coordinación Política de la LXII Legislatura del H. Congreso del Estado de Sinaloa, el día 9 de julio de 2018 y fue rechazado su dictamen en segunda lectura, el 5 de septiembre de 2018, por no alcanzar dos tercios de los votos del pleno (27 de los 40 que tiene la Legislatura), se intentó por parte de varios grupos parlamentarios de la LXII Legislatura del Congreso del Estado, dotar de autonomía a la ASE. La reforma que no pasó tenía por objeto convertir a la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa en un órgano constitucional autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, que colaborara con el Congreso del Estado, para dar cumplimiento a sus atribuciones en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública en los términos que establece la Constitución Política del Estado, mismo que deberá rendir al Congreso del Estado el Informe General del Resultado, así como los Informes Individuales de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública del Gobierno del Estado y los Gobiernos Municipales, con el objeto de someterlos a votación del Pleno, evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, asimismo, precisar que la entrega de las cuentas públicas de los Entes se realizará directamente ante la Auditoría Superior del Estado, así como, adicionar la obligación del órgano constitucional que se crea, de entregar el primer día hábil del mes de octubre, el último día hábil del mes de noviembre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, los Informes Individuales de auditoría que concluya durante el periodo respectivo,

puntualizando que en ésta última fecha, entregará conjuntamente con el Informe Individual, el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública del Gobierno del Estado y de los Gobiernos Municipales.

No obstante el papel fundamental que en el proceso de revisión y fiscalización tiene la ASE, el artículo 30, fracción I de la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, señala como atribución de la Comisión de Fiscalización del Congreso del Estado de Sinaloa, recibir de la Auditoría Superior los Informes referidos.

El artículo 30, fracción II y 54 Bis A de la Ley antes citada, disponen como facultad de esta Comisión de Fiscalización emitir el dictamen que conforme a derecho proceda, y presentarlo durante el segundo periodo ordinario de sesiones a consideración del Pleno para ser discutido y en su caso, aprobado o rechazado.

Conforme a lo anteriormente expuesto, es pertinente revisar el marco de actuación en materia de fiscalización que desarrolla la Auditoría Superior del Estado, a fin de poder determinar su empatía y coherencia con la permanente exigencia de la sociedad de transparentar el destino de los recursos públicos, y a continuación se realizará una breve descripción de ello.

## **2.2. Comisión de Fiscalización.**

La Comisión de Fiscalización es la instancia de coordinación del Congreso del Estado con la Auditoría Superior del Estado, con la competencia y facultades que le otorga la Constitución Política del Estado de Sinaloa, la Ley Orgánica del Congreso y la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.

De conformidad con esta última, en su Artículo 29, la Comisión de Fiscalización del Congreso del Estado es la instancia a la cual deberán presentarse, por parte de la Auditoría Superior del Estado, los informes de la revisión de las cuentas públicas de los Poderes del Estado y de los Municipios, así como los informes financieros de las demás entidades fiscalizadas, para la elaboración de los dictámenes correspondientes.

La Comisión de Fiscalización, en el ejercicio de sus funciones, tendrá las siguientes atribuciones<sup>30</sup>:

1.- Recibir de la Auditoría Superior del Estado como límite el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la cuenta pública, el Informe General, así como los informes

---

<sup>30</sup> En atención a lo que establece el artículo 30, y subsiguientes, de la *Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa*, publicada en el Periódico Oficial “*El Estado de Sinaloa*”, número 49 del 23 de abril de 2008, y cuya última reforma fue publicada en el Periódico Oficial del Estado, el 27 de diciembre de 2017, a instancias de la LXII Legislatura que nos ocupa en el presente reporte.

individuales de la revisión y Fiscalización de las cuentas públicas.<sup>31</sup> De este modo, hay un plazo límite para presentar los resultados de las auditorías realizadas por la ASE.

2.- Presentar al Congreso del Estado durante el segundo periodo ordinario de sesiones los dictámenes de los informes general e individuales de la cuenta pública anual del Gobierno del Estado y de los municipios, así como el Informe sobre la aplicación de los recursos públicos recibidos durante el ejercicio fiscal anterior de los Entes Públicos Estatales y Municipales, para su discusión y aprobación en su caso.<sup>32</sup> De lo anterior, se colige que los dictámenes son realizados por la Comisión, ya que es facultad exclusiva de la misma, y no es aceptable que sea la ASE la que se autocalifique en su revisión y fiscalización a través de lo que ha venido llamando “Determinación técnica” de los Informes que presenta a la Comisión de Fiscalización.

3.- Presentar los dictámenes correspondientes al Congreso del Estado, durante el segundo periodo ordinario de sesiones, de los resultados obtenidos de la revisión de los estados financieros anuales de las demás entidades fiscalizadas. Como se advierte, en el caso de los entes públicos estatales y municipales la ASE presenta el resultado de la revisión de la gestión financiera de los recursos públicos que manejen, ejerzan, administren o custodien.

4.- Hacer del conocimiento del Congreso del Estado, las sanciones aplicadas por la Auditoría Superior del Estado. Al modificarse la ley en 2017, las sanciones ya no son determinadas por la ASE, sino que son tarea señalarlas, conforme a su gravedad, ya sea por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, o la Fiscalía General del Estado, según sea el caso y con la debida substanciación jurídica de la solicitud que realice para tal efecto la ASE.

5.- Informar al Congreso del Estado de las responsabilidades en que hayan incurrido quienes administren recursos en las entidades objeto de fiscalización y control, conforme a la presente Ley y demás leyes aplicables. Para tal fin, se realiza la clasificación de las observaciones que realiza la ASE, determinando en que consiste el problema observado.

6.- A propuesta de la Comisión de Fiscalización, por conducto del Presidente citar al Auditor Superior del Estado y demás servidores públicos del órgano fiscalizador para que hagan las aclaraciones necesarias sobre los informes del resultado de las revisiones de las cuentas públicas.<sup>33</sup> Es atribución de la Comisión pedir cuentas de su desempeño a la ASE y de los servidores públicos adscritos a la misma.

---

<sup>31</sup> Reformado por la LXII Legislatura, por Decreto No. 248, publicado en el P.O. No. 127 del 09 de octubre de 2017.

<sup>32</sup> *Ibíd.*

<sup>33</sup> *Ibíd.*

7.- Ser receptora de denuncias o quejas en contra de servidores públicos de las entidades fiscalizadas relativas al manejo de recursos financieros, materiales y humanos, para que una vez recibidas éstas sean canalizadas a la Auditoría Superior del Estado, para su debido seguimiento. La Comisión, tiene la responsabilidad de atender las denuncias que cualquier ciudadano le presente, sobre alguna irregularidad o acto de corrupción cometido por algún servidor público o una coalición de servidores públicos en el desempeño de su gestión y manejo de recursos públicos confiados a los mismos.

8.- Conocer de las necesidades y requerimientos en materia de personal, equipo en general, capacitación, y en todo lo necesario que permita el fortalecimiento y buen funcionamiento de la Auditoría Superior del Estado. El presupuesto a ejercer y el ya ejercido por la ASE, son revisados, y autorizados por la Comisión de Fiscalización.

9.- Contratar despachos contables externos, previo acuerdo de la mayoría de los integrantes de la Comisión para la revisión y fiscalización de los recursos públicos que maneje, custodie, ejerza o administre la Auditoría Superior del Estado.<sup>34</sup> Esta atribución deberá modificarse, ya que dicha responsabilidad recae en la Unidad Técnica de Evaluación, como voy a explicar más adelante, en el presente reporte.

10.- Conocer de las irregularidades que se presenten en el funcionamiento de la Auditoría Superior del Estado, analizarlas y desahogarlas haciendo del conocimiento del Pleno del Congreso del Estado las sanciones a que haya lugar.<sup>35</sup> De esta forma, es la Asamblea la que adoptará las decisiones más convenientes al respecto.

11.- Vigilar que el funcionamiento de la Auditoría Superior del Estado y la conducta de sus servidores públicos se apeguen a lo dispuesto por esta Ley y demás disposiciones aplicables; ya expliqué antes, en el punto 6, que la ASE está por ley subordinada al Congreso del Estado a través de la Comisión de Fiscalización.

12.- Conocer de las denuncias que se presenten en contra del Auditor Superior del Estado, analizarlas y desahogarlas haciendo del conocimiento del Pleno del Congreso del Estado las sanciones a que haya lugar.<sup>36</sup> Las irregularidades que llegará a cometer el o la Auditora Superior del Estado, deberán ser investigadas por la Comisión de fiscalización a través de la UTE.

13.- Presentar, a través de la Junta de Coordinación Política, al Pleno del Congreso del Estado el dictamen relativo a la terna para designar al Auditor Superior del Estado.<sup>37</sup> De esta forma, es la Asamblea la que adoptará las decisiones más convenientes al respecto.

---

<sup>34</sup> *Ibíd.*

<sup>35</sup> Ref. según Decreto No. 219 del 14 de junio de 2011 y publicado en el P.O. No. 081, del 8 de julio de 2011.

<sup>36</sup> *Ibíd.* nota anterior.

<sup>37</sup> *Ibíd.*

14.- Realizar el dictamen correspondiente a la evaluación del desempeño, de las acciones y programas, así como de los resultados de las auditorías practicadas, bajo la gestión del Auditor Superior del Estado, de conformidad con la comparecencia establecida en el artículo 19 de la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.<sup>38</sup> Según el caso, la ley prevé que será a través de la UTE como se deberá auditar a la misma ASE por la Comisión de Fiscalización.

16.- Emitir los reglamentos internos y demás disposiciones administrativas necesarias para el cumplimiento de sus funciones y de las unidades y áreas a su cargo; a la fecha de hoy, la Comisión de fiscalización no tiene reglamento interno ni manual administrativo oficialmente autorizado por el pleno del Congreso del Estado.

17.- Conocer de las solicitudes de licencia y dictaminar en los casos de remoción del Auditor Superior del Estado; a pesar de que la actual titular de la ASE ha reiteradamente omitido sus responsabilidades al proponer determinaciones técnicas que son favorables a las irregularidades que cometen los entes fiscalizables.

18.- Conocer y revisar el programa de trabajo que anualmente deberá presentar el Auditor Superior del Estado, así como el proyecto de presupuesto de egresos a ejercerse; ha sido costumbre de la ASE elaborar su Proyecto de Presupuesto de Egresos Anual sin consultar oportunamente a la Comisión de Fiscalización.

19.- Una vez recibidos el Informe General y los informes individuales de las cuentas públicas de los Poderes del Estado y Municipios, así como los de las Auditorías de los estados financieros anuales de los organismos públicos descentralizados estatales y municipales, dar seguimiento y respuesta a las solicitudes de información que los diputados presenten; y recibir los documentos o información que los mismos deseen aportar para enriquecer el dictamen correspondiente;<sup>39</sup> así, la Comisión de Fiscalización será quien en representación del Congreso será el canal de comunicación técnico que estará coordinando los trabajos desarrollados por la ASE en materia de revisión y fiscalización de las Cuentas Públicas, su verificación de resultados y grado de cumplimiento de las metas y objetivos fijados para tal fin.

20.- En general, todas las que deriven de esta Ley, de otras legislaciones aplicables y de las disposiciones generales y acuerdos que tome el Congreso del Estado.<sup>40</sup> Lo que por lo regular, en mi experiencia, es un trabajo que resulta muy exhaustivo y que se realiza con toda responsabilidad por la Comisión de Fiscalización y busca que las tareas de la ASE sean siempre en ese sentido.

---

<sup>38</sup> Adic. según Decreto No. 219 del 14 de junio de 2011 y publicado en el P.O. No. 081 del 8 de julio de 2011.

<sup>39</sup> Reformado por la LXII Legislatura, por Decreto No. 248, publicado en el P.O. No. 127 del 09 de octubre de 2017.

<sup>40</sup> Ref. Según Decreto No. 219 del 14 de junio de 2011 y publicado en el P.O. No. 081 del 8 de julio de 2011.

### **2.3. Las facultades exclusivas del Congreso del Estado de Sinaloa, en materia de revisión y fiscalización de las Cuentas Públicas**

De conformidad con la Constitución Política del Estado de Sinaloa, en su Sección II, denominada “De las Facultades del Congreso”, en el Art. 43. Señala que son facultades **exclusivas** del Congreso del Estado, las siguientes:

I a XXI. ...

XXII. Revisar y fiscalizar la Cuenta Pública del año anterior, discutiendo, aprobando o rechazando, en su caso, un dictamen del Informe General del Resultado, así como de los Informes Individuales de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública del Gobierno del Estado y de los Gobiernos Municipales, elaborados por la Auditoría Superior del Estado, con el objeto de someterlo a votación del Pleno, evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de los Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público.<sup>41</sup>

En dicho artículo, la Constitución Política también define que la revisión de la Cuenta Pública se realizará a través de la Auditoría Superior del Estado. Estipulando que si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.

### **2.4. Presentación de la Cuenta Pública.**

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada al Congreso del Estado a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación cuando medie solicitud del Gobernador, suficientemente justificada a juicio de la Legislatura, la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la

---

<sup>41</sup> Reformada por la LXII Legislatura, según Decreto No. 189, de fecha 29 de agosto del 2017, publicado en el P.O. No. 114 de fecha 08 de septiembre de 2017.

Auditoría Superior del Estado contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

## **2.5. Dictaminar, aprobar o rechazar las Cuentas Públicas auditadas, es una facultad exclusiva del H. Congreso del Estado de Sinaloa**

El Congreso del Estado concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior, a que se refiere la Sección V, del Capítulo II, del Título IV de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior del Estado, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicha Sección.

El Congreso del Estado evaluará el desempeño de la Auditoría Superior del Estado y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización.<sup>42</sup> También es facultad exclusiva del Congreso del Estado: revisar, discutir, aprobar o rechazar, en su caso, un dictamen del informe que rinda la Auditoría Superior del Estado sobre la aplicación de los recursos públicos estatales o municipales, asignados a los organismos descentralizados o de participación estatal o municipal, en los términos previstos en las leyes. La aprobación del dictamen no suspende el trámite de las acciones promovidas por la Auditoría Superior del Estado, mismas que seguirán el procedimiento previsto en la Ley de la Auditoría Superior del Estado.<sup>43</sup> Además, es una atribución constitucional exclusiva del Congreso del Estado, expedir la ley que regule la organización de la Auditoría Superior del Estado y demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes del Estado, municipios y sus respectivos entes públicos.<sup>44</sup>

### **2.5.1. Cómo deben presentarse las Cuentas Públicas del Poder Ejecutivo ante el Congreso del Estado.**

La cuenta pública que presenta el Gobierno del Estado por conducto del Poder Ejecutivo, deberá contener como mínimo, la información siguiente<sup>45</sup>:

---

<sup>42</sup> Reforma realizada por la LXII Legislatura del H. Congreso del Estado de Sinaloa, según Decreto No. 96 de fecha 14 de marzo de 2017, publicado en el Periódico Oficial No. 035 del 17 de marzo del 2017.

<sup>43</sup> Conforme lo establece la Fracción XXII Bis, del artículo 43, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa (También por una Reforma realizada por la LXII Legislatura, según Decreto No. 189, de fecha 29 de agosto del 2017, publicado en el P.O. No. 114 de fecha 08 de septiembre de 2017).

<sup>44</sup> Conforme a la fracción XXII Bis A, adicionada al artículo 43, por Decreto 517 de fecha 25 de marzo, publicado en el Periódico Oficial No. 129 de fecha 27 de octubre del año 2004.

<sup>45</sup> Artículo 34 de la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.

I. Información contable, con la desagregación siguiente:

A. El estado de situación financiera;

B. El estado de variación en la hacienda pública;

C. El estado de cambios en la situación financiera;

D. Los informes sobre pasivos contingentes;

E. Las notas a los estados financieros;

F. El estado analítico del activo;

G. El estado analítico de la deuda, del que se derivarán las siguientes clasificaciones:

a) Corto y largo plazo; y,

b) Fuentes de Financiamiento;

Los estados analíticos sobre deuda pública deberán considerar por concepto el saldo inicial del ejercicio, las entradas y salidas por transacciones, otros flujos económicos y el saldo final del ejercicio.

H. Balanza de comprobación del periodo que se presenta.

II. Información presupuestaria, con la desagregación siguiente:

A. Estado analítico de ingresos, del que se derivará la presentación en clasificación económica por fuente de financiamiento y concepto;

B. Estado analítico del ejercicio del Presupuesto de Egresos del que se derivarán las siguientes clasificaciones:

1) Administrativa;

2) Económica y por objeto del gasto; y,

3) Funcional-Programática.

C. Endeudamiento neto, financiamiento menos amortización, del que se derivará por su origen la clasificación en interno y externo;

D. Intereses de la Deuda;

E. Flujo de fondos que resuma todas las operaciones y los indicadores de la postura fiscal.

III. Información programática, con la desagregación siguiente:

A. Gasto por categoría programática;

B. Programas y proyectos de inversión; y,

C. Indicadores de resultados.

IV. Análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia, en el correspondiente presupuesto de egreso anual.

A. Ingresos presupuestarios;

B. Gastos presupuestarios;

C. Postura Fiscal;

D. Aplicación de los recursos provenientes del gasto federalizado; y,

E. Deuda pública.

V. La información a que se refieren las fracciones I, II y III de este artículo organizada por Poder, dependencia y Ente Público Estatal;

La información a que se refiere la ley deberá ser presentada de forma impresa y por medio electrónico.<sup>46</sup>

**2.5.2. Las cuentas públicas de los Municipios.** Las cuentas públicas correspondientes a los Ayuntamientos de los Municipios, conforme a la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, deberán contener como mínimo la información siguiente:<sup>47</sup>

I. Información contable, con la desagregación siguiente:

A. El estado de situación financiera;

B. El estado de variación en la hacienda pública;

---

<sup>46</sup> Ref. según Decreto No. 789 del 26 de febrero de 2013 y publicado en el P.O. No. 048 del 19 de abril de 2013.

<sup>47</sup> Ley de la ASE, Artículo 34 Bis.

- C. El estado de cambios en la situación financiera;
- D. Los informes sobre pasivos contingentes;
- E. Las notas a los estados financieros;
- F. El estado analítico del activo;
- G. El estado analítico de la deuda, del que se derivarán las siguientes clasificaciones:
  - a) Corto y largo plazo; y,
  - b) Fuentes de Financiamiento.

Los estados analíticos sobre deuda pública deberán considerar por concepto el saldo inicial del ejercicio, las entradas y salidas por transacciones, otros flujos económicos y el saldo final del ejercicio; y

H. Balanza de comprobación del periodo que se presenta.

II. Información presupuestaria, con la desagregación siguiente:

- A. Estado analítico de ingresos, del que se derivará la presentación en clasificación económica por fuente de financiamiento y concepto;
- B. Estado analítico del ejercicio del Presupuesto de Egresos, del que se derivarán las siguientes clasificaciones:
  - a) Administrativa;
  - b) Económica y por objeto del gasto; y,
  - c) Funcional-Programática.
- C. Endeudamiento neto, financiamiento menos amortización;
- D. Intereses de la Deuda; y
- E. Flujo de fondos que resuma todas las operaciones y los indicadores de la postura fiscal.

III. Información programática, con la desagregación siguiente:

- A. Gasto por categoría programática;
- B. Programas y proyectos de inversión; y,
- C. Indicadores de resultados;

IV. Análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia, en el correspondiente presupuesto de egresos anual.

- A. Ingresos presupuestarios;
- B. Gastos presupuestarios;
- C. Postura Fiscal;
- D. Aplicación de los recursos provenientes del Gobierno Federal; y,
- E. Deuda pública.

V. La información a que se refieren la fracciones I, II y III de este artículo organizada por Poder, dependencias y Ente Público Municipal;

VI. Adicionalmente a lo anterior, los Ayuntamientos de los Municipios deberán presentar:

- A. Conciliaciones bancarias;
- B. Relaciones analíticas, auxiliares de mayor y diario de pólizas;
- C. Archivo de pólizas contables; y,
- D. Balanza de comprobación.

La información arriba mencionada es la que refiere el artículo 34 bis de la Ley de la ASE y deberá ser presentada, de forma impresa y en medio electrónico con excepción de la prevista en el inciso C, de la fracción VI, la cual debe presentarse solo en medio electrónico.

Lo anterior, conforme a mi experiencia, es como casi siempre ocurre, sin perjuicio de que la Auditoría Superior del Estado pueda en cualquier momento solicitar información adicional para el debido cumplimiento de sus atribuciones de fiscalización.<sup>48</sup>

### **2.5.3. La Auditoría Superior del Estado efectúa la revisión y fiscalización.**

La revisión de la documentación original comprobatoria y justificativa de la cuenta pública de los Poderes del Estado y los Municipios, así como de los informes sobre la aplicación de los recursos públicos recibidos durante el ejercicio fiscal anterior, que los Entes Públicos Estatales y Municipales deben presentar, se lleva a cabo en sus propias oficinas, en forma posterior al cierre del ejercicio fiscal correspondiente.<sup>49</sup> La Auditoría Superior del Estado puede solicitar la documentación a que se refiere el párrafo anterior en medios electrónicos.

Las entidades fiscalizadas durante las revisiones y auditorías tienen la obligación de exhibir a la Auditoría Superior del Estado, toda la documentación original comprobatoria y justificativa de la cuenta pública del Gobierno del Estado, Municipios, así como la correspondiente a los informes que sobre la aplicación de los recursos públicos reciben durante el ejercicio fiscal anterior, que rinden los Entes Públicos Estatales y Municipales.<sup>50</sup>

La información presupuestaria y programática que forme parte de la cuenta pública debe relacionarse en lo conducente, con los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo. Asimismo, debe incluir los resultados de la evaluación del desempeño de los programas Federales, Estatales y Municipales según corresponda, así como los vinculados al ejercicio de los recursos federales que les hayan sido transferidos.<sup>51</sup>

La Auditoría Superior del Estado conserva en su poder las cuentas públicas y los informes de resultados, mientras no prescriban sus facultades para fincar las responsabilidades derivadas de las irregularidades que, en su caso, se detecten en las operaciones objeto de revisión, así como las copias autógrafas de las resoluciones en las que se determinen las indemnizaciones y sanciones resarcitorias y se finquen responsabilidades; asimismo los documentos que contengan las denuncias o querellas penales que se hubieren formulado, como consecuencia de los hechos presuntamente delictivos que se hubieren evidenciado durante la referida revisión.

Tratándose de cuentas públicas aprobadas, la Auditoría Superior del Estado debe devolver a las entidades fiscalizadas la documentación que éstas requieran conservar y que le hubiese sido entregada para la revisión de la cuenta pública que corresponda, dentro de un

---

<sup>48</sup> Adic. según Decreto No. 789 del 26 de febrero de 2013 y publicado en el P.O. No. 048 del 19 de abril de 2013.

<sup>49</sup> Reformado por la LXII Legislatura, según Decreto No. 248, publicado en el P.O. No. 127 del 09 de octubre de 2017.

<sup>50</sup> Adición, según Decreto No. 789 del 26 de febrero de 2013 y publicado en el P.O. No. 048 del 19 de abril de 2013.

<sup>51</sup> Op. cit., Artículo 34 Bis B.

plazo de treinta días hábiles, contados a partir de la fecha de su publicación en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa".<sup>52</sup>

La Auditoría Superior del Estado informa exclusivamente al Congreso del Estado, por conducto de la Comisión de Fiscalización, del resultado de las revisiones de las cuentas públicas de las entidades fiscalizadas, de las auditorías practicadas y, en su caso, de las irregularidades o deficiencias detectadas, debiendo preservar la confidencialidad de esta información.

La aprobación de la cuenta pública de los Poderes del Estado o de los Municipios, así como del informe que sobre la aplicación de los recursos públicos recibidos durante el ejercicio fiscal anterior rinden los Entes Públicos Estatales y Municipales, no suspende el trámite de las acciones promovidas por la Auditoría Superior del Estado.<sup>53</sup> Dicha aprobación extingue las obligaciones derivadas de fianzas, garantías o cauciones de los servidores públicos que manejen recursos públicos.<sup>54</sup>

El Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Administración y Finanzas, los Ayuntamientos, así como los Entes Públicos Estatales y Municipales, presentan al Congreso del Estado un Informe de Avance de Gestión Financiera trimestral, dentro de los cuarenta y cinco días naturales siguientes a la terminación de los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre, debiéndose publicar en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa".<sup>55</sup>

## **2.6. Acciones llevadas a cabo por la Auditoría Superior del Estado**

La Auditoría Superior del Estado, a fin de revisar las cuentas públicas, lleva a cabo las siguientes acciones:<sup>56</sup>

I. Verifica, mediante técnicas de auditoría gubernamental, inspecciones físicas selectivas o totales, si las entidades fiscalizadas:

a). Realizaron sus operaciones con apego a sus leyes de ingresos y cumplieron con las disposiciones respectivas de los demás ordenamientos aplicables respecto de este concepto;

b). Ejercieron correctamente sus presupuestos de egresos; y,

---

<sup>52</sup>Op. cit. Ibíd. Ref. según Decreto No. 789 del 26 de febrero de 2013 y publicado en el P.O. No. 048 del 19 de abril de 2013.

<sup>53</sup> Op. cit., Artículo 41.

<sup>54</sup> Ref. Ley de la ASE, según Decreto No. 789 del 26 de febrero de 2013 y publicado en el P.O. No. 048 del 19 de abril de 2013.

<sup>55</sup> Op. cit., artículo 42. Ref. según Decreto No. 789 del 26 de febrero de 2013 y publicado en el P.O. No. 048 del 19 de abril de 2013.

<sup>56</sup> Op. cit., artículo 48.

c). Aplicaron los recursos provenientes de financiamientos en la forma establecida por la Ley;

II. Realiza auditorías al desempeño que permiten evaluar los resultados obtenidos por las entidades fiscalizadas respecto de los objetivos y metas de los programas gubernamentales;

III. Determina, en caso de irregularidades detectadas, las indemnizaciones y el fincamiento de responsabilidades y sanciones resarcitorias, por daños causados a la Hacienda Pública Estatal o municipal, a los recursos que por cualquier concepto obtengan el Estado y sus municipios o al patrimonio de los Entes Públicos Estatales y Municipales; y, <sup>57</sup>

IV. Elabora el Informe General y los informes individuales de la cuenta pública del Gobierno del Estado y los Municipios, así como los informes financieros de los Entes Públicos Estatales y Municipales y rendirlo al Congreso del Estado, por conducto de la Comisión de Fiscalización. Este informe debe contener, enunciativamente, los siguientes puntos:<sup>58</sup>

a). El cumplimiento de los postulados básicos de contabilidad gubernamental en su registro y presentación;<sup>59</sup>

b). En relación con el Gobierno del Estado, Ayuntamientos y los Entes Públicos Estatales y Municipales, los resultados del informe de avance de gestión financiera;<sup>60</sup>

c). La comprobación de que el Gobierno del Estado y los municipios se ajustaron a los criterios señalados en sus leyes de ingresos y presupuestos de egresos y en las demás leyes aplicables en la materia; y de que los entes públicos, lo hicieron en apego a los objetos para los que fueron creados; y,

d). El análisis de las desviaciones presupuestales si las hubiere.

### **2.6.1. Recomendaciones derivadas de la Fiscalización**

El Titular de la Auditoría Superior del Estado envía a las entidades fiscalizadas, a más tardar dentro de un plazo de 10 días hábiles siguientes a que haya sido entregado al Congreso del Estado, el informe individual que contenga las acciones y las recomendaciones que les

---

<sup>57</sup> Ref. según Decreto No. 789 del 26 de febrero de 2013 y publicado en el P.O. No. 048 del 19 de abril de 2013.

<sup>58</sup> Ref. por la LXII Legislatura, por Decreto No. 248, publicado en el P.O. No. 127 del 09 de octubre de 2017.

<sup>59</sup> Ref. según Decreto No. 789 del 26 de febrero de 2013 y publicado en el P.O. No. 048 del 19 de abril de 2013.

<sup>60</sup> Ref. por la LXII Legislatura, por Decreto No. 248, publicado en el P.O. No. 127 del 09 de octubre de 2017.

correspondan, para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones pertinentes.<sup>61</sup>

Con la notificación del informe individual a las entidades fiscalizadas quedan formalmente promovidas y notificadas las acciones y recomendaciones contenidas en dicho informe, salvo en los casos del informe de presunta responsabilidad administrativa y de las denuncias penales y de juicio político, los cuales se deben notificar a los presuntos responsables en los términos de las leyes que rigen los procedimientos respectivos.

La Auditoría Superior del Estado debe pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles, contados a partir de su recepción, sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las acciones y recomendaciones.

La Auditoría Superior del Estado, puede promover, en cualquier momento en que cuente con los elementos necesarios, el informe de presunta responsabilidad administrativa ante el Tribunal; así como la denuncia de hechos ante la Fiscalía Especializada, la denuncia de juicio político ante el Congreso del Estado, o los informes de presunta responsabilidad administrativa ante el órgano interno de control competente.

#### **2.6.2. De la conclusión de la fiscalización y revisión: Declaratoria final.**

En aquellos casos en que la Comisión de Fiscalización detecta errores en el Informe General o bien, considera necesario aclarar o profundizar el contenido del mismo, puede solicitar a la Auditoría Superior del Estado la entrega por escrito de las explicaciones pertinentes, así como la comparecencia del Titular de la Auditoría Superior del Estado o de otros servidores públicos de la misma, las ocasiones que considere necesarias, a fin de realizar las aclaraciones correspondientes, sin que ello implique la reapertura del Informe General.<sup>62</sup>

La Comisión de Fiscalización puede formular recomendaciones a la Auditoría Superior del Estado, las cuales son incluidas en las conclusiones sobre el Informe General.

La Comisión de Fiscalización estudia el Informe General y los Informes Individuales. Asimismo, somete a votación del Pleno el dictamen correspondiente con la anticipación necesaria para que éste lo valore a más tardar el 31 de julio del año siguiente al de la

---

<sup>61</sup> Ref. por la LXII Legislatura, por Decreto No. 248, publicado en el P.O. No. 127 del 09 de octubre de 2017. Artículos 49 y ss.

<sup>62</sup> Reformado por la LXII Legislatura. Adic. Artículo 54 Bis., Ley de la ASE, según Decreto No. 248, publicado en el P.O. No. 127 del 09 de octubre de 2017.

presentación de la Cuenta Pública, el cual es discutido y en su caso, aprobado o rechazado.<sup>63</sup>

El dictamen debe contar con el análisis pormenorizado de su contenido y estar sustentado en conclusiones técnicas del Informe General y recuperando las discusiones técnicas realizadas en la Comisión, para ello debe acompañar a su Dictamen, en un apartado de antecedentes, el análisis realizado por la Comisión.

La aprobación del dictamen no suspende el trámite de las acciones promovidas por la Auditoría Superior del Estado, mismas que siguen el procedimiento previsto en la Ley.

El Congreso del Estado tiene la atribución constitucional de Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior del Estado, en términos de la ley en la materia.<sup>64</sup>

Para los efectos de dicha atribución exclusiva del Congreso del Estado, la Comisión de Fiscalización, por mandato constitucional, debe contar con una Unidad Técnica de Evaluación encargada de auxiliarla en la vigilancia, evaluación y control del desempeño de la Auditoría Superior del Estado.<sup>65</sup>

## **2.7. El Congreso del Estado y sus Órganos Técnicos Fiscalizadores**

Según se desprende del Artículo 3 de la Ley de la Auditoría Superior del Estado, la ASE es el órgano de fiscalización estatal y cumple dicha función técnica, bajo la coordinación del Congreso del Estado, a través de la comisión de fiscalización y en ese sentido, se le reconoce plena independencia y autonomía técnica y de gestión, de conformidad con lo establecido en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 53 y 54 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa y los artículos 43, fracciones XXII y XX bis, 53 y 54 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa.

---

<sup>63</sup> Op. cit., art. 54 Bis. A.

<sup>64</sup> Fue adicionada la fracción XXII Bis B Por Decreto del Congreso del Estado, número 517, de fecha 25 de marzo, publicado en el Periódico Oficial No. 129 de fecha 27 de octubre del año 2004.

<sup>65</sup> Congreso del Estado de Sinaloa, Ley de la Auditoría Superior del Estado, Artículo 30 Bis. Adicionada, según Decreto No. 219 del 14 de junio de 2011 y publicado en el P.O. No. 081 del 8 de julio de 2011. La Comisión de Fiscalización emitió por Acuerdo aprobado por el pleno la Declaratoria final en los siguientes términos: En atención a las fundamentaciones anteriores y con base en los análisis técnicos y recomendaciones de la Comisión tanto a los resultados establecidos en las conclusiones técnicas de la Auditoría Superior del Estado y de la Comisión Permanente de Fiscalización del Congresos del Estado, determinados en los Decretos emitidos con fecha 31 de julio de 2019, este Congreso por conducto de la Comisión de Fiscalización hace la declaratoria de sostener el rechazo de las Cuentas Públicas establecido en los Decretos que contienen los informes general e individuales y no aprobar el ejercicio del gasto público del año 2017, con relación a las cuentas de los entes públicos, poderes, organismos y entes fiscalizados. Véase Acuerdo del 31 de octubre de 2019, página 40.

Dentro de las exigencias y demandas sociales, así como de diversos actores políticos y de grupos organizados de la sociedad civil, está el hecho de mejorar y consolidar los procesos de fiscalización y auditoría, no solo los relacionados con la gestión financiera de los recursos públicos de los entes a fiscalizar, sino de los resultados de la aplicación de recursos públicos, en este caso, los ejercidos en obra pública que lleven a cabo el Gobierno del Estado y los Municipios.

Ante esta postura, totalmente legítima de los diversos actores, resultó importante para la LXII Legislatura reconocer que la autonomía técnica y de gestión representan pilares fundamentales en el desarrollo de la función de fiscalización, ya que éstas se configuran como una garantía en el desarrollo de la función de fiscalización y que presupone la especialidad en su administración, dado su estatus jurídico y la función que desempeña en términos constitucionales. Sin embargo, se mantiene un déficit funcional y de operación manifestado por las restricciones presupuestales de la Auditoría Superior del Estado frente a la creciente demanda de cubrir el número de entes fiscalizados a nivel estatal y municipal.

La Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, en el ejercicio fiscal 2017, llevó a cabo la fiscalización de la cuenta pública de gobierno del Estado, municipios, organismos descentralizados, autónomos y fideicomisos a través del área denominada Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero. Ese año, esta oficina contaba con 107 auditores de cuenta pública, de los cuales 79 eran auditores financieros y 28 auditores de obra pública, con lo que se desarrollaron 51 auditorías para la dictaminación de la cuenta pública del ejercicio 2016.

Por otro lado, la autonomía de gestión supone un ámbito de libertad conferido a una institución para que pueda ejecutar su presupuesto con miras a cumplir debidamente con el objeto para el que fue creada, para que pueda ejercer sus facultades y alcanzar los objetivos y metas estipulados en las normas que la regulan. Esto significó para los integrantes de la Comisión de Fiscalización buscar el conferir al órgano fiscalizador suficientes atribuciones para que pudiera elegir realizar sus propios objetivos constitucionales, administrativos o económicos, al margen de cuál fuera la fuente de su presupuesto.

Esta última característica se vinculó con la autonomía presupuestaria y el ejercicio del gasto en la medida en que confirma la plena capacidad de una institución para disponer de sus recursos presupuestales, con base en criterios propios vinculados al cumplimiento de su objeto, de sus fines y funciones; sin embargo, en la actualidad en lo referente a la normatividad respecto a la disposición de recursos presupuestales para la fiscalización de obra pública estatal y municipal se busca, mediante esta iniciativa, precisar con exactitud, la radicación de recursos al órgano de fiscalización superior por la supervisión de obra

pública. Para efectos de lo anterior, es necesario referirse al artículo 69 de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, que en 2017 ordenaba lo siguiente:

*Por el servicio de fiscalización y control que las leyes de la materia encomiendan a la Contraloría General del Poder Ejecutivo y demás autoridades competentes del Estado, los contratistas con quienes se celebren contratos de obra pública directa del Estado y de servicios relacionados con la misma, pagarán un derecho equivalente al 3% sobre el importe de cada una de las estimaciones de trabajo. La oficina pagadora de la dependencia correspondiente del Gobierno del Estado, al hacer el pago de las estimaciones de obra, retendrá el importe del derecho a que se refiere el párrafo anterior.<sup>66</sup>*

Durante los años de la LXII Legislatura, la Secretaría de Administración y Finanzas estatal, a través de la Dirección de Tesorería, efectuó las retenciones correspondientes del pago de estimaciones a los contratistas de obra pública que refiere el artículo 69 de la Ley de Hacienda citada en párrafos que anteceden y, a su vez, ésta radica dichos recursos únicamente a la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas del gobierno estatal. Aún y cuando la ley estatal señalaba “demás autoridades competentes del Estado”, la dependencia retenedora no hizo partícipe del 3% a la Auditoría Superior estatal, no obstante que llevaba a cabo de igual forma, la fiscalización de la obra pública directa de los entes estatales y municipales.

Según datos consultados, para el ejercicio fiscal 2016, Gobierno del Estado ejerció 49,226.3 millones de pesos, de los cuales, 2,675 millones de pesos se ejercieron en obra pública. Del total ejercido por Gobierno del Estado, la ASE fiscalizó 4,815.8 millones de pesos (4,182 millones de pesos mediante auditorías financieras y 687.6 millones de pesos en auditorías de obra pública) el importe fiscalizado representa el 9.78% del total ejercido.<sup>67</sup> En lo que respecta a municipios, estos ejercieron un importe total de 10,348.5 millones de pesos, de los cuales 2,121.7 millones de pesos fueron ejercidos en obra pública. Del total ejercido por los municipios, la ASE fiscalizó 2,585.1 millones de pesos, 1,477.5 millones de pesos corresponden a auditorías financieras y 1,107.6 millones de pesos mediante auditorías de obra pública, el importe fiscalizado representa el 24.98% del total ejercido.

Los grupos parlamentarios buscaban la oportunidad de proveer con recursos adicionales al fortalecimiento de las tareas de fiscalización que realizaba la Auditoría Superior del Estado, y se percataron que la Auditoría Superior del Estado fiscalizaba en promedio el 12.42% de los recursos públicos ejercidos tanto por Gobierno del Estado y los municipios, así como por sus entes descentralizados y no participaba de los recursos a que refería el artículo 69 de

---

<sup>66</sup> Congreso del Estado de Sinaloa. Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa. Sinaloa, México, 2017. Pág. 36.

<sup>67</sup> Cámara de Diputados. Unidad de Evaluación y Control. Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016, Estado de Sinaloa. Consultado el 15 de febrero de 2019, en: [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/UEC/docs/estados/2016/1/SINALOA.pdf](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/UEC/docs/estados/2016/1/SINALOA.pdf)

la Ley de Hacienda Estatal, es decir, el 3% por concepto de fiscalización y supervisión de la obra pública.

Por lo anterior, el Partido Acción Nacional, contando con el apoyo del Partido mayoritario en el Congreso –el PRI-, presentó una iniciativa de reforma y adiciones a las Leyes de Hacienda estatal y municipal.<sup>68</sup> Dicha iniciativa, a mi juicio, dejó entrever un nudo de intereses, donde se expuso al Congreso a un conflicto de interés, ya que siendo el único Poder constitucionalmente facultado para efectuar la revisión y fiscalización de las cuentas públicas presentadas por los entes públicos, se le comprometió a participar en un proceso de asignación de recursos adicionales vía los derechos derivados de la supervisión y fiscalización de la obra pública producida directamente por el Estado. Lo anterior, se argumentó que era con la finalidad de generar un mecanismo de fortalecimiento presupuestal que permitiera ampliar las capacidades institucionales de la Auditoría Superior del Estado, puesto que la supervisión y fiscalización de la obra pública estatal y municipal le representaban costos como lo eran: sueldos, equipamiento, viáticos, hospedaje, papelería, combustible, vehículos, etc. y frente a la falta de disponibilidad de recursos repercutía directa y negativamente en el tamaño de las muestras a auditar y en la cantidad de entes públicos a auditarse.

Por parte del gobierno del Estado se apoyó dichas consideraciones tomando como referencia los importes ejercidos en Obra Pública directa, tanto por los ejecutores del Gobierno Estatal como de los municipios y sus respectivos entes descentralizados; así, los legisladores presentaron sus estimaciones de que durante el ejercicio fiscal 2016, el Gobierno del Estado ejerció a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas (SDUOP), y demás organismos descentralizados, 674.6 millones de pesos en obra pública estatal, es decir, sin hacer mezcla de recursos federales, mientras que los municipios ejercieron en obra pública directa un total de 1,130.8 millones de pesos, en total, se ejercieron en el estado 1,805.4 millones de pesos.

También se consideró en la Iniciativa referida que, en apego a lo señalado en la redacción vigente del artículo 69 de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, se calculaba que los recursos retenidos por concepto de servicios de fiscalización y control que las leyes de la materia encomiendan a la Contraloría General del Poder Ejecutivo y demás autoridades competentes del Estado se estimaban por el orden de los 54.1 millones de pesos.

Se argumentó, con toda superficialidad, que “en base a lo anterior y para mejorar el cumplimiento de los objetivos, así como de dar respuesta a la demanda de la ciudadanía y de la propia sociedad civil organizada que demandan una mayor cobertura en la fiscalización y supervisión de la obra pública estatal y municipal, es imprescindible y de suma importancia

---

<sup>68</sup> fue presentada en septiembre de 2017, y ya para diciembre estaba dictaminada y aprobada.

adecuar el contenido de la ley que regula el cobro de derechos por supervisión y fiscalización de la obra pública directa con las finalidades siguientes:

- Establecer expresamente que la Auditoría Superior del Estado es competente para llevar a cabo tareas de fiscalización y control de la obra pública y servicios relacionados con las mismas en el ámbito estatal y municipal.
- Instaurar el mecanismo de participación que permita que del 3% de las retenciones efectuadas, se otorgue a la ASE el 1.5% para el desarrollo de las tareas de fiscalización y control de la obra pública que se contrate al amparo de las Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Sinaloa.
- Establecer en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa que los municipios y organismos descentralizados de estos que ejecuten Obra Pública al amparo de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Sinaloa, realizarán la retención y el entero en los términos del Gobierno del Estado radicando el 100% a la Auditoría Superior del Estado para financiar la auditoría de obra pública.”

Durante el Debate se decía, a todo aquel ciudadano asistente a la sesión o que se encontraban o a quién quisiera escuchar, que dicha propuesta iba encaminada con una “visión integral”, por ello y derivado de la conformación del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción, en donde la Auditoría Superior del Estado asumiría nuevas responsabilidades, entre ellas, la creación de dos nuevas áreas que le permitieran la debida aplicación de las disposiciones en materia de responsabilidades administrativas, mediante la integración a su organigrama de una área investigadora y otra substanciadora para deslindar responsabilidades administrativas, lo que también le permitiría contar con suficiencia presupuestal para hacer frente a la exigencia de conformar políticas públicas para identificar, prevenir y erradicar malas prácticas, en este caso, ampliar el universo y cobertura de la obra pública estatal y municipal a auditarse, que se traduciría en mejores resultados, una mayor transparencia y apego irrestricto a su marco normativo.

De lo anterior, se argumentó después, que uno de los tres órganos técnicos fiscalizadores que dependerían del H. Congreso del Estado y que era reconocido por la Junta de Coordinación Política, sería la Unidad Técnica de Evaluación, no obstante no estar en operación todavía, lo que a continuación me permito exponer.

La Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, en su artículo 69, ya tenía establecido desde antes de la reforma a que he referido antes, que por el servicio de verificación, inspección, fiscalización y control que las leyes de la materia encomienden a la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas, y al Congreso del Estado, los contratistas con quienes se celebren contratos de obra pública del Estado y de servicios relacionados con la

misma, o con sus organismos públicos descentralizados, pagarán un derecho equivalente al 3% sobre el importe de cada una de las estimaciones de trabajo.<sup>69</sup>

El dictamen de la propuesta de reforma dejó establecido que la oficina pagadora de la dependencia de la administración pública estatal y sus organismos descentralizados, al hacer el pago de las estimaciones de obra, debe retener el importe del derecho a que se refiere el párrafo anterior y está obligada a enterarlo, a más tardar a los veinte días del mes siguiente, al que se hayan efectuado las retenciones correspondientes.

También fue aprobado que del monto total de las retenciones efectuadas, debe destinarse el 50% a la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas del Gobierno del Estado, y el 50% restante al Congreso del Estado, para el financiamiento de la prestación de los servicios a que refiere el artículo mencionado en los términos de los convenios de colaboración administrativa que se celebren para tal efecto. Y para que no quedara duda alguna, la reforma dejó claramente señalado lo siguiente:

“En el caso del Congreso del Estado, la Junta de Coordinación Política se compromete a determinar mediante acuerdo aprobado por el Pleno, el porcentaje que deberá corresponder a cada órgano técnico fiscalizador a su cargo, como su Órgano Interno de Control, la Unidad Técnica de Evaluación de la Comisión Permanente de Fiscalización, y la Auditoría Superior del Estado”.<sup>70</sup>

**2.7.1. La Unidad Técnica de Evaluación y sus atribuciones**<sup>71</sup>: Este órgano técnico fiscalizador, creado conforme a la Ley de la Ase, tiene las siguientes responsabilidades:

- I. Practicar, por sí o a través de auditores externos, auditorías para verificar el desempeño y el cumplimiento de los objetivos, metas e indicadores de los programas anuales de la Auditoría Superior del Estado, así como la debida aplicación de los recursos a cargo de ésta con base en el programa anual de trabajo;
- II. Requerir a las unidades administrativas de la Auditoría Superior del Estado, la información necesaria para cumplir con sus atribuciones;
- III. Proponer a la Comisión de Fiscalización, la emisión de reglamentos internos, lineamientos, circulares y demás disposiciones administrativas necesarias para el funcionamiento de la Unidad;
- IV. Conocer, desahogar y resolver en su caso, a instancia de la Comisión de Fiscalización, los procedimientos de responsabilidad administrativa a que haya lugar en los que incurra el Titular de la Auditoría Superior del Estado;

---

<sup>69</sup> Reforma realizada por la LXII Legislatura, según Decreto 337, publicado en el P.O. No. 161, Primera Sección, de 22 de diciembre de 2017.

<sup>70</sup> *Ibíd.*, pág. 75.

<sup>71</sup> Congreso del Estado de Sinaloa, Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa. Artículo 30 Bis A. Adicionado por la Reforma promovida según Decreto No. 219 del 14 de junio de 2011 y publicado en el Periódico Oficial No. 081 del 8 de julio de 2011.

V. Implementar y supervisar, de forma permanente, procesos para el mejoramiento, modernización y certificación de los servicios prestados por la Auditoría Superior del Estado;

VI. Auxiliar a la Comisión de Fiscalización en la elaboración del análisis sobre el Informe General, los informes individuales y demás documentos que le envíe la Auditoría Superior del Estado;

VII. Proponer a la Comisión de Fiscalización los indicadores y sistemas de evaluación del desempeño de la propia Unidad Técnica de Evaluación y los que utilice para evaluar a la Auditoría Superior del Estado, así como los sistemas de seguimiento a las observaciones y acciones que promuevan tanto la Unidad Técnica de Evaluación como la Comisión de Fiscalización;

VIII. Coadyuvar y asistir a la Comisión de Fiscalización en el cumplimiento de sus atribuciones;

IX. Atender prioritariamente las denuncias;

X. Participar con voz pero sin voto, en su caso, en las sesiones de la Comisión de Fiscalización para brindar apoyo técnico y especializado; y, Las demás que le atribuyan expresamente las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.<sup>72</sup>

#### **2.7.1.1. El titular de la Unidad Técnica de Evaluación**

El titular de la Unidad Técnica de Evaluación será propuesto por la Comisión de Fiscalización a través de convocatoria pública que deberá ser transparente, expedida para tal efecto, y designado por el Congreso del Estado, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes en la sesión respectiva, debiendo cumplir los requisitos siguientes:<sup>73</sup>

I. Ser mexicano por nacimiento, estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, tener al menos treinta años de edad y menos de setenta al día de la designación, no haber sido condenado por delito doloso; no haber desempeñado durante el último año anterior cargos de nivel secretario u homólogos en el Poder Ejecutivo con excepción del encargado de control interno; Magistrado del Poder Judicial o haber desempeñado cargo de elección popular, ni en órgano de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político, asimismo no haberse desempeñado como Presidente Municipal, Síndico Procurador o Secretario en los Gobiernos Municipales, Diputado, Secretario General del Congreso o haber sido designado por el Congreso como titular de algún organismo autónomo;

II. Poseer título y cédula profesional de licenciado en cualquier área relacionada con las actividades administrativas o finanzas públicas, con una antigüedad mínima de dos años, expedido por la autoridad o institución legalmente facultada para ello, asimismo deberá acreditar mínimamente tres años de experiencia en dichas áreas; y,

---

<sup>72</sup> Reforma Por Decreto No. 248, publicado en el P.O. No. 127 del 09 de octubre de 2017.

<sup>73</sup> Ley de la ASE, Artículo 30 Bis B.

III. Al momento de su designación, no tener parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el tercer grado, con los Titulares de los Poderes o los Secretarios de Despacho.

El Titular de la Unidad Técnica de Evaluación durará en su cargo un periodo de cuatro años, prorrogable por otro periodo del mismo término, a propuesta de la Comisión de Fiscalización, previa aprobación del Pleno del Congreso.<sup>74</sup>

## **2.8. Los Informes de las Auditorías a las Cuentas Públicas**

Como producto de las auditorías realizadas por la ASE, se entregan al Congreso del Estado de Sinaloa, a través de la Comisión de Fiscalización, un Informe General y cada uno de los informes individuales por cada ente público auditado en el periodo de que se trate.

**2.8.1. El Informe General.** De esta manera, de conformidad con el artículo 69 de la Ley de la Auditoría Superior del Estado, el Informe General contendrá como mínimo:

I. Entidades Fiscalizadas a las que se efectuó la auditoría;

II. Las áreas claves con riesgo identificadas en la fiscalización;

III. Un resumen de las auditorías y observaciones realizadas;

IV. La descripción de la muestra del gasto público auditado, señalando la proporción respecto del ejercicio de los poderes del Estado, la Administración Pública Estatal, el gasto y el ejercido por órganos constitucionales autónomos;

V. Derivado de las Auditorías, en su caso y dependiendo de la relevancia de las observaciones, un apartado donde se incluyan sugerencias al Congreso del Estado para modificar disposiciones legales a fin de mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas;

VI. Un apartado que contenga un análisis sobre las proyecciones de las finanzas públicas contenidas en los Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio fiscal correspondiente y los datos observados al final del mismo;

VII. Acciones derivadas de la fiscalización de la cuenta pública;

VIII. La determinación técnica de la aprobación o no de la Cuenta Pública correspondiente. Sin que esto sea obstáculo para que el Pleno al valorar el dictamen sobre dicho Informe emita las observaciones a que haya lugar; y,

IX. La demás información que se considere necesaria”.

---

<sup>74</sup>Reformado por la LXII Legislatura. Por Decreto No. 248, publicado en el P.O. No. 127 del 09 de octubre de 2017.

## **2.8.2. Los informes Individuales**

Por otro lado, de conformidad con el artículo 69 Bis A de la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, los Informes Individuales de auditoría contendrán como mínimo lo siguiente:

I. Los criterios de selección, el objetivo, el alcance, los procedimientos de auditoría aplicados y el dictamen de la revisión; II. Los nombres de los servidores públicos de la Auditoría Superior del Estado a cargo de realizar la auditoría o, en su caso, de los despachos o profesionales independientes contratados para llevarla a cabo; III. El cumplimiento, en su caso, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y de los Municipios, Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa o Leyes de Ingresos Municipales para el Ejercicio Fiscal correspondiente, respectivamente, así como Ley de Deuda Pública, Ley de Coordinación Fiscal y demás disposiciones jurídicas aplicables; V. Los resultados de la fiscalización efectuada; VI. Las observaciones, recomendaciones, acciones, con excepción de los informes de presunta responsabilidad administrativa, y en su caso denuncias de hechos; y, VII. Un apartado específico en cada una de las auditorías realizadas donde se incluyan una síntesis de las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado en relación con los resultados y las observaciones que se les hayan hecho durante las revisiones.

Asimismo, considerará, en su caso, el cumplimiento de los objetivos de aquellos programas que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, así como la erradicación de la violencia y cualquier forma de discriminación de género.

Los informes individuales a que hace referencia el presente capítulo tendrán el carácter de públicos, y se mantendrán en la página electrónica oficial de la Auditoría Superior del Estado, en Formatos Abiertos conforme a lo establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado.

## **2.9. La fiscalización de las cuentas públicas durante la LXII Legislatura del Congreso del Estado**

A continuación, como un segundo objetivo de mi reporte profesional, busco analizar cómo se transformó el papel fiscalizador del Congreso del Estado de Sinaloa<sup>75</sup>, en el período de la LXII Legislatura. Partiendo de considerar que la fiscalización de las cuentas públicas, es

---

<sup>75</sup> Buscando con dicho análisis poder plantear cuáles pueden ser las causas de los fallos o éxitos de facto en materia de control de los recursos públicos y el impacto posterior en las políticas públicas. Tal como lo expresé en la pág. 18.

una atribución del Congreso del Estado de Sinaloa, misma que realiza a través de su órgano técnico denominado Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, facultad que se encuentra expresamente establecida en los artículos 116 fracción II, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 43 fracciones XXII y XXII Bis, 53 y 54 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa.

Para dar cabal cumplimiento a la atribución conferida, la Auditoría Superior del Estado, goza de autonomía técnica y de gestión en el desarrollo de sus atribuciones y con ello, va sentando las bases de revisión y fiscalización de las cuentas públicas que formulen el Gobierno del Estado y los Municipios, así como recursos públicos que manejen, ejerzan, administren o custodien los Entes Públicos Estatales y Municipales y cualquier persona física, moral del sector social o privado; de igual forma, verifica los resultados de la gestión financiera de los entes que manejen recursos públicos, la utilización de créditos y el cumplimiento de las metas fijadas en los programas y proyectos en que respaldan sus presupuestos de egresos, formulando las observaciones que procedan; asimismo, expide los finiquitos o, en su caso, dicta las medidas tendentes a fincar las responsabilidades a quienes les sean imputables; lo anterior conforme a lo dispuesto por los artículos 1 fracciones I, II y III, 2 y 3 de la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.

En el transcurso del período constitucional de la Sexagésima Segunda Legislatura, a fin de dar cumplimiento a las reformas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 27 de mayo del año 2015, que instituyó el "Sistema Nacional Anticorrupción", como instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, en lo concerniente a la revisión y fiscalización, se reformó la Constitución Política del Estado de Sinaloa, según Decreto No. 96 de fecha 14 de marzo de 2017, publicado en el periódico oficial "El Estado de Sinaloa" No. 035 de fecha 17 de marzo de 2017, asimismo la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, mediante Decreto No. 248 publicado en el periódico oficial "El Estado de Sinaloa" No. 127 de fecha 09 de octubre de 2017.

Reformas impulsadas por el grupo parlamentario que tenía mayoría en el Congreso del Estado<sup>76</sup>, y que son de trascendencia, con repercusiones significativas en la función de revisión y fiscalización, como la relativa a los artículos 37, 43, 53 y 54 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, que de manera medular contemplaron, la derogación de la facultad del Congreso del Estado de aprobar o suspender las cuentas públicas, estableciendo la facultad de emitir una determinación técnica a la Auditoría Superior del Estado a través del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública. Mismo Informe General a que se refiere la fracción VIII del artículo 69 de la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, sin perjuicio de que el Pleno del

---

<sup>76</sup> El Partido Revolucionario Institucional mantuvo durante casi 9 décadas dicha mayoría, hasta el 1°. De julio de 2018.

Congreso al valorar el dictamen sobre tal informe pueda emitir las observaciones a que haya lugar, pero sin poder realizar cambio alguno, dado que sus observaciones no son vinculatorias ni generan obligación legal para el órgano técnico que, en los hechos, se comportará como si fuera una secretaría más de la administración pública del Estado y no un órgano técnico auxiliar del H. Congreso del Estado de Sinaloa.

Igualmente, se estableció la revisión y fiscalización de manera anualizada, desapareciendo la revisión y fiscalización de las cuentas públicas que formulen el Gobierno del Estado y los Municipios de manera semestral, para ello, se modificó el plazo para la presentación de la Cuenta Pública, señalándose para el día 30 de abril del año posterior al cierre del ejercicio fiscal y se establece que el órgano técnico de fiscalización podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones y recomendaciones que, en su caso realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública, concluyendo la revisión de la misma a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior.

Derivado de dichas reformas, como he descrito antes, se mantiene la coordinación entre la Auditoría Superior del Estado y la Comisión de Fiscalización del Congreso del Estado, siendo que a través de la citada Comisión, se entregarán al Congreso del Estado, el día 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, el Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior, así como los Informes Individuales de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública del Gobierno del Estado y de los Gobiernos Municipales, los cuales se someterán a consideración del Pleno del Congreso.

Con titubeos de los grupos parlamentarios tradicionales del Congreso local, pero obligada la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa por los artículos transitorios de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, a fin de transparentar el ejercicio de la función pública en materia de revisión y fiscalización, se otorgó el carácter público al Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior, así como los Informes Individuales de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública del Gobierno del Estado y de los Gobiernos Municipales, transparentando con ello los resultados derivados de la revisión y fiscalización superior.

A continuación, en el capítulo tercero, me propongo exponer los resultados en materia de fiscalización durante el período constitucional de la LXII Legislatura y el papel que jugó la Comisión de Fiscalización del Congreso del Estado, así como mi participación durante el proceso, como asesor parlamentario al servicio de dicha comisión legislativa de control y fiscalización del gasto público autorizado a los entes fiscalizables.

### **CAPÍTULO 3. Resultados en la Fiscalización de las cuentas públicas**

### **3.1. Las facultades constitucionales del Congreso del Estado en materia de revisión y fiscalización de las cuentas públicas.**

A continuación realizo un análisis del desempeño de la Auditoría y expongo las razones que justifican no seguir aplazando la organización y operación de la Unidad Técnica de Evaluación que sirva para generar resultados de control y recuperación efectiva de recursos presupuestarios mal aplicados y su devolución a la hacienda pública en beneficio de los programas y proyectos de los entes públicos fiscalizables y cuya operación eficaz y eficiente se requiere para alcanzar el bienestar de la sociedad, sin dejar en la impunidad las malas prácticas realizadas por algunos servidores públicos en la administración pública sinaloense. Por lo que, para los fines de este capítulo, es importante destacar que una de las metas generales del Sistema Nacional Anticorrupción, es lograr que todos los servidores públicos realicen sus atribuciones dentro del marco de la legalidad; donde los ciudadanos estén protegidos de la arbitrariedad de las autoridades, y se garantice el fin último del estado de derecho: la justicia. Por ello, dicho Sistema se integra por instancias competentes y afines, cuyo objeto es coordinar sus respectivos esfuerzos a fin de implementar políticas transversales en materia de prevención, control y sanción de la corrupción, así como la promoción de la integridad y la participación ciudadana.<sup>77</sup>

El Sistema Nacional Anticorrupción se guía por diferentes principios que, a través de la Constitución Política regulan al Estado Mexicano, entre otros: la fiscalización, investigación, control, vigilancia, sanción, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. De esta forma el diseño legislativo no reduce la integración del Sistema a un esquema estrictamente dirigido a la Administración Pública, sino que también asume ser un Sistema abierto en donde funcionarios y sociedad participan.

En este sentido, la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción tuvo como principal objetivo establecer las bases del nuevo marco jurídico que deberá permitir al gobierno de la República combatir de manera frontal aquellas prácticas nocivas para la sociedad y el servicio público. Así, por una parte, se rediseñó el sistema de

---

<sup>77</sup> El 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, el cual crea el Sistema Nacional Anticorrupción y se ampliaron y fortalecieron las facultades de fiscalización y control de recursos públicos, entre otros temas. Asimismo, se dispuso en su régimen transitorio que las Legislaturas de los Estados deberán en el ámbito de sus respectivas competencias, expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes. En cumplimiento al mandato constitucional, el día 17 de marzo de 2017 se publica en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" el Decreto No. 96 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, en materia anticorrupción, que entre otros modificó los artículos 37, 43, fracción XXII, 53, 54, 65 fracción VI, y 138, a efecto de incorporar diversos tópicos jurídicos respecto a la fiscalización de la cuenta pública por parte de la Auditoría Superior del Estado. Posteriormente, se volvió a reformar mediante Decreto No. 189, de fecha 29 de agosto de 2017, publicado en dicho Periódico Oficial No. 114 de fecha 08 de septiembre del mismo año, para complementar el esquema de revisión y fiscalización de las cuentas públicas de los entes fiscalizables, a partir de las nuevas facultades de la Auditoría Superior del Estado. Derivado de ello, se armonizaron y sistematizaron diversas disposiciones de la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, mediante Decreto No. 248, publicado en el citado Periódico Oficial No. 127 del 09 de octubre de 2017.

responsabilidades administrativas de los servidores públicos, incluyendo también como sujetos de la misma a los particulares vinculados con faltas administrativas graves; y por otra, elevó al rango de delito cualquier conducta que pudiera ser considerada, en términos de la legislación penal aplicable, como un hecho de corrupción.

Acorde con lo anterior, la reforma constitucional también se enfocó en renovar la forma en la que se realizará la fiscalización de los recursos públicos, a fin de que la entidad fiscalizadora tome un papel preponderante en la prevención y promoción de las responsabilidades administrativas y penales que identifique derivado del ejercicio de sus labores de fiscalización, con el fin de que, mediante sentencia del Tribunal de Justicia Administrativa, se resarzan los daños o perjuicios causados a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos.

En ese contexto, las reformas locales se establecieron en armonía con el esquema federal, entre otras, dotando de nuevas facultades a la Auditoría Superior del Estado, con un novedoso esquema sancionatorio en materia de responsabilidades administrativas emanado de las bases del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción; se contemplaron aspectos de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, para lo cual se dispusieron los principios y alcances de la fiscalización y rendición de cuentas; además de la coordinación y evaluación por parte del Congreso del Estado, sobre el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior.

Derivado de lo anterior, y conforme a mi experiencia en el Poder Legislativo, considero que la rendición de cuentas sobre la gestión pública y sus resultados es, tal vez la columna vertebral de todo el funcionamiento de una sociedad organizada como Estado democrático, ya que implica una seguridad tanto para las instituciones como para las personas, generando con ello un bienestar social en general, además de las repercusiones económicas que pudiera representar.

El diseño jurídico de las instituciones encargadas del control y vigilancia de los recursos públicos estatales, permite observar el grado de desarrollo de la democracia y la salvaguarda del Estado de Derecho. De ahí que se considero pertinente realizar algunas modificaciones con el fin de reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, en materia de Cuentas Públicas.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Así, como ya se mencionó en el capítulo anterior, el 17 de marzo de 2017 se reformó la Constitución Política del Estado de Sinaloa en cuanto a la Revisión de la Cuenta Pública. La nueva redacción de la fracción XXII de su artículo 43 incluyó la fecha del 31 de octubre del año siguiente al de su presentación para la conclusión de dicha revisión. Las reformas a la Ley de la Auditoría Superior del Estado, del 9 de octubre de 2017, no retomaron la fecha de conclusión establecida en la Constitución Política estatal. En cambio, se creó una muy distinta, el 31 de julio del año siguiente al de la presentación de las cuentas públicas, para la votación de los dictámenes correspondientes, que en su primera aplicación derivó en rispideces y discusiones parlamentarias que no contribuyeron a una fiscalización regular y armoniosa.

Con las mismas reformas a la Ley de la Auditoría surgió otra figura jurídica irregular: la ‘determinación técnica’ que debe acompañar al Informe General y a los Informes Individuales que el órgano fiscalizador debe presentar al Congreso cada 20 de febrero. Tal ‘determinación técnica’ no procede del Derecho Comparado mexicano, ni local ni federal, toda vez que ninguna ley estatal de fiscalización la contempla, como tampoco la ley federal.

Su inserción en el dictamen de agosto de 2017. fue tan apresurada y deficiente que su definición está ausente en el diccionario establecido en el artículo 4 de la Ley de la Auditoría Superior del Estado reformada conforme a ese dictamen.<sup>79</sup> Son disposiciones que sólo enrarecen la función parlamentaria de fiscalización y que no pasaron su primera prueba, como a continuación me permito evidenciar.

En los informes, General e individuales, de la auditoría de las cuentas públicas correspondientes a los ejercicios fiscales 2017 y 2018, presentados por la Auditoría Superior del Estado a la Comisión de Fiscalización del Congreso del Estado, se realizaron determinaciones técnicas muy diferentes al sentido que más tarde dicha Comisión acordó sugerir al pleno del Congreso a través de los dictámenes correspondientes.

### **3.2. Valoraciones contradictorias en la Fiscalización hecha por la ASE.**

A continuación, me permito relacionar las contradictorias valoraciones de las auditorías realizadas por la ASE, que evidencian el desencuentro técnico existente entre la Auditoría Superior del Estado y la Comisión de Fiscalización del Congreso del Estado. De los 46 Informes presentados por la ASE a la Comisión de Fiscalización, esta última rechazó la determinación en 28 casos. Es decir, la ASE salió reprobada. Como se puede observar en la Tabla 2, si se calificara la evaluación de su desempeño ésta sólo alcanzaría un 38.86 % en la Revisión y Fiscalización de las Cuentas Públicas de los Entes públicos durante los Ejercicios fiscales 2017 y 2018, lo que quiere decir, que la ASE saldría No Aprobada.

---

<sup>79</sup> Cabe precisar en este sentido, que derivado de la Reforma Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, en la cual se actualizaron diversas disposiciones en la Constitución Federal en materia de combate a la corrupción, los Estados, por mandato de ley realizaron esfuerzos institucionales y llevaron a cabo las modificaciones necesarias para fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones, promoviendo la legalidad y las buenas prácticas en el uso de los recursos públicos.

*Tabla 2. Dictámenes de los Informes de Cuentas Públicas  
Presentados por la ASE Ejercicios Fiscales 2017 Y 2018*

<b>EJERCICIO 2017</b> --- EN 13 SE RECHAZA LO APROBADO POR LA ASE; EN 11 SE APRUEBA LO RECHAZADO POR LA ASE	54.1 % 45.9 %
<b>EJERCICIO 2018</b> --- EN 15 SE RECHAZA LO APROBADO POR LA ASE; EN 7 SE APRUEBA LO RECHAZADO POR LA ASE.	68.1 % 31.9 %
<b>DISCREPANCIA CON LA ASE EN EL TOTAL REVISADO Y FISCALIZADO VALOR ESTIMADO DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA ASE</b>	61.14% <b>38.86 %</b>

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa. Marzo, 2020.

Lo anterior, considerando la dictaminación de sus informes, como a continuación me permito relacionar:

*Tabla 3. Dictaminación realizada por la Comisión de Fiscalización de los Informes del Ejercicio Fiscal 2017.*

<b>NUM DICTAMEN</b>	<b>FECHA</b>	<b>DECRETO</b>
294	31/jul/2019	Se rechaza la aprobación técnica determinada por la Auditoría Superior del Estado relativa a los Informes Individuales de la Revisión y Fiscalización Superior de los Recursos Públicos de la Secretaría de Administración y Finanzas, de la Secretaría de Turismo y de la Secretaría de Obras Públicas del Gobierno del Estado de Sinaloa, y se aprueba el rechazo técnico determinado por la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa relativa a los Informes Individuales de la Revisión y Fiscalización Superior de los Recursos Públicos de la Cuenta Pública 2017, correspondientes a la Secretaría de Seguridad Pública y del Centro de Ejecución de las Consecuencias Jurídicas del Delito de Culiacán, hoy Centro Penitenciario "Aguaruto", correspondiente al ejercicio fiscal 23017.
293	30/jul/2019	Se rechaza la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado relativa al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de los Recursos Públicos de la Cuenta Pública del Poder Judicial del Estado de Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2017.
292	30/jul/2019	Se rechaza la aprobación técnica determinada por la Auditoría Superior del Estado relativa al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de

<b>NUM DICTAMEN</b>	<b>FECHA</b>	<b>DECRETO</b>
		los Recursos Públicos de la Cuenta Pública del Poder Legislativo del Estado de Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2017.
291	30/jul/2019	Se rechaza la aprobación técnica determinada por la Auditoría Superior del Estado relativa a los Informes Individuales de la Revisión y Fiscalización Superior de los Recursos Públicos de los Entes Públicos Estatales y Municipales siguientes: Colegio de Bachilleres del Estado de Sinaloa, Centro de Ciencias de Sinaloa, Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Sinaloa, Instituto Sinaloense de Cultura Física y el Deporte, Instituto Municipal de Cultura, Turismo y Arte de Mazatlán, Junta de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Ahome, Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Culiacán y Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Mazatlán; y se aprueba el rechazo técnico determinado por la Auditoría Superior del Estado relativo a los Informes Individuales de la Revisión y Fiscalización Superior de los Recursos Públicos de los Entes Públicos Estatales y Municipales siguientes: Hospital Civil de Culiacán, Instituto Sinaloense de Cultura, Instituto Sinaloense de la Infraestructura Física Educativa, Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, Servicios de Educación Pública Descentralizada del Estado de Sinaloa y de los Servicios de Salud de Sinaloa.
290	30/jul/2019	Se rechaza la aprobación técnica determinada por la Auditoría Superior del Estado relativa a la Revisión y Fiscalización Superior de los Recursos Públicos del Informe General Ejecutivo, de la Cuenta Pública, correspondiente al ejercicio fiscal 2017, presentado por la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.
289	25/jul/2019	Se rechaza la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de San Ignacio, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2017.
288	25/jul/2019	Se rechaza la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Salvador Alvarado, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2017.
287	25/jul/2019	Se rechaza la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Mazatlán, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2017.
286	25/jul/2019	Se rechaza la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Culiacán, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2017.
285	25/jul/2019	Se rechaza la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta

<b>NUM DICTAMEN</b>	<b>FECHA</b>	<b>DECRETO</b>
		Pública, del Municipio de Cosalá, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2017.
284	25/jul/2019	Se rechaza la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Concordia, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2017.
283	25/jul/2019	Se rechaza la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Choix, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2017.
282	25/jul/2019	Se rechaza la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Ahome, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2017.
281	25/jul/2019	Se aprueba el rechazo determinado por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Sinaloa, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2017.
280	25/jul/2019	(Tema que no tiene que ver con las Cuentas Públicas pero se registra para evidenciar el número consecutivo de los dictámenes de referencia que nos ocupan) Se expide la Ley para la Dotación Gratuita de Uniformes, Calzado Deportivo y Útiles Escolares; y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Educación, de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, todas del Estado de Sinaloa.
279	23/jul/2019	Se aprueba el rechazo determinado por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Rosario, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2017.
278	23/jul/2019	Se aprueba el rechazo determinado por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Navolato, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2017.
277	23/jul/2019	Se aprueba el rechazo determinado por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Mocorito, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2017.
276	23/jul/2019	Se aprueba el rechazo determinado por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Guasave, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2017.
275	23/jul/2019	Se aprueba el rechazo determinado por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Escuinapa, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2017.

<b>NUM DICTAMEN</b>	<b>FECHA</b>	<b>DECRETO</b>
274	23/jul/2019	Se aprueba el rechazo determinado por la Auditoria Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Elota, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2017.
273	23/jul/2019	Se aprueba el rechazo determinado por la Auditoria Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de El Fuerte, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2017.
272	23/jul/2019	Se aprueba el rechazo determinado por la Auditoria Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Badiraguato, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2017.
271	23/jul/2019	Se aprueba el rechazo determinado por la Auditoria Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Angostura, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2017.
279	23/jul/2019	Se aprueba el rechazo determinado por la Auditoria Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Rosario, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2017.

Fuente: Elaboración propia, con información de la ASE, Agosto, 2019.

*Tabla 4. Dictaminación realizada por la Comisión de Fiscalización de los Informes del Ejercicio Fiscal 2018.*

<b>NUM DICTAMEN</b>	<b>FECHA</b>	<b>DECRETO</b>
71	30/jul/2020	Se rechaza la aprobación determinada por la Auditoria Superior del Estado relativa al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de los Recursos Públicos de la Cuenta Pública del H. Congreso del Estado de Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2018.
70	30/jul/2020	Se rechaza la aprobación determinada por la Auditoria Superior del Estado relativa al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de los Recursos Públicos de la Cuenta Pública del Poder Judicial del Estado de Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2018.
69	30/jul/2020	Se rechaza el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018.
68	30/jul/2020	Se rechaza la aprobación determinada por la Auditoria Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Rosario, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2018.
67	28/jul/2020	Se rechaza la aprobación determinada por la Auditoria Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Escuinapa, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2018.

<b>NUM DICTAMEN</b>	<b>FECHA</b>	<b>DECRETO</b>
66	28/jul/2020	Se rechaza la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Mazatlán, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2018.
65	28/jul/2020	Se rechaza la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de San Ignacio, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2018.
64	28/jul/2020	Se rechaza la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Elota, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2018.
63	28/jul/2020	Se rechaza la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Culiacán, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2018.
62	28/jul/2020	Se rechaza la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Badiraguato, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2018.
61	28/jul/2020	Se rechaza la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Mocorito, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2018.
60	28/jul/2020	Se rechaza la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Sinaloa, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2018.
59	28/jul/2020	Se rechaza la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Ahome, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2018.
58	23/jul/2020	Se rechaza la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado relativa a los Informes Individuales de la Revisión y Fiscalización Superior de los Recursos Públicos de los Entes Públicos Estatales y Municipales siguientes: Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado de Sinaloa, Colegio de Bachilleres del Estado de Sinaloa, Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Sinaloa, Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Sinaloa, Instituto Sinaloense de Cultura, Instituto Sinaloense de la Infraestructura Física Educativa, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, Universidad Autónoma de Occidente y la Universidad Autónoma de Sinaloa, Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Culiacán, Junta de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Ahome, Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Guasave, así como la Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Mazatlán. Se aprueba el rechazo determinado por la Auditoría Superior del Estado relativo a los Informes Individuales de la Revisión y Fiscalización Superior de los Recursos Públicos de los Entes Públicos Estatales y Municipales siguientes: Servicios de

<b>NUM DICTAMEN</b>	<b>FECHA</b>	<b>DECRETO</b>
		Salud de Sinaloa, Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Navolato, así como la Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Rosario.
57	21/jul/2020	Se rechaza la aprobación determinada por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Salvador Alvarado, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2018.
56	21/jul/2020	Se aprueba el rechazo determinado por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Navolato, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2018.
55	21/jul/2020	Se aprueba el rechazo determinado por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Guasave, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2018.
54	21/jul/2020	Se aprueba el rechazo determinado por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de El Fuerte, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2018.
53	21/jul/2020	Se aprueba el rechazo determinado por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Cosalá, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2018.
52	21/jul/2020	Se aprueba el rechazo determinado por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Concordia, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2018.
51	21/jul/2020	Se aprueba el rechazo determinado por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Choix, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2018.
50	21/jul/2020	Se aprueba el rechazo determinado por la Auditoría Superior del Estado relativo al Informe Individual de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, del Municipio de Angostura, Sinaloa, correspondiente al ejercicio fiscal 2018.

Fuente: Elaboración propia, con datos del H. Congreso del Estado de Sinaloa, Julio, 2020.

En el siguiente apartado se explica la importancia de dichas tablas.

### 3.3. Razones y propuestas para un cambio de modelo en la Fiscalización

Como se puede observar, dichas contradicciones técnicas en la valoración de los Informes de Auditoría obedecen al formato establecido, *ad hoc* en la ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, para *dejar hacer y dejar pasar* todas las irregularidades administrativas de los entes públicos en el Estado de Sinaloa. Dicho formato de aprobar todo, casi en automático, aun así que estuviese mal, fue basado en las disposiciones previstas en la Ley de Auditoría Superior del Estado, al incorporar la “determinación técnica” prevista en el Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública de cada ejercicio fiscal, y ello es así por una decisión meramente política de la anterior LXII Legislatura del Congreso del Estado.

Lo anterior, obliga a buscar que se homologuen y armonicen, esto es, sean similares las disposiciones de la Ley de la Auditoría Superior del Estado con las establecidas en la Constitución Política del Estado de Sinaloa, respecto a la fecha que tiene la Comisión de Fiscalización para someter a votación del Pleno los dictámenes correspondientes del Informe General y los Informes Individuales; y retirar el deber de la Auditoría Superior del Estado de realizar la determinación técnica o no de la cuenta pública correspondiente.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 43, fracción II de la Constitución Política del Estado, es facultad exclusiva de este H. Congreso del Estado, expedir, interpretar, reformar, abrogar y derogar leyes y decretos en todos los ramos de la Administración Pública del Estado.

En ese sentido, considero pertinente que se reforme la fracción XVIII al artículo 4, y adicionar la fracción VI al artículo 34, la fracción VII al artículo 34 Bis, y la fracción VI al artículo 38, relativa con incluir en los Informes de Avance de Gestión Financiera, y en el contenido mínimo de información que debe contener la cuenta pública que presenta el Gobierno del Estado por conducto del Poder Ejecutivo, y la correspondiente a los ayuntamientos de los Municipios, el progreso de la obra pública de los programas contenidos en los presupuestos.

Esta propuesta permitirá que la Comisión de Fiscalización del Congreso del Estado conozca, de manera trimestral, el avance que llevan los entes fiscalizables en la gestión financiera de la obra pública, sin necesidad de que se concluya el ejercicio fiscal, y a través de ello se pueda realizar una planeación, programación y evaluación de la información, a través de la revisión documental y poder detectar probables irregularidades en el manejo y aplicación de los recursos públicos y ejecución de la obra pública.

Asimismo, la propuesta contribuirá para facilitar el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos en la obra pública, y en general, contribuirá a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos.

Precisando que no contraviene la Ley General de Contabilidad Gubernamental de donde deriva el contenido mínimo que rigen la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, que son de observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado, los ayuntamientos de los municipios, las entidades de la administración pública paraestatal, o municipales y los órganos autónomos; porque la expresión “mínimo” deja lugar para considerar otros, que fortalezcan la transparencia y combatan la corrupción.

De igual manera, estimo oportuno reformar el artículo 22, fracción XV Bis, para retirar la atribución y obligación del Auditor Superior del Estado de incluir en el Informe General y los Informes Individuales que formula y entrega al Congreso del Estado, por conducto de la Comisión de Fiscalización, el día 20 de febrero del año siguiente a la presentación de la Cuenta Pública, la determinación técnica de la Auditoría Superior del Estado sobre la aprobación o no de la Cuenta Pública correspondiente.<sup>80</sup>

Asimismo, y conforme a mi experiencia, considero necesario reformar el artículo 54 Bis A, de la Ley de Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, para modificar la fecha del 31 de julio del año siguiente al de su presentación de la Cuenta Pública, para que la Comisión de Fiscalización del Congreso del Estado someta a votación del Pleno los dictámenes del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y los Informes Individuales, en armonía con el artículo 43, fracción XXII, párrafo cuarto de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, que establece a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación. Es necesario, conforme a mi análisis, se realice una reforma orientada a incorporar en la ley de la Auditoría, la substanciación y el trámite de las denuncias en las acciones promovidas por la Auditoría Superior del Estado.

En esa línea, reformar las fracciones II y III del artículo 30, relativa con las atribuciones que tiene la Comisión de Fiscalización, para retirar la referencia “durante el segundo periodo ordinario de sesiones” para presentar al Congreso del Estado los dictámenes de los informes general e individuales de la cuenta pública anual del Gobierno del Estado y de los municipios. En razón de que la fecha para presentar dichos informes será a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, la cual abarcará el primer periodo ordinario de sesiones que el Congreso del Estado tiene por cada año de ejercicio constitucional (se abre el 01 de octubre y concluye el 31 de enero del siguiente año).

---

<sup>80</sup> Lo anterior, en razón de que la revisión y fiscalización de las Cuentas Públicas es facultad exclusiva del Congreso del Estado, para lo cual se apoya en la Auditoría Superior, como su órgano técnico, de conformidad con el artículo 43, fracciones XXII y XXII Bis con relación al artículo 53, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, sin que por este motivo se entienda para efectos de que este órgano técnico deba realizar la determinación técnica sobre la aprobación o no de la Cuenta Pública correspondiente, competencia que solo recae en el Congreso del Estado.

También me parece necesario que sea reformado el artículo 69, fracción VII, para incluir en el contenido mínimo del Informe General, las “denuncias y querellas”, derivadas de la fiscalización de la Cuenta Pública, en razón de que son acciones que derivan de la aplicación de los recursos públicos de cualquier ente fiscalizable y que la Auditoría Superior del Estado realiza en ejercicio de sus funciones. De manera sistemática, me parece también necesario derogar la fracción VIII del mismo artículo, relativa con la determinación técnica de la aprobación o no de la Cuenta Pública correspondiente.

Por otra parte, considero también necesario adicionar un párrafo segundo al mismo artículo, para establecer los criterios bajo los cuales la Auditoría Superior deberá relizar la determinación técnica sobre la aprobación o no de la Cuenta Pública correspondiente, misma que no se considera porque se retira dicho deber. Finalmente, resulta pertinente realizar modificaciones en las fracciones IV y V del artículo 38 y IX del artículo 69, por técnica legislativa.

En resumen, me parece pertinente reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, en materia de Cuentas Públicas.

### **3.4 Lucha contra la corrupción y una fiscalización todavía inconclusa**

En los últimos tiempos la rendición de cuentas, la transparencia, así como la eficacia de las instituciones públicas ha sido una constante demanda que hacen los ciudadanos a sus gobernantes, toda vez que se les exige mayor responsabilidad y ética en su actuación política y administrativa.<sup>81</sup> En ese sentido, si bien es cierto que se ha avanzado al contar hoy en día con el Sistema Nacional y el Sistema Estatal Anticorrupción, también es cierto que el esfuerzo hacia la transparencia ha tenido un resultado notablemente insuficiente.

Hablar de corrupción, es hablar de un mal social que provoca que las instituciones de gobierno y órganos autónomos no sean sólidas y no cumplan con sus objetivos para los cuales fueron creadas, pues el hecho que predominen los actos ilícitos de los servidores públicos, inhibe la optimización de recursos, afecta la calidad de bienes y servicios públicos, además que impacta negativamente en los proyectos sociales y económicos.<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> Cabe precisar en este sentido, que derivado de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, en la cual se actualizaron diversas disposiciones en la Constitución Federal en materia de combate a la corrupción, los Estados, por mandato de ley realizaron esfuerzos institucionales y llevaron a cabo las modificaciones necesarias para fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones, promoviendo la legalidad y las buenas prácticas.

<sup>82</sup> Es evidente que el país sufre de una crisis de desconfianza en sus instituciones públicas, la cual ha escalado en la última década, de acuerdo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En su investigación elaborada de forma conjunta con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) y el Banco de Desarrollo de América Latina, en colaboración con la Comisión Europea, y titulado "Perspectivas económicas 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo", el organismo señala que, mientras en 2006 la proporción de población que expresa confianza en el gobierno nacional fue de 43%, para el 2016 dicho porcentaje cayó al 28%. La confianza en el sistema judicial y los tribunales se situó en 32% en 2016.

De ahí que resulta de gran importancia para México y para toda entidad federativa, como el caso del Estado de Sinaloa, la necesidad de contar con entes reguladores que ofrezcan una mayor independencia para abordar con total contundencia la fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, debido a que la corrupción y falta de claridad en la forma en que desarrollan las funciones o el manejo de los recursos públicos de algunas instituciones públicas, ha contribuido a disminuir la confianza de los ciudadanos provocando que los problemas de la credibilidad persistan.

Dentro de la administración pública existe el control de la fiscalización, que es un mecanismo constitucional que permite vigilar y supervisar el desempeño de la función pública, con el fin de comprobar que las funciones se cumplen con base en la normatividad, y si sucede lo contrario, se pueda sancionar las conductas ilícitas de los servidores públicos. El propósito de este control es salvaguardar el principio de legalidad.

La necesidad de la fiscalización en las instituciones públicas es combatir los manejos irregulares de los recursos y tener eficiencia en el ejercicio del gasto. El control y la fiscalización están relacionados con la transparencia y rendición de cuentas, por ello resulta de gran importancia tener entidades de fiscalización u órganos de fiscalización, para evitar la impunidad y corrupción, lo que permite incrementar la eficiencia de las instituciones gubernamentales, generando así confianza y credibilidad en los ciudadanos hacia las instituciones públicas.

En el presente estudio, he expuesto que el órgano encargado de la fiscalización de recursos públicos en la entidad federativa donde tiene presencia el Congreso del Estado, es la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa; dicha Auditoría Superior del Estado (por sus siglas conocida como ASE), me permito recordar, se trata del órgano con independencia y autonomía técnica y de gestión que se encuentra adscrito y queda bajo la coordinación del Congreso del Estado y cuya función principal es la revisión y fiscalización de las cuentas públicas del Gobierno del Estado y de los Municipios, así como la encargada de los informes financieros de los organismos descentralizados o de participación estatal.

### **3.5 Cobertura en materia de Fiscalización de los ejercicios fiscales 2017-2018.**

En la Tabla 5, se puede apreciar cuál fue la cobertura en materia de fiscalización realizada por la ASE y su importancia cuantitativa se puede observar, de ahí la relevancia que tiene su buen desempeño operativo para la mejora continua de la administración gubernamental:

Tabla 5. Cobertura de fiscalización en los Ejercicios Fiscales de 2017-2018.

TIPO DE ENTIDAD	2017			2018		
	Universo Seleccionado (\$)	Muestra Auditada (\$)	Representatividad (%)	Universo Seleccionado (\$)	Muestra Auditada (\$)	Representatividad (%)
Poder Ejecutivo	4,020,581,750	1,165,376,205	29	6,633,465,452	4,408,669,424	66
Poder Legislativo	101,017,061	29,005,552	29	211,150,014	139,184,793	66
Poder Judicial	193,471,808	37,807,468	20	368,653,638	172,360,284	47
Municipios	2,560,278,284	1,342,106,605	52	6,224,674,707	2,800,273,278	45
Entes Públicos Estatales	5,269,732,273	2,596,234,102	49	15,023,226,205	2,542,970,911	17
Entes Públicos Municipales	809,185,089	233,068,865	29	1,360,803,322	416,638,257	31
Total general	12,954,266,265	5,403,598,798	42	29,821,973,339	10,480,096,946	35

Fuente: ASE, Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero. Agosto, 2020.

### 3.6 Un resumen de la fiscalización realizada por la Auditoría Superior del Estado.

Conforme a la Reforma a la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, una vez culminado el proceso de fiscalización, en acatamiento a los artículos 8, fracción VII; 68 Y 69 Bis de la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, durante el mes de febrero de los años 2019 y 2020, se realizó la entrega del Informe general Ejecutivo y de los Informes Individuales de auditorías correspondientes a los ejercicios 2017 y 2018 al Congreso del Estado de Sinaloa, a través de la Comisión de Fiscalización. Subsecuentemente, en un plazo de 10 días hábiles se procedió a la notificación de los Informes Individuales ante los titulares de las entidades fiscalizadas, las cuales contaron con un plazo de hasta 30 días hábiles para presentar la información y realizar las consideraciones pertinentes ante la Auditoría Superior del Estado, conforme a lo estipulado en el artículo 49 de su propia Ley. Derivado de las auditorías financieras y auditorías sobre el desempeño practicadas a los ejercicios 2017 y 2018, se determinaron 8,468 acciones y recomendaciones; las cuales, se muestran en la Tabla 6.

*Tabla 6. Estado de situación de acciones y recomendaciones promovidas por la ASE*

<b>Tipo de Auditoría/ Acción o Recomendación</b>	<b>Totales</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Auditorías Financieras	8,136	3,928	4,208
Recomendación	305	165	140
Solicitud de Aclaración	3	2	1
Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal	200	83	17
Promoción de Responsabilidad Administrativa	6,068	2,982	3,086
Pliegos de Observaciones	1,560	696	864
Importes de los Pliegos de Observaciones	991'337,936.42	498'513,870.80	492'824,065.62
Auditorías Sobre el Desempeño	332	<b>156</b>	<b>176</b>
Recomendación al Desempeño	332	156	176
<b>Total de Acciones y Recomendaciones</b>	<b>8,468</b>	<b>4,084</b>	<b>4,384</b>

Fuente: Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, Septiembre, 2019; Agosto, 2020..

### 3.7 Una evaluación preliminar

Para evaluar la actuación del Ente Fiscalizador, nada mejor que determinar su efectividad y eficiencia en la auditoría y recuperaciones efectuadas a través del proceso jurídico más conveniente.

#### 3.7.1 Pliegos de Observaciones en Importe

Durante las auditorías practicadas a los periodos comprendidos entre los Ejercicios 2008 al 2016, se determinaron Pliegos de Observaciones por importe total de \$5,753,301,171; al 31 de agosto de 2019, el estado que guardaban se aprecia en la siguiente tabla 7.

*Tabla 7. Pliegos de Observaciones del 2008 al 2016.*

Estatus	Importe	(%)
Pliegos de Observaciones Totales	\$5,753,301,171	100.0
Con seguimiento concluido	40,537,091	0.7
Turnado a la Auditoría Superior de la Federación	164,135,433	2.9
Conclusión previa a la emisión del PO	862,638,977	15.0
Solventado antes de emitir el PO 	757,297,882	13.1
Integrándose el Pliego de Observaciones	10,066,191	0.2
Pliegos de Observaciones Emitidos	3,918,625,598	68.1
En Etapa de Evaluación 	1,700,179,320	29.6
Concluido por Impedimento Técnico 	64,523,611	1.1
Solventado 	1,475,805,508	25.7
No Solventado 	678,117,160	11.7

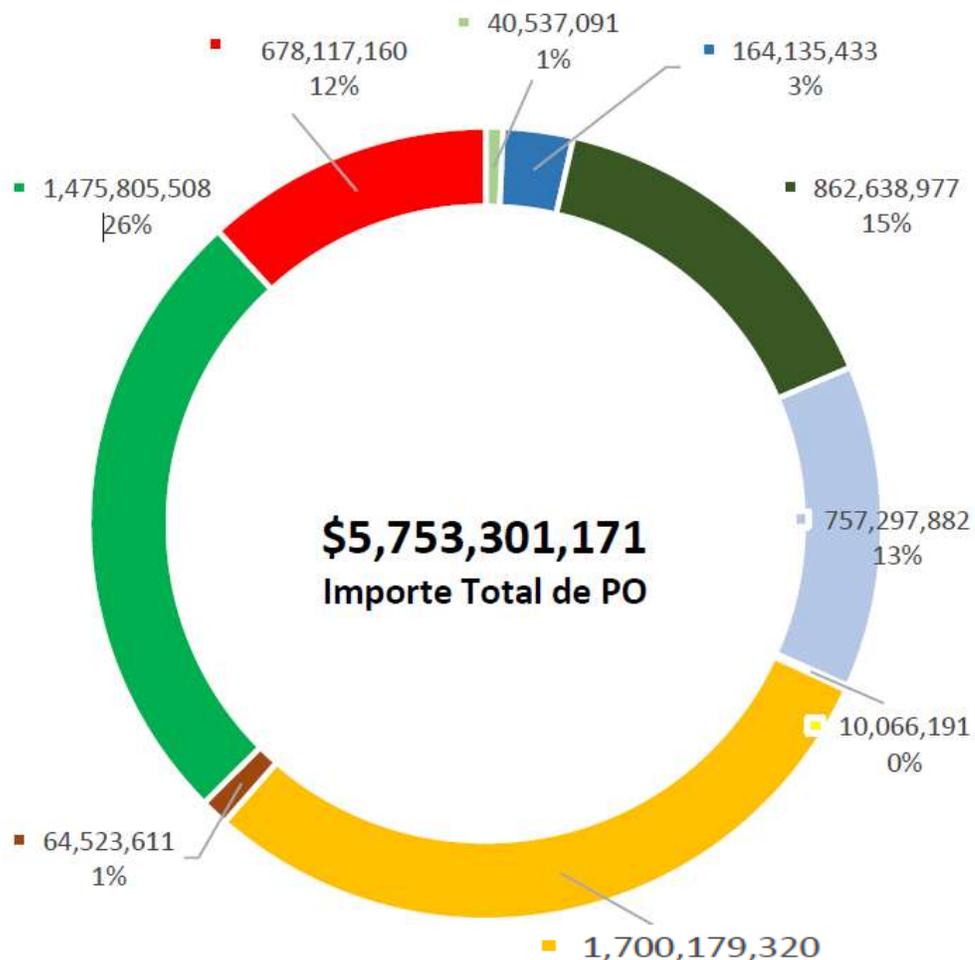
Fuente: Elaboración propia, con datos de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, septiembre, 2019.

### 3.7.2 Posibles Recuperaciones aún están pendientes... ¡Desde el 2008!...

Así, durante las auditorías practicadas a los periodos comprendidos entre los ejercicios 2008 y 2016, se determinaron recuperaciones solventadas originadas por los Pliegos de Observaciones emitidos por un total de \$1,475,805,508 mediante los Pliegos de Observaciones Solventados; de las cuales, \$1,362,514,905 se solventaron documentalmente y el importe restante de \$113,290,603 se solventó mediante el Reintegro a las Haciendas Públicas o Patrimonios de las Entidades Fiscalizadas.

#### 3.7.2.1. Y su cuantía no es poca cosa en el período 2008-2016, en Sinaloa.

Gráfica 2. Importe del total de los pliegos de observaciones del período 2008-2016.



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, Septiembre, 2019.

### .3.8 Las causas identificadas se pueden apreciar enseguida.

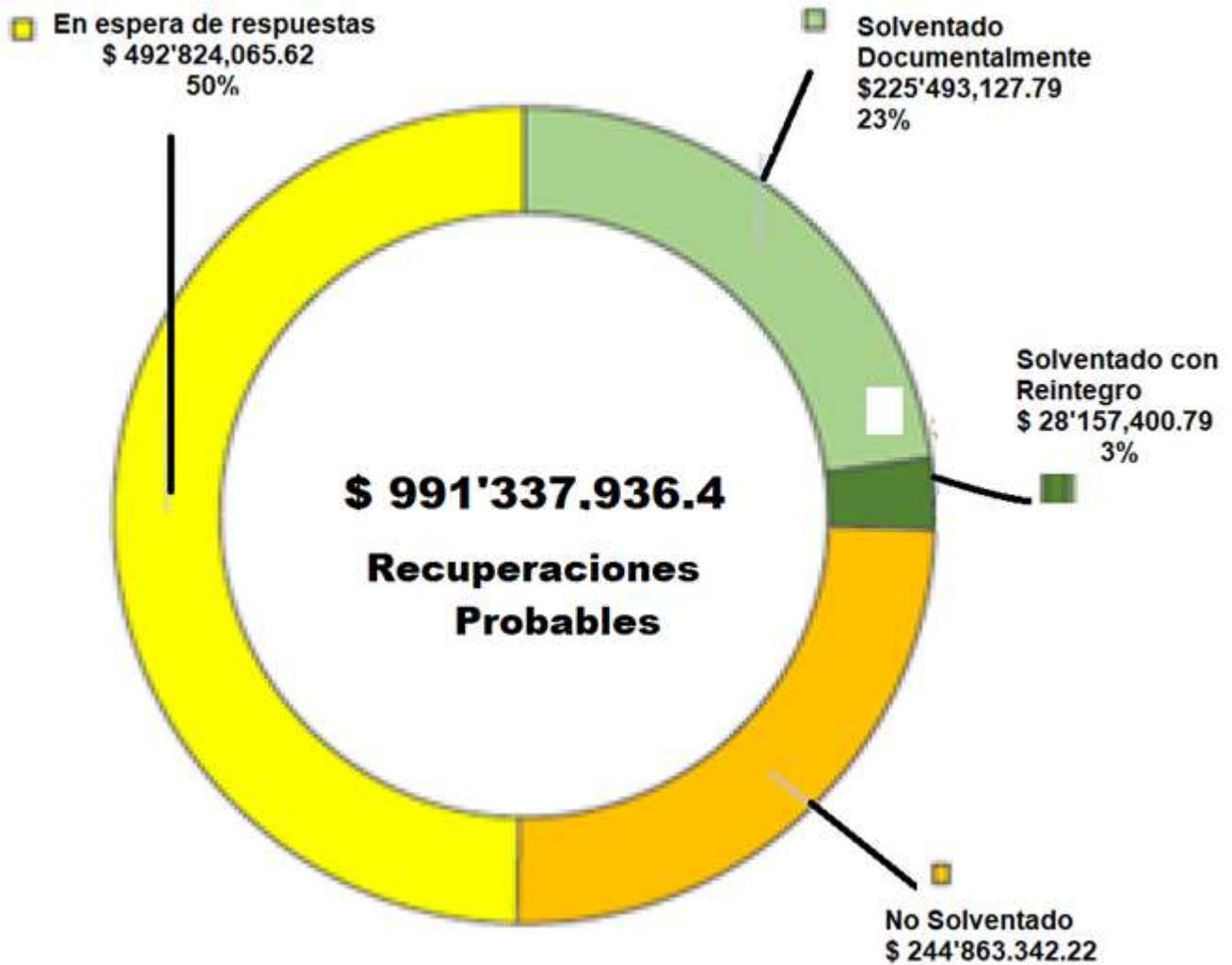
Tabla 8. CAUSAS QUE MOTIVARON LOS PLIEGOS DE OBSERVACIONES.

Concepto Recurrente	Totales	Ejercicio Fiscal	
		2017	2018
Falta de documentación comprobatoria y justificativa	460	185	275
Obras que reflejan conceptos en exceso o no ejecutados	410	188	222
Pagos improcedentes o en exceso	257	113	144
Saldo de deudores o cuentas por cobrar pendiente de comprobar o recuperar	78	36	42
Pagos adicionales por incumplimiento de obligaciones	71	36	35
Recursos utilizados para fines distintos a los autorizados por la ley o reglas de operación	62	35	27
Conceptos de obras sin comprobar y/o justificar	52	32	20
Conceptos de obras de mala calidad y/o con vicios ocultos	33	8	25
Carencia o inadecuada aplicación de penas y sanciones por incumplimiento	25	18	7
Obra que no se encuentra concluida o que no está en operación	22	10	12
Activos fijos los cuales no se encontraron al realizar la inspección física	15	5	10
Mezcla o adeudo entre cuentas bancarias por transferencias de recursos	13	7	6
Omisión del entero en tiempo y forma de Retenciones y Contribuciones por Pagar a Corto Plazo	10	6	4
Descuentos en los cobros de ingresos sin autorización o justificación	9	1	8
Omisión de reintegro de recursos a la TESOFE o a la Tesorería estatal	9	0	9
Concepto de gasto o monto no autorizado en el presupuesto de egresos	8	2	6
Adjudicaciones y adquisiciones que no se ajustan a la normativa	7	3	4
Omisión o diferencias del entero en tiempo y forma de la retención del 2 al millar CMIC fondo III, del fondo IV, del CMIC pdzp, 5 al millar inspección fondo III	5	2	3
Omiten el cobro de multas y recargos por la recaudación fuera del plazo establecido	4	3	1
Bajas de activos fijos que no cuentan con la autorización correspondiente	3	0	3
Sobre ejercicio del recurso autorizado	1	1	0
Deficiencias en registros administrativos, presupuestarios y contables	1	1	0
Omisión de retenciones de impuestos, cuotas u otros	1	1	0
Descuentos sin autorización o justificación	1	1	0
Diferencias en los cobros de la recaudación de los ingresos	1	1	0
Anticipos a Proveedores y Contratistas que no presentaron amortización o recuperación	1	0	1
Falta o inadecuada formalización de contratos, convenios o pedidos	1	1	0
<b>Totales</b>	<b>1,560</b>	<b>696</b>	<b>864</b>

Fuente: Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, noviembre, 2019

### 3.9 Montos elevados todavía pendientes del período de referencia.

Gráfica 3. Montos Resarcidos.



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, septiembre, 2019.

## **CAPÍTULO 4. Propuesta de creación de la Unidad Técnica de Evaluación**

#### **4.1 Relación entre la Comisión de Fiscalización y la Auditoría Superior del Estado: reformas propuestas.**

De conformidad con el tercer objetivo específico propuesto en el presente Reporte, se considera que como un mandato constitucional se prevé la operación de la Unidad Técnica de Evaluación, como un órgano auxiliar de la Comisión de Fiscalización previsto entre las atribuciones al Poder Legislativo del Estado, señaladas en el multicitado artículo 43 de la Constitución Política del Estado, en las que destaca la dispuesta en la fracción XXII Bis B, para coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior del Estado, en términos de la ley<sup>83</sup>; Lo anterior, se describirá en el presente Capítulo.<sup>84</sup>

En mi carácter de asesor de la Junta de Coordinación Política del Congreso del Estado, durante la LXII Legislatura, advertí que el Congreso del Estado, Constitucionalmente tiene la atribución de evaluar el cumplimiento y ejecución de la Auditoría Superior del Estado, como una facultad exclusiva. Por ello, considere oportuno presentar a la Comisión de Fiscalización una propuesta de Reglamento Interior de la Unidad Técnica de Evaluación y su respectivo Manual de Operación. Ambas propuestas no pudieron presentarse a tiempo por dicha Comisión a trámite para iniciar el proceso legislativo de ley, durante la LXII Legislatura, ya que se encontraba en marcha la dictaminación de un paquete de iniciativas orientado a modificar algunas de las atribuciones constitucionales del Congreso del Estado, quedando enunciada en el artículo quinto transitorio del Dictamen lo siguiente:

“QUINTO.- En tanto no se constituya la Unidad Técnica de Evaluación, la Comisión de Fiscalización ejercerá las atribuciones de dicha Unidad.”<sup>85</sup>

En tanto que en el artículo Sexto Transitorio de dicha reforma de la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, se ordenó lo siguiente:

“SEXTO.- La Comisión de Fiscalización, expedirá dentro de los 90 días siguientes, contados a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto, el Reglamento Interior de la Unidad Técnica de Evaluación; cuya estructura y organización se realizará conforme a los principios de transparencia, austeridad, racionalidad y disciplina del gasto público.

Al momento de que el Congreso del Estado realice el nombramiento del titular de la Unidad Técnica de Evaluación, se entenderá constituida dicha Unidad”<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup> *Ibíd.*

<sup>84</sup> Expuesto con mayor precisión en la página 78 y subsiguientes.

<sup>85</sup> Reforma de la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, según Decreto núm. 248 de fecha 29 de agosto de 2017, publicado en el Periódico Oficial, núm. 127 del 9 de octubre de 2017.

<sup>86</sup> *Ibíd.* Nótese que el argumento para operar dicha Unidad Técnica de Evaluación fue que su accionar debería atender a razones meramente de disponibilidad presupuestaria, es decir, no se pondría en marcha dicho órgano técnico auxiliar, lo que significa que se

A continuación, presento las propuestas de Reglamento Interior de la Unidad Técnica de Evaluación y del Manual de Operación respectivo, aún pendientes de instrumentar por el Congreso del Estado, y cuya elaboración realicé desde el 17 de mayo del 2018 para su consideración por la Comisión de Fiscalización.

La Comisión de Fiscalización está facultada legalmente, para establecer vigilancia respecto a las actividades que realiza la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa. La Constitución Política del Estado de Sinaloa en su Artículo 43, establece que la Comisión de Fiscalización contará con una Unidad Técnica de Evaluación, encargada de auxiliarla en la vigilancia, evaluación y control del desempeño de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.

La Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa en su Artículo 104 establece que la Auditoría Superior del Estado, como órgano Técnico de fiscalización general en la entidad, en los términos de esta Ley y de la Ley de la Auditoría Superior del estado, será coordinada por la comisión de Fiscalización en su relación con el Congreso del Estado.

La fiscalización superior se aboca al control de la legalidad, de la regularidad, de la operación financiera y de la gestión misma de la administración pública. Su único límite es el de practicar su fiscalización para sujetar a una estricta disciplina y Fiscalización del ejercicio del gasto público y controlar la ejecución de los programas encomendados a las dependencias y entidades públicas.

Por ello, en la práctica, el reto del Poder Legislativo del Estado es demostrar con acciones que el renovado mecanismo de control, coadyuvará a que la administración pública estatal y municipal se desempeñe con eficiencia y transparencia, pues la preocupación contemporánea no está en el número de los instrumentos de control que se puedan crear, sino en la competencia para que se conviertan en verdaderas instituciones de servicio.

El control del poder constituye un principio democrático fundamental, y un elemento del Estado de Derecho. Sujetar el Poder a los límites Constitucionales no significa anular el ejercicio de su actividad, sino controlar sus acciones hacia un espacio más racional, hacia un ejercicio en el cual el derecho al Buen Gobierno sea garantía de que las Instituciones funcionen en los términos de eficacia y de eficiencia que el orden constitucional democrático impone.<sup>87</sup>

---

frenó y ralentizó la puesta en marcha de la Unidad por así convenir a los intereses políticos y personales de los legisladores integrantes de la comisión en la LXII Legislatura, entre otros motivos no declarados (léase, por acuerdo con el Ejecutivo del Estado o instrucción del Gobernador).

<sup>87</sup> Véase: VALADÉS RÍOS, Diego. (1998). *El Control del Poder*. Editorial UNAM, p. 15 y ss.

Quienes creen que el control del Poder debilita el ejercicio del mismo, tienen indefectiblemente, una percepción que confunde la acción política, que mengua la confiabilidad de las instituciones y se convierte en un obstáculo para la consolidación democrática. Lo cierto es que el poder sujeto a la norma fundamental, es garantía de estabilidad, porque la consolidación de un sistema constitucional democrático, es posible cuando el poder es controlado.<sup>88</sup>

La adecuación y fortalecimiento del instrumento de control sobre la fiscalización superior en la gestión del gobierno, sin duda que es un gran avance que se inscribe en la racionalización de la responsabilidad gubernamental, y que fortalece también el control parlamentario sobre la actividad misma del gobierno.

La rendición de cuentas es una responsabilidad primaria de todo gobierno representativo, en tanto que provee un control sobre la actividad del gobierno en los programas sociales y en el uso responsable de los recursos públicos. Los cambios fundamentales de la reforma constitucional de 2011, se enfocaron a la autonomía de la entidad de fiscalización superior para decidir sobre su organización interna y los alcances de su función.

Se argumentaba en la reforma antes citada que la Autonomía de gestión de la ASE le permitiría participar en proyectos para normar el control de los procesos de gestión del Estado, a su análisis de la Cuenta Pública, a la planeación de plazos más cortos en las etapas de revisión para lograr resultados más oportunos; a la intervención y orientación que prestará en la fiscalización de recursos federales asignados a entidades federativas y municipios, y a la ampliación de sus facultades para sancionar directamente a los infractores.

En dicha reforma se consideraba que las auditorías y sus resultados alentarían la promoción de un gobierno productivo y responsable, orientado a procurar el bienestar, el desarrollo y la felicidad de la población. La reducción de los tiempos, tanto para elaborar información, como para analizarla y, en algunos casos, para cerrar revisiones, permitiría a los diputados y a la sociedad sinaloense, conocer con oportunidad el destino y uso de los recursos públicos.

Un enfoque complementario de la reforma constitucional ya referida, es el de centrar el interés de la administración pública en la eficiencia de la operación, en el logro de mejores resultados y en la economía al momento de aplicar recursos, porque la finalidad última de la fiscalización, es fomentar la correcta aplicación de los recursos públicos y promover las sanas prácticas administrativas en los entes públicos del Estado.

---

<sup>88</sup> *Ibíd.*

En este orden de ideas, la Comisión de Fiscalización debería presentar la iniciativa de Reglamento de un órgano técnico, profesional y especializado que le auxiliará en sus labores, cumpliendo así una disposición Constitucional y de la Ley de la Auditoría Superior del Estado, reglamentaria de la norma fundamental en la materia.

La Ley de la Auditoría Superior prescribe que la Comisión de Fiscalización contará con un órgano al que se denominará Unidad Técnica de Evaluación, que será el encargado de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.

Dentro de un marco democrático de respeto institucional y de vigencia del marco constitucional resulta de la mayor importancia el que se pueda construir y salvaguardar la credibilidad de las instituciones. Esto es así, porque la Unidad Técnica de Evaluación dará certidumbre y generará confianza ante la población, de que la Auditoría Superior está realizando su labor conforme lo marca nuestra Constitución y su ley reglamentaria.

La función de la evaluación forma parte del proceso de seguimiento y control que el Poder Legislativo ejerce sobre su órgano técnico de fiscalización superior. Lo que se propone es que la función que desarrolle la Unidad Técnica de Evaluación dará seguridad para conocer de manera técnica y profesional, si las actividades de la Auditoría Superior se apegan a la legalidad y se llevan a cabo en la forma programada.

Es indudable que la Unidad Técnica de Evaluación fortalecerá la actividad de la Auditoría Superior del Estado, porque será la voz vigilante, el observador que expondrá la crítica constructiva para impulsar las labores del ente fiscalizador y a la vez darle a la Auditoría Superior el voto de confianza ante la sociedad de que está trabajando con objetividad, honestidad y eficiencia.

Se debe esperar que la Unidad Técnica de Evaluación sea garantía para la representación popular y para la sociedad, de que la Auditoría Superior se conduzca de acuerdo con los principios de transparencia, imparcialidad, sanción, así como prevención de conductas infractoras, tal como está señalado en la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa. Principios que se han establecido dentro de la noción de gobernabilidad y del buen gobierno, sobre todo porque la transparencia es un principio inmanente de la democracia política, cuyo ejercicio robustece las relaciones entre el Estado y la Sociedad.

Es innegable que la intención de la disposición de la Ley para crear la Unidad Técnica de Evaluación, tiene el propósito de insertar la actividad del órgano de fiscalización a un ejercicio democrático y transparente. Por eso se prevé que la Unidad será una herramienta que auxiliará la labor de la Comisión de Fiscalización en su encomienda de evaluar el

desempeño del órgano técnico del Congreso del Estado, particularmente en lo que toca al cumplimiento de la legalidad.

Una vez puesta en marcha la Unidad Técnica de Evaluación, se dará lugar a una nueva práctica y forma de coordinación con el órgano técnico revisor de la cuenta pública, que le permitirá tener referentes claros para orientar y mejorar su función. Dado que actualmente, y conforme a mi experiencia, considero que el descrédito que afecta a las instituciones destruye el grado de confianza que la ciudadanía debe tener en éstas, por ello, la credibilidad es un asunto de gran trascendencia.

El reto entonces, es reforzar los instrumentos de control para recuperar la confianza de los ciudadanos sinaloenses, tanto en su representación política, como en la administración de los recursos públicos. Por lo anterior, me parece que sujetar la actuación de la administración pública a los límites constitucionales, es un elemento indispensable que le da consistencia a la democracia en cualquier entidad federativa de que se trate, no únicamente del Estado de Sinaloa.

Los supuestos y argumentos que he expuesto son los que deberán sustentar a una esperada reforma constitucional en materia de fiscalización superior, que deberá estar orientada a crear órganos de control que eliminen la discrecionalidad en el manejo y destino de los fondos públicos, así como generar una nueva cultura en la rendición de cuentas, auxiliar en el combate de la corrupción y abatir la impunidad.

#### **4.2. Contenido de la Propuesta de Reglamento de la Unidad Técnica de Evaluación.**

Con base en la fracción XXII Bis B del artículo 43 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa y del artículo 30 Bis de la Ley, en la iniciativa de Reglamento se propone que la Unidad cuente con la estructura y los servidores públicos siguientes: Coordinador de la Unidad, Jefe de Departamento de Planeación, Jefe de Departamento de Fiscalización, Jefe de Departamento de Evaluación y el Jefe del Departamento del Área Jurídica.

Para el apoyo de los trabajos de los Departamentos y Áreas de Supervisión y Fiscalización de la Unidad, en la estructura se ha contemplado contar con personal profesional, en las áreas de contaduría, auditoría, administración, ingeniería y jurídica, sin excluir, por supuesto, a ninguna área profesional, en su caso.

En el Capítulo Segundo del proyecto de Reglamento, se desarrollan las atribuciones que tendrá la Comisión de Fiscalización en su relación con la Unidad, entre las que destacan:

Presentar ante el Pleno la propuesta para el nombramiento del Coordinador de la Unidad; el nombramiento de su personal de mando;

Aprobar su Manual de Organización y las normas técnicas a las que se deberán sujetarse las visitas, inspecciones y revisiones que se practiquen a la Auditoría Superior del Estado, entre otras.

En el Capítulo Tercero se detallan las atribuciones de la Unidad.

Las atribuciones que se contienen en este capítulo tienen su base en el artículo 30 Bis A, de la Ley de la Auditoría Superior.

En el Capítulo Cuarto, se expresan las atribuciones con las que contará el Coordinador de la Unidad Técnica de Evaluación, señalando que durará en su encargo con posibilidad de una reelección.

En el Capítulo Quinto, se señalan las disposiciones generales a las que deberán sujetarse las Jefaturas de Departamento de la Unidad, para que ejerzan una acción coordinada, y se logren los objetivos que marca la Ley.

Se plantea que el Departamento de Planeación, tenga principalmente, la atribución de planear la evaluación, seguimiento y control de los programas de auditorías y evaluaciones que realiza la Auditoría Superior;

Diseñar los mecanismos de control para la ejecución de las auditorías que lleve a cabo la Unidad, en materia de Fiscalización de las revisiones programático – presupuestales, económico- financieras y las de regularidad, así como para evaluar el proceso de planeación y programación de las actividades de la Auditoría Superior del Estado;

Asimismo, se plantea que tenga atribuciones sobre la planeación de las políticas y lineamientos para regular el funcionamiento de la atención de quejas y denuncias relacionadas con el desempeño de los servidores públicos de la ASE; así como,

Estudiar, diseñar y formular el proyecto de reglamento, así como de los manuales de operación, organización, procedimientos y los programas que se considere necesarios para el desarrollo institucional de la Unidad;

Por lo que toca al Departamento de Fiscalización se propone que sea responsable de ejecutar las auditorías, visitas e inspecciones a la Auditoría Superior del Estado, al Coordinador de la Unidad, así como los programas de sus departamentos, previstos en el

Plan y los programas respectivos autorizados, en su caso, por el Pleno del Congreso y la Comisión;

Investigar los actos de los servidores públicos de la Entidad, que puedan constituir probable irregularidad o responsabilidad administrativas;

Llevar y dirigir el registro, evaluación y control de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos de la Auditoría Superior, entre otras.

Por lo que corresponde a las atribuciones del Departamento de Evaluación se destacan la de Supervisar la práctica de auditorías, visitas e inspecciones a la Auditoría Superior del Estado, y requerir a las diferentes áreas de la Auditoría Superior del Estado y a terceros que hubieren celebrado con aquella, la información y documentación que sea necesaria para realizar las actividades de auditoría, visita e inspección;

Por último, al Departamento del Área Jurídica, le corresponde ser el representante legal del Coordinador de la Unidad ante los tribunales del Estado y demás autoridades administrativas;

Ejercitar las acciones judiciales, civiles y administrativas en las que la Unidad sea parte; dictaminar sobre las sanciones administrativas a que se hicieren acreedores los servidores públicos de la Auditoría Superior;

Sancionar los proyectos de recomendaciones derivados de las auditorías practicadas a la Entidad; dictaminar las solicitudes sobre la responsabilidad de indemnizar a particulares, por reparación del daño atribuible a servidores públicos de la Auditoría Superior, y dictaminar sobre la existencia de motivos de remoción de los Auditores especiales de la Auditoría Superior del Estado.

Al final del Capítulo Quinto del proyecto de Reglamento, se expresan las atribuciones que corresponderán a las áreas de supervisión y fiscalización adscritas a cada uno de los Departamento, así como del cuerpo de asesores que corresponden a cada una de ellas, quedando establecido que serán adscritos dos auditores por área.

En el Capítulo Sexto, la iniciativa de Reglamento plantea que los trabajadores de la Unidad se clasifiquen como trabajadores de confianza, y que las relaciones de trabajo se rijan conforme a lo dispuesto en el apartado B del artículo 123 constitucional.

Finalmente, en el Capítulo Séptimo, se encarga de regular los casos de ausencias tanto del Coordinador de la Unidad, como el demás personal de mando.

### 4.3. Descripción del Proyecto de Organización de la Unidad Técnica de Evaluación

El artículo 43, fracción XXII Bis B, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, establece como facultad exclusiva del Congreso, la de coordinar y evaluar el desempeño de la Auditoría Superior del Estado. Facultad que –de acuerdo al artículo 30 Bis de la Ley de la Auditoría Superior, debe realizarse a través de la Comisión de Fiscalización, para efecto de lo cual este órgano se auxiliará a su vez de la Unidad Técnica de Evaluación.

De esta manera se establece un sistema de vigilancia mutua. Por un lado, la Auditoría Superior del Estado, de acuerdo con sus atribuciones, verifica el ejercicio correcto de los recursos públicos asignados al Poder Legislativo, pero este por su parte, vigila y audita al órgano técnico de fiscalización por medio de la Unidad Técnica de Evaluación.

El sistema de vigilancia mutua, señala José Antonio Crespo<sup>89</sup>, es propio de un régimen democrático y favorece la rendición de cuentas, al ser un modelo en el que nadie queda sin ser supervisado, con lo cual se responde a la pregunta ¿quién vigila al vigilante? No hay en este modelo, dice Crespo, “motivaciones altruistas o sentimientos de alta moralidad o solidaridad humana. Lo que hay es un canal institucional para que la búsqueda desafiada de los intereses y ambiciones egoístas y particulares de los miembros de la sociedad no lleven ni a un brutal despotismo ni a un descontrolado anarquismo”<sup>90</sup>

De esta manera, partiendo del principio de división de poderes que en una democracia se caracteriza por un sistema de equilibrios y contrapesos para evitar excesos en uno u otro sentido o como diría Maquiavelo, para vigilar y contrarrestar los abusos de los otros, la Unidad Técnica de Evaluación ha surgido como un mecanismo de control interno del Poder Legislativo, particularmente para vigilar el desempeño de su órgano técnico fiscalizador.

Con fecha 14 de junio de 2011, la Quincuagésima Novena Legislatura expidió el decreto número 219 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Auditoría Superior del Estado, mismo que fue publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa” No. 81, de fecha viernes 8 de julio de 2011.

En los artículos 30 Bis, 30 Bis A y 30 Bis B, del mencionado decreto se contempla la creación de la Unidad Técnica de Evaluación, sus atribuciones y lo relativo al mecanismo de designación de su titular y el período de ejercicio de su encargo. En el dictamen que dio lugar a esta reforma legislativa, se define el alcance de la Unidad, señalándose que es parte

---

<sup>89</sup> CRESPO, José Antonio. *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*. Auditoría Superior de la Federación, México, serie: Cultura de la rendición de Cuentas 1.

<sup>90</sup> Ob. Cit. p. 63.

de un modelo de fiscalización en el que se considera la evaluación del desempeño de la Auditoría Superior del Estado a través de una figura ajena a su organigrama, en el que se determine si el cumplimiento de los objetivos y metas son acordes al gasto ejercido, sus facultades normativas, o determinar detalladamente el impacto económico y social de su tarea fiscalizadora sobre las diversas políticas en el Estado.

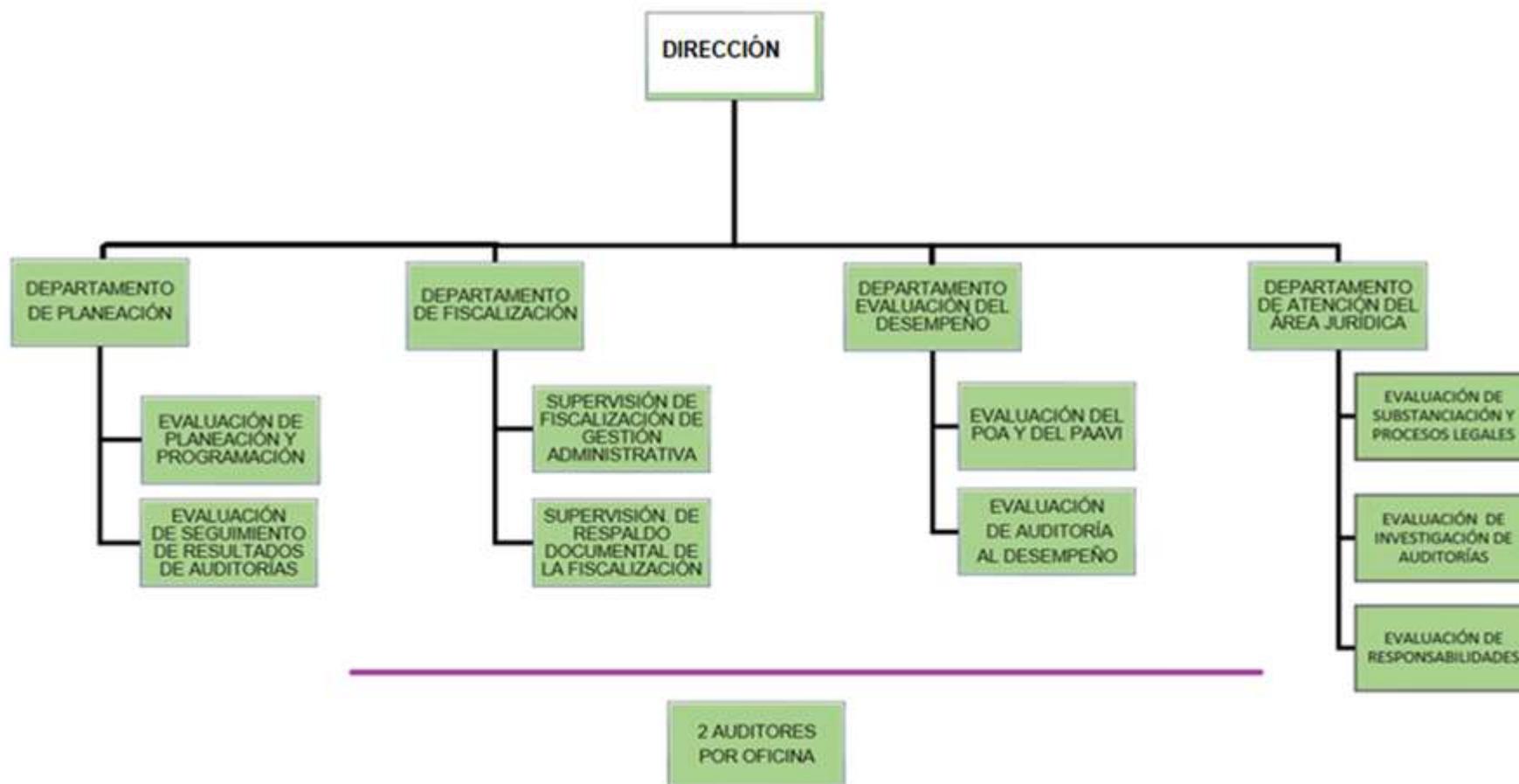
#### **4.4. Propuesta de estructura orgánica de la Unidad Técnica de Evaluación**

Si bien en el artículo 30 Bis de la Ley de la Auditoría Superior del Estado se establece “para los efectos de la fracción XXII Bis B del artículo 43 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, la Comisión de Fiscalización contará con una Unidad Técnica de Evaluación encargada de auxiliarla en la vigilancia, evaluación y control del desempeño de la Auditoría Superior del Estado”<sup>91</sup> y en virtud de que si bien desde el 2011 se tiene autorizada por ley la integración y operación de la Unidad Técnica de Evaluación, ésta no ha logrado integrarse y entrar en operación, de ello deriva en que el Congreso del Estado de Sinaloa ha incurrido en una omisión legislativa que requiere subsanar de inmediato. En la Gráfica 4, presento mi propuesta de estructura de la UTE..

---

<sup>91</sup>Adición según Decreto No. 219 del 14 de junio de 2011 y publicado en el Periódico Oficial No. 081 del 8 de julio de 2011.

Gráfica 4. Organigrama propuesto de la Unidad Técnica de Evaluación



FUENTE: Elaboración propia. Marzo, 2020.

#### 4.5. Presupuesto estimado para instalar y operar la Unidad Técnica de Evaluación

A continuación, presento actualizados al 2020, el Anteproyecto presupuestal de Servicios Personales, en la Tabla 9; de Equipamiento, en la Tabla 10; y por último, como complemento de las dos anteriores, En la Tabla 11, el Anteproyecto de Presupuesto de la Unidad Técnica de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2020, que presenté en 2019, para instalar y operar la UTE en 2020.

Tabla 9. Anteproyecto de Presupuesto de Servicios Personales. UTE, 2020.  
(Pesos).

NUM.	CONCEPTO	MENSUAL INDIVIDUAL		ESTIMADO NÓMINA ANUAL	
		BRUTO	NETO	BRUTO	NETO
1	Director	37,587.66	31,928.04	526,227.24	446,992.56
4	Jefes de Departamento	25,271.75	22,464.47	1,415,218.00	1,258,010.32
9	Evaluadores	16,951.50	14,545.23	2,135,889.00	1,832,698.98
18	Auditores	14,657.31	12,672.65	3,693,642.12	3,193,507.80
<b>TOTAL</b>		<b>94,468.22</b>	<b>81,610.39</b>	<b>7,770,976.36</b>	<b>6,731,209.66</b>

Fuente: Elaboración propia. Agosto, 2020.

Tabla 10. Anteproyecto de Presupuesto de Equipamiento. UTE, 2020  
(Pesos).

NUM.	EQUIPAMIENTO			TOTAL EQUIPAMIENTO	
	ESCRITORIO	COMPUTADORA	IMPRESORA		
1	3,000.00	15,000.00	3,000.00	21,000.00	
4	12,000.00	60,000.00	12,000.00	84,000.00	
9	27,000.00	135,000.00	27,000.00	189,000.00	
18	54,000.00	270,000.00	54,000.00	378,000.00	
<b>TOTAL</b>		<b>96,000.00</b>	<b>480,000.00</b>	<b>96,000.00</b>	<b>672,000.00</b>

Fuente: Elaboración propia. Agosto, 2020.

Tabla 11. Anteproyecto de Presupuesto, UTE, 2020.  
(Pesos)

NUM.	CONCEPTO	NÓMINA ANUAL	EQUIPAMIENTO	TOTAL
1	Coordinador	526,227.24	21,000.00	547,227.24
4	Jefes de Departamento	1,415,218.00	84,000.00	1,499,218.00
9	Evaluadores	2,135,889.00	189,000.00	2,324,889.00
18	Auditores	3,693,642.12	378,000.00	4,071,642.12
<b>TOTAL</b>		<b>7,770,976.36</b>	<b>672,000.00</b>	<b>8,442,976.36</b>

Fuente: Elaboración propia. Agosto, 2020.

#### **4.6. Procesos de la Unidad Técnica de Evaluación**

Conforme a mi experiencia, me permitiré a continuación presentar una breve lista de los procesos que deberá atender este nuevo órgano interno de fiscalización del Congreso del Estado.

- Elaboración del Marco de Referencia para el Análisis de los Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.
- Análisis de la planeación, ejecución y seguimiento del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.
- Análisis del Programa Anual de Auditorías de la ASE.
- Elaboración y aplicación de Indicadores de Evaluación del Desempeño y del Efecto o Consecuencia de la Acción Fiscalizadora a la ASE.
- Vinculación a la Práctica de Auditorías,
- Evaluaciones Técnicas, estudios e investigaciones a la ASE.
- Procedimientos administrativos de investigación a servidores públicos de la ASE y particulares.
- Procesamiento de las declaraciones patrimoniales, fiscales y de intereses, de los servidores públicos y empleados de la ASE.
- Substanciación y resolución de procedimientos administrativos a servidores públicos de la ASE y particulares.
- Seguimiento a sanciones, denuncia de hechos y multas realizadas por la ASE.
- Gestión del Sistema de Evaluación del Desempeño de la ASE.

#### **4.7. Productos de la Unidad Técnica de Evaluación**

Considero conveniente definir con claridad qué es lo que se espera de la operación de la Unidad que va a evaluar el desempeño de la Auditoría Superior del Estado y a sus colaboradores, en un período determinado. Con apoyo en mi experiencia, la UTE debe ser capaz de producir:

- Análisis del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, Informes Específicos e Informes Individuales.
- Análisis del seguimiento al resultado de la Fiscalización Superior.
- Análisis del riesgo de la fiscalización.
- Memoria de los trabajos de análisis de la Fiscalización superior.
- Documento de conclusiones sobre los informes de la Fiscalización Superior de la Comisión de Fiscalización para la JUCOPO.
- Documentos de seguimiento del Resultado de la Fiscalización.
- Informe de la Evaluación del Desempeño de la ASE.
- Informe del Efecto o Consecuencia de la Acción Fiscalizadora de la ASE.
- Informe sobre el Registro, Recepción y Atención de las Solicitudes, Peticiones y Denuncias de la sociedad civil, en su función de contraloría social.
- Informes de seguimiento a la Obra pública de la ASE.
- Programa Anual de Auditorías y evaluaciones técnicas a la ASE.
- Observaciones y Recomendaciones a la ASE.
- Opiniones técnicas a solicitudes de la Comisión de Fiscalización del H. Congreso del Estado de Sinaloa.
- Propuestas de mejora al marco institucional de la Fiscalización Superior.
- Programas de Trabajo, Planes Estratégicos e informes de Gestión.
- Sistema de Evaluación de Desempeño de la UTE.

## CONCLUSIONES

El desarrollo democrático en México ha modificado los escenarios político- electorales en el Estado de Sinaloa, propiciando con ello la alternancia política, lo cual se ha reflejado en dos principales cambios en la Legislatura local. En primer lugar, el Congreso del Estado está ejerciendo con mayor plenitud su autonomía, haciendo valer su calidad de contrapeso respecto a los demás poderes. En segundo lugar, la Legislatura experimenta un cambio institucional interno, como respuesta a las situaciones de creciente pluralidad partidaria, producto de una nueva correlación histórica de las fuerzas políticas en el Estado de Sinaloa.

Pero ello no siempre fue así. En el presente Reporte describí cómo, para alcanzar un nuevo equilibrio y correlación de las fuerzas políticas que le resultara favorable al interior del recinto parlamentario, el grupo parlamentario que tenía mayoría en LXII Legislatura, incrementó las facultades de la Auditoría Superior del Estado (ASE), instrumentando reformas en la Constitución Política, así como reformas de la Ley de la Auditoría Superior, durante el período legislativo 2016-2018.

También se disminuyeron y limitaron las facultades de revisión y fiscalización de las Cuentas Públicas que hasta entonces habían sido atribuciones legales del Congreso del Estado. Adicionalmente, se buscó al final de la Legislatura referida, dotar de absoluta Autonomía e Independencia presupuestal a la Entidad Fiscalizadora local, tratando desesperadamente, sin consenso previo, sacar adelante una reforma legislativa para convertirla en un Órgano Autónomo Constitucionalmente, pero no tuvo éxito por la escasa e insólita diferencia de un solo voto.

Para justificar dichas reformas, se redondeó el argumento de que eran necesarias debido a la entrada en vigor del Sistema local Anticorrupción del Estado Sinaloa y los Municipios. Esto último ya se había considerado a fines de 2017, creando por una reforma a la Ley de la Auditoría Superior del Estado, un Órgano Interno de Control, que resulta Anticonstitucional ya que la ASE, al final de la legislatura no terminó de ser constituida como un órgano Constitucionalmente Autónomo, como sí lo son los siguientes entes públicos: Comisión Estatal de los Derechos Humanos, Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública, Fiscalía General, Instituto Electoral del Estado, Tribunal de Justicia Administrativa y Tribunal Estatal Electoral, todos del Estado de Sinaloa. La Comisión de Hacienda Pública y Administración, del Congreso del Estado, el pasado 23 de marzo de 2020, aprobó el dictamen que posteriormente fue avalado por el Pleno, que otorga autonomía presupuestal a los Poderes, Legislativo y Judicial, así como a los órganos constitucionales autónomos.

De tal manera que constituir para la ASE su propio Órgano Interno de Control, puede interpretarse que fue porque se dio como un hecho inevitable la transformación de la ASE en un órgano constitucionalmente autónomo, y al mismo tiempo, fue con el fin de evitar a toda costa, ser fiscalizada por el Congreso del Estado, al ponerse en marcha a la Unidad Técnica de Evaluación de la Comisión de Fiscalización. Debe tenerse en cuenta que a esa Comisión legislativa del Congreso está adscrita, por mandato Constitucional, la Auditoría Superior del Estado y, por consiguiente, debe rendirle cuentas al Pleno, a través de la misma, así como gestionar su Presupuesto de cada año a través de la misma Comisión.

Lo que me lleva a considerar la necesidad que se tiene en el Estado de Sinaloa de transitar a un nuevo paradigma que permita la institucionalización de las funciones parlamentarias, disminuyendo los riesgos de la improvisación que genera incertidumbre y desorganización en las mismas.

De ahí la importancia de establecer en Sinaloa una política de Estado, que permita dotar de rumbo y certidumbre al ejercicio de las facultades constitucionales de este Poder Legislativo, adoptando para ello la planeación estratégica bajo el enfoque de la nueva gestión pública, y empezando por dotar Constitucionalmente de plena autonomía presupuestaria y administrativa, al Poder Legislativo respecto del Poder Ejecutivo.

A partir del estudio descriptivo de la LXII Legislatura, misma que he realizado en el presente trabajo -en el Segundo Capítulo-, así como de un breve análisis hecho -en el Tercer Capítulo- para indagar sobre su nivel de influencia en la fiscalización del ejercicio del presupuesto público local, me llevó a concluir que hasta finales de la mencionada legislatura en 2018, se tuvo una clara precariedad institucional, la cual habría impedido que las distintas legislaturas que integraron el poder legislativo del Estado, a través de su historia, lograran influir eficazmente en el proceso de una objetiva revisión y fiscalización de la política presupuestaria y de rendición de cuentas públicas llevada a cabo en el Estado de Sinaloa.

En mi opinión, este trabajo alcanzó sus tres objetivos específicos: el primero de ellos, una vez que se realizó en el Capítulo Segundo, la descripción del proceso de fiscalización del Congreso del Estado durante el período de la LXII Legislatura 2016-2018 y una vez que se tuvo en claro las principales características de la función fiscalizadora del Congreso del Estado, se identificaron áreas de oportunidad para un mejor desempeño en el ejercicio de esa facultad constitucional del Congreso, orientada a fiscalizar las cuentas públicas del Estado.

Dichas áreas de oportunidad que se logró identificar al cumplir con el primer objetivo que se propuso el Reporte que aquí se presenta, son las que le proporcionará el funcionamiento ordenado y sistemático de la Unidad Técnica de Evaluación, previsto en el Reglamento Interno y el Manual de Organización que he propuesto y delineado en el Cuarto Capítulo de este Reporte.

Las áreas de oportunidad subsanadas son las siguientes:

1.- En el Congreso del Estado, con la operación de la Unidad Técnica de Evaluación se podrá practicar por sí, o a través de auditores externos, auditorías para verificar el desempeño y el cumplimiento de los objetivos, metas e indicadores de los programas anuales de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, así como la debida aplicación de los recursos a cargo de ésta con base en el programa anual de trabajo.

2.- La Comisión de Fiscalización del Congreso del Estado podrá requerir a las unidades administrativas de la Auditoría Superior del Estado, la información necesaria para vigilar y supervisar oportunamente su desempeño durante el proceso de revisión y fiscalización previsto durante los ejercicios fiscales, a fin de corregir en tiempo real cualquier irregularidad en el desempeño de su personal.

3.- El Congreso del Estado, a instancia de la Comisión de Fiscalización y a través de la Unidad Técnica de Evaluación, podrá conocer, desahogar y resolver en su caso, los procedimientos de responsabilidad administrativa a que haya lugar en los que incurra el o la Titular de la Auditoría Superior del Estado.

4.- El Congreso del Estado podrá implementar y supervisar, de forma permanente, procesos para el mejoramiento, modernización y certificación de los servicios prestados por la Auditoría Superior del Estado.

5.- El Congreso del Estado, podrá contar con un órgano especializado capaz de auxiliar a la Comisión de Fiscalización en la elaboración del análisis técnico, profesional, especializado y multidisciplinario sobre el Informe General, así como de los Informes Individuales y demás documentos que le produzca y envíe la Auditoría Superior del Estado.

6.- El Congreso del Estado, a través de la Comisión de Fiscalización, podrá contar con propuestas técnicas imparciales, objetivas, medibles y verificables, realizadas por la Unidad Técnica de Evaluación, en torno a indicadores y sistemas de evaluación del desempeño de la propia Unidad Técnica de Evaluación y los que utilice la misma para evaluar a la Auditoría Superior del Estado, así como los sistemas de seguimiento a las observaciones y acciones que promuevan tanto dicha Unidad, como la misma Comisión de Fiscalización.

7.- La Unidad Técnica de Evaluación, coadyuvará y asistirá a la Comisión de Fiscalización, en el cumplimiento de sus atribuciones previstas -desde el 2011- en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Congreso, y la Ley de la Auditoría Superior, todas del Estado de Sinaloa.

8.- El Congreso del Estado contará con la UTE, como un órgano auxiliar de la Comisión de Fiscalización para atender prioritariamente las denuncias recibidas por la misma, en materia del uso indebido de los recursos públicos presuntamente realizado por los entes públicos y, en su caso, el personal adscrito a la Auditoría Superior del Estado.

El segundo objetivo específico que me propuse obtener con el presente Reporte, considero que fue debidamente logrado, a través del análisis detallado y expuesto en el Tercer Capítulo, de cómo se ha transformado el papel fiscalizador del Congreso del Estado de Sinaloa, ya que si bien lo acostumbrado en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo era de total subordinación de éste último al primero, en materia de revisión y fiscalización, puesto que siempre estaban de acuerdo las legislaturas con los Informes de Auditoría a las Cuentas Públicas realizadas por la Auditoría Superior del Estado, en la revisión de las Cuentas Públicas correspondientes al período de la LXII Legislatura 2016-2018, ya no fue así, a pesar de las reformas Constitucionales y Legislativas que en dicha materia de fiscalización se realizó por dicha Legislatura.

Las Determinaciones Técnicas Aprobatorias realizadas por la Auditoría Superior del Estado que fueron realizadas en forma consecutiva en el Informe General Ejecutivo y los Informes Individuales de los Resultados de la Revisión y Fiscalización de las Cuentas Públicas presentadas al Congreso del Estado por los Entes Públicos Estatales y Municipales del Estado de Sinaloa, correspondientes a los Ejercicios Fiscales 2017 y 2018, fueron en su mayor parte Rechazadas por la Comisión de Fiscalización y posteriormente por el Pleno del Congreso del Estado de Sinaloa, con base en los Dictámenes realizados por la Comisión de Fiscalización.

Dichos Dictámenes, pude verificar, fueron elaborados por la Comisión con el previo análisis técnico, especializado y multidisciplinario, serio y riguroso, de cada uno de los Informes presentados por la ASE en el término constitucional del 20 de febrero de cada año, y cuya dictaminación fue llevada a cabo por el Congreso del Estado, en la fecha límite del 31 de julio, estipulada para cada proceso de fiscalización por la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.

Lo anterior ha llevado a una fuerte diferencia, todavía no resuelta, con el titular del Poder Ejecutivo del Estado que ha rechazado la publicación oficial de los Dictámenes decretados y acordados por el Congreso del Estado, para los Ejercicios Fiscales 2017 y 2018, respectivamente.

El tercer objetivo es completamente logrado en el Cuarto Capítulo del presente reporte de mi experiencia profesional, ya que presento brevemente un resumen del Reglamento Interior y del Manual de Organización que propongo tener en cuenta para cumplir con lo previsto en la Constitución Política y la Ley de Auditoría Superior, ambas del Estado de Sinaloa, a fin de poner en operación y funcionamiento a la Unidad Técnica de Evaluación, y con ello se realiza una breve aproximación a responder a los problemas planteados e identificados por el presente estudio. Las conclusiones en torno a esto último, se exponen enseguida.

Al cuestionarme en el presente Reporte, sobre cuáles capacidades institucionales del Congreso deben ser fortalecidas para que la Unidad Técnica de Evaluación, UTE, funcione, a fin de evitar que se generen problemas de opacidad y de parcialidad en el combate a la corrupción y en el ejercicio de la fiscalización de las actividades del Estado, se logró dar respuesta a dicho cuestionamiento al exponer -en el Capítulo Tercero, página 55 y subsiguientes-, cómo se llevó a cabo el ejercicio dictaminador de las Cuentas Públicas realizado por la Comisión de Fiscalización del H. Congreso del Estado durante la LXII Legislatura.

Es precisamente, en el período 2016-2018, que se hizo evidente la necesidad de contar con un órgano competente para evaluar el desempeño objetivo, imparcial y apegado a la Constitución y leyes aplicables, y que fortalezca las funciones previstas por la Ley Orgánica del Congreso para la Comisión de Fiscalización.

Es en la arena legislativa donde se dirimen o se intensifican conflictos de interés, de clase y se libran combates infatigables entre grupos sociales con proyectos y visiones diferentes entre sí, por lo que es al interior del recinto legislativo donde se libran batallas

sin dar ni pedir cuartel entre actores socioeconómicos que permanente e históricamente han luchado entre sí y mantienen posiciones irreconciliables o insuperables en algunos casos. Es en el recinto legislativo donde se puede observar negociaciones impulsadas a través del permanente asedio de la protesta y la simulación.

Del breve análisis expuesto, en el presente Reporte de mi Experiencia Profesional, de los desencuentros técnicos entre la Comisión de Fiscalización del Congreso del Estado y la Auditoría Superior del Estado, evidenciados en 28 de los 46 dictámenes de Cuentas Públicas realizados por la ASE, durante la revisión y fiscalización de dos ejercicios fiscales completos (2017 y 2018), puedo concluir lo siguiente:

Es realista afirmar que, para que en una Legislatura local como la del Estado de Sinaloa pueda funcionar una Unidad de Evaluación Técnica, que supervise, vigile y, en su caso, legalmente sancione el desempeño de la Entidad Fiscalizadora Superior local, se necesita contar, antes que nada, con recursos presupuestarios debidamente autorizados en el Presupuesto del Congreso, para su instalación, organización, operación y ejecución transparentes, y asimismo, dotándola de su propio Reglamento interno y de un manual de organización que describa el funcionamiento, y los tramos de autoridad y control de una estructura propia de servicios personales, de conformidad con su misión, visión, metas y objetivos previamente determinados en su propio Programa Operativo Anual.

Además, el Congreso del Estado debe tener elementos propios de su Institucionalización parlamentaria, como son, fundamentalmente, una mayor adaptabilidad, permanencia, autonomía política, autonomía técnica, profesionalización de legisladores, complejidad estructural del sistema de comisiones legislativas permanentes, mejores estructuras administrativas y una más eficiente estructura de los grupos político parlamentarios, una mayor profesionalización y permanencia del servicio fiscalizador, formalidad de procedimientos y su estandarización, así como procedimientos sancionatorios justos y congruentes, aplicables sin excepción y considerando una verdadera lucha contra la impunidad y la corrupción de los entes públicos estatales, paraestatales, municipales y paramunicipales en el Estado de Sinaloa.

A la pregunta de cómo se ve afectado el Congreso del Estado, a través de su función fiscalizadora, para fungir como contrapeso del Poder Ejecutivo, a través del presente estudio me permito concluir que de no poner en funcionamiento a la Unidad Técnica de Evaluación que audite, vigile y controle el desempeño de la Auditoría Superior del Estado, el Congreso seguirá limitado, supeditado, dependiente y careciendo de los siguientes elementos institucionales, requeridos para revisar y fiscalizar el uso transparente,

equilibrado, con apego a la normatividad y a las leyes, sin corrupción e impunidad por parte de los Entes Públicos del Gobierno y de los Municipios del Estado de Sinaloa:

a). *La autonomía política*, es un elemento esencial que debe desarrollar el Congreso del Estado de Sinaloa, esto va a permitir que los asuntos que ocurran dentro de la legislatura se realicen con total independencia de otras instituciones y Poderes Constitucionales.

b). *La autonomía técnica* es otra característica fundamental, y está relacionada a que cada congreso tenga la capacidad de crear conocimiento especializado que le permita tomar las decisiones más puntuales y objetivas sin la necesidad de depender de datos e información externa.

c). *La profesionalización de los legisladores*, este elemento se encuentra intrínsecamente relacionada a la reelección inmediata de legisladores, bajo esta perspectiva permitirá que los representantes desarrollen conocimientos y entrenamiento de todas las funciones parlamentarias tanto en el pleno, en las comisiones, en los órganos de gobierno y las labores de gestoría y cabildeo en sus distritos electorales locales con los diferentes grupos de interés.

d). *La complejidad institucional del sistema de comisiones*, las comisiones están integradas por un conjunto de diputados que tratan diversos temas de acuerdo a las iniciativas presentadas en el pleno, estas comisiones, para que sean realmente funcionales deben estar integradas pluralmente, así como también que permanezcan a través de las legislaturas, asimismo que sean dotados de poderes que permitan realizar una labor más representativa.

e). *Procedimientos legislativos transparentes*, la transparencia siempre va a ir de la mano de la democracia y a pesar de ello, aún hay vestigios de comportamientos propios del antiguo régimen, cerrados a toda información pública. Es por ello que es necesario implementar acciones que abonen al desarrollo de la transparencia legislativa, donde no sólo basta con informar, sino también en justificar las acciones realizadas y eventualmente ser sometidos a sanciones por esas acciones o la inacción.

f). *Procedimientos sancionatorios internos*, esta característica está relacionada con el punto anterior y que tiene gran valor con el accionar legislativo. Los miembros de las legislaturas locales deben estar sujetos a sanciones por su comportamiento dentro de la arena parlamentaria.

Acciones como no sesionar o no aprobar dictámenes en tiempo y forma, deben sancionarse y dicha medida quedar establecida en el código de ética o en la Ley Orgánica del Congreso del Estado.

Todas estas propuestas, en conclusión, están encaminadas a transformar al Congreso local en un poder auténtico, independiente, con verdadera autonomía y sin subordinación alguna del Poder Ejecutivo en turno, lo cual le permitirá que las decisiones políticas puedan tener una mayor inclusión de las diferentes fuerzas políticas representadas, pero lo más importante, que puedan influir de manera determinante en la formulación y aprobación de políticas públicas en beneficio del pueblo sinaloense.

Así, me permito culminar el presente reporte de mi experiencia profesional, agregando otras dos conclusiones que he considerado pertinentes:

En el momento de que se designe al titular de la Unidad Técnica de Evaluación y se asignen recursos presupuestales, el Congreso del Estado de Sinaloa dará un firme paso para afianzar el proceso de rendición de cuentas de la entidad fiscalizadora superior, convirtiéndose en un Congreso de vanguardia, a la par de los Congresos Estatales de Jalisco y Oaxaca, y de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

La operación de la Unidad Técnica de Evaluación abonará a la creación de la imagen de un Poder Legislativo más proactivo en el cumplimiento de sus facultades y responde al reclamo de la sociedad sinaloense que demanda más efectividad y transparencia sobre el quehacer de las instituciones públicas, como lo es la Auditoría Superior del Estado.

Por último, debo advertir a mis compañeras y compañeros universitarios, tener en cuenta, antes de incorporarse a una actividad política y legislativa, que en el espacio de los Congresos locales, sedes del poder legislativo de cualquier entidad federativa, o trátase del mismo Congreso de la Unión, es en sus honorables recintos y salones plenarios donde se definen soluciones a los problemas más sentidos por la Sociedad, pero también son territorios y escenarios donde se exponen espectáculos políticos que rayan en actos magistrales, en ocasiones grotescos y ridículos, donde la demagogia es la gran señora y la traicionera, aunque principal espada, mientras la hipocresía conlleva en muchas ocasiones a un serio y fugaz triunfo de la trifulca, a la frivolidad en la construcción inestable de equilibrios, acuerdos y consensos, cubiertos de volátil oropel, efímeros triunfos con juicios dantescos, tragicómicos y es donde se puede apreciar a los actores más diversos y diferentes entre sí, que la mayor parte de las veces, nerviosos revolotean como mariposas enloquecidas ante los resplandores del Poder.

## BIBLIOGRAFÍA

ACKERMAN, John M. (coordinador). 2008. Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho. México: Siglo XXI.

ACKERMAN, John M. y César Astudillo. **La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación**. México: iij-unam; México, 2009. 1ª. Edición, ASF. Oct. 2009.

AGUILAR, Luis, **Estudio Introductorio**, en “*Problemas públicos y agenda del gobierno*”, Tomo II, Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 2003.

ARELLANO GAULT, David, Coordinador. **Más allá de la Reinención del Gobierno. Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por Resultados en América Latina**, CIDE y Editorial Porrúa, coeditores con la Cámara de Diputados. México. Primera edición, septiembre 2004.

BARZELAY, Michael. **La Gestión Pública, Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas**, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco (coordinador), et. al. **Diccionario Universal de Términos Parlamentarios**. Cámara de Diputados. Editorial Porrúa, 2ª. Edición, México, 1998

BERNAL FRANCO, César.et.al. **Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional**. Poder Judicial de la Federación-Consejo de la Judicatura Federal e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Tomo I, 1ª. Edición. México, 2014.

BLONDEL, Jean. **Comparative Legislatures: Englewood Cliffs, N.J. USA : Prentice-Hall, 1973.**

BOBBIO, Noberto y Nicola MATTEUCCI, **Diccionario de política**, Tomo II, (de 3 tomos), México, Siglo XXI Editores, México. 1985.

CÁMARA DE DIPUTADOS del H. Congreso de la Unión. **Fiscalización Superior Comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo**. Unidad de Evaluación y Control. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. LIX Legislatura de la México, diciembre de 2005.

CASAR, María, e Ignacio MARVÁN, Coords. **Gobernar sin mayoría**, CIDE-Taurus, México, 2002.

CRESPO, José Antonio. **Fundamentos políticos de la rendición de cuentas**, Auditoría Superior de la Federación, México, serie: cultura de la rendición de cuentas.

CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA, **Constitución Política del Estado de Sinaloa**, mayo de 2018.

CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA, **Ley Orgánica** Culiacán, Sinaloa, Mayo, 2018.

CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA, **Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.**, Culiacán, Sinaloa, México, diciembre de 2017.

DE SECONDAT, Charles Louis. Señor de la Bréde y BARÓN DE MONTESQUIEU. **El Espíritu de las Leyes**. Editorial Porrúa 1996.

DUVERGER, Maurice. **Instituciones políticas y derecho constitucional**, Barcelona, Ariel, 1962.

FLORES CONTRERAS, Crescencio. **El Congreso de Sinaloa. Antecedentes, estructura y funcionamiento**. PRD, México, 1ª. Edición, mayo, 2004.

GUERRERO, Omar, **La nueva Gerencia Pública. Neoliberalismo en administración pública**, México, 2002.

LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel. **2018. La Salida**. Editorial Planeta Mexicana, sello editorial Planeta MR., México, febrero de 2017.

LUJAMBIO, Alonso, **Gobiernos divididos en 11 estados de la Federación Mexicana (1987-1997)**” en CASAR, María Amparo e Ignacio MARVÁN (coords.) **Gobernar sin mayoría**, CIDE-Taurus, México, 2002.

MEYER, Lorenzo “*El sistema político y la gobernabilidad mexicana*” en Samuel Schmidt (coord.), *La capacidad de gobernar en México*, México, Aguilar, 1997.

ROMERO GUDIÑO, Alejandro. **Control Parlamentario de la Fiscalización y Agenda para la Política de Combate a la Corrupción**. Cámara de Diputados, México, 2013.

ROMERO GUDIÑO, A., *Visión Integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*, INACIPE, Universidad Anáhuac, 2015

THEDE, N., **Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: Cámara de Diputados LIX Legislatura**, CIESAS, Universidad Veracruzana, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

UGALDE, Luis.Carlos, **Rendición de Cuentas y Democracia, el caso de México**. Instituto Federal Electoral, México, 2002

VALADÉS RÍOS, Diego. **El Control del Poder**. Editorial UNAM, México, 1998.