



Universidad Autónoma de Querétaro  
Facultad de Derecho  
Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

**“DE ENTIDAD SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN A FISCALÍA SUPERIOR  
ANTICORRUPCIÓN. ANÁLISIS INSTITUCIONAL”**

Opción de titulación  
**Tesis**

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de Maestro en  
Administración Pública Estatal y Municipal

**Presenta:**

Jesús Mondragón Hernández

Dirigido por:  
Mtro. Josué Castro Puga

Mtro. Josué Castro Puga  
Presidente

Mtra. Itza Livier García Sedano  
Secretario

Mtro. Federico José Rodríguez Peñaguirre  
Vocal

Mtro. Juan Alberto Pichardo Hernández  
Suplente

Mtra. Silvia Matallana Villegas  
Suplente

Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez  
Director de la Facultad

Dra. En C. Ma. Guadalupe Flavia Loarca Piña  
Director de Investigación y Posgrado

Centro Universitario  
Querétaro, Qro.  
Enero 2019



Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales  
de Información



DE ENTIDAD SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN A  
FISCALÍA SUPERIOR ANTICORRUPCIÓN. ANÁLISIS  
INSTITUCIONAL

**por**

Jesús Mondragón Hernández

se distribuye bajo una [Licencia Creative Commons  
Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0  
Internacional](#).

**Clave RI:** DEMAC-146938

## Resumen

México ha vivido un proceso de transformaciones profundas en los que hemos visto desde independencia, revolución, hasta una etapa de institucionalización que se encuentra en proceso de consolidación. Este fortalecimiento institucional está obligado a dar respuesta a una de las problemáticas más añejas del país, que es la corrupción. A lo largo de este análisis se hizo un recorrido sobre el marco conceptual y los antecedentes históricos que giran alrededor de la corrupción, los enfoques con los que se ha atacado en México y el mundo; la construcción del sistema de fiscalización en el país y se enfocó la atención a los esfuerzos que desde la clase política y la incidencia de la sociedad civil han logrado para la creación de un sistema de fiscalización en las entidades. Posteriormente el enfoque del análisis se realiza sobre la estructura, atribuciones y funcionamiento de la Entidad Superior de Fiscalización en el Estado de Querétaro y la reciente creación del Sistema Nacional Anticorrupción con el cual se implementan modificaciones a la Fiscalía General del Estado, instaurando una rama técnica a la que nombran Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, la cual está encargada de investigar y perseguir los delitos previstos en las disposiciones legales aplicables en materia de corrupción. Pero derivado del análisis realizado a la estructura y marco legal del organismo, se encuentran deficiencias que impiden el óptimo desarrollo para actuar eficazmente en el combate a la corrupción. La principal, es la falta de autonomía técnica y operativa para la investigación y judicialización de los actos cometidos por los servidores públicos, tiene atribuciones ambiguas y existe duplicidad de funciones entre la Entidad y la Fiscalía. Por esa razón es que se genera la propuesta de transformar la primera, atrayendo la estructura y facultades coercitivas de la segunda y crear de esta manera la Fiscalía Superior Anticorrupción. **Palabras clave** (corrupción, fiscalización, sanción)

## Summary

Mexico has been through deep transformation processes in which we have seen since its independence, war revolution, even a institutionalization process that is in phase of consolidation. This institutional strengthening must give an answer to one of the oldest country's issue, "the corruption". Along this analysis, it has been identified about the conceptual framework and the historical background that revolves around the corruption concept, the approach with which it has been attacked in Mexico and around the world; the construction of national control system and we focused the attention at efforts of the policy and the civil society impact of and the creation of a control system in all the entities. Subsequently, the focus of the analysis is on the structure, capacity and operation of the "Entidad Superior de Fiscalización" (Ultimate Prosecution Agency) Institution in the State of Querétaro and the recently Creation of the National Anticorruption System with which it is implemented in the "Fiscalía General" Office (General Prosecution Agency), a technical area named "Fiscalía Especializada en el combate a la corrupción" (Ultimate Anti-Corruption Agency), which is in charge of research and prosecuting corruption crime committed by people in public service. However, the analysis carried out in the structure and legal framework of the agency, there are deficiencies that prevent the best development to act effectively in the fight against corruption. The main one is the lack of technical and operational autonomy for the investigation and prosecution of the acts committed by the public servants, it has ambiguous attributions and there is duplication of functions between the Entity and the Prosecutor's Office. For that reason, it is the proposal to transform the first one, attracting the structure and the coercive powers of the second and create this way the "Fiscalía Superior Anticorrupción" Office (Ultimate Anti-Corruption Agency). Key words (control, corruption, sanction)

## **Dedicatoria**

[Lograr la conclusión de una etapa más en el desarrollo personal y académico en mi vida, no habría sido posible sin el continuo acompañamiento de Ana Laura, quien desde el primer momento que llegó a mi vida se convirtió en un motor siempre encendido para impulsar una mejor versión de mí.]

Inminente hacer referencia a mi familia que toda la vida ha sido el soporte de mis decisiones. Y haber decidido iniciar y culminar esta fase académica, es gracias a ellos, por eso es que dedico el esfuerzo contenido no solo en este trabajo, sino en lo que significa la conclusión de la maestría a todos ellos.]

## **Agradecimientos**

El complejo grupo de esfuerzos contenidos en el resultado de una Casa de Estudios como la Universidad Autónoma de Querétaro, no es una construcción social que se dé de la noche a la mañana, es por eso que como egresado del programa de Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal agradezco ese conjunto de esfuerzos para que hoy en día seamos muchos los profesionistas que podamos brindar a la sociedad Queretana una retribución de todo lo que nos ha dado. En concreto hacer un reconocimiento especial para el Programa Titúlate de la Facultad de Derecho, ya que sin esa planeación hubiera sido mucho más complejo el proceso para lograr la obtención de grado.

## ÍNDICE

Resumen.....	iii
Summary.....	iv
Dedicatoria.....	v
Agradecimientos.....	vi
Índice.....	vii
Introducción.....	8

### CAPÍTULO PRIMERO MARCO DE REFERENCIA

1.1 Planteamiento del problema y pertinencia de la investigación.....	9
1.2 Objetivos de la investigación .....	11
1.3 La corrupción: recorrido conceptual.....	12
1.4 El estado de la corrupción en México.....	15
1.5 Querétaro: espacios para la corrupción local. ....	17
1.6 El combate institucional a la corrupción. ....	19
1.7 El sistema de fiscalización en México. ....	21
1.7.1 Antecedentes. ....	21
1.7.2 La Auditoría Superior de la Federación. ....	24
1.7.3 La Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro.....	26

...

### CAPÍTULO SEGUNDO ANÁLISIS DEL MARCO INSTITUCIONAL DE LA FISCALIZACIÓN Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

2.1 La Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro (ESFE)...	28
2.1.1 Competencias de la ESFE.....	29
2.1.2 Funciones de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro. ....	29
2.1.2.1 Auditoría Legal.....	30
2.1.2.2 Auditoría Financiera.....	30
2.1.2.3 Auditoría Presupuestaria.....	30
2.1.2.4 Auditoría de desempeño.....	31
2.1.2.5 Auditoría de Obra Pública.....	31
2.1.2.6 Auditoría de tecnologías de la información.....	31
2.1.2.7 Auditoría Forense.....	32
2.1.2.8 Auditoría Integral.....	32
2.1.3 Estructura Orgánica.....	32
2.1.4 Objeto Institucional.....	35
2.1.5 Atribuciones.....	36

2.1.6 Observaciones e informes.....	38
2.1.7 Recomendaciones.....	39
2.1.8 Fincamiento de responsabilidades.....	39
2.1.9 Multas.....	41
2.2 Análisis de las problemáticas subyacentes en el planteamiento del combate institucional a la corrupción.....	41

**CAPÍTULO TERCERO**  
**PROPUESTA: UNA FISCALÍA SUPERIOR ANTICORRUPCIÓN**

3.1 Contenido.....	45
Conclusiones.....	52
Bibliografía.....	53

## Introducción

La corrupción a lo largo del tiempo ha ido transformando sus formas, abarcando un amplio espectro que pasa del tráfico de influencias, sobornos, malversación de bienes públicos, legislación elaborada en beneficio propio, nepotismo, etcétera. Según datos del Banco mundial, cuesta anualmente un billón (un millón de millones) de dólares en el mundo, por lo que se caracteriza como una especie de cáncer que disminuye la riqueza de las naciones y amplía la brecha entre ricos y pobres<sup>1</sup>. De acuerdo con estimaciones del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), “la corrupción cuesta alrededor de 1.5 billones de pesos al año. En promedio, según la misma fuente, las empresas destinan el diez por ciento de sus ingresos a sobornos y “comisiones” para poder operar.”<sup>2</sup>

Las consecuencias no afectan únicamente a los trabajadores del Estado sino que afectan directamente la capacidad presupuestal del Estado para atender políticas sociales. El obstáculo de este fenómeno en el desarrollo local y el bienestar general, ha llevado a tomar importantes medidas de carácter internacional en las últimas décadas como son las de “impulsar el escrutinio general, acciones ciudadanas de vigilancia de la autoridad en los sectores más vulnerables y el fomento de la denuncia, pues la impunidad es el más importante factor que la propicia.”<sup>3</sup>

Fomentar la cultura de exigencia de la fiscalización es invertir en rendimientos sociales que ayudarán una gestión más eficiente de los recursos públicos, favorece la rectitud, fortalece el marco institucional y jurídico del estado e incentiva la disposición democrática de los ciudadanos; pero sobre todo impulsa el combate de la corrupción que es desencadenada por la discrecionalidad en el ejercicio público.

---

<sup>1</sup> ZABALA, Juan Roberto. “Breves apuntes sobre la historia de la corrupción”. Revista Ciencia conocimiento Tecnología, Director: Luis Eugenio Todd, Número 123, Monterrey N. L. México. Enero 2012, Pág. 8

<sup>2</sup> <http://www.eluniversal.com.mx/primera/39265.html>

<sup>3</sup> Idem.

# **CAPÍTULO PRIMERO**

## **MARCO DE REFERENCIA**

### **1.8 Planteamiento del problema y pertinencia de la investigación**

En México, hablar de procesos de institucionalización es hablar de avances y regresiones, como subidas y repentinos descensos de una montaña rusa. Tan sólo 6 años después de que la alternancia de régimen del año 2000, con las consiguientes implicaciones para hablar de una transición a la democracia, el país atravesó por uno de los procesos electorales más cuestionados de su historia contemporánea.

El fortalecimiento de las estructuras de gobierno y de la administración pública ya existentes, así como la creación de nuevas dependencias que requiere realidad mexicana, son algunos de los grandes retos que México enfrenta después de un periodo de supuestas Reformas Estructurales. Existen avances que no pueden ser ignorados; sin embargo la implementación de cualquier reforma enfrenta resistencias naturales por parte de quienes detentan espacios de poder y anteponen intereses sus intereses cupulares de élite política al beneficio social general.

Hay en México muchos ejemplos de buenas voluntades e intentos para avanzar en la normatividad respecto al tema de transparencia y acceso a la información. Uno de ellos se plasmó en la reforma constitucional publicada el 6 de diciembre de 1977 en el Diario Oficial de la Federación, en la que fue incorporado en la Carta Magna el derecho a la información. Esta modificación constitucional enmarcada en la denominada “reforma política” añadió al sistema jurídico mexicano el derecho a la información bajo la categoría de garantía electoral dentro de la parte final del artículo

6º en los siguientes términos: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.<sup>4</sup>

Así pueden observarse también diversos propósitos por generar condiciones de equidad en el sistema político-electoral del país. Sin embargo, hasta ese momento el acceso a la información se concebía como una garantía social que consistía en que el Estado permita la manifestación regular de la diversidad de opiniones de los partidos políticos pero no tenía la finalidad de fundar una garantía individual para que cualquier ciudadano pudiera solicitar y obtener determinada información de cualquier ente público.

Posteriormente (a partir del 2002) se emitieron leyes a nivel federal y estatal que, basadas en el artículo 6º constitucional, regularon el derecho de los individuos para acceder a la información que se encontrara en poder del Estado, logrando con ello uno de los cambios institucionales más importantes del entorno democrático reciente de la nación. Esto produjo sin embargo también como resultado una serie de legislaciones locales heterogéneas y desiguales, protegiéndose de manera distinta las solicitudes de acceso a la información en cada entidad federativa.

En lo que a Querétaro respecta, se han realizado trabajos constantes en la materia a partir de la creación de la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental, publicada en el periódico oficial “La sombra de Arteaga” el día 27 de septiembre de 2002 y reformada dos legislaturas después, el 30 de diciembre de 2008. Antes de ella no existía ninguna ley reglamentaria que regulara y garantizara el ejercicio del derecho a la información en el ámbito local y estableciera que las instancias públicas del Estado de Querétaro tienen la obligación de evitar la secrecía, la discrecionalidad y el hermetismo de sus actos, buscando con ello dejar atrás excesos y arbitrariedades en el ejercicio del poder público.

Sin embargo, a la fecha la búsqueda de controles efectivos para evitar las actuaciones indebidas en el ejercicio del poder público municipal ha sido

---

<sup>4</sup> Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, “ Exposición de motivos del Proyecto de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública” México D. F. 2014, Pág. 7.

insuficiente. Es por eso que, reconociendo dicha área de oportunidad, en el presente trabajo se argumenta en torno a la necesidad de contar con un organismo autónomo de fiscalización con facultades vinculantes para las administraciones públicas municipales en el estado de Querétaro, que recurra a labores de escrutinio con respecto a la administración y ejecución del recurso público en el orden municipal. Esta área de oportunidad justifica plenamente la pertinencia del presente trabajo, sumada a la necesidad imperiosa de combatir la corrupción a nivel local y nacional. Si los gobernantes no responden de sus acciones a la sociedad y el uso de los recursos públicos no es transparente, económico, eficaz y eficiente; si se arraiga una visión patrimonialista y abusiva de los cargos públicos, se reducen de manera sustancial las posibilidades de un ejercicio democrático de los asuntos públicos.

### **1.9 Objetivos de la investigación**

Partiendo del supuesto de investigación de que la inexistencia de una fiscalía especializada con facultades vinculantes, respecto de las responsabilidades administrativas, políticas y penales cometidas por servidores públicos en el orden municipal del Estado de Querétaro, es un factor que facilita que se cometan impunemente actos de corrupción, y **a partir de la hipótesis de que la transformación de la Entidad Superior de la Federación en una Fiscalía Superior de la Federación inhibiría en gran medida los actos de corrupción en las administraciones públicas municipales**, se plantean los siguientes objetivos:

**Objetivo general:** Argumentar en torno la viabilidad de la transformación de la Entidad Superior de la Federación en Querétaro a una Fiscalía Superior de la Federación, con carácter de Organismo Autónomo de Fiscalización municipal, dotado de facultades vinculantes para sus resoluciones a nivel municipal como estrategia para fin de abatir la corrupción municipal en el estado de Querétaro.

**Objetivos Particulares:** 1) Exponer la corrupción municipal como problemática actual en el estado de Querétaro. 2) Determinar la situación legal actual bajo la cual

opera la Entidad Superior de la Federación y los diversos sistemas creados para atacar la opacidad y la corrupción. 3) Analizar el procedimiento de transformación, objetivos, alcances, estructura e implementación de la Fiscalía Superior de la Federación como organismo autónomo de fiscalización. 4) Identificar la viabilidad para la transformación del organismo atendiendo al entorno político local.

### **1.10 La corrupción: recorrido conceptual.**

En el presente capítulo se presentarán diversos contenidos de significado en torno al concepto de corrupción, para posteriormente estar en condiciones proponer un concepto propio, a partir del cual en esta investigación se partirá para caracterizar los actos de corrupción.

Juan Roberto Zavala considera que gramaticalmente, la corrupción es “todo acto tendiente a causar un daño, una alteración o vicio sobre una cosa determinada, en general se le considera como el aprovechamiento indebido de la administración de un patrimonio común y, en particular, de la gubernamental, como la desviación de los fines de la función pública.”<sup>5</sup> El mismo autor señala que Banco Mundial define el concepto como el abuso del poder público.

Relacionada con la autoridad, la corrupción es la práctica que consiste en hacer abuso de poder, de funciones o de medios para sacar un provecho económico o de otra índole. Concretamente la corrupción política refiere al mal uso del poder público para obtener una ventaja ilegítima.

Por su parte, Peter Eigen conceptualiza a la corrupción como “un abuso de confianza, una utilización fraudulenta del poder otorgado a ciertos actores para que lo usen en bien de quienes se lo otorgan y que es ejercido para beneficio privado. El poder público reconvertido en palanca de defensa de intereses privados es un poder utilizado de forma corrupta. Cuando un gobierno completo, uno de sus

---

<sup>5</sup> ZABALA, Juan Roberto, *Op. Cit.*, pág. 5

miembros o uno de sus funcionario usa el poder para beneficiarse directa o indirectamente en lugar de buscar el interés general, está actuando de forma fraudulenta.”<sup>6</sup>

Según Della Porta y Vanucci, citados por Eigen<sup>7</sup>, la corrupción está relacionada con “el uso abusivo de los recursos públicos para beneficios privados, a través de transacciones clandestinas que implican la violación de algún modelo de comportamiento.” Eigen llega a la conclusión que lo que un corruptor generalmente busca es influencia sobre decisiones o información confidencial, y dado que los beneficios que el corrupto busca son más amplios, éstos pueden consistir en dinero, regalos no monetarios, reconocimiento en medios de comunicación, beneficios electorales, beneficios a un partido político.

Stephen D. Morris, realizó un estudio de la corrupción en México, y sostiene que a la corrupción se la ha definido como “el uso ilegítimo del poder público para el beneficio privado; todo uso ilegal o no ético de la actividad gubernamental como consecuencia de consideraciones de beneficio personal o político; o simplemente como el uso arbitrario del poder.”<sup>8</sup>

En el presente trabajo, se entenderá la corrupción a partir de un concepto un más general, como la acción u omisión a través de la cual se obtiene un beneficio personal o a terceros, sin respetar el procedimiento marcado para tal fin. Se plantea dicha acepción para no encasillar el término en el sector público ya que puede haber actos corruptos cometidos por todos los particulares en su actuar cotidiano.

Los tipos de corrupción son amplios. De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen, incluyen “soborno, fraude, apropiación indebida u otras formas de desviación de recursos por un funcionario público, pero no es limitado a ello. La corrupción también puede ocurrir en los casos de nepotismo, extorsión, tráfico de influencias, uso indebido de información privilegiada

---

<sup>6</sup> EIGEN, Peter. *Las Redes de la Corrupción*. Traducción de Mireia Bartels, Natalia Franch y David Sánchez. Buenos Aires, Argentina. Editorial Planeta, 2004. Pág. 135

<sup>7</sup> Idem.

<sup>8</sup> MORRIS, D. Stephen. *Corrupción y Política en el México Contemporáneo*. Siglo XXI Editores. México D. F. 1992. Pág. 18

para fines personales y la compra y venta de las decisiones judiciales, entre varias otras prácticas”<sup>9</sup>.

Para los propósitos de la presente investigación resulta fuera de lugar realizar un recorrido histórico de los actos de corrupción. Lo que resulta pertinente hacer es, en cambio, un recorrido conceptual sobre los diferentes enfoques con los cuales se ha analizado esta problemática.

Desde el punto de vista de la ética platónica, la corrupción se plantea como una desviación de la utopía que da a la persona bondad y una moral implícita desde su génesis y su ingreso al cosmos de la vida existencial. De manera parecida, Rousseau plantea una idea del estado de naturaleza del hombre como un estado ideal, donde el hombre es bueno al nacer, pero es el contacto con la vida en sociedad el que produce en él actitudes de maldad. Esta idea de la corrupción como desviación de un sustrato ético subyacente en los seres humanos se encuentra implícito en afirmaciones como las de Juan Roberto Zabala en sus breves apuntes sobre la historia de la corrupción, cuando habla de cómo ésta lesiona principios y valores naturales que no deben ser vulnerados, “pues constituyen elementos esenciales de las relaciones humanas, lo que nos lleva a la llamada responsabilidad social, y nos compromete a todos en una ética que le da sentido a lo público, para llegar al bien común, independientemente de leyes y reglamentos que sancionan a quienes voluntariamente no cumplen con ellos.”<sup>10</sup>

Del lado opuesto se encuentra la postura de Nicolás Maquiavelo, quien en su obra “El Príncipe” describe a un hombre político, egoísta por naturaleza, ambicioso, vengativo e inconstante, ofreciendo como solución un orden estatal que garantiza una adecuada organización de la convivencia humana. En línea con esta postura, diversos pensadores modernos abogaron por un principio de autoridad.

---

<sup>9</sup> United Nations Office on Drugs and Crime, “UNODC y Corrupción” Disponible en: <http://www.unodc.org/lpo-brazil/es/corruptcao/>

<sup>10</sup>ZABALA, Juan Roberto, Op. Cit., Pág. 4

Así, puede decirse que existen dos posturas antagónicas, entre las cuales una defiende el principio de la bondad intrínseca del hombre que es corrompido por la cultura y la otra da cuenta de una realidad histórica en donde siempre han existido actos de corrupción, criminalidad, violencia y materialización de la maldad que es atribuible a una perversidad natural del individuo.

En este trabajo no se considerará a la corrupción como un mal intrínseco del ser humano, puesto que existen países en los que la corrupción es limitada. Se asume aquí que la corrupción está determinada por la organización política y social de la población, ya que invariablemente del origen de la maldad, los límites establecidos a los individuos tienen consecuencias sobre los actos de éstos. Límites que son establecidos por normas, reglas y procedimientos que solo puede ofrecer la institucionalidad.

### **1.11 El estado de la corrupción en México.**

De acuerdo con el Índice Global de Percepción de la Corrupción, elaborado por Transparencia Internacional 2017, que utiliza 13 fuentes de datos obtenidas a partir de la evaluación de expertos sobre una variedad de actos corruptos en el sector público, México se encuentra en el lugar 135 de 180 países, siendo el número 1 el menos corrupto del mundo y el número 180 el más corrupto. De acuerdo con este índice compuesto, México se encuentra en peor situación que países como Sierra Leona, Liberia, Pakistán, Filipinas, Turquía y Namibia en términos de qué tanto sus habitantes perciben la corrupción como endémica.<sup>11</sup> México no ha tenido avances significativos en las mediciones internacionales en los últimos años en la materia, de hecho ha sido al contrario, pues en 2011 se encontraba en el lugar 100 de 175 países; en 2014 México se ubicó en el lugar 103 (obteniendo una puntuación de

---

<sup>11</sup> Transparencia Internacional. Índice de Percepción de la Corrupción 2017 de Transparency International, 2017, recuperado de: [https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla\\_sintetica\\_ipc-2017.pdf](https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla_sintetica_ipc-2017.pdf)

35/100); y para en 2017 cayó 32 lugares más. Pese a mejorar un punto entre 2013 y 2014, pasando de una calificación de 34 a 35, el hecho de que otros países también mejoraran en el mismo periodo y de que el índice mide ahora a dos países menos (175), hace que los cambios registrados en México no sean considerados como significativos. En América Latina, México se encuentra por debajo de sus principales socios y competidores económicos. Se encuentra por debajo de Chile y Brasil, y se ubica en la última posición (34/34) entre los países que integran la OCDE.

No solo la incidencia del problema se mantiene sino que se eleva la percepción de que las políticas para combatirlo son ineficaces o de que falta voluntad política para ello. “Según Latinobarómetro, más de dos terceras partes de los mexicanos (67.4 por ciento) consideraban en 2011 que el progreso en reducir la corrupción era poco o nulo; el 55 por ciento pensaba que era indispensable reducir la corrupción para que la democracia funcionara mejor.”<sup>12</sup>

Para ejemplificar más el estado de cosas respecto al combate a la corrupción en México, es ilustrativo considerar lo siguiente: las organizaciones no gubernamentales Transparencia Mexicana (TM), el Instituto Mexicano para la Competitividad y la Confederación Patronal de la República Mexicana elaboraron un “Semáforo Anticorrupción”<sup>13</sup>, como un parámetro de evaluación de la implementación de las reformas constitucionales y los sistemas locales anticorrupción. De acuerdo con sus datos, en 21 estados del país, a pesar de que en varios estados la implementación de la Ley del Sistema Local Anticorrupción tiene una implementación relativamente satisfactoria, en muchos casos las leyes fueron aprobadas por personas sin el conocimiento necesario para hacerlo, tienen elementos que permiten a los ex gobernadores salir impunes en caso de haber cometido actos de corrupción. Además de esto, en varios estados no se ha llevado

---

<sup>12</sup> Los resultados se pueden consultar en <http://www.latinobarometro.org/>

<sup>13</sup>Transparencia Mexicana, Instituto Mexicano para la Competitividad y Confederación Patronal de la República Mexicana, Semáforo Anticorrupción. Monitoreo de los Sistemas Locales Anticorrupción, 2017, Recuperado de: <http://semaforoanticorruccion.mx/#/>

a cabo la implementación de manera satisfactoria, mientras que a la fecha dos de ellas carecen aún de la ley en cuestión

Transparencia Mexicana considera que sólo un cambio de tajo en la estrategia anticorrupción, permitirá que México abandone la posición de estancamiento en la que se ha mantenido por casi una década. Para esta organización de la sociedad civil, cinco acciones resultan de carácter urgente:

1. Asegurar la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción que articule tanto al naciente Sistema Nacional de Transparencia, así como al de Fiscalización y Control. El esfuerzo anticorrupción debe ser nacional y no sólo federal.

2. Además de una fiscalía anticorrupción, México necesita órganos internos y externos de control y fiscalización con independencia y un auténtico Tribunal Federal de Responsabilidades para los tres órdenes de gobierno.

3. Establecer legislación general para definir, regular y sancionar el conflicto de interés en los tres poderes y para los gobiernos estatales y municipales.

4. Incorporar al blindaje electoral el que todo aspirante a un puesto de elección popular haga pública tres declaraciones: una versión pública de su declaración patrimonial, su declaración de impuestos de los últimos 5 años y una declaración pública de potencial conflicto de intereses.

5. Que las acciones de Gobierno y Parlamento Abierto se conviertan en auténticas prácticas transversales y generales, más allá del Plan de Acción 2015 al que México se comprometió en el marco de Alianza para el Gobierno Abierto.

México debe aprobar una política nacional de datos abiertos.<sup>14</sup>

### **1.12 Querétaro: espacios para la corrupción local.**

La corrupción a nivel local y regional es la que más directamente afecta a los ciudadanos en su vida cotidiana. En estos gobiernos, el dictamen para los cambios

---

<sup>14</sup> Información retomada de la página oficial de Transparencia Mexicana, disponible en: <http://www.tm.org.mx/ipc2014/>

de uso de suelo o la calificación de los terrenos urbanos se convierte en el origen de los mayores casos de corrupción. A este respecto, en el estado de Querétaro, debido al gran desarrollo de la industria, las oportunidades de cometer actos de corrupción se multiplican y se vuelven más atractivas que en sitios en donde no hay este tipo de crecimiento tanto habitacional como industrial. La instalación de naves industriales se ha convertido en un auténtico motor de la economía, pero la especulación con los terrenos ha hecho que el exceso de la demanda haya ido acompañado de una subida significativa de los precios. La inversión se ha refigurado en la oferta industrial y de vivienda, y esto ha generado incentivos perversos para obtener terrenos públicos donde construir y conseguir cambios de uso de suelo de terrenos rústicos a urbanos o industriales con la enorme plusvalía que esto genera.

Los ayuntamientos han encontrado en los terrenos su principal fuente de financiación extra. No obstante, los recursos obtenidos con los cambios de uso de suelo son reinvertidos en la creación de infraestructura para brindar los servicios públicos a los nuevos usuarios, sin embargo, el ingreso formal de esos recursos no es el que se compromete como gasto público, ya que el desembolso total que significa un trámite como estos, no es el que formalmente se refleja en los ingresos del municipio. El dinero proviene no solo de los acuerdos de cabildo para la aprobación del uso de suelo, sino también de la forma en que se regula el uso; de esta manera, los ayuntamientos juegan con porcentajes de construcción y tipos de construcción habilitada, cesiones obligatorias de terrenos, entre otras *peticiones* no reguladas. Además se hacen valer de convenios específicos que modifican planes generales, en un sistema tremendamente discrecional, evidenciando que estos favores son generalmente recompensados. Los entes locales y regionales gestionan una parte importante del gasto público y son, junto con otras instancias, directamente responsables de las obras públicas, la concesión de permisos de construcción o la inspección de empresas. Todas estas actividades están particularmente expuestas a la corrupción.

Los entes locales y regionales tienen dos grandes retos para intensificar la lucha contra la corrupción, puesto que son problemáticas que afectan el funcionamiento organizacional de la administración pública municipal. El primer reto es evitar la desviación de una gran cantidad de dinero de ciudadanos y empresas que no ingresa a las arcas municipales y la segunda es reducir el nivel de desconfianza que existe entre, los ciudadanos y las administraciones públicas y políticos.

Otra de las realidades a nivel local es la generación de cacicazgos que se convierten en grupos de interés con una gran capacidad para delinear las políticas públicas por implementarse, de igual manera son resistencias naturales para echar a andar los instrumentos idóneos para combatir la corrupción.

### **1.13 El combate institucional a la corrupción**

Hablar de institucionalidad implica pensar en términos de desarrollo político y administrativo, mismo que en México continúa siendo asignatura pendiente. El fortalecimiento de los procesos y de las organizaciones debe entenderse como el elemento principal para el combate a la corrupción.

La tarea de las organizaciones creadas para exigir la rendición de cuentas, engloba un conjunto de mecanismos jurídicos, dispositivos normativos y reglamentos funcionales que deben hacer posible que la rendición de cuentas entregue resultados tangibles que permitan fortalecer el sistema democrático en general y el funcionamiento del Estado en cuestión en particular.

El término “rendición de cuentas” deriva del término inglés *accountability*, “mismo que se entiende, en su contexto originario, como la obligación de reportar, explicar o justificar la actuación de un funcionario en la administración del Estado,

de cara a la ciudadanía y por medio de los procedimientos y trámites que el estado de derecho permite en los sistemas democráticos.”<sup>15</sup>

La condicionante principal para que pueda implementarse realmente una rendición de cuentas es la existencia de un sistema democrático, ya que en él la relación que existe entre gobernados y gobernantes está basada en la confianza que depositada en los representantes. Esta confianza es refrendada con los resultados de cuentas públicas transparentes que entregan los funcionarios al ejercer el cargo para el que son asignados.

Identificar el régimen político es muy importante, ya que de eso depende la importancia de la rendición de cuentas. Por ejemplo, dado que un régimen autoritario o totalitario no se basa en la legitimación proveniente de la voluntad ciudadana y por lo tanto no tiene el mismo interés que uno democrático por mantener los niveles de aceptación de un electorado, la transparencia y rendición de cuentas son manifiestamente ignoradas. En cambio, un régimen democrático tiene en la rendición de cuentas uno de sus principios.

¿Qué pasa entonces con los regímenes cuyos estándares democráticos son endebles, o tienen bajos grados de calidad democrática? En México el régimen ha mostrado debilidad respecto de diversos elementos fundamentales para la democracia, esto derivado de la falta de institucionalidad pública. La transparencia y la rendición de cuentas, pese a los avances en la materia, continúan dependiendo en buena medida de la buena voluntad de los funcionarios públicos que están en puestos de alta dirección, y la opacidad y prácticas arbitrarias persisten pese a que los informes oficiales hacen referencia a los avances en el tema de rendición de cuentas.

---

<sup>15</sup> GÓMEZ Farías, Emmanuel. Tesis Doctoral “La fiscalización pública del presupuesto y la construcción de la rendición de cuentas. Estudio comparativo de dos sistemas complejos: Alemania-Estados Unidos de América (2000-2010)” Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas Y Sociología, Madrid, 2017. Pág. 123

## **1.14 El sistema de fiscalización en México.**

### **1.14.1 Antecedentes.**

La historia legislativa de fiscalización en el país hasta finales del siglo XIX puede ser analizada desde tres épocas históricas, de acuerdo con Ruth Noemí Tiscareño Agoitia<sup>16</sup>: la prehispánica, donde se considera que había acciones de rendición de cuentas relacionadas con el control del tributo los pueblos sometidos a la Triple Alianza hacían al Huey Tlatoani de Tenochtitlán; la etapa colonial, con la creación de los Tribunales de Cuentas donde se tiene registro de actividades económico-financieras; y época del México independiente, en la cual se estableció en 1857 la Contaduría Mayor de Hacienda, de la cual, casi cuarenta años después, en 1896, se promulgó su primera Ley Orgánica.

En 1917, con la promulgación de la nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecía que el Congreso se avocaría al examen no solamente sobre si las cantidades gastadas estaban o no de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto, sino que éste se extendería a la exactitud y justificación de los gastos hechos y de él se derivarían las responsabilidades a que hubiere lugar.

Con el devenir histórico fue alimentándose el marco legal relativo a la rendición de cuentas. El 30 de julio de 1999 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación diversas reformas a la Constitución Política para fortalecer las facultades de la Cámara de Diputados en materia de fiscalización de la Cuenta Pública. Dentro de este grupo de reformas se estableció en el Artículo 73, Fracción XXIV, la facultad del Congreso para expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, el control y la evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos

---

<sup>16</sup> TISCAREÑO Agoitia, Noemí. *El fortalecimiento de la fiscalización en México desde el Poder Legislativo*, En El Cotidiano, No. 198. 2016 pp. 53-64,.

federales, por lo que el 29 de diciembre del año 2000, dando cumplimiento a lo establecido en dicha reforma, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley de Fiscalización Superior de la Federación, con el objetivo de regular la revisión de la Cuenta Pública y su fiscalización superior, así como otras materias, entre ellas, la determinación de las indemnizaciones y el fincamiento de responsabilidades por daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal y a otros organismos, empresas y fideicomisos públicos, los medios de defensa correspondientes y las bases y términos de organización y funcionamiento de la entidad encargada de la fiscalización superior

El 17 de febrero de 2010, mientras se presentaba el informe de resultados de fiscalización de la Cuenta Pública de 2008 ante la cámara de diputados, el Auditor Superior de la Federación, mencionó la necesidad de la creación del Sistema Nacional de Fiscalización que busca establecer un ambiente de coordinación efectiva entre todos los órganos gubernamentales de fiscalización en el país. Para alcanzar este objetivo, se instituyeron las reformas constitucionales de los artículos 73, 74, 78 y 79 de julio de 1999 y la promulgación de Ley de Fiscalización Superior de la Federación en diciembre de 2000. Con estas nuevas bases legales se creó la Auditoría Superior de la Federación.

Entre las características y facultades conferidas a la Auditoría Superior de la Federación, sobresalieron las siguientes: a) Autonomía técnica y de gestión sobre organización interna, funcionamiento, resoluciones y manejo de sus recursos presupuestales; b) Efectuar revisiones a los tres Poderes de la Unión, a los órganos federales constitucionalmente autónomos y, en general, a todas las instituciones públicas que ejercen recursos federales, incluyendo a estados, municipios, e inclusive particulares; c) Fincar directamente responsabilidades resarcitorias y aplicar multas y sanciones, d) Carácter público de sus informes, una vez entregados a la Cámara de Diputados; e) Solicitar, en situaciones excepcionales, información a los Poderes y entes auditados, para rendir informes correspondientes, y f) Establecer normas y procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y archivo

de libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y gasto públicos”<sup>17</sup>.

Durante la década del 2000, la Auditoría se encontró en su proceso de institucionalización, en el que se mejoraron sus procedimientos, aumentó el número de auditorías y mejoró su reputación y reconocimiento como un organismo profesional, pero persistió el problema central de la fiscalización en México. Las indagatorias de la Auditoría, raramente han conducido a sanciones administrativas o penales, ya que la Secretaría de la Función Pública o la Procuraduría General de la República —las responsables de sancionar, respectivamente— han funcionado con lentitud e impuesto escasas sanciones, lo que ha propiciado que continúen las altas tasas de impunidad.

Otro de los grandes avances en la lucha por la transparencia y la rendición de cuentas tuvo lugar con la modificación constitucional en materia de corrupción de 2015 en la que se reforma al artículo 79, pues hasta ese momento la Auditoría se regía bajo los principios de posterioridad y anualidad, hecho que implicaba la imposibilidad de realizar revisiones durante el ejercicio fiscal en curso y de esta manera estar en condiciones de investigar y sancionar oportunamente las irregularidades identificadas. Con esta reforma, la fiscalización se debe ejercer a través de los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Fiscalizar la Cuenta Pública es la atribución directa de la Auditoría Superior de la Federación, teniendo ésta un carácter externo, independiente y autónomo de cualquier otra forma de control o fiscalización que realicen los órganos de control interno. Sin embargo, es importante aclarar que para el proceso de fiscalización en México se tienen tres instancias que tienen objetivos distintos: La primera es la auditoría que como ya hemos referenciado, está encargada de brindar apoyo a la Cámara de Diputados en la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal

---

<sup>17</sup> MERINO, Mauricio, y Michiko ARAMBURO. 2009. *Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación*. México: CIDE y Auditoría Superior de la Federación, 16. Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/47\\_estudios\\_especializados/080310att90807.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/47_estudios_especializados/080310att90807.pdf) (28 de septiembre de 2012).

y su Fiscalización Superior; pero también existe la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, ésta es responsable de coordinar las relaciones entre aquélla y la ASF, así como evaluar el desempeño de esta última, para lo cual se apoyará de la Unidad de Evaluación y Control. Y por último encontramos también la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, quien tiene la obligación de elaborar el dictamen de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. A continuación se continuará hablando de la ASF y posteriormente se expondrá lo relativo a la Entidad Superior de Fiscalización en el Estado de Querétaro.

#### **1.14.2 La Auditoría Superior de la Federación.**

El Artículo 74 constitucional está reglamentado por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, donde en el Art. 2 se establece que se entenderá por fiscalización o fiscalización superior a la facultad de la Auditoría Superior de la Federación (en adelante ASF) para revisar y evaluar el contenido de la Cuenta Pública. Es en este entendido que el Artículo 1 de la ley señala que la fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables. De igual manera en el marco legal se dota a la ASF de facultades para evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales.

Son distintos los tipos de auditorías realizadas por este organismo autónomo:

a) Auditorías de cumplimiento financiero, en las cuales se revisan que la

recaudación, captación, administración, ejercicio y aplicación de recursos aprobados por el Congreso se lleven a cabo de acuerdo a la normativa correspondiente; b) Auditorías de inversiones física, en donde se revisan la adquisición de bienes y las obras públicas para evaluar si se cumplen los estándares de calidad previstos, la razonabilidad de los montos invertidos y si fueron entregadas en tiempo y forma, entre muchos otros aspectos; c) Auditorías forenses, que consisten en la revisión, con rigor metodológico y el análisis pormenorizado, objetivo y crítico de los procesos, hechos y evidencias derivados de la fiscalización, para la investigación y documentación de un presunto ilícito; d) auditorías de desempeño Se orientan a evaluar el grado de cumplimiento de metas y objetivos de los programas gubernamentales; si estos fueron realizados con eficacia, eficiencia y economía, así como su impacto, -social y económico- y beneficios para la ciudadanía; e) Auditorías a las tecnologías de la información y comunicación, en las que se revisan las adquisiciones de sistemas e infraestructura, análisis de la calidad y seguridad de la información de las entidades, así como la evaluación de programas de telecomunicaciones; y por último, f) Auditorías al gasto federalizado, que consisten en fiscalizar el uso de los recursos y el cumplimiento de metas y objetivos de los fondos federales y programas destinados, en estados y municipios, a renglones como educación, salud, creación de infraestructura básica, abatimiento de la pobreza y seguridad pública.

De cada uno de estos tipos de auditorías y una vez concluidas las que fueron programadas, se integran en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (IRCP), que constituye el producto final del trabajo de la Auditoría Superior de la Federación. Este Informe es entregado a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero de cada año, a través de la Comisión de Vigilancia del mismo organismo. La ASF está obligada legalmente a mantener reserva y secrecía sobre los resultados y contenido del Informe de Resultado de la Cuenta Pública, hasta que se entrega a la Cámara de Diputados. A partir de ese

momento, es de carácter público y se pone a la disposición de la ciudadanía a través del sitio web de la Auditoría.<sup>18</sup>

### **1.14.3 La Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro.**

Esta institución tiene sus antecedentes en la Contaduría Mayor de Hacienda, que fue creada mediante la cámara de Diputados el 11 de diciembre de 1986, publicándose en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que estuvo en vigor durante 20 años, cumpliendo con el objetivo de revisar la aplicación de recursos con los que se realizan las actividades de gobierno.

A partir del 2006 la Contaduría se convierte en la Entidad Superior de Fiscalización del Estado (en adelante ESFE), con fundamento en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 31 de la Constitución del Estado de Querétaro. Ya para el año 2008 se le otorga autonomía constitucional, siendo un organismo técnico y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, investido de la función de Fiscalización Superior, que se rige conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, transparencia, imparcialidad, confiabilidad y publicidad de la información.

Dentro de las actuales atribuciones de la Entidad, esta fiscalizar en forma posterior la gestión financiera de las Entidades fiscalizadas e investiga los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en la gestión financiera de las Entidades; además se encarga de determinar los daños o perjuicios que afecten a la hacienda pública de las Entidades.

---

<sup>18</sup> Información disponible en la página oficial de la Auditoría Superior de la Federación disponible en: [http://www.asf.gob.mx/Publication/35\\_Acciones\\_derivadas\\_del\\_proceso\\_de\\_fiscalizacion](http://www.asf.gob.mx/Publication/35_Acciones_derivadas_del_proceso_de_fiscalizacion)

Una de las armas más importantes con las que cuenta la Entidad Superior es la de fincar directamente a los responsables las indemnizaciones resarcitorias en términos de ley y por instrucción del Pleno de la Legislatura, iniciar las acciones penales que correspondan, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades.

Para el cumplimiento de sus funciones, la ESFE realiza cualquiera de los siguientes tipos de auditoría en forma independiente, sucesiva o simultánea, sin perjuicio de otro tipo de auditorías que sean necesarias para el debido cumplimiento de sus funciones: a) Legales; b) Financieras; c) Presupuestarias; d) De desempeño; e) De obra pública; f) De tecnologías de la información; g) Forenses; y h) Integrales.

## **CAPÍTULO SEGUNDO.**

### **ANÁLISIS DEL MARCO INSTITUCIONAL DE LA FISCALIZACIÓN Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN.**

#### **2.1 La Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro (ESFE).**

El proceso de fiscalización de la cuenta pública del estado de Querétaro depende del Poder Legislativo, que para tal efecto institucionaliza la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro, “el organismo autónomo constitucional, técnico y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones; investido de la función de Fiscalización Superior, que se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, transparencia, imparcialidad, confiabilidad y publicidad de la información”<sup>19</sup>.

El producto de fiscalización superior que realiza la Entidad Superior se realiza al concluir cada ejercicio fiscal y tiene carácter externo a la entidad sujeta a revisión, por lo tanto se rige bajo los principios que garanticen independencia y autonomía de cualquier otro procedimiento interno de control o fiscalización que se realicen al interior del ente público o privado que ejecuta dinero público. En ese sentido, los servidores públicos y las personas físicas o morales, públicas o privadas que gestionen, reciban, recauden, administren, manejen, ejerzan y custodien recursos públicos, están sujetos a atender los requerimientos que les formule la Entidad Superior de Fiscalización en el Estado desde la etapa de planeación, todo el proceso de revisión y el seguimiento a los informes que emita, dentro de los plazos

---

<sup>19</sup> Querétaro, México, Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Querétaro, Artículo 1. Disponible en: [https://www.esfe-qro.gob.mx/archivos/compendio\\_2016/Leyes\\_Estatales/LEY%20DE%20FISCALIZACION%20SUPERIOR%20Y%20RENDICION%20DE%20CUENTAS%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20QUERETARO.pdf](https://www.esfe-qro.gob.mx/archivos/compendio_2016/Leyes_Estatales/LEY%20DE%20FISCALIZACION%20SUPERIOR%20Y%20RENDICION%20DE%20CUENTAS%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20QUERETARO.pdf)

establecidos en la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Querétaro.

### **2.1.1 Competencias de la ESFE.**

La Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro es competente para:

- I. Fiscalizar en forma posterior la gestión financiera de las Entidades obligadas.
- II. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en la gestión financiera de las Entidades fiscalizadas.
- III. Determinar los daños o perjuicios que afecten a la hacienda pública de las Entidades fiscalizadas.
- IV. Fincar directamente a los responsables las indemnizaciones resarcitorias en términos de ley.
- V. Por instrucciones del Pleno de la Legislatura, iniciar las acciones penales que correspondan, así como promover ante las autoridades competentes fincar las responsabilidades acreditadas.

### **2.1.2 Funciones de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro**

Para cumplir con sus funciones, la Ley de Fiscalización faculta a la Entidad Superior a realiza los siguientes tipos de auditoría y estas deben ser independientes, sucesivas o simultáneas, y cada una debe realizarse sin perjudicar el rumbo de cualquier otro tipo de auditorías que sean necesarias para el debido cumplimiento de sus funciones: a) Legales; b) Financieras; c) Presupuestarias; d) De desempeño; e) De obra pública; f) De tecnologías de la información; g) Forenses; e h) Integrales. A continuación se explica en qué consiste cada una.

### **2.1.2.1 Auditoría Legal**

Refiere a la revisión de documentación relacionada con el marco jurídico bajo el cual opera la entidad que se fiscaliza, misma que puede ser general o específica. La razón por la que se realiza es para detectar fallas e incumplimientos que derivan en observaciones y recomendaciones con carácter preventivo, cuya atención pueda reflejarse en acciones correctivas. También se enfoca en el estado que guarda la situación, congruencia y cumplimiento de los marcos legales y de posibles riesgos que se desprenden por la interpretación y aplicación de las leyes, reglamentos, normas, u otro tipo de disposiciones jurídicas que los regulan tales como convenios, contratos, actas, acuerdos o hasta circulares que inciden en la actuación y objeto de las entidades.

### **2.1.2.2 Auditoría Financiera**

Este tipo de auditoría comprende la verificación de los estados financieros. El análisis se basa en el rastreo de los ingresos y la línea que siguen los recursos públicos ejecutados. El estudio contempla la forma y términos de su origen, proceso de administración y aplicación para los fines en que fueron autorizados, con base en los principios básicos de contabilidad gubernamental, así como de la constatación del cumplimiento de las disposiciones normativas que los rigen.

### **2.1.2.3 Auditoría Presupuestaria**

Es el proceso de exploración o revisión exhaustiva de las actividades de gobierno para verificar la eficiencia, y legalidad con que se emplean los recursos presupuestarios del Estado.

#### **2.1.2.4 Auditoría de desempeño**

Es una revisión sistemática sobre el desempeño de la entidad, contempla una participación interdisciplinaria y considera las actividades especializadas que cada institución realiza. Este tipo de auditorías requieren el nivel organizativo más estricto y a su vez un tacto objetivo, siempre llevan un apartado de propuestas, son independiente y conllevan un análisis comparativo del impacto social de la gestión pública, de los programas y de la congruencia entre lo presupuestado y lo obtenido, con referencia en los indicadores y en relación al cumplimiento de los objetivos de los programas establecidos. El punto de partida siempre son las atribuciones de la entidad y analizar si se ejercieron los recursos de acuerdo con la normativa y el fin para el cual fueron asignados.

#### **2.1.2.5 Auditoría de Obra Pública**

Este trabajo tiene por objeto verificar que las obras públicas realizadas para o por las entidades fiscalizadas fueron presupuestalmente aprobadas, los recursos correctamente aplicados y que éstas fueron efectuadas en los términos de las disposiciones normativas y técnicas existentes relativas a estudios y proyectos, contratos, costos, tiempos, precios, volúmenes, especificaciones y calidad de los materiales, así como de entrega de obras, bienes y servicios.

#### **2.1.2.6 Auditoría de tecnologías de la información**

Evalúa que las entidades cumplan con las disposiciones jurídicas y técnicas de los programas con los que las entidades operan, y se revisa que existan objetivos y metas (y que se cumplan) referentes a la aplicación de sistemas de cómputo y redes de comunicación. En ellas se revisa también que los recursos

destinados para la materia se hayan ajustado a lo presupuestado y al fin establecido, además de comprobar su adecuado aprovechamiento.

#### **2.1.2.7 Auditoría Forense**

Consiste en la revisión especializada en detectar y prevenir delitos financieros que se orienta a participar en la investigación de ilícitos reuniendo evidencias financieras, contables, legales, administrativas y otras derivadas de normatividad interna, de tecnologías de la información. Su labor es ser proporcionada como base para la impartición de justicia en un proceso de investigación jurisdiccional.

#### **2.1.2.8 Auditoría Integral**

Es un proceso único de evaluación global multidisciplinario, independiente, con enfoque sistémico, del grado y forma de cumplimiento de los objetivos previstos en los planes y programas de gobierno, de conformidad con las disposiciones normativas y técnicas en general que le aplican a la entidad fiscalizada.

#### **2.1.3 Estructura Orgánica**

Al frente de la Entidad Superior está el Auditor Superior del Estado, que es designado conforme a lo previsto por los artículos 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 17 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, por el voto de las dos terceras partes de los miembros integrantes de la Legislatura. El periodo por el cual es electo el Auditor dura siete años en el encargo pero podrá ser ratificado por una sola vez. El auditor permanece en funciones hasta el momento en que el Poder Legislativo no designe al auditor entrante.

El proceso para una posible remoción al titular de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado puede generarse en la Legislatura por causas graves, con la misma votación requerida para su nombramiento, así como por las causas y conforme a los procedimientos previstos en la Ley de Fiscalización. De acuerdo con la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Querétaro, las causas consideradas graves de responsabilidad que llevarían a un auditor a su remoción son las siguientes:

- I. Formar parte de partido político alguno, participar en actos políticos partidistas y hacer cualquier tipo de propaganda o promoción partidista.
- II. Desempeñar otro empleo, cargo o comisión en los sectores público, privado o social, salvo los no remunerados. Solo podrán desempeñar actividades en asociaciones científicas, docentes, artísticas, de beneficencia o Colegios de Profesionales.
- III. Hacer del conocimiento de terceros o difundir de cualquier forma la información confidencial o reservada que tenga bajo su custodia la ESFE, para el ejercicio de sus atribuciones, la cual deberá utilizarse sólo para los fines a que se encuentra afecta.<sup>20</sup>;
- IV. Utilizar, en beneficio propio o de terceros, la documentación e información confidencial en los términos que establece la Ley de Fiscalización y las contenidas en el Reglamento Interno de la Entidad Superior.
- V. Ausentarse de sus labores por más de un mes, sin mediar autorización de la Legislatura.
- VI. Abstenerse de presentar en el año que corresponda, sin causa justificada, los Informes resultado de las auditorías realizadas.
- VII. Sustraer, ocultar o utilizar indebidamente la documentación e información que por razón de su cargo tenga a su cuidado, custodia o que exista en la Entidad Superior, con motivo del ejercicio de sus atribuciones.

---

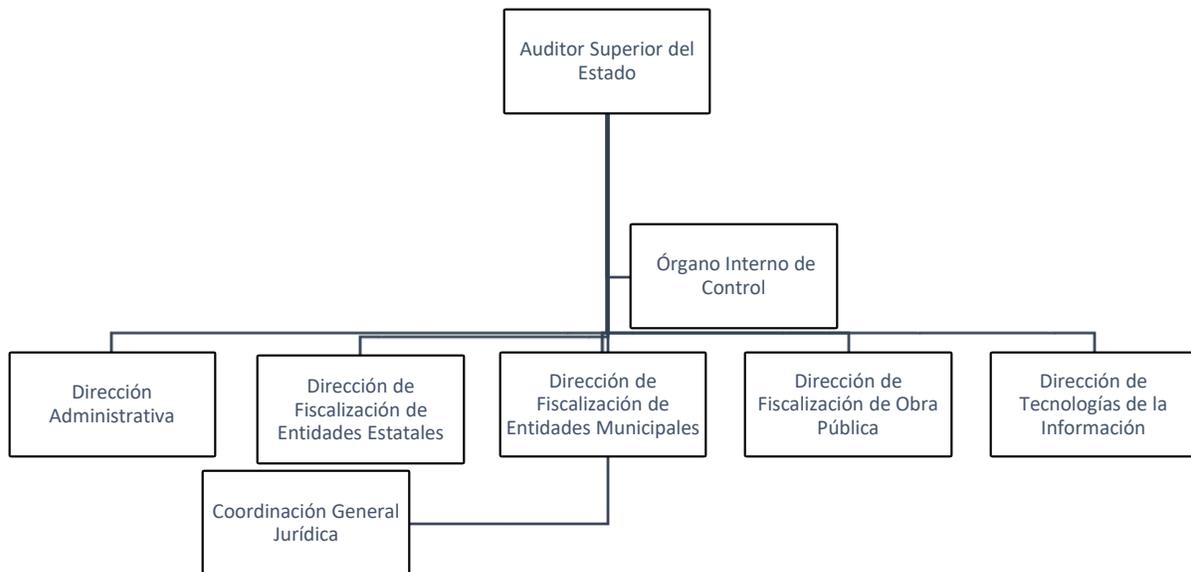
<sup>20</sup> *Ibíd.*, Artículo 20.

VIII. Aceptar la injerencia de los partidos políticos en el ejercicio de sus funciones y derivado de esta circunstancia, conducirse con parcialidad en el proceso de revisión de la Cuenta Pública.

Para la operación y funcionamiento de las atribuciones conferidas a la Entidad Superior, el Auditor Superior del Estado cuenta con una estructura dividida en las unidades administrativas que se señalan a continuación:

- I. Coordinación General Jurídica
- II. Contraloría interna.
- III. Direcciones de:
  - a) Fiscalización de Entidades Estatales.
  - b) Fiscalización de Entidades Municipales.
  - c) Fiscalización de Obra Pública.
  - d) Tecnologías de la Información.

A continuación se presenta un gráfico de la estructura organizacional de la entidad.



#### **2.1.4 Objeto Institucional**

La Fiscalización Superior tiene por objeto evaluar los resultados de la gestión financiera a través de dos vertientes: La primera verificando si se cumplió con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos; recursos materiales y demás normatividad aplicable al ejercicio del gasto público. La segunda gira en torno a identificar si la captación, recaudación, administración, custodia, manejo, ejercicio y aplicación de recursos (incluyendo subsidios, transferencias y donativos) y si los actos, contratos, convenios, mandatos, fondos, fideicomisos, prestación de servicios públicos, operaciones o cualquier acto que las entidades fiscalizadas, celebren o realicen, relacionados con el ejercicio del gasto público, se ajustaron a la legalidad y si no han causado daños, perjuicios o ambos en contra de la Hacienda pública o, en su caso, del patrimonio de los entes públicos.

Después de la evaluación de resultados, la entidad debe comprobar si el ejercicio de la Ley de Ingresos y el Presupuesto se ha ajustado a los criterios señalados. Se analiza si las cantidades correspondientes a los ingresos y a los egresos, se ajustaron o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas; si los programas y su ejecución se ajustaron a los términos y montos aprobados en el presupuesto; si los recursos provenientes de financiamientos se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos.

La evaluación del cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas es otra vertiente que debe verificar la Entidad Superior de los sujetos obligados. Este objetivo se materializa realizando auditorías del desempeño de los programas, verificando la eficiencia, la eficacia y la economía de los mismos y su efecto o la

consecuencia en las condiciones sociales, económicas y, en su caso, regionales del Estado durante el periodo que se evalúe. Debe verificarse también si se cumplieron las metas de los indicadores aprobados en el Presupuesto y si dicho cumplimiento tiene relación con su plan de desarrollo y los programas sectoriales.

Por último, la Entidad Superior debe determinar las probables responsabilidades a que haya lugar y la imposición de multas y sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de cuentas. Para este último paso del proceso de fiscalización, la Entidad Superior emite las observaciones detectadas de la Cuenta Pública y estas pueden consistir en: acciones promovidas en las que se brinde la oportunidad de subsanar cuestiones concretas o se solicite alguna aclaración, pliegos de observaciones, promociones para que actúe el órgano interno de control, promociones del ejercicio para acreditar posibles irregularidades fiscales, así como promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, denuncias de hechos y denuncias penales por instrucción de la Legislatura.

### **2.1. 5 Atribuciones**

Para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, la Entidad Superior de Fiscalización del Estado tiene atribuciones que contemplan desde recibir las Cuentas Públicas para su revisión y Fiscalización; establecer los lineamientos técnicos y criterios para las auditorías y su seguimiento, procedimientos, investigaciones, encuestas, métodos y sistemas necesarios para la revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública; proponer, en los términos y plazos establecidos por la ley, las modificaciones a los principios, normas, procedimientos, métodos y sistemas de registro y contabilidad, a las disposiciones para el archivo, guarda y custodia de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso, gasto y deuda pública, así como todos aquellos elementos que posibiliten la adecuada rendición de cuentas y la práctica idónea de las auditorías.

La evaluación del cumplimiento final de los objetivos y metas fijados en los programas, la realizan conforme a los indicadores estratégicos y de gestión establecidos en los respectivos Presupuestos y tomando en cuenta los planes de desarrollo, los planes sectoriales, los planes regionales, los programas operativos anuales y los programas de las Entidades fiscalizada, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y, en su caso, el uso de recursos públicos conforme a las disposiciones legales. Lo anterior con independencia de las atribuciones similares que tengan otras instancias o hasta los mismos órganos internos de control.

También corresponde a la ESFE verificar documentalmente que las entidades fiscalizadas que captan, recaudan, custodian, manejan, administran, aplican o ejercen recursos públicos lo hayan realizado conforme a los programas aprobados y montos autorizados, con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como, en el caso de los egresos, con cargo a las partidas autorizadas. Dentro de los aspectos por verificar a los sujetos obligados, debe corroborarse que las operaciones que realizan las Entidades fiscalizadas sean acordes con su Ley de Ingresos y el Presupuesto y se efectúen con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables a estas materias.

Además de esto, debe verificar el proceso de implementación de obras, bienes adquiridos y servicios contratados, para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las entidades fiscalizadas se aplicaron legal y eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas. El papel que juegan los órganos internos de control en todas las auditorías es indispensable, porque sobre ellos recae la responsabilidad fiscalizadora al momento en que se les requiere copia de todos los informes y dictámenes de las auditorías y revisiones por ellos practicadas a las Entidades fiscalizadas.

### **2.1.6 Observaciones e informes**

Una vez identificadas las observaciones generadas de las diversas auditorias que realiza la Entidad Superior, esta comunica por escrito a las Entidades fiscalizadas las irregularidades identificadas y recomendaciones derivadas dentro del proceso de Fiscalización Superior a efecto de que las aclare, atienda o solvante, dentro del término de quince días hábiles contados a partir del día hábil siguiente al que fue recibido el comunicado. Durante este lapso, la entidad fiscalizada y la ESFE podrán trabajar conjuntamente en el desahogo de las observaciones a solicitud de cualquiera de las partes involucradas en el proceso de fiscalización superior de la cuenta pública. Sin embargo, corresponde a la Entidad Superior decidir si se aceptan o no los informes con que se pretendan subsanar de las observaciones.

Las observaciones que no se contesten se entenderán aceptadas por la Entidad fiscalizada. En consecuencia, las observaciones no solventadas y no contestadas, formarán parte del informe final. Sólo por causa justificada, a juicio del titular de la Entidad Superior, podrán prorrogarse los 15 días señalados para el ente fiscalizado, siempre que lo solicite el titular de la Entidad en comento dentro del citado plazo. Dicha prórroga no podrá exceder los cinco días hábiles.

El siguiente paso es la entrega de los informes del resultado por parte del titular de la Entidad Superior al Pleno de la Legislatura del Estado, quien conocerá de los informes y los someterá al procedimiento de estudio y dictamen que realiza la Comisión de Planeación y Presupuesto. Una vez hecho lo anterior, son remitidos al Poder Ejecutivo del Estado para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”.

### **2.1.7 Recomendaciones**

En el caso de las recomendaciones plasmadas en el Informe del Resultados, las entidades fiscalizadas tienen la obligación de precisar las mejoras efectuadas, las acciones a realizar o las consideraciones que estimen por las cuales no resulta factible su implementación.

Cuando existe el caso en que se presentan denuncias ante la Legislatura, fundadas con documentos o evidencias mediante los cuales se presume el manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos o de su desvío, se hacen valer las atribuciones constitucionales de la Entidad Superior para instruir su intervención y exhortar a las Entidades fiscalizadas rindan un informe de situación excepcional durante el ejercicio fiscal en curso sobre los conceptos específicos o situaciones denunciados, pero esto sin trasgredir el principio de posterioridad.

Ya obtenido el informe de situación excepcional, la Entidad Superior puede iniciar la auditoría, fincar las responsabilidades que procedan, promover otras responsabilidades ante las autoridades competentes o solicitar que la instancia de control competente profundice en la investigación de la denuncia formulada e informe de los resultados obtenidos.

### **2.1.8 Fincamiento de responsabilidades**

El fincamiento de responsabilidades y la imposición de sanciones no relevan al infractor de cumplir con las obligaciones o regularizar las situaciones que las abrieron. Directamente la Entidad Superior de Fiscalización del Estado impone las multas a las personas responsables, en los casos siguientes:

- I. Cuando los servidores públicos o los particulares no atiendan los requerimientos de información o lo hagan fuera del término establecido.

- II. A los terceros que hubieran contratado obra pública, bienes o servicios mediante cualquier título legal con las Entidades fiscalizadas, cuando no entreguen o retrasen la documentación e información que les requiera la Entidad Superior.
- III. Por no difundir la información financiera que generan las Entidades fiscalizadas, de conformidad con la Ley General de Contabilidad Gubernamental, al menos trimestralmente en sus respectivas páginas electrónicas vía Internet.
- IV. Cuando no se presenta la Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente, por el titular de la entidad sujeta a Fiscalización Superior o por el responsable de las finanzas, a más tardar el último día del mes de febrero del año siguiente.
- V. Cuando transcurrido el plazo de diez días hábiles otorgado a la Entidad fiscalizada, sin causa justificada, no presenta el informe de situación excepcional;
- VI. Por la omisión del titular del órgano interno de control que corresponde o, en su caso, quienes funjan con tal carácter, respecto a la instauración y seguimiento de los procedimientos legales que en derecho proceden, considerando y debiendo dar cumplimiento a lo señalado en el Informe del Resultado de la Entidad fiscalizada de que se trate.
- VII. Por la omisión del titular del órgano interno de control que corresponde o, en su caso, quienes funjan con tal carácter, para informar del seguimiento de los procedimientos a la Entidad Superior, en los términos que ésta disponga, de conformidad con la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas.
- VIII. Por la omisión a la solicitud de información de los servidores públicos salientes, en los cambios de administración, relacionada con las observaciones que formule la Entidad Superior con los tiempos que establece la Ley de Fiscalización, correspondiente al periodo de gestión en el que estuvieron en funciones.

### **2.1.9 Multas**

A los infractores en los supuestos enlistados, se hacen acreedores a una multa que va desde los 100 a una máxima de 650 días de Salario Mínimo General Diario Vigente en la Zona que corresponde al Estado de Querétaro. El pago de la multa no se hace con cargo a la hacienda pública. En casos en los que haya reincidencia se tiene considerado una sanción de hasta del doble de la multa ya impuesta, sin perjuicio de que se deba atender el requerimiento respectivo.

La Secretaría de Planeación y Finanzas, del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, a través de sus órganos competentes se encargan de hacer efectivo el cobro en términos de las disposiciones aplicables. Sin embargo el recurso recabado es entregado a la Entidad Superior, adicional al presupuesto aprobado y es destinado a capacitación de los involucrados en el proceso de Fiscalización Superior y modernización de los recursos materiales de la Entidad Superior.

Las facultades de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado y de los órganos internos de control para fincar responsabilidades e imponer las sanciones a que se las causales ya mencionadas prescriben en cinco años. Y en ese sentido, el plazo de prescripción se considera a partir del día siguiente en que se cometiera la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, en el caso en el que tuviera un carácter continuo.

## **2.2 Análisis de las problemáticas subyacentes en el planteamiento del combate institucional a la corrupción.**

El objetivo de este trabajo es analizar la alternativa para que la Entidad Superior de Fiscalización en el Estado de Querétaro no solo se limite a las acciones

en tareas de investigación sino que parte del actuar de la fiscalización superior pueda enfocarse desde una perspectiva de construcción punitiva. Es fundamental que la fiscalización propicie con su trabajo el perfeccionamiento de la actividad gubernamental facilitando la implementación de las políticas públicas y la estructuración de los programas públicos a través del estricto apego en las normas de operación que los rigen.

Con la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015 se dio un paso muy importante en el tema de combate a la corrupción, transparencia y rendición de cuentas. Con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General se obligó a las entidades Federativas a implementar su propio Sistema Anticorrupción.

En el caso queretano, ya para el 11 de mayo de 2017 la Legislatura del Estado de Querétaro había elegido mediante una convocatoria pública al Fiscal Especializado en el Combate a la Corrupción de la Fiscalía General del Estado, convirtiéndose en el primer estado en tener el Sistema Estatal Anticorrupción totalmente conformado y en operación. Con las reformas que adicionan las disposiciones de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Querétaro, el 18 de abril de 2017, se constituye formalmente la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, la cuestión es que se conforma como un órgano más de la Fiscalía General, documentalmente con autonomía técnica y operativa para la investigación y persecución de los delitos previstos en las disposiciones legales aplicables en materia anticorrupción.

En su estructura, esta Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción prevé un Fiscal Especializado como titular de la unidad, tres fiscales que dependen de la dirección de investigación y acusación, la unidad de peritos y policías de investigación especializados en el combate a la corrupción, personal administrativo. Sin embargo las atribuciones establecidas en ficha reforma son ambiguas, pues refiere a las que “estuvieran establecidas” en la Constitución, las leyes, los Reglamentos y demás disposiciones jurídicas respecto a los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción.

Además, se hace referencia a tareas concretas muy operativas como facultades directas del Fiscal. Esto deja entrever cierta debilidad institucional, pues se traduce en un actuar del titular más que atribuciones de la dependencia. Ejemplo de esto es que se contempla

“...conducir la investigación para la obtención de datos o medios de prueba vinculados a hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción; participar como integrante en el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción; designar al personal ministerial, pericial, policial y demás que se encuentre adscrito a la Fiscalía Anticorrupción, con base en las disposiciones legales aplicables; proponer el contenido de los programas de capacitación, actualización y especialización del personal adscrito a la Fiscalía Anticorrupción, acorde al servicio profesional de carrera de la Fiscalía General; coordinar y supervisar la actuación de las policías en los términos de lo dispuesto por el artículo 21 constitucional; Ejercer mando directo sobre todo el personal que integra la Fiscalía Anticorrupción; diseñar estrategias e implementar líneas de acción para combatir los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción; emitir los acuerdos, circulares, instructivos, bases y demás normas administrativas necesarias que rijan la actuación de la Fiscalía en el ámbito de su competencia.”<sup>21</sup>

La autonomía técnica y operativa a la que hace referencia la ley orgánica de la Fiscalía General está supeditada en modo institucional y fáctico al Fiscal General, pues en todo caso, el actuar del Fiscal Anticorrupción está sujeto a la observancia general de las disposiciones que éste emita y se corre el riesgo de interferencias con investigaciones especializadas de los delitos en materia de corrupción. Aunque la Ley haga establezca que el Fiscal Especializado en combate a la corrupción podrá proponer al Fiscal General la actualización, derogación o abrogación de las normas que resulten sean necesarias por expedir por éste, genera una estricta

---

<sup>21</sup> Querétaro, México. Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Querétaro, Artículo 13. Disponible en: [https://www.esfe-qro.gob.mx/archivos/compendio\\_2016/Leyes\\_Estatales/LEY%20DE%20FISCALIZACION%20SUPERIOR%20Y%20RENDICION%20DE%20CUENTAS%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20QUERETARO.pdf](https://www.esfe-qro.gob.mx/archivos/compendio_2016/Leyes_Estatales/LEY%20DE%20FISCALIZACION%20SUPERIOR%20Y%20RENDICION%20DE%20CUENTAS%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20QUERETARO.pdf)

supeditación a la voluntad de la Fiscalía General. Desde este punto de partida la planeación prevista para la Fiscalía anticorrupción se muestra como una organización creada para diseñar y echar a andar proyectos, estudios y programas de información para fomentar la cultura de la denuncia y apego de la legalidad en materia de corrupción, más que un organismo con verdadero poder para combatirla de manera eficiente.

Otro aspecto a debatir es la sobre-posición que existe entre las funciones que ejerce la Entidad Superior de Fiscalización en el Estado y las facultades atribuidas a la recién creada Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción ya que ahora ambos organismos están encargados de realizar investigaciones sobre delitos de corrupción. Ambas tienen funciones para fortalecer mecanismos de cooperación y colaboración con autoridades del orden estatal y municipal para la investigación de los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción. Los dos organismos deben requerir y recabar de los funcionarios, empleados públicos, particulares y de los fedatarios, los informes y datos que posean con motivo de sus funciones, así como a las instancias de gobierno, la información que resulte útil o necesaria para sus investigaciones y el cumplimiento de sus atribuciones. Tanto una como otra deben realizar el análisis de la información fiscal, financiera, contable y cualquier otra que pueda ser utilizada para esclarecer los hechos que pudieran ser considerados delitos en materia de corrupción. Hay un claro problema de duplicidad de funciones.

## **CAPITULO TERCERO.**

### **PROPUESTA: UNA FISCALÍA SUPERIOR ANTICORRUPCIÓN.**

#### **3.1 Contenido.**

Derivado de lo anteriormente expuesto y con los precedentes conceptuales y analíticos citados en el presente trabajo, es que se llega a la propuesta de transformar la Entidad Superior de Fiscalización en el Estado de Querétaro en una Fiscalía Superior Anticorrupción.

Esta Fiscalía Superior Anticorrupción (FSA) debe atraer la estructura con la que fue creada la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, pero constituirse como órgano independiente de la Fiscalía General del Estado. El planteamiento se hace de esta manera porque:

a) Es indispensable garantizar la autonomía de la Fiscalía y derivado de los puntos analizados en la estructura de ambos órganos, es mucho más factible lograrlo desde la estructura y marco legal que ya respalda a la Entidad Superior de Fiscalización.

b) Es de suma importancia que pueda garantizarse el actuar objetivo del organismo y la existencia de pesos y contrapesos que difícilmente podría lograrse si se tratara de una estructura derivada del Poder Ejecutivo Estatal.

En el diseño actual con el que opera la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, el fiscal titular no tiene la capacidad legal para suscribir convenios con las instituciones de cualquier orden de gobierno y con entes privados para tener acceso directo a la información disponible contenida en sus archivos, expedientes o documentos, lo que podría permitirle acceder a datos que se encuentren relacionados con alguna investigación y persecución de hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción. En su lugar tiene que hacer su propuesta al Fiscal General para que sea éste quien los suscriba.

De acuerdo con la propuesta de este trabajo, se pretende dotar de facultades coercitivas a la nueva Fiscalía Superior Anticorrupción para que, una vez concluido el proceso de investigación y aprobación por parte de la Legislatura, se finquen directamente las responsabilidades a los servidores públicos imputados. Pero, además de lo anterior, un punto importante de la propuesta consiste en lograr la institucionalización de un sistema profesional de carrera dentro de la institución, que permita a los funcionarios una total especialización en el tema de corrupción, transparencia y acceso a la información pública. Se deben generar herramientas metodológicas para el efecto de identificar los patrones de conducta que pudieran estar relacionados con operaciones y recursos de procedencia ilícita, para identificar y poder enfrentar la evolución de las distintas variables criminales, socioeconómicas y financieras.

Es además indispensable lograr la consolidación de un área de Servicios Periciales de la Fiscalía Superior Anticorrupción, con funciones técnicas y científicas que den certeza en la investigación y persecución de los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción.

Uno de los efectos más esperados por la ciudadanía mexicana desde que se puso en marcha el proyecto legislativo para realizar la reforma constitucional que diera forma al sistema anticorrupción fue el hecho de resarcir el daño que los funcionarios públicos que incurrir en actos de corrupción causan al erario público. Por esa razón es necesario que pueda permitirse el aseguramiento de bienes, instrumentos o productos del delito de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, incautando los bienes de los imputados, así como solicitar a la autoridad judicial, para el caso de que los bienes hayan desaparecido o no se localicen por causa atribuible al imputado, el aseguramiento, embargo precautorio y, en su caso, el decomiso de bienes propiedad de los imputados de valor equivalente al presunto monto que fue retirado del erario mediante actos de corrupción, así como de aquellos respecto de los cuales se conduzcan como dueños.

Además es indispensable procesar la extinción de dominio de los bienes cuando éstos estén vinculados con hechos que la ley considera como delitos en

materia de corrupción cuyo valor equivalga a los bienes desaparecidos o no localizados por causa atribuible a los imputados o sentenciados, así como de aquellos respecto de los cuales se conduzcan como dueños, beneficiarios o controladores.

En el sistema judicial mexicano históricamente se ha observado como un lamentable fenómeno la constante desprotección a las víctimas. Justamente en la mayoría de los casos ese estado de indefensión es generado por actos de corrupción. La falta de protección en muchos casos no sólo existe para las víctimas directas, sino también para los testigos. Por esa razón, dentro de las obligaciones de la Fiscalía Superior Anticorrupción debe de considerarse la de garantizar las medidas de protección para las víctimas u ofendidos de los actos de corrupción y delitos, así como para los testigos y prever las medidas precautorias y técnicas de investigación previstas en los ordenamientos pertinentes.

Respecto de las facultades que deben ser conferidas a la entidad propuesta, debe contemplarse la posibilidad de ésta de ejercitar la acción penal ante los tribunales competentes y promover los recursos que resulten procedentes dentro de cualquier procedimiento. Es fundamental que se vuelvan más eficientes los procesos para solicitar a la autoridad judicial las citaciones, ordenes de aprehensión, comparecencias o cualquier otra forma que conduzca las etapas del proceso que permitan ejercer las acciones e imposición de penas y medidas de seguridad, así como la reparación del daño a favor de las víctimas con todas las disposiciones legales aplicables e intervenir en los procedimientos de ejecución de sanciones penales conforme a las disposiciones legales que aplican en cada caso.

Para el logro de lo anterior es indispensable que la entidad ejerza operativamente la fiscalización porque el tipo de instrumentos que se utilizarían principalmente para su fortalecimiento tendrían que ver con aspectos de metodologías de fiscalización, profesionalización del personal y esquemas de coordinación entre instancias fiscalizadoras y el producto, para poder avanzar a la etapa para fincar responsabilidades. Bajo el enfoque punitivo, la idea es que la fiscalización identifique principalmente desviaciones en el ejercicio de los recursos

públicos, identifique presuntos responsables, defina las sanciones a que fueran acreedores y se encargara de su adecuada implementación. Para el logro de lo anterior, principalmente se deben resolver los aspectos de independencia, autonomía y facultad efectiva para sancionar.

Hoy en día se cuenta con legislación y estructuras formales que han surgido como respuesta a la exigencia de fiscalización superior y eso ha tenido impacto tanto en el ámbito gubernamental como en la percepción de la ciudadanía acerca del desempeño de sus autoridades. Es necesario que los principios fundamentales en que se deben sustentar los procesos de investigación y fincamiento de responsabilidades, estén claramente definidos y que su difusión sea efectiva para que una propuesta como la que aquí se hace pueda funcionar plenamente.

Para la impartición de justicia efectiva, la división de poderes y el sistema de pesos y contrapesos entre los diferentes poderes del Estado y los diversos ámbitos de gobierno es vital. Son de gran importancia la independencia y autonomía para poder emitir sentencias libremente respecto de procesos radicados por delitos derivados de actos de corrupción cometidos por figuras políticas que suelen tener alto grado de incidencia en la esfera de la toma de decisiones. Si el poder está distribuido entre distintos órganos que se vigilan mutuamente, se cierra el margen a los poderes fácticos extralimitarse. Es por ello el principio que establece la división del poder se encuentra incorporado en el texto constitucional y con el paso del tiempo, en el país han ido surgiendo órganos constitucionales autónomos distintos al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo y al Poder Judicial. Tanto la creación como el actuar de estos órganos autónomos tienen sustentos jurídicos robustos.

Con el paso de los años, el fortalecimiento de los órganos autónomos en México ha dado respuesta a problemáticas particulares en lo tocante a funciones públicas críticas. En la actualidad, los órganos autónomos continúan cumpliendo con dicha función pero en un contexto de cierta inestabilidad institucional, pues es una realidad las redes fácticas de poder imponen en muchos casos sus reglas al margen de la institucionalidad y ha habido una falta de capacidad para dotar a dichos organismos de mayor capacidad para ser eficientes en su actuación.

Algunos de los órganos autónomos que quizá han tenido desde su creación mayor éxito son el Consejo de la Judicatura Federal y el recientemente transformado Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Debido, sin embargo, a su aparición relativamente reciente aún existen dudas en torno al lugar que deben ocupar este tipo de figuras en el derecho público. Por otra parte, los órganos autónomos presentan con frecuencia algunas incongruencias en su diseño y operación, ya que en varios aspectos de la práctica son instituciones adscritas a un poder (normalmente el legislativo) aunque se supone que tienen autonomía para realizar sus actos.

Una de las características más importantes de las organizaciones responsables de la fiscalización superior debe de ser la independencia para realizar su función. Es verdaderamente importante resaltar este aspecto, pues la forma en la que se concibió la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción no permite la autodeterminación en sentido pleno, lo cual incluye aspectos financieros, técnicos y de gestión. Su diseño debería implicar la no dependencia o sujeción a otra autoridad. Como señala Guajardo, los distintos tipos de autonomía son tres: la financiera, la técnica y la de gestión<sup>22</sup>. De cualquier forma la autonomía no implica una forma de aislamiento, pues todo organismo público requiere de relaciones de independencia relativa, pues mantiene estrechas interacciones con otros entes públicos y particulares.

Sin facultades de sanción es imposible concebir a una entidad de fiscalización que justifique su operación cabalmente. Por este motivo, las facultades sancionatorias son el central de la propuesta de este trabajo. El reto es lograr la efectiva obligatoriedad de sus resoluciones, garantizar su ejecución. En la doctrina jurídica se ha analizado abundantemente la naturaleza de las violaciones normativas en el campo de la administración pública, sin embargo, el talón histórico de Aquiles para ejecutar cabalmente las funciones del combate a la corrupción y de

---

<sup>22</sup> GUAJARDO Cantú, Gerardo. Ídem, Pág. 58

fiscalización, ha sido precisamente la falta de un adecuado entramado normativo para sancionar los actos corruptos.

El trabajo por hacer es todavía mucho, sin embargo existen caminos que nos indican por donde transitar. La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), que aglomera a las entidades de fiscalización superior alrededor del mundo sistematizó las mejores prácticas que deberían seguir dichas entidades para desempeñar mejor su función. Entre sus recomendaciones principales se encuentran las siguientes:

- “1. Cobertura universal de los entes públicos y entes públicos autónomos en los diferentes ámbitos de gobierno y de las entidades privadas receptoras de recursos públicos.
2. Independencia del auditor externo en la realización de la auditoría.
3. Facultamiento sólido al auditor para llevar a cabo su función.
4. Utilización económica, eficiente y efectiva de las mejores prácticas de auditoría.
5. Disponibilidad de recursos financieros, humanos y materiales para realizar la auditoría.
6. Transparencia en la divulgación de los resultados de la auditoría.
7. Apego a normas éticas y profesionales.
8. Designación de los titulares de las entidades de fiscalización superior mediante convocatoria pública, abierta y transparente.
9. Acceso irrestricto a cualquier información necesaria para ejercer su función.
10. Respeto al período de duración del titular de las entidades de fiscalización.
11. Solvencia técnica del titular y del demás personal.

12. Revisión del cumplimiento financiero, del cumplimiento de las disposiciones legales, del impacto de los resultados alcanzados con los programas públicos y de los sistemas de control interno.”<sup>23</sup>

Las mejores prácticas identificadas con respecto a las características básicas que deben de tener las entidades de fiscalización superior deben verse como un estímulo para fortalecer las entidades de fiscalización superior a fin de que estas instituciones cumplan adecuadamente con su función.

En general del análisis sobre la Entidad Superior de Fiscalización y la Fiscalía Especializada en el combate a la corrupción, se desprenden los argumentos sobre la viabilidad de integrar un solo organismo más robusto dentro de la estructura institucional del Estado. Es básico no descuidar ciertos elementos básicos para lograr que el proceso de institucionalizar una entidad así: respetar características básicas de los órganos de control externo: que sean órganos autónomos, técnicos, imparciales, apolíticos y apartidistas; que exista una cobertura amplia sobre las entidades públicas sujetas a ser auditadas; la oportunidad en la realización de los trabajos de revisión y la existencia de plenas facultades sancionatorias. Además, velar por la verdadera profesionalización de los servidores públicos fiscalizadores es indispensable porque forma la base moral para exigir que todo el ámbito público se maneje en la práctica con base en méritos y competencias, al margen de compromisos políticos y lealtades personales que durante tanto tiempo han causado fragilidad institucional en el país.

---

<sup>23</sup> GUAJARDO Cantú, Gerardo. Ídem, p. 66.

#### **4. CONCLUSIONES**

La construcción de un entramado institucional eficiente requiere de estudios serios que analicen el estado en el que se encuentra el andamiaje de las dependencias con las que se cuenta y además el estudio comparado de diversos casos de éxito aplicados en otros países, pero la implementación de otras recetas en contextos completamente distintos son muchas veces las causas para que al reproducirlas en nuestro entorno, sean fracasos contundentes. En el caso concreto de la reforma constitucional que dio pie al Sistema Nacional Anticorrupción fue implementándose de manera distinta en cada Entidad Federativa. Para el caso de estudio del presente trabajo, nos enfocamos en las reformas que adicionan las disposiciones de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Querétaro, con las cuales se constituye formalmente la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, la cuestión es que se conforma como un órgano más de la Fiscalía General, por lo cual limita su actuar y autonomía tanto técnica como operativa a una institución dependiente del Poder Ejecutivo del estado.

Por otro lado, del análisis que se realizó a la estructura operativa de la Entidad Superior de Fiscalización en el Estado de Querétaro, observamos un más alto grado de independencia ya que su actuar es en realidad más autónomo pero sus facultades están más limitadas que las de la Fiscalía. En ese sentido es que se llegó a la conclusión de ofrecer como alternativa de solución lograr la fusión de ambos organismos fortaleciendo la estructura desde el marco de acción de la Entidad Superior de Fiscalización con la que se otorguen facultades coercitivas para sancionar los actos de corrupción cometidos por los funcionarios públicos. El diseño y las funciones que los organismos autónomos de auditoría y fiscalización, desempeñan regularmente dependen del diseño institucional de las entidades públicas, de consideraciones políticas, de las competencias legales con que son provistos, de los instrumentos de fiscalización que deciden implementar y de los recursos financieros, humanos y materiales que utilizan.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

GUAJARDO Cantú, Gerardo. Memoria para optar el grado de Doctor. “La autonomía y las facultades de sanción de las Entidades de Fiscalización Superior en México en la efectividad del combate a la corrupción” Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Madrid 2013.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, “UNODC y Corrupción”, 2018. Recuperado de: <http://www.unodc.org/lpo-brazil/es/corrupcao/>

ZABALA, Juan Roberto. *Apuntes sobre la historia de la corrupción*, 2013, Monterrey, UANL.

EIGEN, Peter. *Las Redes de la Corrupción*. Traducción de Mireia Bartels, Natalia Franch y David Sánchez. Buenos Aires, Argentina. Editorial Planeta, 2004

MORRIS, D. Stephen. *Corrupción y Política en el México Contemporáneo*. Siglo XXI Editores. México D. F. 1992.

TISCAREÑO Agoitia, Noemí. El fortalecimiento de la fiscalización en México desde el Poder Legislativo, En *El Cotidiano*, No. 198, 2016

MERINO, Mauricio, y Michiko ARAMBURO. 2009. Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación. México: CIDE y Auditoría Superior de la Federación, 16. Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/47\\_estudios\\_especializados/080310att90807.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/47_estudios_especializados/080310att90807.pdf) (28 de septiembre de 2012).

Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, “Exposición de motivos del Proyecto de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública” México D. F. 2014

United Nations Office on Drugs and Crime, “UNODC y Corrupción” Disponible en: <http://www.unodc.org/lpo-brazil/es/corrupcao/>

Transparencia Internacional. Índice de Percepción de la Corrupción 2017 de Transparency International, 2017, recuperado de: [https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla\\_sintetica\\_ipc-2017.pdf](https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla_sintetica_ipc-2017.pdf)

Latinobarómetro M.R. Opinión Pública Latinoamericana. Recuperado de: <http://www.latinobarometro.org/>

Transparencia Mexicana, Instituto Mexicano para la Competitividad y Confederación Patronal de la República Mexicana, Semáforo Anticorrupción. Monitoreo de los Sistemas Locales Anticorrupción, 2017, Recuperado de: <http://semaforoanticorrupcion.mx/#/>

Transparencia Mexicana, disponible en: <http://www.tm.org.mx/ipc2014/>

Información disponible en la página oficial de la Auditoría Superior de la Federación disponible en: [http://www.asf.gob.mx/Publication/35\\_Acciones\\_derivadas\\_del\\_proceso\\_de\\_fiscalizacion](http://www.asf.gob.mx/Publication/35_Acciones_derivadas_del_proceso_de_fiscalizacion)

Querétaro, México, Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Querétaro, Artículo 1. Disponible en: [https://www.esfeqro.gob.mx/archivos/compendio\\_2016/Leyes\\_Estatales/LEY%20DE%20FISCALIZACION%20SUPERIOR%20Y%20RENDICION%20DE%20CUENTAS%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20QUERETARO.pdf](https://www.esfeqro.gob.mx/archivos/compendio_2016/Leyes_Estatales/LEY%20DE%20FISCALIZACION%20SUPERIOR%20Y%20RENDICION%20DE%20CUENTAS%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20QUERETARO.pdf)