



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

**“Incompetencia de los órganos internos de control de las
Entidades Paraestatales del Estado de Querétaro”**

Tesis

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

**Presenta:
Jacqueline Bautista Hernández**

**Dirigido por:
M. en. D. Eugenio Castellanos Malo**

Santiago de Querétaro, Qro; octubre del 2015



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

Opción de titulación

Tesis

“Incompetencia de los órganos internos de control de las Entidades Paraestatales del Estado de Querétaro”

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

Presenta:

Jacqueline Bautista Hernández

Dirigido por:

M. en. D. Eugenio Castellanos Malo

M. en D. Eugenio Castellanos Malo
Presidente

Firma

M. en A. José Enrique Rivera
Rodríguez
Secretario

Firma

Dra. Alina del Carmen Nettel Barrera
Vocal

Firma

M. en D. Luis Silviano Cajiga Morales
Suplente

Firma

M. en A. Edgar Pérez González
Suplente

Firma

M. en A. Ricardo Ugalde Ramírez
Director de la Facultad

Dra. Ma. Guadalupe Flavio Loarca Piña
Director de Investigación y Posgrado

RESUMEN

Algunos titulares de los órganos internos de control de las Entidades Paraestatales del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, desconocen el marco normativo que rige su actuar, amén de reticencia en la transparencia de sus actos y carecer de competencia para operar en razón que, el Reglamento publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”, el 04 de Mayo de 2001 (P. O. No. 21) , es anterior a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro reformada en 26 de junio de 2009. Es consecuencia necesaria de la falta de competencia de los Titulares de los Organos Internos de Control y por ende la inoperancia de los procedimientos disciplinarios, así como de todas y cada una de las autoridades auxiliares de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro. Deriva responsabilidad para el Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, el Secretario de la Contraloría y Oficial Mayor, ambos adscritos al Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, por virtud que, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro publicada en el periódico Oficial La Sombra de Arteaga el 17 de diciembre de 2008, en su transitorio primero, abrogó la Ley Orgánica de la Administración Pública, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga” número 58, de fecha 26 de diciembre de 1991 (transitorio segundo). Con el presente, oferto además, la oportunidad de que el propio Estado, por conducto de la Legislatura del Estado de Querétaro y del Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, estén en ocasión de cumplimentar el Decreto que reforma nuestra Carta Magna, para legislar y crear un Tribunal de Justicia administrativa, con dilatada o ampliada competencia en materia disciplinaria o bien devendrá una nueva Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro; un nuevo reglamento; de suerte que, la Ley Sustantiva definirá el procedimiento disciplinario y cuales son las faltas graves.

(Palabras clave: transparencia, reglamento, decreto)

SUMMARY

Some holders of internal supervisory bodies State Entities of the Executive Branch of the State of Queretaro unaware of the regulatory framework governing their actions, in addition to reluctance on the transparencia for their actions and lack of competence to act on reason, Regulation published in the Official Gazette of the Government of the State of Querétaro "Shade of Arteaga," the May 4, 2001 (PO No. 21), is before the Law of Responsibilities of Public Servants of the State of Queretaro renovated in June 26 2009. It is a necessary consequence of the lack of competence of the Holders of the internal control bodies and therefore the ineffectiveness of the disciplinary proceedings, as well as each and every one of ancillary activities of the Secretariat of the Comptroller Executive State of Queretaro. Drift responsibility for the Head of the Executive Branch of the State of Queretaro, the Secretary of the Comptroller and Chief Clerk, both assigned to the Executive Branch of the State of Querétaro, by virtue, the Organic Law of the Executive Branch of the State of Queretaro published in the newspaper Official La Sombra de Arteaga on December 17, 2008, in its transitional first abrogated the Organic Law of Public Administration published in the Official Gazette of the State Government "La Sombra de Arteaga" number 58, dated December 26, 1991 (transient second). With this, Euros offered also the opportunity for the State, through the State Legislature Queretaro and the Head of the Executive Branch of the State of Queretaro, whether on the occasion of completing the Decree amending our Constitution, to legislate and create a Court of Administrative Justice, dilated or enlarged jurisdiction in disciplinary matters or will become a new Organic Law of Administrative Court of the State of Queretaro; a new regulation; so that the substantive law will define the disciplinary proceedings and what are the serious offenses.

(Key words: transparency, regulation, decree)

DEDICATORIAS

A Dios

A mis dos grandes amores: Hugo y Renata, por su apoyo, comprensión y ser el complemento perfecto en mi vida.

A mis padres: Emilio Bautista Trejo y Lupita Hernández Sánchez, por la vida, sacrificio, consejos y por siempre creer en mí.

A mi padre Arturo Ruiz Flores, con el cariño, admiración y respeto merecido, extraordinario ser humano y un claro ejemplo a seguir.

A mis hermanos: Emilio, Ricardo, Jorge Arturo, Carlos Miguel, Yunuen y Alonso.
Por ser los mejores amigos.

Al M. en D. Eugenio Castellanos Malo, por haberme inspirado en este proyecto para iniciarlo y su invaluable colaboración para consolidar su conclusión.

Al M. en A. José Enrique Rivera por su respaldo y facilidades brindadas para el desarrollo del presente.

Al M. En D. Luis Silvano Cajiga Morales, por su apoyo, respeto, responsabilidad, reciprocidad y razón, dones que ofrece siempre, con su amistad sincera y desinteresada.

A mi querido Maestro, Lic. Francisco Guerra Malo, piedra angular en mi formación personal y profesional.

A la Maestra Ma. del Carmen Moreno Ayala, extraordinario ser humano y madre de uno de mis mejores amigos.

AGRADECIMIENTOS

En la elaboración del presente se recogieron las opiniones desinteresadas del Lic. Oscar Huicochea García, Coordinador del Centro de Investigaciones Dr. Héctor Fix Zamudio y personal administrativo de la División de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro, especialmente a Verónica Fonseca Ríos, por su calidad humana y gran apoyo en el desarrollo del presente trabajo.

En particular, la Dirección de Servicios Escolares y la Dirección de Investigación y Posgrado agradecen a la Dra. Ma. Guadalupe Flavio Loarca Piña el haber revisado el texto y sus atinados comentarios para mejorarlo.

A los alumnos de la Facultad de Derecho de esta H. Universidad, que coadyuvaron en la investigación de campo, cuyos nombres obran en el apéndice del presente instrumento.

A todos aquellos servidores públicos y estudiosos del derecho administrativo que me inspiraron a seguir creyendo, aún en momentos difíciles, con un auténtico espíritu de servicio que, encarnan los factores vivos del cambio cultural de nuestro entorno, humanistas sensitivos, comedidos sólidos de la justicia que requiere cumplir con el deber de conducirse con imparcialidad, dentro de la libertad que marcan la Constitución, las leyes y su buena conciencia, lo que con ejemplo demuestran con trabajo constante, razonado y respetuoso. Labor de la que soy testigo; razón por la cual, hago extensivo mi agradecimiento especialmente a mi Director de Tesis, M. en D. Eugenio Castellanos Malo, al Dr. Juan Ricardo Jiménez Gómez, a los CC. Lic. Juan Gerardo Badillo Armas, M. en D. Luis Silvano Cajiga Morales, C.P. Rosalba Hernández Torres, C.P. Genoveva Ramírez Zúñiga, C.P. Francisco Javier Ángeles Quijano, C.P. Mario Chávez Martínez, Lic. Aida Reynoso Pérez, MAPEM Miguel Muñoz Cazares, I.S.C. Iván Chávez Díaz, Arq. Nancy Alcocer Cabrera, Sra. María Silvia Pérez Ángeles y a todos aquellos que me permitieron conocer y sentirme partícipe en una Administración Pública Funcional.

INDICE

	Página
Resumen	i
Summary	ii
Dedicatorias	iii
Agradecimientos	iv
Índice	v
Índice de Tablas	vii
1. INTRODUCCIÓN Y ASPECTOS METODOLÓGICOS	1
1.1. Objetivos generales	3
1.2. Objetivos particulares e hipótesis	3
1.3. Fundamentación teórica	6
1.4. Marco normativo	13
2. CAPITULO I MARCO HISTÓRICO	16
2.1. Antecedentes de la responsabilidad	16
2.1.1. Análisis histórico	21
2.1.2. Naturaleza de la responsabilidad	27
2.1.3. Actividad de los órganos internos de control en las entidades paraestatales del Estado de Querétaro	57
3. CAPITULO II VERDAD JURÍDICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN NUESTRA ENTIDAD.	87
3.1. Situación actual de la responsabilidad de los servidores públicos en el Estado de Querétaro	87
3.2. Servidor público	105
3.3 Del ciudadano o particular	142
4. CAPITULO III DEL PROCEDIMIENTO Y PROCESO ADMINISTRATIVOS	149
4.1. Procedimiento administrativo seguido en forma de juicio	149
4.2. Medios de defensa	159
4.2.1. Facultades concurrentes del superior jerárquico y titulares de los órganos internos de control de las entidades paraestatales del poder ejecutivo del Estado de Querétaro.	171
4.2.2. Problemas de aplicación de la norma jurídica.	172
4.2.3. Supletoriedad procesal	174

5. CAPITULO IV DEBIDO PROCESO LEGAL	178
5.1. Formalidades legales en el procedimiento disciplinario	178
5.1.1. Substanciación de principios de orden disciplinario y de identidad del servicio público	182
5.1.2. Elementos del acto administrativo.	185
5.1.3. Fundamentación y motivación	189
6. CAPÍTULO V ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTENCIOSA EN EL ESTADO DE QUERÉTARO.	193
5.1. Del procedimiento jurisdiccional en el ámbito de la administración pública paraestatal	193
5.2. Sustento legal. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro en nuestra época	203
5.2.1. De las obligaciones y facultades del magistrado propietario	203
5.2.2. De los juzgados administrativos	204
5.2.3. Del oficial mayor	205
5.3. Nomía	207
5.4. Reforma constitucional anticorrupción	216
5.5. Complementariedad entre responsabilidad resarcitoria y juicio de lesividad	224
CONCLUSIONES	227
PROPUESTAS	230
REFERENCIAS	231
APÉNDICE	244

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla		Página
1	Listado de Entidades Paraestatales, decretos. leyes de creación y observaciones genéricas	69
2	Informe justificado del Recurso de revisión 25/2015 del índice de la Comisión de Acceso a la Información Gubernamental del Estado de Querétaro	93
3	Índice de corrupción y desarrollo en México 2011	129
4	Índice de corrupción e índice de desarrollo humano 2011	130
5	Diagrama de Flujo del procedimiento actual del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro	206

“¿Qué es lo que realmente significa la afirmación de que un orden social es justo? Significa que ese orden regula la conducta de los hombres en una forma satisfactoria para todos, es decir, de tal modo que todos encuentren en él su felicidad. La aspiración a la justicia es el eterno anhelo humano de felicidad”
Hans Kelsen

1. INTRODUCCIÓN Y ASPECTOS METODOLÓGICOS

Con el presente, se demuestra que los órganos internos de control de las Entidades Paraestatales del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro son incompetentes por no tener un marco normativo funcional, vigente y que permita una eficaz sanción de los servidores públicos de tales Entidades, ni como mecanismo de control para evitar la discrecionalidad, y menos aún, como medio preventivo de corrupción, amén de corroborar la reticencia de la autoridad a transparentar sus actos como tal, no obstante ser una obligación primaria, lo que dicho sea de paso, se comprueba que, la omisión en la legislación correspondiente, redundará en la impunidad hoy día en nuestra Entidad.

Como acontece, se encuentran afectados seriamente con visos de nulidad los actos de la autoridad, particularmente los emitidos por los órganos internos de control de las Entidades Paraestatales del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro y en su defecto, los emitidos por la propia Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro y sus órganos auxiliares.

La importancia de tratar el tema, es para ilustrar las problemáticas continuas con las que se encuentra en la actualidad la Administración Pública Activa, a través de las Entidades Paraestatales, respecto de la responsabilidad de los servidores públicos en nuestra Entidad; asimismo, sembrar la inquietud de hacer algo por reformar las leyes y los reglamentos respectivos, atendiendo a que, previo a ser servidor público, es menester tratar de ofrecer posibles soluciones legales, que mejoren, por cuanto ve a la composición de los órganos de control interno, su desconocimiento de facultades y atribuciones de diversos ordenamientos legales.

También se considera fundamental despertar la conciencia para todos aquellos que deseen colaborar desde la administración pública y por

consiguiente existan servidores públicos con ética en el servicio, humanos, justos y equitativos, apegados a la legalidad y a la realidad actual. Ya que, el conocer su marco legal de referencia, le permitirá a éstos, tener una visión más clara de su quehacer legal, político y administrativo, buscando un modelo de gobierno que de manera efectiva, dé respuestas a las demandas y expectativas de la ciudadanía y optimice el uso de los recursos; proponiendo permanentemente desde nuestra Legislatura el adecuar la Constitución Política del Estado de Querétaro, la Ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado, las leyes orgánicas y reglamentos de cada órgano de tal administración conforme a la fracción V del artículo 116 y artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y brindar mejores y más servicios a la población con calidad y ética consciente del uso racional que debe hacerse de los recursos públicos.

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, debe forjar las bases que generen certidumbre y preservación de un orden, seguridad y tranquilidad pública. Asimismo, debe regular la vida de la Administración Pública y de los particulares para asegurar objetivos, las sanciones que corresponda a los infractores de los reglamentos.

Para tales efectos, las disposiciones y reglamentación del actuar de los órganos internos de control de las Entidades Paraestatales, debe constituirse en una herramienta jurídica que debe utilizarse en beneficio directo de los ciudadanos.

Huelga decir, que debe regularse la existencia de tales Entes Paraestatales y de los particulares para asegurar objetivos, las sanciones que corresponda a los infractores de las diversas disposiciones, creación con efectos coercitivos de reglamentos, que redunden en una aplicación correcta de los mismos, y no como hoy día se constituyen, en actos afectados de nulidad y por añadidura, carentes de eficacia jurídica para sancionar, controlar y en su caso prevenir la corrupción.

Lo anterior constituye un asunto de sumo interés, pues recordando la teoría francesa del abuso de autoridad, lo primero que se debe vigilar es la

competencia de la autoridad, máxime que en el Estado de Derecho, las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite y tal situación trae como consecuencia que, los actos en que intervengan dichas autoridades puedan ser estimados nulos por la instancia correspondiente.

1.1. Objetivos generales

- 1) Este proyecto se realiza con la finalidad de llevar al cabo una investigación que me permita abundar mi conocimiento en materia de responsabilidad de servidores públicos, generando con tal investigación la posibilidad de crear una reforma a las leyes, reglamentos y disposiciones que la reglamentan en nuestra Entidad, respecto de las Entidades Paraestatales del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.
- 2) Destacar la funcionalidad de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, ello en virtud que, se determinará sí el marco jurídico se ajusta o no a las necesidades socio-políticas y culturales de nuestra Entidad, por lo que, el estudio que se permite el conocimiento de lo que se requiere en nuestra actualidad.
- 3) Identificar los desaciertos y motivos de funcionalidad en relación a la exposición de causas a que obedece la legislación en esta materia, en relación a los principios constitucionales y de derecho, se avalan las garantías del individuo.

1.2. Objetivos particulares e hipótesis

Los Órganos Internos de Control adscritos a las Entidades Paraestatales del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, cuya titularidad, reside en el superior jerárquico que hace las veces de juez y parte, toda vez que, por un lado, está dotado del poder de mando, vigilancia y decisión, sin soslayar los restantes cuatro poderes, siendo que, el denominado Titular del Órgano Interno de Control o el propio Secretario de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, al través de sus órganos auxiliares, hoy día, inician un procedimiento por queja, denuncia o derivado de alguna visita o auditoría,

respecto de la probable responsabilidad administrativa de los servidores públicos subalternos del referido superior jerárquico.

El efectivo desempeño y competencia en el ejercicio de sus funciones de los servidores públicos al servicio del Estado, en la figura de los Órganos Internos de Control adscritos a las Entidades Paraestatales del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, que en teoría, deben tener su origen en los principios y valores de ética en el desempeño de las funciones que se les conceden para servir al usuario, lo que en la especie se demuestra no acontece en nuestra Entidad.

El derecho, al ser una ciencia de los deberes y de las obligaciones recíprocas del hombre en relación con los demás hombres, en una sociedad políticamente organizada, en que el derecho positivo debe idealmente tener regulada la conducta típica, exigible, en relación con los demás seres humanos.

Para corroborar estas aseveraciones basta enunciar que el análisis lógico jurídico e ideológico y de campo en la materia referida, me lleva a resolver los siguientes cuestionamientos:

1. ¿Es constitucional la Ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado de Querétaro, será ésta realmente una ley que permita mantener un régimen disciplinario preventivo y no únicamente correctivo o un medio de abuso de poder?;

2. ¿Cómo es que ésta figura opera en las Entidades Paraestatales del Estado de Querétaro a partir de la reforma de 2008 a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro?

Con el presente, se evidencia que algunos servidores públicos encargados de vigilar a los servidores públicos que sean probables responsables de una acción u omisión en perjuicio del servicio público, desconocen las facultades y atribuciones del órgano al que están adscritos, sus obligaciones y marco legal de actuación, ello en virtud que, al emitir sus actuaciones, los Órganos Internos de Control, como autoridad designada por el Secretario de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, no

cuentan con un marco normativo que se apegue a los principios de justicia, equidad y en respeto a los valores que señalan los artículos 109 a 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que las hipótesis consisten en:

1. Los propios titulares de los órganos internos de control de las Entidades Paraestatales desconocen el marco normativo que rige su actuar, verbigracia, la autoridad desconoce sus obligaciones y el marco normativo aplicable, lo que redundará en impunidad y falta de eficacia en el control y ejecución real de sanciones respecto de la corrupción de servidores públicos.

2. Es ilegal el procedimiento que inician los titulares de los órganos internos de control de las Entidades Paraestatales y por consecuencia de las autoridades de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.

3. Hay falta de legislación reglamentaria en tratándose del derecho disciplinario en las Entidades Paraestatales del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.

4. Presentan serios visos de nulidad por incompetencia del Titular del órgano interno de Control, los actos que éste emite, tanto en las Entidades Paraestatales del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro que cuentan con órgano interno de control, como en aquéllas en que participan órganos auxiliares del Secretario de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.

Se acreditará que las hipótesis, en cuanto a la incompetencia de los órganos internos de control adscritos a las Entidades Paraestatales del Estado de Querétaro, oferto la oportunidad de que el propio Estado, esté en ocasión de utilizar la figura del juicio de lesividad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro para que una vez declarada la nulidad del acto de autoridad que emitió y recibió nombramiento a cargo del erario, se esté en oportunidad de dar inicio a procedimientos de responsabilidad resarcitoria al Estado para recuperar los salarios que han venido pagando a los

titulares de los órganos internos de control de las Entidades Paraestatales cuya encomienda no esta legislada y por ende es inconstitucional.

1.3. Fundamentación teórica

La Metodología utilizada para el presente proyecto fue variada, esto debido a que el tema tratado necesita de las diferentes ramas de la ciencia como es el caso de la social, política y sobre todo de la temática jurídica.

En este orden de ideas, fue necesario la utilización del método histórico y analítico en sus vertientes inductiva y deductiva, toda vez que es necesaria una visión retrospectiva de las diferentes problemáticas sociales y jurídicas causadas por la omisión legislativa, sin eludir una serie de lagunas existentes en diversos ordenamientos legales, de la misma forma fue necesario el uso del método del Positivismo – Analítico, ya que se abarcara el marco de legalidad en función del marco positivo, toda vez que la ley se desenvuelve en una positivización de los diferentes factores sociales, que deben ser contenidos en la norma. Al igual que ello, fue necesario el uso del Método del futuro perspectiva y prospectiva, ello por pretender una reforma a una legislación en vigor en nuestro Estado dando una proyección a manera de conclusión en función de los datos anteriores, teniendo una visión del problema en el futuro, del comportamiento del pasado y en el presente.

Se llevó a cabo trabajo de campo, al través de entrevistas, así como el uso de bibliografía, de Hemeroteca para las diferentes cuestiones sociales y de cómo se ha visto afectada la sociedad, también los usos de los medios electrónicos, como el control de escritos de petición de acceso a la información a diversas entidades paraestatales adscritas al Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, que inclusive lleve a Recurso de revisión ante la Comisión Estatal de Información Gubernamental en nuestra Entidad de cuyo informe justificado pude derivar sin lugar a dudas las hipótesis planteadas.

En efecto, me dí a la tarea de analizar y examinar, los diferentes ordenamientos jurídicos de responsabilidad de servidores públicos para las

Entidades Paraestatales del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, para alcanzar respuestas que permitan una conclusión jurídico propositiva.

Las principales variables con las que interactué en el trabajo son las siguientes:

- ❖ Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro por conducto de su Titular y del Secretario de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.
- ❖ Competencia y facultades de Titulares de los Órganos Internos de Control adscritos a las Entidades Paraestatales del Estado de Querétaro.
- ❖ Legislación aplicable en el Estado de Querétaro en materia de derecho disciplinario y de responsabilidad de servidores públicos.
- ❖ Entrevistas y peticiones de acceso a la información pidiendo como básico lo siguiente:

1.- Indique cuántos procedimientos disciplinarios y resarcitorios se han llevado a cabo (clasificando en cada caso).

2.- Cuántos servidores públicos han sido sancionados (clasificando atentos a la petición número 1).

3.- Cuál fue el procedimiento a seguir para sancionar a los servidores públicos.

4.- Indique conclusión de procedimientos en que no resultó sancionado servidor público.

5.- Cuántos procedimientos disciplinarios fueron nulificados por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro.

6.- Indique el marco legal al que se sujeta el órgano interno de control y su titular (se solicitó se proporcionara en archivo de Word)

Todo respecto del 01 de mayo de 2014 al 01 de mayo de 2015, información que tuve que solicitar respecto de todas y cada una de las Entidades Paraestatales del Estado de Querétaro por cada una de ellas.

Al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro:

Copia de demandas, contestación de demandas, acto impugnado y resolución firme en que aparezca como demandada o tercero perjudicado indistintamente las siguientes Entidades Paraestatales del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, todo respecto del 01 de mayo de 2014 al 01 de mayo de 2015, de cada una de las Entidades Paraestatales del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.

Cuando se habló de legislación apliqué el método deductivo, porque partí de la Constitución Federal, Local, hasta aterrizar en los reglamentos y disposiciones aplicables para procedimientos de derecho disciplinario en las diversas Entidades Paraestatales en Querétaro en tratándose de responsabilidad de servidores públicos; apliqué el método inductivo, cuando analice la estructura y composición de los Titulares de los órganos internos de control al seno de las Entidades Paraestatales del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.

El fundamento constitucional actual de las responsabilidades de los servidores públicos se encuentra en los artículos 108 a 119 de nuestra Ley Fundamental, acorde al Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de mayo de 2015, según el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

Respecto de la responsabilidad civil, ésta se encuentra normada por el Código Civil vigente para el Estado de Querétaro, que en su capítulo V intitulado de las obligaciones que nacen de los actos ilícitos prevé en el artículo 1781 que, por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de si misma tienen los demás, entendiéndose como daño moral, igualmente cuando se vulnere o se afecte de forma ilícita el bien jurídico de la libertad o integridad física y psíquica de las personas. Al efecto el referido numeral, señala que cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del

mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño patrimonial, tanto en responsabilidad contractual, como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral, tendrá quién incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1776, así como el Estado y sus funcionarios, conforme al artículo 1799, ambas disposiciones del presente Código. Al respecto no se soslaya precisar que de conformidad con el artículo 1799 del mismo ordenamiento citado en el presente párrafo, el Estado y los municipios responden solidariamente de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas¹.

Así, la responsabilidad civil es la consecuencia que soporta una persona por la violación de un derecho ajeno, y que por lo tanto debe afrontar la obligación jurídica de no dañar a nadie, es decir, pagar los daños causados, tal responsabilidad se hará valer por el interesado cuando por negligencia, descuido, irresponsabilidad o engaño se ocasionan daños o perjuicios a los Intereses patrimoniales de los particulares o del Estado, y en tal caso deben ser resarcidos o indemnizados los bienes o derechos dañados, de conformidad con las normas jurídicas observables.

El daño que pueden causar los servidores públicos a los particulares, cuando obran en el ejercicio de sus funciones pueden ser de dos maneras: económico y de carácter moral; el primero, consiste en la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio del agraviado; el segundo se traduce en la afectación que sufre una persona física en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor; reputación o en su vida privada.

Igualmente, abundé respecto de la llamada responsabilidad política, misma que se atribuye a los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones que incurren en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, que signifiquen el ataque a las

¹ Código Civil Vigente para el Estado de Querétaro, edición publicada en el sitio electrónico de la LV Legislatura del Estado de Querétaro, al través del rubro consulta de códigos mismo que se advierte fue actualizado en sus reformas hasta el 29 de febrero de 2008. Véase capítulo V.

Instituciones democráticas; el ataque a la forma de Gobierno Republicano, representativo y popular del Estado, así como la organización política y administrativa de los municipios; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución Local o a las Leyes que de ella emanen, cuando cause graves perjuicios al Estado, a uno o varios municipios del mismo, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las Instituciones: las omisiones de carácter grave en los términos de la fracción anterior, y las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública del Estado, de los Municipios, o de los organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, así como las violaciones igualmente graves, a las Leyes que determinen el manejo de los recursos económicos, siendo que tales bienes a tutelar se prevén en el artículo 7 de la Ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado² en que literalmente deja a consideración de la Legislatura del Estado la valoración y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo, especificando que cuando éstos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude esta Ley y se estará a lo dispuesto por la Legislación Penal. Tal responsabilidad, es la que se le atribuye a un servidor público de alta jerarquía como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado por la legislación común.

La responsabilidad administrativa por su parte, se exige a los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; en tales condiciones, el incumplimiento a tales deberes, la legislación respectiva previene la aplicación de sanciones por desviaciones ante la arbitrariedad, la ilegalidad, la parcialidad o la injusticia. Pretende ante todo darle eficacia al buen proceder de la acción administrativa

² Ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado de Querétaro.

del Estado, mediante el acatamiento de los preceptos jurídicos que regulan las funciones públicas desde el nombramiento, que por convicción y como un principio en el desempeño de un servicio público todos los trabajadores del Estado sin excepción se ajusten a las normas del buen proceder y que se señalan en el artículo 41 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.

Sin embargo, ante la posibilidad de que tales personas incurran en cualquier tipo de responsabilidad administrativa en la referida Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, se organizan procedimientos que no han resultado idóneos para conocer, tramitar y resolver las denuncias, quejas o acusaciones que se formulen en contra de cualquier servidor público, incluyéndose las formalidades legales para la aplicación de las sanciones administrativas correspondientes, que incluso deviene inconstitucional por cuanto ve al mecanismo señalado para la imposición de la amonestación como se analizará más adelante, pues la ley prevé la posibilidad de que no se llame a juicio al imputado de alguna falta administrativa, se prevé además la posibilidad de no sancionar por una sola ocasión, sin embargo, al respecto no se señala el mecanismo a seguir; sin eludir que, es enteramente discrecional la aplicación de sanciones pues el catálogo planteado no indica que sanción corresponde para cada conducta y menos aún se refiere atendiendo a la gravedad de la acción u omisión en que pudiese incurrir el servidor público en el ejercicio de las funciones encomendadas, lo que evidentemente y sin excepción deja en estado de indefensión al servidor público. Desafortunadamente con tales circunstancias se ha generado un desvío de poder que genera corrupción y abuso de autoridad, ya sea por que hay exceso en la aplicación de sanciones o bien por que siendo una conducta grave que altere el orden público, igualmente se da la posibilidad de aplicar una sanción que es incongruente en tales circunstancias.

En esa tesitura, se tiene que la responsabilidad penal tiene lugar, cuando los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones incurren en faltas o

infracciones que se equiparan a delitos previstos y sancionados por el Código Penal para el Estado de Querétaro.

En tal sentido, la responsabilidad penal se configura, por actos u omisiones que resulten de un comportamiento doloso o culposo del servidor público, ya sea por el apoderamiento indebido de bienes o valores del Estado, por no cumplir fielmente las funciones encomendadas, por ejercicio indebido de las mismas, por recibir o exigir dinero, bienes, cosas u objetos al que no se tiene derecho de parte del público, por disponer para provecho personal de recursos públicos asignados para el ejercicio y buen desempeño de su encargo, por revelar asuntos secretos del Estado, por usurpación de funciones, por encubrimiento de ciertas conductas ilícitas de otros trabajadores del Estado o de particulares, por tráfico de influencia, etcétera. La Constitución es muy concluyente al señalar en el artículo 109, fracción II que:

“...la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal...”³.

Para poder someter a un funcionario público de alto nivel, de los mencionados en la Constitución, hay que seguir previamente un procedimiento que resulta en una declaratoria de procedencia de la Legislatura del Estado acorde a lo señalado en el artículo 7 de la referida Ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado de Querétaro que en su capítulo II segundo señala el procedimiento a seguir en tratándose del juicio político.

Al través del presente, se advirtieron los avances y retrocesos respecto de la responsabilidad de los servidores públicos que como se observa la responsabilidad administrativa u oficial de éstos últimos, está íntimamente relacionada con otras materias como la civil y penal, siendo que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos tiene sus orígenes en la responsabilidad moral y civil.

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.4. Marco normativo

Para el estudio respectivo se requirió el estudio de los siguientes:

LEYES APLICABLES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. Título Cuarto.
- Constitución Política del Estado de Querétaro. Edición publicada en el sitio electrónico de la LVII Legislatura del Estado de Querétaro, al través del rubro consulta de Leyes mismo que se advierte fue actualizado en sus reformas al mes de marzo de 2008. Título Cuarto, capítulo primero y segundo.
- Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro.
- Ley de Entrega Recepción del Estado de Querétaro.
- Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro.
- Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro.
- Ley de Enjuiciamiento de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Querétaro.
- Ley de Responsabilidades de los servidores públicos del Estado de Querétaro. Edición publicada en el sitio electrónico de la LVII Legislatura del Estado de Querétaro, al través del rubro consulta de Leyes mismo que se advierte fue actualizado en sus reformas al mes de mayo de 2012.
- Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública.
- Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro.

- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro. Edición publicada en el sitio electrónico de la LVII Legislatura del Estado de Querétaro, al través del rubro consulta de códigos mismo que se advierte fue actualizado en sus reformas.
- Ley de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Querétaro, edición publicada en el sitio electrónico de la LVII Legislatura del Estado de Querétaro, al través del rubro consulta de Leyes mismo que se advierte fue actualizado en sus reformas a diciembre de 2012.
- Leyes Orgánicas, decretos y leyes de creación de las diversas Entidades Paraestatales del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.

CÓDIGOS

- Código Civil Vigente para el Estado de Querétaro, edición publicada en el sitio electrónico de la LVII Legislatura del Estado de Querétaro, al través del rubro consulta de códigos mismo que se advierte fue actualizado en sus reformas. Véase capítulo V.
- Código de Procedimientos Civiles del Estado de Querétaro vigente para el Estado de Querétaro, edición publicada en el sitio electrónico de la LVII Legislatura del Estado de Querétaro, al través del rubro consulta de códigos mismo que se advierte fue actualizado en sus reformas.
- Código Penal vigente para el Estado de Querétaro, edición publicada en el sitio electrónico de la LVII Legislatura del Estado de Querétaro, al través del rubro consulta de códigos mismo que se advierte fue actualizado en sus reformas.

REGLAMENTOS

- Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría.
- Reglamento de la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro.

DECRETOS

- Decreto por el que se crea la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo. Publicado en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga" 28 de marzo del 2003, vigente.

ACUERDOS

- Acuerdo del Ejecutivo mediante el cual se establecen los Órganos de Control Interno en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal del Ejecutivo.
- Acuerdo de sectorización de las Entidades Paraestatales del Estado de Querétaro. Publicado en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga" el 19 de septiembre del 2003.
- Acuerdo que expide el Secretario de la Contraloría, en el que se establecen las Normas mediante las cuales los servidores públicos del Poder Ejecutivo podrán presentar las manifestaciones de bienes mediante la opción vía Internet. Publicado en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga" 13 de agosto del 2004.

LINEAMIENTOS

- Lineamientos para la Entrega Recepción Administrativa del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.

MANUALES

- Manual de Operación de Auditoría.

NORMAS

- Normas de Control Interno del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.
- Normas y Procedimientos que se deberán observar en las investigaciones administrativas.
- Normas Generales que regirán la actuación de los Órganos Internos de Control.

PROGRAMAS

- Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la corrupción.

2. CAPITULO I MARCO HISTÓRICO

2.1. Antecedentes de la responsabilidad

Con el presente trabajo, se muestran los antecedentes de la responsabilidad oficial en nuestra Entidad, haciendo referencia doctrinal y con base en diversas fuentes del derecho, respecto de la necesaria reglamentación en torno a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro y la necesaria reforma a la Ley de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Querétaro, sin soslayar disposiciones que, por su naturaleza deben regir el actuar de cada servidor publico en nuestra Entidad.

La responsabilidad de los servidores públicos ha sido siempre motivo de preocupación en las sociedades políticas de todos los tiempos y hoy nuestro país no es la excepción, por lo que he considerado necesario reseñar brevemente algunos antecedentes.

Cabe destacar que durante la época colonial hay una permanente preocupación por esta cuestión, evidenciada principalmente en las normas relativas al juicio de residencia, mismo que experimentó una continua evolución, presentándose con variadas modalidades. Así, puede decirse que su finalidad consistía en radicar o arraigar a un funcionario público que hubiese terminado su cargo, hasta en tanto no se recibieran y resolvieran por un juez las quejas que, contra su desempeño, tuvieran los gobernados o el poder público.

Adicionalmente, en el México independiente se comenzó a desarrollar un sistema de responsabilidades, que recogía y rebasaba al juicio de residencia, un buen ejemplo de ello es la llamada acción popular, que podía ejercitarse por cualquier ciudadano (civis de populo).

En principio, resulta importante mencionar que la administración pública hoy día como concepto y considerando la apuntada definición del Doctor

Andrés Garrido del Toral para quién estima que, el objeto del Derecho Administrativo es:

“La regulación de los órganos estructurados jerárquicamente y un conjunto de actividades que desarrolla el Estado para alcanzar sus fines y de las relaciones de los particulares con la administración pública.”⁴

Cuya obra se cita al pie y que, valga mencionar recuerdo haber presenciado la obtención del grado como Doctor de tan connotado jurista, misma que ilustra la evolución de nuestras instituciones particularmente las Entidades Paraestatales del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro y que hoy nos ocupan, en torno al derecho disciplinario, necesario para combatir la corrupción en el servicio público y que por excelencia son principios y valores en el desempeño de mi carrera profesional; sin soslayar que, en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro a través de la figura del Magistrado Propietario hoy mi Director de Tesis, he tenido oportunidad de vivir en la práctica tales valores y observo en su administración, al paso del tiempo la aplicación de los mismos.

En ese orden de ideas, se colige que, el de la Ciencia del Derecho Administrativo es estudiar las normas que regulan la organización y funcionamiento de la Administración pública y las relaciones de ésta con los particulares, de lo que medularmente se concluye que, el objeto de la Administración pública es, satisfacer los intereses colectivos, en aras de ello, parte de la actuación administrativa se traduce en lo que hoy se conoce como régimen disciplinario, actuación administrativa de relevante importancia en el Derecho público, dado que el reconocimiento de responsabilidad de un sujeto inmerso en el ámbito público, implica someterlo a un régimen especial que lo diferencia de otras manifestaciones. Es una materia que ha sido muy discutida en la doctrina jurídica, sosteniéndose diferentes definiciones, según sea el concepto que se tenga, en general, de la responsabilidad de servidores públicos.

⁴ GARRIDO del Toral, Andrés; Las formas de organización administrativa en México y en Querétaro, un estudio jurídico sobre la Administración Pública Federal y Local del Estado de Querétaro; Gobierno del Estado de Querétaro, 1997; México. p. 17

La necesidad de crear una estructura para mejor organizar el quehacer del gobierno data desde la existencia misma de la humanidad, varios grandes autores se han ocupado de estudiar sus causas, tal es el caso de Jean-Jacques Rousseau, quien al través del contrato social, nos explica como es que el pacto social es tendente a constituir sociedades, cuya voluntad general debe regular la conducta de sus miembros, coloca al patriotismo como virtud por encima de cualquier otra y origen de cualquier otra virtud, ubica al ser humano antes como ciudadano que como hombre en sí mismo, propone gobiernos que den libertad pero bajo la ley, que deben proveer al bienestar material y que eliminen desigualdades en la distribución de la riqueza y cuya educación que se imparta sea en función de la colectividad, señala que “el orden social es un derecho sagrado que sirve de base a todos los demás”⁵.

La libertad, la igualdad y la propiedad los concibe como derechos de los ciudadanos los hombres adquieren igualdad por convicción y por derecho, al extremo que llegó a pensar que el criminal debía desear su propio castigo.

En esencia, lo que trató de proteger el legislador, fue regular la posibilidad que por conductas de acción u omisión el funcionario causara un perjuicio a la Nación o bien que pudiera privarla de un importante bien, surgiendo el llamado juicio político que como tal, es mal nombrado, toda vez que, el objeto de éste no consiste en castigar al culpable, sino en quitarle el poder o suspenderlo como medio correctivo natural para resarcir al pueblo, que al depositar su confianza en personas como tales servidores públicos sujetos a este tipo de “juicio” han quebrantado su confianza llevando al cabo conductas contrarias a los intereses del pueblo o colectividad, entrecorriendo la palabra juicio por virtud que hay una diferencia entre proceso y procedimiento que es lo que distingue el acto administrativo de autoridad, proceso implica la trilogía procesal que conlleva un juez, un actor y un demandado, el procedimiento hoy día en nuestra Entidad se regula al través de la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro, en el que no hay un juicio como tal, aún cuando por la disposición aplicable; verbigracia, es el caso de la Ley de Responsabilidad de

⁵ ROUSSEAU, Juan Jacobo, “*El contrato social o principios de derecho político*”, Elaleph, 1999. México, p. 14.

los Servidores Públicos del Estado de Querétaro que por norma supletoria tiene el código de procedimientos Civiles para el Estado de Querétaro acorde a su artículo 61⁶ de ahí la expresión de procedimiento administrativo, juicio político o resarcitorio según sea el caso, seguido a manera de juicio.

El espíritu humano se significa al través de los valores, que se traduce en la cultura personal, que representa la labor de perfección del hombre (su lengua, vida social, ciencia, moralidad, religión), así como de la cultura real, esto es, en relación a los objetos que subsisten con independencia de la existencia humana como lo es el arte y la técnica.

Como lo precisa Oswaldo Robles:

“La cultura resulta del cultivo de la naturaleza, de la proyección del espíritu en el mundo natural o físico; la cultura es obra del hombre, creación humana. Pero esta creación se hace en función de valores. El hombre, la persona humana, capta los valores y los realiza en el seno de la vida común. De aquí resultan los tipos o formas concretas de la cultura, el conjunto de los entes culturales engendrados en función de un valor preeminente. Estos entes culturales son objetos producidos por el hombre, encarnaciones de las actividades del espíritu”⁷.

Es al través del servicio público que se coordina la actividad de los particulares (ser humano), la suple cuando es deficiente o no existe, o bien realiza lo que a él le corresponde como promotor principal del bien común, actividad que realiza positivamente, visiblemente, en beneficio de la colectividad.

El Estado hace palpable su existencia al través de los actos que periódicamente realiza para la renovación de los funcionarios que ocupan los puestos públicos, renovación que esta contemplada en leyes positivas.

El ser humano se caracteriza por virtud que, es un individuo que tiene conciencia de ello, tiene la capacidad de realizarse, es un fin y una meta en sí mismo, cuenta con racionalidad y libertad de elección, tiene un espíritu, es un ser abierto y comunicado por naturaleza, así el rasgo decisivo del espíritu humano radica en su intencionalidad de auto realizarse como persona, objetivo que evidentemente se alcanza como resultado de una entrega generosa y en un servicio desinteresado a los demás.

⁶ Ver artículo 61 de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro. Portal Legislatura del Estado de Querétaro.

⁷ GONZÁLEZ, Uribe Héctor, *Manual de Filosofía Social y Ciencias Sociales*, Departamento de Derecho Universidad Iberoamericana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, 2001, p. 233.

Los actos humanos tienen dos aristas, por un lado, son naturales, en cuanto mera actualización de la capacidad originaria de los hombres de vivir en común y por otra históricos en cuanto proyectos o planes que suponen una resolución, decisión, ejecución en las que intervienen la razón (entendida como conciencia) y la voluntad libre de los seres humanos. Así la realidad comunitaria del hombre es una realidad social-histórica.

Es al través de la organización política que el Estado, por conducto de sus funcionarios y servidores públicos (todos ellos hombres) que, realiza sus funciones y cumple el fin que le es propio, el bien público, mismo que debe ser logrado por medio de un plan ordenado de vida común, en un espacio claramente circunscrito y bajo un orden jurídico general, organización que puede ser perfecta, eficaz y eficiente, en una circunscripción determinada, atenta a un marco jurídico general, obligatorio para todos los individuos y grupos que habitan en ese territorio específico.

Al efecto, se refiere como presupuesto procedimental, en torno al tema que me ocupa, el criterio sustentado por la Suprema corte de Justicia de la Nación, respecto de las nociones y diferencias de legitimación y competencia en los actos administrativos, que obra bajo el Registro: 187767⁸, de suerte que, se debe distinguir que, legitimidad y competencia son dos conceptos jurídicos esencialmente distintos, no obstante, los mismos pueden coexistir en una persona.

En el caso de la competencia, ésta refiere a la suma de facultades que la ley le otorga al servidor para ejercer sus atribuciones y sólo se circunscriben en relación con la Entidad moral que se denomina "autoridad", abstracción hecha de las cualidades del individuo, verbigracia, en el caso de un nombramiento hecho en términos legales a favor de alguien que reúna los requisitos impuestos

⁸ Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Febrero de 2002, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.8o.A.16 A, P. 868.- Véase: Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VI, Segunda Parte-2, julio a diciembre de 1990, página 479, tesis de rubro: "COMPETENCIA DE ORIGEN Y COMPETENCIA CONSTITUCIONAL DE LAS AUTORIDADES." y Tomo I, Segunda Parte-1, enero a junio de 1988, página 387, tesis de rubro: "LEGITIMIDAD DE LAS AUTORIDADES, EL PODER JUDICIAL FEDERAL CARECE DE FACULTADES PARA JUZGAR LA."

por la ley, ello constituye la legitimidad de una autoridad y ésta a la vez puede legalmente ejercer su competencia.

Por otra parte, la legitimidad se refiere a la persona, al individuo nombrado para desempeñar determinado cargo público.

De lo anterior, se puede comprender que existan autoridades legítimas que son incompetentes legalmente, porque habiendo sido nombradas satisfaciendo todos los requisitos impuestos por la ley, ésta no las autorice a realizar determinado acto o actúen fuera del territorio en que pueden hacerlo.

Asimismo, pueden existir autoridades que siendo ilegítimas los actos que emanen de las mismas sean legales porque el órgano de quienes son sus titulares sí tenga competencia para actuar, sin que los tribunales de amparo puedan analizar la legitimación en esos términos, cualquiera que sea la irregularidad alegada (incompetencia de origen), ya que aquéllos sólo están vinculados al concepto de competencia en términos del artículo 16 de la Ley Suprema.

En el presente, igualmente, se hace breve semblanza de algunos antecedentes en torno a la responsabilidad de los servidores públicos y que hoy día, debiera regularse al través de los órganos internos de control, que en el caso concreto, ocupa a la suscrita, particularmente los correspondientes a las Entidades Paraestatales en nuestra Entidad, con el afán de demostrar mis hipótesis y la necesaria actualización de disposiciones para la actuación de tales Órganos Internos de Control adscritos al Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.

2.1.1. Análisis histórico

Se tuvo ocasión de revisar las memorias existentes en nuestra Entidad, que datan del siglo XVIII, cuya oportunidad agradezco al Dr. Juan Ricardo Jiménez Gómez, pues tal investigación me permitió corroborar que en nuestra propia Entidad hemos conformado algunos avances, pero también devienen, retrocesos en materia de responsabilidad de los servidores públicos (antecedentes de la figura del servidor público y de sus obligaciones).

De la revisión de la colección emitida por el Congreso constituyente del Estado de Querétaro, relativa a decretos y órdenes, desde el día de su instalación en 17 de febrero del año de 1824 hasta 23 de Agosto de 1825 en que cesó, se derivan ciertas obligaciones expresas para servidores públicos cuyo incumplimiento no se advierte que estuviera regulado respecto de la probable responsabilidad oficial, cito al efecto, los decretos que a juicio de la suscrita resultan relevantes a saber, lo que redundará en distinguir el avance o retroceso en materia de responsabilidad de los servidores públicos en nuestra Entidad, investigación llevada a cabo en el Instituto de Estudios Constitucionales del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro y que por economía se resume en su máxima expresión, para dejar el precedente que se estima más notable:

Los diputados en el tiempo de su misión no pueden ser apoderados⁹ y ¹⁰, en las causas criminales serán juzgados conforme al reglamento; y en lo civil no podrán ser demandados sino después de un mes de haber cumplido su misión¹¹, lo que a manera de mejora, hoy día se regula al través del juicio político.

Otrora, era obligatorio el llamado “Juramento de obediencia” que debe prestarse al Congreso, por parte de las autoridades, corporaciones y empleados del Estado, Civiles y Militares, quienes además estaban obligados a reconocer como legítimas las autoridades que de él emane¹², solemnidad que hoy día, desafortunadamente en parte por ignorancia y por falta de elementos humanos para agotar tal, se estima, sin fundamento legal, al través de la hoja de personal que signa el servidor público al serle conferido algún cargo público, sin que medie el juramento que nuestra Ley Cimera exige al efecto.

⁹ **Congreso constituyente del Estado de Querétaro**, *Colección de decretos y ordenes, desde el día de su instalación en 17 de febrero del año de 1824 hasta 23 de Agosto de 1825 en que cesó*, México, 1826. Decreto de 15 de Marzo de 1824, pp. 20-21.

¹⁰ Op. Cit. Decreto de 25 de Enero de 1825, pp. 115-116.

¹¹ Op. Cit. Decreto de 07 de Abril de 1824, p. 32. Al efecto cabe precisar que, la temporalidad para demandar en lo civil a los diputados, entonces, obedecía, a la necesidad de no dejar abierta la puerta de la acusación para las faltas cometidas, pues de lo contrario se procuraría al país a horrendas conmociones de partido, lo que en la especie, tampoco es la finalidad de la responsabilidad oficial que nos ocupa; no obstante, como se advierte del propio decreto mencionado es imperioso que pasado el tiempo de haber cumplido con le deber oficial entonces sí se pueda juzgar por su conducta en materia civil

¹² Op. Cit. Decreto de 29 de Abril de 1824, pp. 37-38.

Se designaban los tribunales que debían conocer en las causas civiles, y criminales de los Gobernadores, entretanto que los señala la Constitución¹³, Tribunal compuesto de tres individuos del Congreso elegidos por suerte, figura que hoy día la propia Constitución Local no prevé, a la luz de las recientes reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que se regula al través del juicio político, siendo que como parte del presente instrumento, se pretende accionar tanto al Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado de Querétaro, para que en el ámbito de sus respectivas competencias legislen y adecuen las reformas necesarias para abatir los actos de autoridad acorde al decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lo que en la especie la Legislatura tiene una año para tales fines.

Entonces, el gobierno remitía cada mes al Congreso noticia de los ingresos, y egresos de la Tesorería General del Estado¹⁴, amén de publicar y circular mensualmente a los ayuntamientos, una noticia del ingreso, y egreso de la Tesorería del Estado¹⁵, era menester habilitar papel sellado¹⁶. Circunstancias de derecho que, hoy día se ha convertido en un retroceso, haciendo un innecesario uso de recursos públicos para cambiar colores y “sellos oficiales”¹⁷.

¹³ Op. Cit. Decreto de 07 de Octubre de 1824, pp. 90-91.

¹⁴ Op. Cit. Decreto de 18 de Febrero de 1825, p. 116.

¹⁵ Op. Cit. Orden de 18 de Febrero de 1825, p. 116. Valga hacer referencia que es un retroceso en nuestra actualidad, toda vez que, en siete de julio de 2005 se publicó senda Controversia Constitucional 25/2001 en la que se declara la autonomía patrimonial del municipio, de la que deriva lo siguiente: En relación a la fracción II de la norma 115 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la sujeción de la aprobación de los bandos de policía y gobierno municipal, así como de los diversos reglamentos y disposiciones administrativa de observancia general y obligatoria, tenemos que están sujetos a la expedición previa por parte de la legislatura de la ley correspondiente.- Esto es, la controversia misma reconoce tal disposición constitucional y la necesaria interrelación del Estado con sus municipios, pues la legislatura tiene múltiples facultades en relación con el municipio, que la propia norma constitucional prevé, ergo, se podría entender que la facultad municipal es estrictamente de aprobación, de acuerdo con las leyes que expidan las legislaturas, comprendiéndose ahí el inciso b) relativo a la afectación del patrimonio inmobiliario o actos que lo comprometan por un plazo mayor al constitucional.

¹⁶ Op. Cit. Decreto de 24 de Marzo de 1825, pp. 116-117.

¹⁷ Acorde al sentido constitucional local la organización administrativa del Poder Ejecutivo del Estrado de Querétaro, señala su origen de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la **Constitución Política del Estado de Querétaro**, que reza: “**ARTÍCULO 20. El Poder Ejecutivo se deposita en un ciudadano que se denominará Gobernador del Estado** quien será el representante legal de esta Entidad Federativa y entrará a ejercer su cargo el día primero de octubre del año de su elección y su ejercicio durará seis años.- La declaración del Gobernador electo se hará por el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro o por la autoridad jurisdiccional competente; y por decreto de la Legislatura, para el caso de Gobernador interino o sustituto.- **El Gobernador del Estado se auxiliará de las Dependencias y Entidades que señale la ley.**- Nombrará un Secretario de Gobierno que será además responsable de las relaciones con el Poder Legislativo, para lo cual podrá estar presente en las sesiones de la Legislatura del

Los presidentes de los Ayuntamientos podían gubernativamente imponer arresto hasta de 24 horas, según las faltas en que incurrieren los regidores y procuradores síndicos en sus respectivas obligaciones¹⁸ y¹⁹, hoy día el progreso se significará al través del juicio político en tanto se lleven a cabo las reformas necesarias acorde al decreto de fecha 27 de mayo de 2015, publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Llamá poderosamente la atención, la solemnidad del acto de autoridad de aquella época, pues el juramento, el respeto a los símbolos patrios y las propias creencias religiosas daban un entorno de seguridad jurídica al través

Estado; asistirá a éstas, comparecerá cuando sea requerido y rendirá los informes que la propia Legislatura le solicite". (negritas y subrayado añadido).- Es así que la Ley a que alude el marco constitucional de nuestra Entidad es la denominada Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, misma que en su diversos numerales 8, 9 y 19 señala la forma de organización administrativa e identificación de las dependencias auxiliares del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro para el estudio, despacho y ejecución de los asuntos de la administración pública del Estado, señalado la mencionada ley las atribuciones para cada dependencia.- En particular por cuanto ve al manejo y uso de sellos, se destaca que, el artículo 21 de la Ley orgánica citada en el párrafo que antecede señala:

Artículo 21. La Secretaría de Gobierno es la dependencia encargada de conducir, por delegación del Gobernador del Estado, la política interna del Estado. Tendrá además las siguientes atribuciones:

...
XII. Organizar, dirigir, vigilar y llevar un Registro Estatal de Firmas y Sellos de Funcionarios Públicos del ámbito estatal, municipal, educativo, judicial y de fedatarios públicos en el Estado y realizar, en los documentos públicos que calcen dichas firmas y **sellos**, la legalización o apostilla que corresponda;

...Esta facultad del Secretario de Gobierno, misma que origen en el artículo 21 señalado líneas arriba, igualmente se identifica en la **Ley de Publicaciones Oficiales del Estado de Querétaro**, en específico en su artículo 27 que reza:

"Artículo 27. El Secretario despachará la orden oficial de publicación, acompañando los contenidos en copia debidamente autorizada con su firma y el **sello** de la dependencia.".- En su parte conducente, la **Ley de Entrega Recepción del Estado de Querétaro, en el artículo 14** señala:

"Artículo 14. Los servidores públicos de la administración saliente, deberán preparar la entrega de los asuntos y recursos, mediante los documentos que a continuación se enlistan, de acuerdo a la naturaleza de la actividad desarrollada:

I. El expediente protocolario que contendrá:

...
VIII. Expedientes fiscales:

...
k) Entrega de sellos oficiales.

..."

No se soslaya precisar que por su parte, la Ley del Notariado del Estado de Querétaro, en su artículo 2 marca:

"Artículo 2. La función notarial corresponde al Poder Ejecutivo del Estado, cuyo ejercicio lo delega a profesionales del derecho, mediante el nombramiento de Notario que para tal efecto les otorga el Gobernador del Estado." Al efecto, tenemos que el uso de sellos se regula en los numerales 22 al 24, 40, 43, 48, 49, 59, 63, 66, 75, 78, 83, 87, 88, 89 del mismo ordenamiento citado.

¹⁸ Op. Cit. Decreto de 27 de Mayo de 1824, p. 121.

¹⁹ Op. Cit. Decreto de 17 de Junio de 1825, pp. 125-126. Si los empleados del Estado en cualquiera de las rentas de él no acreditaren ante los gobernadores dentro del término de treinta días, haber rendido las cuentas de los ramos de Hacienda pública que hubieren estado a su cargo hasta 16 de octubre de 1824, serán suspensos de sus respectivos destinos por providencia gubernativa. 2º Si a los sesenta días de suspensos los Empleados de que habla el artículo anterior no hubieren presentado las cuentas de que en el propio artículo se trata, declararán los gobernadores vacantes los destinos que aquellos ocuparen, decreto dictado en 17 de junio de 1825.

del acto solemne de un juramento²⁰, de suerte que el individuo o individuos súbditos del Estado que de cualquiera manera se resistieran a prestar el juramento prevenido, eran extrañados del territorio del mismo Estado por providencia gubernativa, si requeridos una vez por el poder ejecutivo o por otra autoridad competente permanecieren en su propósito. Los testimonios y certificaciones de haber prestado el juramento todas las corporaciones e individuos comprendidos en este decreto, se remitían al Congreso o a la diputación permanente por los conductos ordinarios²¹.

Verbigracia, baste observar de los datos recolectados a través de diversos decretos de nuestra Entidad que datan del año de 1824, en que, se advierte, se inspiraba, por lo general, en el designio de servir al pueblo, época en que el juramento tenía relevancia y no como actualmente acontece, por cuanto ve a que con la firma de una hoja de personal y sin la solemnidad del juramento para la totalidad de los servidores públicos del Estado de Querétaro, se pasa por alto e incide en algunos muchos casos, en el propósito de ejercer el poder público en beneficio personal o de las clases privilegiadas de una sociedad tan dividida económica y culturalmente, circunstancias que se ven favorecidas por el analfabetismo de las grandes mayorías populares y por su marginación y desinterés de la vida política de México.

Así, el derecho conceptual de los Legisladores ya para 1833, corresponde al del legislador real y por supuesto al de sus consejeros jurídicos,

²⁰ Op. Cit. Decreto de 6 de Agosto de 1825, pp. 128-130.

12. 1º En la sesión pública del día doce del corriente (sic) –entiéndase julio de 1825 se leerá integra la Constitución Política del Estado, y firmarán en dos originales manuscritos todos los diputados que estuvieren presentes. 2º Una comisión compuesta de tres individuos, incluso un secretario pasará en seguida al salón de los Gobernadores , y les presentará uno de aquellos dos originales para que lo conserven en su archivo. 3º en la sesión pública del día 13 de dicho mes –julio de 1825-; el Presidente del Congreso prestará en manos de los secretarios el juramento de cumplir la Constitución , e inmediatamente lo verificarán los diputados en mano de aquel. 4º En seguida se presentarán en el Salón de las Sesiones del Poder Ejecutivo y prestará el mismo juramento en manos del Presidente del Congreso. 5º La formula para los actos de que hablan los artículos 3º y 4º será la siguiente: ¿Juráis cumplir y hacer observar la Constitución Política del Estado decretada y sancionada por su Congreso constituyente en el año de 1825?=- La respuesta será de uno en uno “Si juro”= Si así lo hicieris, Dios os lo premie, y si no os lo demande. 6º Concluido el acto del juramento del Poder ejecutivo, se dirigirá este a la Parroquia principal, donde se cantará una misa solemne en acción de gracias, en la cual el Eclesiástico con mayor dignidad, o el que este nombre en su defecto, pronunciará un discurso análogo a las circunstancias . En seguida de la misa cantará un solemne Te Deum. 7º El Gobierno dispondrá las demás solemnidades y demostraciones de júbilo con que deban celebrarse los juramentos referidos. Decreto expedido en 6 de agosto de 1825.

²¹ Op. Cit. Decreto de 11 de Agosto de 1825, pp. 130-133.

esto es, la escolástica²², que se basa en el la filosofía Tomista, en cuanto que, la ley es un ordenamiento encaminado al bien común, y promulgado por el que tiene a su cuidado la comunidad.

Como se advierte y también apunta el Doctor Juan Ricardo Jiménez Gómez en su obra *Colección de Decretos del Congreso del Estado de Querétaro de 1833 a 1835*, las leyes aprobadas por el Congreso reciben el nombre de decretos²³, aunque su contenido material sea una ley, un decreto propiamente dicho o un reglamento. Incluso cuando la disposición es meramente administrativa, o autorizaciones reciben esta misma denominación, no distinguiéndose un decreto respecto de una orden, lo que se abundará en el presente trabajo de investigación, desde la perspectiva actual de las leyes reglamentarias y su aplicación en detrimento del Estado.

Se comparte la opinión del Maestro Ignacio Burgoa, en cuanto que, el gobernante politizado no es el político que, sin espíritu de servicio social, anda a caza de puestos públicos para envanecerse y enriquecerse con ellos y a costa de ellos, sino el funcionario que conoce la problemática del pueblo y concibe y aplica las soluciones atingentes, buscando y obteniendo la orientación, consejo y colaboración de los especializados en el conocimiento de los múltiples y variados campos de su incidencia. Por su parte, el gobernado politizado es aquel que se interesa por los problemás de la comunidad, que dialoga y discute sobre ellos y que, en resumen, tiene conciencia cívica y sentido de responsabilidad en el ejercicio de sus derechos ciudadanos.²⁴

Según el referido concepto del Maestro Burgoa, como ciudadanos, aqueja entonces, la falta de politización de los gobernantes en turno y de las grandes masas de gobernados.

²² Juan Ricardo, Jiménez Gómez, *Colección de decretos del Congreso del Estado de Querétaro 1833-1835*, edición facsimilar, Gobierno del Estado de Querétaro-Archivo Histórico del Estado de Querétaro, México, 1993. Ver artículo 55, pp. 43-49.

²³ Idem.

²⁴ **BURGOA**, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 5ª.ed., Porrúa, S.A., México, 1984. p. 487.

2.1.2. Naturaleza de la responsabilidad

Con tales precedentes, se debe determinar el concepto de la voz “responsabilidad”, misma que proviene de respondere que significa: “prometer”, “merecer”, “pagar”. En un sentido más restringido *responsum* (responsable) significa: el obligado a responder de algo o de alguien²⁵. La responsabilidad de la función pública es la obligación en que se encuentra el individuo al servicio del Estado que ha infringido la Ley, o por haber cometido un delito, una falta u omisión o causado una pérdida o un daño y debe responder por ella.

La responsabilidad de los servidores públicos en México, se remonta al juicio de residencia y a las visitas ordenadas desde la Península Ibérica para fiscalizar el desempeño de los cargos públicos de los diferentes funcionarios, siendo éste el antecedente más directo que fue transmitido a nuestro sistema jurídico a través de la Conquista de la Nueva España²⁶.

Es así que, durante el Virreinato, existió el juicio de residencia, así como otras figuras de control sobre la función pública, como la visita, la pesquisa y el informe.

La residencia se hacía consistir en la cuenta que se tomaba de los actos llevados al cabo por un funcionario público al terminar su desempeño según el cargo asignado, teniendo dos vertientes a evaluar; la primera fase, en la que se investigaba de oficio la conducta del funcionario y en la segunda fase se recibían las demandas que interponían los particulares ofendidos para obtener satisfacción de los agravios y vejaciones que habían recibido del enjuiciado y su denominación como juicio de residencia obedece a la obligación del funcionario cuestionado de permanecer (residir) en el lugar en que había ejercido el cargo público por un periodo estimado de treinta días.

Hoy día las responsabilidades de los servidores públicos tiene diferentes vertientes, acorde al Título Cuarto Constitucional, según lo dispuesto por los

²⁵TRIGO Represas, Félix A., Marcelo J. López Meza, *Teoría General de la responsabilidad civil, trabajo publicado en página web*, pp 1-2.

²⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Código de Conducta de los Servidores Públicos*, Secretaría de la Contraloría General de la Federación-Universidad Nacional Autónoma de México, , México, 1994. p. 13

artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cinco modalidades:

I).- La responsabilidad política para determinadas categorías de servidores públicos de primer nivel, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho;

II).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito;

III).- La responsabilidad administrativa para los que faltan a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y

IV).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su conducta ilícita causen daños patrimoniales.

V).- La responsabilidad laboral.

Ergo, nuestro sistema en teoría, descansa en un principio de autonomía, conforme al cual, para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

Fortalece lo anterior, la tesis identificada con el número de registro 193,487²⁷, declara la existencia de un vínculo existente entre el servidor público y el Estado, acorde al sistema constitucional y legal que lo rige, involucra una

²⁷ Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: X, Agosto de 1999, Tesis *IV.1o.A.T.16 A*, p. 799.

diversidad de aspectos jurídicos en sus relaciones, entre los que destacan ámbitos legales de naturaleza distinta, como son el laboral, en su carácter de trabajador, dado que efectúa una especial prestación de servicios de forma subordinada, el administrativo, en cuanto a que el desarrollo de su labor implica el de una función pública, ocasionalmente el político cuando así está previsto acorde a la investidura, y además el penal y el civil, pues como ente (persona), sujeto de derechos y obligaciones debe responder de las conductas que le son atribuibles, de manera que al servidor público le pueda resultar responsabilidad desde el punto de vista administrativo, penal, civil e inclusive político en los supuestos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o la Constitución Local correspondiente y así mismo la laboral, y por lo tanto, no se incurre en la imposición de una doble sanción cuando éstas, aunque tienen su origen en una misma conducta, sin embargo tienen su fundamento y sustento en legislación de distinta materia.

En la realidad actual, tal diversidad de aspectos jurídicos en las relaciones de los servidores públicos, conlleva una necesaria distinción de los actos u omisiones de acuerdo a su naturaleza para determinar la aplicación del procedimiento que corresponda y, por consecuencia, la legislación que resulta aplicable al hecho concreto, lo que en la especie los órganos internos de control de las Entidades Paraestatales omiten, siendo que acorde al artículo 78 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, estarían en oportunidad de deslindar responsabilidades no necesariamente administrativas o resarcitorias, sino las responsabilidades que clasificaré a continuación, lo que desafortunadamente, aunque lo llevaran a cabo, están afectados sus actos de nulidad, por carecer los titulares de los órganos internos de control que me ocupan, de competencia y facultades para tales efectos, pues como expresaré a mayor abundancia, los mismos se rigen por un reglamento obsoleto e inaplicable, amén de contar con un nombramiento que por tal reglamento obsoleto, carece de validez y por ende todos sus actos están afectados de nulidad, entre otros aspectos que señalaré con mayor precisión.

Para lo anterior, se hace breve relación de los aspectos más relevantes puntos inherentes a cada modalidad de responsabilidad ya citadas:

2.1.2. 1. Responsabilidad política ó constitucional

Se está en presencia de responsabilidad política cuando, en el desempeño de sus funciones, los servidores públicos incurran en actos u omisiones que vayan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su adecuado despacho. Las sanciones se impondrán mediante juicio político y consisten en la destitución o inhabilitación para desempeñar función pública de cualquier índole.

Para aplicar sanciones mediante juicio político en nuestra Entidad, La Legislatura del Estado dicta la declaración de procedencia, en el Estado de Querétaro en el caso concreto de los servidores públicos sujetos a tal procedimiento por su cargo público, previa decisión de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de los diputados, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y escuchado al inculpado.

En Materia Federal y Estatal, respectivamente, conociendo de la acusación, la Cámara de senadores y en su caso, la Legislatura del Estado de Querétaro, se erigirá en jurado de sentencia la cámara de senadores y en el ámbito estatal lo será el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro, quienes, según corresponda, aplicarán la sanción procedente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en el caso de los senadores, una vez practicadas las diligencias correspondientes y otorgándole audiencia al acusado.

Además, cabe señalar que las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de diputados y senadores no admiten ningún medio de defensa, no así en tratándose de las Legislaturas del Estado particularmente del Estado de Querétaro y que en materia federal, sólo durante el desempeño de su encargo y hasta un año después, podrá iniciarse el procedimiento de juicio político contra algún servidor público, de suerte que procede la controversia constitucional en

contra de las resoluciones dictadas en un juicio político seguido a servidores públicos estatales.²⁸ Las sanciones que deriven del mismo se deberán aplicar en un período máximo de un año a partir de iniciado el procedimiento correspondiente.

Cabe hacer notar que los gobernadores de los Estados responden no solo por violaciones a los principios contenidos en los ordenamientos locales, sino que son sujetos de responsabilidad en los términos de la Constitución Federal, como lo ilustra el criterio jurisprudencial que relaciono:

La Jurisprudencia, identificada con el número de registro 192,349²⁹., declara que, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 109 y 110 de la Constitución Federal, **los gobernadores de los Estados son sujetos de juicio político, en el ámbito local, por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho**, siendo que a las Legislaturas Estatales corresponde emitir las normas tendientes a aplicar las sanciones por dicha responsabilidad oficial, lo que se corrobora con lo dispuesto en ese sentido por el artículo 6 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la Entidad, debiendo ajustar esa disposición a lo dispuesto en los artículos 109 y 110 de la Constitución Federal, con apoyo en lo que dispone el artículo 41 de la Carta Magna Federal, que expresa la obligación de las Entidades federativas de ajustarse a las prevenciones consagradas en esta Norma Suprema.

Al unísono, la senda Jurisprudencia, inscrita con el número de registro 192,346³⁰., **la única excepción para el juicio político, es para el Presidente de la República, criterio que declara que, acorde al título cuarto de la Constitución Federal excluyó al presidente de la República de**

²⁸ Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XX, Agosto de 2004, Tesis P./J. 53/2004, p. 1155.

²⁹ Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XI, febrero de 2000, Tesis: P./J. 2/2000, p. 515.

³⁰ Novena Época, Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XII, Febrero de 2000, Tesis: P./J. 3/2000, p. 628

responsabilidad oficial y de la procedencia del juicio político en su contra, porque sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, de conformidad con lo dispuesto por sus artículos 108 y 110. Este sistema de responsabilidad no puede ser emulado por las Constituciones Locales para asignarlo a sus gobernadores, toda vez que la Ley Fundamental los señala expresamente como sujetos de responsabilidad política, de conformidad con los artículos 109, fracción I y 110, párrafo segundo, lo que debe ser establecido y regulado por las leyes de responsabilidad federal y de cada Estado.

Al respecto, debe destacarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señala con precisión, que no puede existir analogía entre el Presidente de la República y los Gobernadores de las Entidades Federativas que sustente una forma de regulación similar por las Legislaturas Locales, puesto que el primero tiene el carácter de representante del Estado mexicano, por lo que aparece inadecuado, en el ámbito de las relaciones internas e internacionales, que pueda ser sujeto de juicio político, situación que no ocurre con los depositarios del Poder Ejecutivo de los Estados, por no tener esa calidad.

Igualmente de la investigación se detecta, excepción para juicio político, según criterio que obra bajo el registro 180,864³¹, en que se determina que, **tratándose de juicio político, se estima que no pueden constituir materia del procedimiento relativo, las consideraciones jurídicas de una resolución emitida por un órgano jurisdiccional de los poderes judiciales estatales, ello en respeto a los principios de autonomía, de reserva de decir el derecho y de división de poderes**, aunado a que de lo contrario, ello constituiría una invasión a la esfera competencial del Poder Judicial, pues la autoridad encargada de llevar a cabo ese procedimiento se arrojaría facultades que no le corresponden.

Debe destacarse que, atenta a la Jurisprudencia, anotada con el número de registro 164,457., **la resolución que emita el Tribunal Superior de**

³¹ Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XX, Agosto de 2004, Tesis: P./J. 55/2004, p. 1155.

Justicia de un Estado actuando como órgano de sentencia dentro de un juicio político es de naturaleza política ya que se encuentra inscrita en un procedimiento que en su totalidad participa de las características de un sistema de control político: a) responden a un criterio de oportunidad política, b) se controlan actos y personas, no normas o productos normativos, c) el parámetro de control es político o surge de la misma voluntad política del órgano que controla, y finalmente d) el resultado es una sanción de carácter político: destitución o inhabilitación en el cargo. En este sentido, el que la autoridad que ejerza el control político sea alguno de los tribunales superiores de justicia de los Estados o que éstos tengan alguna participación en el proceso de atribución de responsabilidades políticas, no es razón válida para catalogar su actuación como jurisdiccional, toda vez que aun cuando es costumbre o regla general entender como coincidentes el carácter formal y material de las atribuciones de los órganos del Estado, lo correcto es atender a la naturaleza de la función.

En consecuencia, dada la naturaleza del procedimiento y de las actuaciones de las autoridades que participan en él, cuando las constituciones correspondientes las califiquen como decisiones soberanas y discrecionales, se actualiza la causal de improcedencia establecida en la fracción VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo.³²

Según Jurisprudencia reseñada en el Registro: 2005219³³, **la determinación del Congreso Estatal de no dar trámite a la denuncia respectiva, no constituye el ejercicio de su facultad soberana o discrecional sobre la remoción o suspensión de servidores públicos, para efectos de la procedencia del amparo.** Lo anterior, habida cuenta que, en esa fase no se realiza pronunciamiento alguno sobre la existencia de los hechos atribuidos al servidor público denunciado, ni respecto de su probable

³² Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXXI, Junio de 2010, Tesis: 1ª./J37/2010, página: 94.

³³ Décima Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo I, Libro 2, Enero de 2014, Tesis: P./ J. 40/2013 /10ª), p. 95.

responsabilidad, sino que sólo se verifica que éste sea sujeto de juicio político y que la conducta por la cual se formula la denuncia sea de aquellas que generen una responsabilidad política, en términos de las normas constitucionales respectivas. En ese tenor, la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, vigente hasta el 2 de abril de 2013, no se actualiza cuando en el juicio de amparo indirecto se reclama la determinación del Congreso Estatal de no dar trámite a la denuncia de juicio político, ya sea porque la deseche o porque omita acordarla.

Abundando al efecto, debo señalar que, según jurisprudencia detallada en el Registro: 172,488³⁴., **el juicio político seguido a magistrados del Tribunal Superior de Justicia, es procedente la controversia constitucional y no el juicio de amparo contra la abstención del congreso de declarar la caducidad y continuar con aquél**, pues como se ha dicho, por tratarse de un conflicto entre dos Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, conforme al artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.1.2. 2. Responsabilidad penal

Existe cuando el servidor público incurra en actos u omisiones tipificados como delitos por la legislación federal o local, por lo que únicamente las conductas que estén tipificadas como delictivas traen aparejada una responsabilidad de esta naturaleza.

La responsabilidad por delitos cometidos durante su encargo por cualquier servidor público, será exigible según los plazos de prescripción establecidos en la legislación penal, pero nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen cuando el servidor público desempeñe algún cargo con fuero constitucional en los términos del artículo 111 de la Ley Suprema.

³⁴ Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, Mayo de 2007, Tesis: P./ J. 14/2007, p. 1644.

Asimismo, cabe señalar que cuando se presente una nueva denuncia contra un servidor público de los mencionados en los artículos 110 y 111 constitucionales, se deberán acumular hasta agotar la instrucción de los diversos procedimientos, de los que se formularán en un solo documento las conclusiones que comprenderán el resultado de todos ellos.

Como se refiere líneas arriba, no está desligada una responsabilidad de otra y por el contrario a falta de legislación en nuestro Estado se advierte una clara omisión de implementación de otras fuentes del derecho como en el caso concreto lo señala la jurisprudencia distinguida bajo el registro 190,265³⁵, que indica que **en tratándose de la responsabilidad administrativa de funcionarios públicos, son aplicables supletoriamente las disposiciones del código federal de procedimientos penales.**

Por lo anterior, se acepta la hipótesis por cuanto vez a que algunas autoridades desconocen sus obligaciones y marco normativo aplicable, lo que redundará en impunidad y falta de eficacia en el control y ejecución real de sanciones respecto de la corrupción de servidores públicos.

Normalmente, los órganos internos de control, atento el artículo 61 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, la ley supletoria aplicable, cuando ésta no prevea algunas cuestiones, lo es el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Querétaro, pero acorde a esta jurisprudencia citada es de aplicación obligatoria, lo que en la especie no acontece.

No se elude precisar que, el desconocimiento de su propio marco normativo de algunos de los titulares de los órganos internos de control y de los superiores jerárquicos, se comprueba, según la investigación de campo llevada a cabo, obra en el apéndice del presente, que de las entrevistas y escritos contestados a los alumnos de las asignaturas de Fundamentos de derecho administrativo A11 y Administración Pública y Sistemas de Responsabilidad salón D 11, de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de

³⁵ Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIII, Febrero de 2001, Tesis: I.7o.A. J/12, p. 1701

Querétaro³⁶ en que algunas de las autoridades, tanto titulares del organismo, como titulares de los órganos internos de control de las siguientes:

Universidad Politécnica de Querétaro (al través de su Titular del órgano interno de control) lejos de respetar el principio de economía, en lugar de atender al particular en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 38 de la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro que prevé en su segundo párrafo que, cuando un escrito sea presentado ante un órgano incompetente, dicho órgano remitirá la promoción y sus anexos al que considere competente, dentro del plazo improrrogable de cinco días. En tal caso, se tendrá como fecha de presentación la del acuse de recibo del órgano incompetente, lo que como se aprecia no aconteció.

Por su parte la Unidad de Servicios Básicos de Educación del Estado de Querétaro, Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Querétaro, Centro Estatal de Trasplantes de Querétaro, Universidad Aeronáutica de Querétaro y Servicios de Salud del Estado de Querétaro (al través de su Titular del órgano interno de control) omitieron dar respuesta a los escritos recibidos, lo que en estricto derecho constituye la configuración de la negativa ficta a que refiere el artículo 16 de la mencionada Ley de procedimientos administrativos del Estado de Querétaro, procedimiento al que no se dio seguimiento pues, el fin último era observar la actuación de la autoridad, cuya omisión quedó acreditada irrefutablemente.

Empeorando el panorama de la transparencia, QRONOS Y COFESIAQ, Comisión Estatal de Aguas y Universidad Tecnológica de Querétaro (al través de su Titular del órgano interno de control)³⁷, como consta de las expresiones de los alumnos mencionados, se colige que tales autoridades, se negaron a recibir los escritos petitorios de los estudiantes lo que contraviene lo dispuesto

³⁶ Ver apéndice a fojas 1-6, 80-82, 106-112, 142-144, 188-194, 364-368 y 396-400.

³⁷ Ver fojas 10-15 del apéndice del presente del que deriva relatoría de hechos de negativa de autoridad para recibir escrito de petición de información. Tal Paraestatal Universidad Tecnológica de Querétaro presenta antecedentes de corrupción, ver El Universal "Corrupción se cuela en Tecnológico Queretano", (Juan José Arreola, lunes 23 de abril de 2012. <http://www.eluniversal.com.mx/estados/85497.html>).

por el artículo 39 de la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro y que prevé que en ningún caso se podrán rechazar los escritos en las unidades de recepción de documentos, siendo causa de responsabilidad administrativa la negativa a recibirlos; sin eludir la configuración de la conducta típica antijurídica y culpable del delito de abuso de autoridad, a que refiere el artículo 264 del Código Penal Vigente en el Estado de Querétaro acorde a su fracción III, al haber impedido el curso de una simple solicitud de petición de información; acciones legales sin consecuencia, dada la naturaleza académica del presente instrumento, pero que, es imperioso hacer notar la opacidad de algunas de las autoridades en ejercicio del cargo conferido.

Destaco que en la Universidad Aeronáutica de Querétaro, a tal grado llegó la ignorancia e infracción al derecho de petición y por consecuencia, el debido respeto a la transparencia que, para poder atender a los alumnos, se les exigió un oficio expedido por el Secretario Académico de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro como obra a foja 282 del referido apéndice.

En nuestra Entidad, el Código Penal del Estado de Querétaro prevé en su Título Segundo Delitos contra el Servicio Público cometidos por los Servidores Públicos a saber:

Los servidores públicos que cometan alguno de los delitos previstos de los artículos 261 a 272, con excepción de los supuestos que establece el artículo 263 (desempeño irregular de las funciones públicas)³⁸ y causen un perjuicio económico al particular o al servicio público.

Para los delitos que no requieren que se cause un daño o perjuicio al particular o al servicio público o que habiéndolo causado no se pueda determinar el monto, igualmente se considera una conducta típica, antijurídica y culpable.

³⁸ Ver artículos 260 a 272 Código Penal vigente para el Estado de Querétaro, Periódico Oficial La Sombra de Arteaga, No. 68 de fecha 07 de Noviembre de 2012.

Además se prevé el decomiso de los productos del delito y se estipula que a criterio del juez, se podrá imponer la suspensión, destitución e inhabilitación por el mismo tiempo del señalado para la pena de prisión impuesta, para obtener y desempeñar un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el servicio público, ello, dicho sea de paso, con independencia de las sanciones administrativas, pues como se ha precisado son procedimientos ajenos uno de otro.

Los delitos en particular a saber son:

- Desempeño indebido y abandono del servicio público³⁹
- Desempeño irregular de las funciones públicas, que valga mencionar cuando el monto del producto del delito o de los daños o perjuicios causados exceda de mil veces el salario, la sanción será de tres a nueve años de prisión y de 180 a 500 días multa. Además de la penas establecidas, también se prevé la destitución e inhabilitación de seis meses a tres años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.
- Abuso de autoridad⁴⁰
- Intimidación⁴¹
- Coalición de servidores públicos⁴²
- Peculado⁴³
- Cohecho⁴⁴
- Concusión⁴⁵
- Enriquecimiento ilícito⁴⁶
- Negociaciones ilícitas⁴⁷

³⁹ Artículo 263 Código Penal del Estado de Querétaro.

⁴⁰ Artículo 264 Código Penal del Estado de Querétaro.

⁴¹ Artículo 265 Código Penal del Estado de Querétaro.

⁴² Artículo 266 Código Penal del Estado de Querétaro.

⁴³ Artículo 267 Código Penal del Estado de Querétaro.

⁴⁴ Artículo 268 Código Penal del Estado de Querétaro.

⁴⁵ Artículo 269 Código Penal del Estado de Querétaro.

⁴⁶ Artículo 270 Código Penal del Estado de Querétaro.

⁴⁷ Artículo 271 Código Penal del Estado de Querétaro.

- Tráfico de influencia⁴⁸

Como lo afirma Humberto Delgadillo⁴⁹:

“Tal regulación de la responsabilidad penal de los servidores públicos, a partir de su incorporación en el texto constitucional y en el Código Penal, ha venido a aclarar las imprecisiones que habían existido en la materia, sobre todo respecto a la diferenciación entre los ilícitos oficiales y los delitos comunes que dan lugar a la responsabilidad penal, quedando claramente delimitada de las responsabilidades políticas y administrativas”.

2.1.2. 3. Responsabilidad administrativa

Por su parte, los actos u omisiones de los servidores públicos que vayan en demérito de la legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus cargos, empleos o comisiones, darán lugar a responsabilidad administrativa, la cual, como hemos venido señalando en cada uno de los ámbitos de responsabilidad hasta ahora explicados, es independiente respecto de cualquier otro tipo de responsabilidad. Así ha sido establecido por la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación.⁵⁰

Desde el año de 1961, la Suprema Corte de Justicia de la nación, bajo el Registro: 267321⁵¹ publicó, mediante tesis aislada en materia administrativa, el distingo de la responsabilidad administrativa como independiente de la penal, de tal guisa que, la circunstancia de que cierta conducta no haya configurado un delito, no es obstáculo para que pueda ser estimada indebida desde el punto de vista civil o administrativo, y para que, por consiguiente, se exija el resarcimiento del daño ocasionado con ella, sin que quepa argüir en contrario que la absolución decretada por el Juez de la causa penal alcanza a la exigencia de índole administrativa formulada por las autoridades fiscales a través de las resoluciones cuya nulidad se demande.

⁴⁸ Artículo 272 Código Penal del Estado de Querétaro.

⁴⁹ DELGADILLO, Gutiérrez Luis Humberto, El Derecho Disciplinario de la Función Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1990, México. p. 38

⁵⁰ Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: II, Septiembre de 1995 Tesis: P./J. 24/95, p. 43

⁵¹ Sexta Época , Instancia: Segunda Sala ,Tipo de Tesis: Aislada , Fuente: Semanario Judicial de la Federación,Volumen LII, Tercera Parte, p.132

Ciertamente la reparación del daño, como resultado de la comisión de un delito y de la comprobación de la responsabilidad de aquel a quien se condena al respecto, forma parte de la pena, por lo que si el Juez de la causa absuelve del delito, necesariamente tendrá que absolver también de tal reparación, sin prejuzgar desde luego acerca de si dicha reparación es o no exigible separadamente por las vías civil o administrativa, en relación con las cuales no se haya ejercitado acción alguna ante dicho Juez.

No hay, pues, que confundir la responsabilidad proveniente de delito, que puede acarrear la consiguiente obligación de reparar el daño como consecuencia de la sentencia pronunciada por el Juez Penal que haya conocido del caso, con la responsabilidad derivada de un ilícito civil, que puede válidamente exigirse sin vinculación con aquella.

Las sanciones administrativas previstas para este tipo de infracciones son la suspensión o la destitución del puesto, la inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, la amonestación pública o privada de los servidores públicos y sanciones económicas.

Los medios de defensa contra las resoluciones administrativas que se dicten contra el servidor público que resulte responsable por la comisión de alguna de las conductas establecidas en la ley que dan lugar a responsabilidad administrativa, son optativos entre interponer el recurso de revocación o impugnar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dicha resolución.

Como se observa, diferenciar la naturaleza de la infracción es fundamental para determinar proceso, autoridad, sanción, ley aplicable y muchos otros detalles que tienen que ver con la responsabilidad en que se incurre. Por lo que se aborda el tema inherente a la supletoriedad procesal, que esta muy vinculado precisamente al hecho de diferenciar.

La materia civil es la fuente de la que emanan los principios generales del derecho, en este caso, la materia procesal, lo que además es congruente con la naturaleza de los procedimientos y los sujetos descritos, pues mientras los primeros se refieren a los que se tramitan, en contra de los funcionarios a que alude el artículo 110 constitucional, los segundos en forma general atañen a los procedimientos relativos a responsabilidades administrativas de cualquier servidor público, que tienen como finalidad verificar que el servidor público se haya ajustado a los principios rectores del servicio público y el cumplimiento de las obligaciones correspondientes.

2.1.2. 4. Responsabilidad civil

Se sostiene que la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro pretendió sin éxito, sustituir la responsabilidad civil a que refiere el Código Civil para el Estado de Querétaro. No obstante, advierto algunas áreas de oportunidad, para alcanzar tal cometido por parte del legislador, para lo que me permito citar el famoso “Caso Blanco” o Fallo Cadot, llevado a cabo en Francia y dictado en 1889 por el Consejo de Estado en donde expresaba que, no obstante que la ley le concedía el carácter de juez de la administración en algunos asuntos, él era juez común para esos asuntos, es decir, su competencia era general. Allí se delimitan las competencias entre la administración pública y la administración de justicia.

Esto sucedió porque hasta ese instante existía lo que se denominaba el “MINISTRO JUEZ” que era una instancia en donde la autoridad administrativa era la llamada a resolver en un primer momento las controversias suscitadas entre los particulares y la administración, era este Ministro quien decidía si aceptaba o no la reclamación realizada. Si no aceptaba la reclamación, esa decisión podía ser apelada ante un juez del consejo de estado, pero este solo decidía en lo atinente a la conveniencia o no de la no aceptación de la reclamación por parte del ministro.

En ese entonces el consejo de estado era un órgano consultivo que tenía competencia solo en ciertos asuntos del gobierno y eventualmente en una

segunda instancia se pronunciaba sobre las decisiones que tomaban las autoridades administrativas. Con el fallo Cadot, el Consejo de Estado se abroga la competencia de conocer todas las controversias que se presentaran entre los administrados y el Estado, sin necesidad que previamente fueran conocidas por los funcionarios del gobierno. Con este acontecimiento se materializa la división real entre el poder judicial y el Estado. Desde allí surge la jurisdicción contencioso-administrativa propia.⁵²

Se asevera que no cumple su cometido la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro, por virtud que, resulta insuficiente para la dinámica que tiene la administración pública, toda vez que, para la aplicación de tal disposición, es menester presentar inconformidad por parte del particular ante el órgano Interno de control y para ello, el legislador y el propio Ejecutivo del Estado de Querétaro deberán darse a la tarea de regularizar la figura que cuestiono con el presente instrumento y que acredito es incompetente por falta de legislación y deficiencia legal al efecto, atenta a los principios de reserva legal y de supremacía constitucional; por otra parte, debe considerarse de manera más explícita, lo siguiente:

En el Consejo de Estado Francés se advierten dos aspectos fundamentales⁵³: la culpa in eligiendo y la culpa in vigilando. Bajo esta tesis y atendiendo los preceptos del código civil, se asimilaba al Estado con un patrono; así las cosas, el Estado tendría que entrar a responder por vía indirecta por los daños causados por sus funcionarios. Bajo el precepto de la culpa in eligiendo, el Estado tiene que responder por no haber hecho una buena elección al momento de vincular a un funcionario público; es decir, el Estado no eligió a la persona idónea para desempeñar la función que le correspondía y como consecuencia de esa falta de idoneidad se causó un daño a un particular. En la culpa in vigilando, el Estado es responsable indirectamente por la inadecuada supervisión de la actividad del funcionario; bajo esta tesis el estado entra a responder por no haber ejercido el control correspondiente a la actividad

⁵² Fallo Cadot, www.argumentando.com

⁵³ Op cit. Fallo Cadot, www.argumentando.com

del funcionario que causó el daño.

Lo anterior nos lleva al llamado, régimen de responsabilidad directa a que alude Héctor Patiño y que se comenta brevemente⁵⁴:

TESIS ORGANICISTA: Las instituciones del Estado se pronuncian a través de sus directores o representantes que son los depositarios de la voluntad de la Entidad; existiendo dentro de tales órganos auxiliares o dependientes que no inciden en las decisiones. Por tanto, según esta tesis, cuando un daño es causado por las decisiones tomadas por un director de un órgano estatal, la responsabilidad recae directamente sobre el estado; no sucediendo lo mismo cuando quien causa el daño es un auxiliar o dependiente de esa Entidad.

FALLA EN EL SERVICIO: Después de la primera guerra mundial aparece la noción de “servicio público”, donde el estado debía satisfacer las necesidades de sus asociados brindando el servicio de energía eléctrica, educación, construyendo ferrocarriles, etc.; en esa actividad, aunque el estado no estaba ejerciendo actos de poder, si llegaba a causar un perjuicio debía responder por ello. Si el estado no prestaba esos servicios eficientemente se configuraba la falla en el servicio y por tanto comprometía la responsabilidad del estado; es decir, bajo esta tesis no importa si el daño es causado por un directivo de la Entidad o por un auxiliar, se observa es la falla independientemente de quien la cause.

Existen según esta tesis unas causales de EXONERACIÓN de la responsabilidad del estado, quien deberá demostrar cuatro situaciones para que se configure su exoneración, a saber:

CASO FORTUITO: Es un suceso interno, que por tanto ocurre dentro del campo de actividad de quien causa el daño; hay caso fortuito cuando la causa del daño es desconocida, la esencia del caso fortuito está en la imprevisibilidad.

⁵⁴ Mencionado por Héctor Patiño en la revista de derecho privado No. 20, enero – junio de 2011, p. 378.

FUERZA MAYOR: Acontecimiento cognoscible, imprevisible que no deriva de la actividad en cuestión, sino que en este sentido viene de fuera, y cuyo efecto dañoso no podía evitarse por las medidas de precaución que racionalmente eran de esperar.

CULPA DE LA VÍCTIMA: La culpa exclusiva de la víctima ha sido considerada dentro del ámbito de responsabilidad administrativa como, la violación de las obligaciones a las cuales está sujeto el administrado, de tal forma que dicha violación por parte de la víctima, puede conducir hacia una exoneración total o parcial de la responsabilidad administrativa, de acuerdo con la trascendencia y grado de participación del afectado o afectados en la producción del daño.

HECHO DE UN TERCERO: Las razones del daño emanan de la culpa de una persona diferente a la administración o sus agentes, quien debe ser el único responsable de lo sucedido. Es necesario que el daño haya sido provocado exclusivamente por ese tercero en cuestión, sino es así, no se configura esta causal de exoneración.

Aspectos que no fueron atendidos a cabalidad en la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro, quedando subsistente la competencia en materia de responsabilidad civil para el Estado acorde al Código Civil vigente para el Estado de Querétaro.

Hoy día según la ley sustantiva civil vigente, la responsabilidad civil, es consecuencia de la causa de daños y perjuicios, que puedan ser cuantificables en dinero.

En efecto, cuando se trata de demandas que se entablen contra cualquier servidor público por cuestiones que causen daños y perjuicios, se está en la modalidad de una responsabilidad civil; en estricto sentido dicha demanda no requerirá declaración de procedencia o desafuero y se regirá por los principios del derecho común.

El sistema de regulación de este tipo de responsabilidad se encuentra contenido, esencialmente en el código civil vigente para el Estado de Querétaro de suerte que:

Según lo dispone el artículo 31 del Código Civil vigente para el Estado de Querétaro: El domicilio legal de una persona, es el lugar donde la ley le fija su residencia para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, aunque de hecho no esté allí presente. De suerte que, acorde a lo dispuesto por el artículo 32 del mismo ordenamiento, tenemos que se reputa domicilio legal: ...VI. De los servidores públicos, el lugar donde desempeñan sus funciones por más de seis meses; y VII, de los sentenciados a sufrir una pena privativa de libertad por más de seis meses, la población en que la extingan, por lo que toca a las relaciones jurídicas posteriores a la condena; en cuanto a las relaciones anteriores, los sentenciados conservarán el último domicilio que hayan tenido.”

Así las cosas, las obligaciones que nacen de los actos ilícitos se prevén del artículo 1790 a 1822 pudiendo exigir el pago de daños y perjuicios al propio Estado.

Medularmente, tal modalidad se hace consistir en que, el que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

En materia de servidores públicos estimo aplicable los siguientes:

Cuando al ejercitar un derecho se cause daño a otro, hay obligación de indemnizarlo si se demuestra que el derecho se ejercitó, sin utilidad para el titular del derecho.⁵⁵

Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o substancias peligrosas por sí mismas, por la velocidad que desarrollen, por su

⁵⁵ Ver artículo 1792 Código Civil vigente para el Estado de Querétaro.

naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que cause aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima, por ejemplo en los laboratorios de las Paraestatales Universidad Tecnológica de Querétaro, Universidad Tecnológica de San Juan del Río, Querétaro, Universidad Politécnica, Universidad Aeronáutica, etc., en las que los docentes o bien especialistas laboratoristas son responsables del buen uso y manejo de instrumentos y sustancias, sin embargo al respecto no debe perderse de vista que solidariamente se convierte en responsable el Director y personal que según su manual de procedimientos administrativos o reglamento interior indique, cesa la responsabilidad, respecto de los menores o estudiantes que ejecuten los actos que dan origen a ella, encontrándose bajo la vigilancia y autoridad de otras personas, como directores de colegios, de talleres, entre otros, pues entonces esas personas asumirán la responsabilidad de que se trata, lo que en la especie no es conocido ni aplicado por el particular, pues como se advierte de la información proporcionada por las Entidades Paraestatales del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, forzosamente para arribar a una responsabilidad administrativa o resarcitoria de manera concomitante deviene la responsabilidad civil de la que se expone, siendo que al no encontrarse evidencia de responsabilidad resarcitoria o administrativa, sirva el presente para que el particular conozca que no solo puede actuar a la luz del derecho disciplinario a través de órganos que no son transparentes y que no conocen su propia disposición, sino que pueden emplear la ley civil cuando hay un daño moral o pecuniario.⁵⁶

En consecuencia, atentos a la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro, entiéndase por actividad administrativa irregular⁵⁷, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportarlo, en virtud de no existir fundamento legal o

⁵⁶ Ver artículo 1793 Código Civil vigente para el Estado de Querétaro.

⁵⁷ Artículo 1 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro.

causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

Son sujetos de la referida Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro⁵⁸: Los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo del Estado, los organismos públicos autónomos, las dependencias, las Entidades de la Administración Pública del Estado, la Procuraduría General de Justicia, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, los municipios del Estado, los organismos descentralizados, los fideicomisos públicos y las empresas en las que participen de forma mayoritaria el Poder Ejecutivo del Estado, así como cualquier otro ente público de carácter estatal o municipal. No quedan comprendidos en ellos: los notarios y corredores públicos, los concesionarios o cualquier otra persona física o moral que en ejercicio de alguna patente, permiso o concesión, preste un servicio público.

Las indemnizaciones por responsabilidad patrimonial que sean reclamadas al Estado, habrán de ser reales, evaluables en dinero, directamente relacionadas con una o varias personas y ser desiguales a las que pudieran afectar al común de la población⁵⁹.

Los entes públicos que pudieran incurrir en responsabilidad patrimonial, deberán proponer en su presupuesto de egresos del año que corresponda, una partida para cubrir las posibles indemnizaciones⁶⁰.

He aquí, la falta de regulación como lo propone el Consejo de Estado Francés, puesto que no se prevé la posibilidad de satisfacer el fin último de la Ley de Responsabilidad Patrimonial, por causa de culpa de la víctima, por virtud que no se establece con claridad el supuesto jurídico en franca contravención al principio de legalidad y seguridad jurídica que asiste al particular y hecho de un tercero, que igualmente no prevé el marco normativo que me ocupa; ello, en los términos ya enunciados líneas arriba. Al tenor del artículo 3 de la Ley citada, se exceptúan de la obligación de indemnizar, de acuerdo con esta Ley, además de

⁵⁸ Artículo 2 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro.

⁵⁹ Artículo 4 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro.

⁶⁰ Artículo 8 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro.

expresar la lesión patrimonial⁶¹. El escrito de reclamación se debe presentar ante Órgano Interno de Control de la dependencia de que se trate, procurando el procedimiento según la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro⁶²; al efecto rigen los siguientes criterios de acreditación, a saber, probar fehacientemente la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes⁶³.

Las resoluciones que dicte la autoridad, deberán contener elementos relativos a relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público o actividad administrativa y la lesión producida y, en su caso, la valoración del daño causado, así como el monto en dinero o en especie de la indemnización, explicando los criterios utilizados para su cuantificación.

Tales resoluciones podrán ser impugnados mediante juicio de nulidad interpuesto ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro.

Los reclamantes afectados podrán celebrar convenio con los entes públicos, a fin de dar por concluida la controversia, mediante la fijación y el pago de la indemnización que las partes acuerden. Para la validez de dicho convenio se requerirá, según sea el caso, la aprobación de la contraloría interna o del órgano interno de control correspondiente.⁶⁴

Es importante tomar como referencia este distingo entre la responsabilidad civil y la patrimonial que ha “especializado” por la ley indicada supra líneas el legislador, pues desafortunadamente ante su desconocimiento el

⁶¹ Artículo 12 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro.

⁶² Artículo 13 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro.

⁶³ Artículo 15 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro.

⁶⁴ Ver artículos 20 y 22 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro. La concurrencia acorde a la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro: El pago de la indemnización deberá distribuirse proporcionalmente entre todos los causantes de la lesión patrimonial reclamada, de acuerdo con su respectiva participación, criterios: a) Hechos o actos dañosos que provengan de su propia organización y operación; b) Los entes públicos responderán únicamente de los hechos o actos dañosos directamente imputables a éstos; c) Sea por prestación directa o con colaboración interorgánica; y d) Por modificar proyecto de obra que generó la lesión patrimonial reclamada.

particular podría encontrarse en una falta de agotamiento de principio de definitividad, lo que traería por consecuencia un desechamiento en materia civil sino se agota la instancia regulada de manera especializada.

Ahora bien, retomando la responsabilidad civil, entiéndase por daño moral, la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien, en la consideración que de si misma tienen los demás.

También se entiende como daño moral, cuando se vulnere o se afecte, de forma ilícita, el bien jurídico de la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño patrimonial, tanto en responsabilidad contractual, como extracontractual. Igual obligación tendrá quién incurra en responsabilidad objetiva, así como el Estado y sus funcionarios, en los términos del Código Civil vigente para el Estado de Querétaro.⁶⁵

No se soslaya que, el monto de la indemnización por daño moral lo determinará el juez, tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso, lo que particularmente se prevé en la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro⁶⁶, señalando al efecto únicamente que: los montos también se calcularán en tratándose de los casos de daño moral, por la autoridad administrativa o jurisdiccional que corresponda, de suerte que, calculará el monto de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil del Estado de Querétaro, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el

⁶⁵ Ver artículo 1798 del Código Civil vigente para el Estado de Querétaro.

⁶⁶ Artículo 11 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro.

reclamante; lo que desde mi perspectiva no debe ser, pues en teoría la referida Ley de Responsabilidad Patrimonial debiera ser la ley especial, no obstante sigue dejando vacíos legales para remitirse a la ley sustantiva civil de nuestra Entidad.

De lo anterior, deriva con claridad que, la culpabilidad de la víctima, el hecho de un tercero y el daño moral se sigue supeditando al Código Civil vigente para el Estado de Querétaro, pues si bien en el artículo 18 de la referida Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro se prevé que las resoluciones podrán ser impugnadas por el interesado o la autoridad a quien se le atribuye la responsabilidad, mediante juicio de nulidad interpuesto ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, no obstante el legislador de manera incongruente concede la oportunidad de ser juez y parte a la autoridad administrativa, pues igualmente señala en su numeral 14 que la nulidad o anulabilidad de actos administrativos por la vía administrativa o por la vía jurisdiccional contencioso administrativa, no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización, ergo, no se advierte respeto de autonomía jurisdiccional y la clara división de la administración pública respecto de la administración pública contenciosa que la propia Constitución Política del Estado de Querétaro en su numeral 34 delega con claridad al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro; en consecuencia, la referida Ley de Responsabilidad Patrimonial es contraria al principio de supremacía constitucional, sin eludir que al dejar vacíos legales que la Ley Civil prevé, desafortunadamente, lejos de ser una legislación que signifique un avance, que valga mencionar fue superada y lograda por el Estado Francés desde 1889.

Si bien debe prevalecer la ley especial, al no agotar todas las posibilidades previstas y limitar la actuación del Contencioso Administrativo aparentemente para evitar respetar su autonomía técnica, evidentemente no hay un progreso legislativo.

Pareciera que se pretende mermar la facultad jurisdiccional contenciosa,

pues acorde al código civil vigente para el Estado de Querétaro, cuando el daño moral haya afectado a la víctima en su decoro, honor, reputación o consideración, el juez ordenará, a petición de ésta y con cargo al responsable, la publicación de un extracto de la sentencia que refleje adecuadamente la naturaleza y alcance de la misma, a través de los medios informativos que considere convenientes.

Quien demande la reparación del daño moral por responsabilidad contractual o extracontractual, deberá acreditar plenamente la ilicitud de la conducta del demandado y el daño que directamente le hubiere causado tal conducta, ordenamiento civil que se ve restringido por razón de lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro⁶⁷.

Preciso que, la acción de reparación por daños corporal o moral no es transmisible a terceros por acto entre vivos; sólo pasa a los herederos de la víctima cuando ésta haya intentado la acción en vida.

El monto de la indemnización lo determinará el Juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso, disposición civil que se ve restringida igualmente por el referido artículo 14 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro.

El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes

⁶⁷ Artículo 14 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro “La nulidad o anulabilidad de actos administrativos por la vía administrativa o por la vía jurisdiccional contencioso administrativa, no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización.”

para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

68

Este tipo de responsabilidad se ha venido incrementando en cantidad y complejidad, debido, principalmente, a los fenómenos inéditos y nuevos retos que nuestra modernidad afronta, de ahí que sea de sumo interés llevar a cabo las reformas a que alude la recién publicación del Decreto de fecha 27 de Mayo de 2015 en que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y como se advierte del trabajo de campo, la nula aplicación de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro, misma que ya he analizado líneas arriba.

Nadie duda hoy que el Derecho Civil ha sufrido una transformación que ha venido a romper con muchos de los paradigmas que le han sustentado durante siglos, el primero de ellos, considero, la diferenciación del contrato de trabajo como un contrato no civil y, los más recientes, los retos que la biotecnología le plantea.

La defensa de la persona humana, las nuevas aristas que derivan de la responsabilidad profesional, las nuevas tecnologías, el cambio de concepción en la defensa de los derechos de las víctimas y los nuevos derechos establecidos incluso ya a nivel constitucional como el derecho a la intimidad, entre tantas otras cosas, han transformado la óptica de la rama más tradicional del derecho privado.

Otra situación no prevista en la referida Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro, es el pago de gastos y costas que hoy día son reclamables ante el Juez Civil acorde al Código Civil para el Estado de Querétaro, que traducido en el proceso contencioso administrativo supone implementar la regla del vencimiento, o sea, que se impondrán las costas a la parte perdedora; sin embargo, se hace un análisis jurídico del nuevo escenario, la cuestión presenta perfiles de incertidumbre.

⁶⁸ Ver artículo 1927 Código Civil vigente par el Estado de Querétaro.

Se ve con detalle el problema y las soluciones, es inconsistente y omisa la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro, pues uno de los ordenamientos supletorios es la propia legislación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, siendo que en éste último no existe el pago de gastos y costas dada su naturaleza jurídica, no obstante, es causa de responsabilidad para el Estado en perjuicio del particular, si acredita éste último su extremo y por el pago de honorarios a un abogado litigante para contender ante el referido órgano jurisdiccional cuando no es sujeto de patrocinio público, evidentemente, el particular a la luz del Código Civil vigente para el Estado de Querétaro, está en oportunidad de solicitar a manera de pretensión, el pago de gastos y costas en la vía civil al Estado, pero el gran problema como se ha precisado es que desafortunadamente la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro; amén de sus muchas inconsistencias, no prevé el hecho de un tercero y la responsabilidad que puede reclamar al servidor público que por su acción u omisión, dañó patrimonialmente al particular al tener que ocurrir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro y cuya nulidad le permita acreditar ser vencedor en juicio y por ende acreditar el pago de honorarios “gastos y costas” a cargo del Estado y que éste a su vez pueda reclamar al servidor público que dio lugar a tal acto administrativo nulificado jurisdiccionalmente.

Ergo, debiendo la ley especial prevalecer, por principio general del derecho; no obstante, ante tales inconsistencias, el particular tiene oportunidad de satisfacer sus pretensiones en una vía aparentemente “doble” según le sea más favorable por razón de los visos en la ley especializada en comento, área de oportunidad para el legislador queretano.

2.1.2. 5. Responsabilidad laboral

Respecto a la responsabilidad laboral, se incurre en ésta, por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la relación patrón trabajador, es decir de las derivadas de la prestación de servicios personales de forma subordinada. Por lo que no podrá demandarse ninguna acción en la vía laboral cuando se trate de responsabilidad administrativa.

Ha sido definido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Registro: 194476⁶⁹, que no puede plantearse un problema de prescripción de la acción laboral para demandar la reinstalación o la indemnización de ley cuando la destitución, cese o suspensión constituye una sanción por faltas administrativas, ya que en este supuesto es improcedente la vía laboral. Por tanto, tratándose del despido, cese o suspensión de un trabajador burocrático derivado de una falta o responsabilidad administrativa, no puede plantearse el problema de prescripción de la acción laboral para demandar la reinstalación, o bien, la indemnización de ley por despido o suspensión injustificada ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en virtud de que esta vía no procede respecto de un acto que no tiene naturaleza laboral sino administrativa, como lo es el cese o suspensión como sanción administrativa y, además, porque la ley burocrática resulta inaplicable.

La diferenciación de la falta, en este caso, es imprescindible para determinar el ordenamiento que debe ser aplicado, la competencia y la vía correcta para ejercitar derechos, así como los criterios para la aplicación de sanciones y los recursos. Cabe mencionar que se ha establecido en jurisprudencia firme un sólo caso de excepción respecto a la naturaleza de la relación de trabajo que tiene que ver no con la falta, sino con lo dispuesto por la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁷⁰

⁶⁹ Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Marzo de 1999, Materia(s): Administrativa, Laboral, Tesis: 2a./J. 13/99, P. 298

⁷⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ver Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.- El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: ...B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores: ...XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.- El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.- Los miembros de las instituciones policiales de los Municipios, Entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere

Como se observa, la propia Constitución ha hecho una excepción al régimen general establecido en el artículo 123, apartado B, que genera una diferenciación entre el común de los Trabajadores al Servicio del Estado y los militares, marinos y cuerpos de seguridad pública que se mencionan en dicha fracción.

Robustece tal criterio la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante registro 200,322⁷¹, indicando que la relación Estado-empleado fue, en principio de naturaleza administrativa, pero en derecho positivo mexicano, en beneficio y protección de los empleados, ha transformado la naturaleza de dicha relación equiparándola a una de carácter laboral y ha considerado al Estado como un patrón sui generis. Sin embargo, de dicho tratamiento general se encuentran excluidos cuatro grupos a saber: los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y, el Estado, autoridad. Por tanto, si los miembros de la policía municipal o judicial, constituyen un cuerpo de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII Apartado B del artículo 123, en relación con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la determinación jurídica que considera la relación del servicio asimilada a la de trabajo y al Estado equiparado a un patrón, de donde se concluye que la relación que guardan con el gobierno del Estado o del Municipio, es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan y que, por lo tanto, las determinaciones que dichas Entidades tomen en torno a ésta no constituyen actos de particulares, sino de una autoridad, que en el caso particular referente a la orden de baja del servicio, hace procedente el juicio de amparo ante el juez de Distrito.

la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.

⁷¹ Novena Época, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Septiembre de 1995, Materia(s): Administrativa, Tesis: P./J. 24/95, p. 43

2.1.3. Actividad de los órganos internos de control en las entidades paraestatales del Estado de Querétaro

Como afirma Ignacio Burgoa⁷², la actividad de control es un elemento básico de la democracia, siendo que, la legitimidad de una constitución deriva puntualmente de la genuinidad del órgano que la crea, toda vez que el efecto participa de la naturaleza de la causa. Por consiguiente, para determinar si una constitución es legítima, hay que establecer si su autor también lo fue; y como la producción constitucional reconoce diversas fuentes según el régimen jurídico-político de que se trate, la metodología para solucionar dicha cuestión debe ser de carácter histórico. La constitución jurídico-positiva dejó de ser únicamente política, es decir, que a la mera estructuración del Estado y su gobierno se agregó un conjunto de disposiciones jurídicas cuya finalidad estriba en limitar en beneficio de los gobernados el poder público estatal y los actos de autoridad en que éste se manifiesta, regulando así las relaciones de supra a subordinación, o sea, las de gobierno propiamente dichas o relaciones entre detentadores y destinatarios del mencionado poder.

En otras palabras, a través de este aspecto normativo, la constitución jurídico-positiva se convirtió en instrumento de control del poder público del Estado, es decir, este sistema sustantivo de garantía o de seguridad jurídica en favor de los gobernados tuvo que complementarse con un régimen de protección adjetivo, generalmente de carácter jurisdiccional, como entre nosotros el juicio de amparo, con la finalidad de mantener en beneficio de aquéllos el orden constitucional. Cuando la corriente liberal-individualista dejó de ser la ideología predominantemente influyente en la estructuración sustancial de las constituciones jurídico-positivas contemporáneas, el contenido normativo de éstas se enriqueció por la incorporación, en su texto, de lo que se llama "derechos públicos subjetivos de carácter social" o "garantías sociales" en favor de la clase trabajadora en general y de sus miembros componentes en lo particular. Merced a este fenómeno, el orden constitucional ya no sólo descansa en lo que tradicionalmente se conoce como "decisiones políticas

⁷² Op Cit. **BURGOA**, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, pp. 325-328.

fundamentales", que se refieren por lo general a la forma de Estado y forma de gobierno, sino que se apoya en "principios socioeconómicos básicos", cuya extensión e implicación están sujetas a circunstancias de tiempo y lugar y a las condiciones específicas de cada Estado en concreto. La objetivación de esos principios, o sea, su aplicación en la realidad social y económica, entraña uno de los fines primordiales del Estado, cuyo instrumento jurídico es la constitución misma que los preconiza.

El maestro Miguel Acosta Romero ha señalado que:

"... la centralización es la forma de organización administrativa en la cual las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución".⁷³

Como efecto de la centralización administrativa podemos apreciar entre los órganos que la componen un gran sentido de unidad y un acomodo jerárquico, el cual es de subordinación frente al Poder Ejecutivo, de coordinación entre las secretarías y departamentos de Estado y Procuraduría General de la República, y de subordinación en el orden interno por lo que respecta a los órganos de cada dependencia.

Tal forma de organización implica una gran concentración del poder de decisión en manos de un número reducido de titulares de órganos para dictar las soluciones e imponer determinaciones. Los demás órganos simplemente realizan los actos materiales necesarios para auxiliar, no obstante su actividad siempre debe estar regulada en ley.

Este sentido de unidad se aprecia a través de la «relación jerárquica», que es el orden y grado que guardan entre sí los distintos órganos de la Administración Pública. Como lo anota Héctor Jorge Escola, para que exista una verdadera relación entre dos órganos administrativos, es imperante que exista, al mismo tiempo, superioridad de grado de un órgano respecto del otro, y, además, igualdad de competencia, en razón de la materia, entre el órgano

⁷³ **ACOSTA** Romero Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", 5ª Edición, México, Porrúa, 1983, p. 69.

superior y el inferior, es decir, que ambos pertenezcan a la misma línea de competencia.⁷⁴

En esa tesitura, el control en el poder ejecutivo le corresponde al titular, es una de los siete poderes⁷⁵ que implican la relación jerárquica, facultades que el superior posee por ley frente al subordinado, a efecto de permitir la unidad de la acción administrativa a saber:

La relación jerárquica implica la existencia de una gama de poderes que se traducen en facultades que el superior posee frente al subordinado, a efecto de permitir la unidad de la acción administrativa. A continuación se citan dichos poderes:

- Poder de decisión: esta potestad implica que el superior puede tomar resoluciones para señalar en qué sentido habrá de actuar el órgano o funcionario subordinado, ante dos o más posibles caminos por elegir.
- Poder de nombramiento: el superior puede evaluar la aptitud de los candidatos o solicitantes a un empleo público y seleccionar al que considere más capaz mediante el otorgamiento del nombramiento respectivo, con lo que se establece una relación laboral entre el estado y el servidor público. Es pues, el superior quien designa a los empleados subalternos, conforme al sistema previsto en la ley (en caso de servidores de confianza, aquél puede removerlos libremente).
- Poder de revocación del nombramiento: Es la facultad para remover del cargo, sin responsabilidad para el superior, a los subordinados a quienes se les haya perdido la confianza.
- Poder de mando: es la facultad para ordenar al inferior en qué sentido debe conducirse en algún asunto, cómo habrá de emitir un acto administrativo, señalándoles lineamientos que deben seguir para el ejercicio de sus facultades.

⁷⁴ Escola Héctor Jorge, Obra Citada , p. 266.

⁷⁵ Artículo 89 y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Apuntes de Derecho Administrativo del Dr. Andrés Garrido del Toral, documento virtual.

- Poder de revisión: se pueden examinar los actos del subalterno, a efecto de corregirlos, confirmarlos o cancelarlos. Esta facultad se podrá ejercer en tanto el acto no sea definitivo; si se estuviera en presencia de un acto cuyo procedimiento de origen y exteriorización ha concluido, el superior podrá revisarlo sólo a petición del particular y según establezca la legislación.
- Poder de vigilancia: consiste en exigir rendición de cuentas, en practicar investigaciones en todos aquellos actos que tienden a dar conocimiento a las autoridades superiores de la regularidad con que los inferiores están desempeñando sus funciones. Esta facultad se realiza por medio de actos de carácter puramente material y que pueden eventualmente dar motivo para otros actos de carácter jurídico, esto implica el control mediato o inmediato de la actuación del órgano inferior o del servidor público subalterno, inspeccionar su actuación con el fin de verificar que sea conforme a derecho.
- Poder disciplinario: es la posibilidad de sancionar el incumplimiento o el cumplimiento no satisfactorio de las tareas que el servidor público tiene asignadas. Según la gravedad de la falta, la pena puede ir desde el apercibimiento verbal hasta la privación del empleo.
- Poder para resolver conflictos de competencia: cuando, respecto a cierto asunto, existe duda para determinar cuál es el órgano o qué funcionario es el legitimado para atenderlo y resolverlo, el superior jerárquico está investido de facultad o poder para decidir a cuál de ellos le corresponde ese caso correcto. En relación con esta potestad, que sólo puede ejercerse cuando la ley es oscura o tiene lagunas, el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece: En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República resolverá, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a qué dependencia corresponde el despacho del mismo, **lo que en nuestra Entidad está**

carente de legislación siendo un área de oportunidad por regular, verbigracia, en tratándose de la duplicidad generada aparentemente entre la ley especializada Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro y la Responsabilidad Civil del Estado a que refiere el Código Civil vigente para el Estado de Querétaro, que debiera haber sido superada por la ley especial, pero por sus visos ya comentados, no ocurre en el caso concreto.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado bajo el registro 2,002,582⁷⁶, señalando al efecto que: El Presidente de la República tiene a su cargo el desarrollo de la función administrativa en el orden federal la cual, para efectos funcionales y de organización, se divide en administración pública centralizada y Paraestatal; la centralizada tiene como principal característica la dependencia directa e inmediata de los órganos y sub-órganos que realizan dicha función con aquél, con base en un sistema de controles, mando y vigilancia de tipo jerárquico superior-inferior (de manera vertical), mientras en la Paraestatal la dependencia es indirecta y mediata, porque sin existir con el Ejecutivo una relación jerárquica, los organismos que la componen se vinculan en distintos grados con la administración centralizada y, por ende, con el titular de dicho Poder, a través de distintos mecanismos de control y vigilancia por parte de éste hacia aquéllos (de manera horizontal).

Ahora bien, independientemente de que las relaciones entre el titular del Ejecutivo Federal con las dependencias centralizadas y las Entidades Paraestatales se den de manera distinta, lo cierto es que ambas realizan funciones públicas en el ámbito administrativo a fin de cumplir con los objetivos que les corresponden en el marco de las leyes, los planes y los programas del desarrollo nacional que compete ejecutar al presidente de la República.

De ahí que, la circunstancia de que el Poder Ejecutivo se deposite en este último en el ámbito federal como responsable de la administración pública y pueda llevar a cabo sus atribuciones directamente por conducto de las

⁷⁶ Décima Época, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 2, Materia(s): Constitucional, Tesis: 2a./J. 178/2012 (10a.), p. 729

dependencias de la administración pública centralizada o indirectamente con la colaboración de las Entidades de la administración pública Paraestatal, significa que los organismos descentralizados forman parte de dicho Poder en sentido amplio. **Esta situación es aplicable en los ámbitos de gobierno local y municipal, porque la descentralización administrativa en cualquiera de los tres órdenes de gobierno guarda la misma lógica, esto es, la de crear entes dotados de personalidad jurídica y autonomía jerárquica, pero sujetos a controles indirectos para desarrollar actividades administrativas específicas con agilidad y eficiencia.**

En nuestra Entidad, es al través del artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, que se regula la existencia de las Entidades Paraestatales, sin soslayar la Ley de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Querétaro, de suerte que, para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, el Gobernador del Estado podrá, mediante acuerdo, establecer y constituir órganos desconcentrados de la administración pública, con autonomía técnica y de gestión, que estarán jerárquicamente subordinados a la dependencia que se señale al efecto; los que tendrán las características y facultades específicas para resolver sobre la materia que se determine en cada caso.

Para cada una de ellas, es, en teoría, al través de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro que se crean o bien actúan órganos auxiliares a manera de órganos internos de control de las diversas Entidades Paraestatales del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, siendo que, carece tal funcionario que la preside, de los poderes antes enunciados, por virtud que carece de competencia para ello, baste mencionar que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro señala⁷⁷ que, para el estudio, planeación, despacho y ejecución de los asuntos de la administración pública del Estado, auxiliarán al titular del Poder Ejecutivo diversas dependencias, entre ellas la Secretaría de la Contraloría.

⁷⁷ Ver Artículo 19 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.

Debiera la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, ser el órgano encargado de planear, organizar, proponer y coordinar los sistemas de prevención, vigilancia, control y evaluación de las dependencias, organismos del Poder Ejecutivo del Estado y Entidades Paraestatales⁷⁸.

⁷⁸ Ver Artículo 23 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro: ... *Le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:*

I. Asegurar el funcionamiento y control de los programas gubernamentales requiriendo a las dependencias los sistemas, instrumentos y normas complementarias; (comentario: estimo no se cumple pues de mi investigación de campo se advierte que no existe actualización de su propio Reglamento interior y mucho menos manuales de procedimientos en las Entidades Paraestatales del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro publicados en el periódico oficial la Sombra de Arteaga que permita el cumplimiento del acto de autoridad a que refiere el artículo 5 de la Ley de Procedimientos Administrativo del Estado de Querétaro)

II. Vigilar el cumplimiento de las normas de prevención, fiscalización, control y evaluación; (Comentario: competencia mermada por la falta de reglamentación interna que deja visos de nulidad irrefutables)

III. Llevar a cabo, conforme al programa de trabajo o a petición expresa, las auditorías a dependencias y Entidades de la administración pública, así como actuar como órgano de consulta y auditar cuando lo requieran las dependencias, en apoyo de sus órganos de control interno o en substitución de los mismos;

IV. Inspeccionar y supervisar que las dependencias cumplan con normas y disposiciones de registro, contabilidad, contratación y pago de personal, contratación y pago de servicios de obra pública, compras, arrendamientos, conservación, usos, destino, afectación, enajenación y bajas de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás recursos materiales activos;

V. Atender y canalizar las quejas y denuncias que se presenten con motivo de actos u omisiones de servidores públicos;

VI. Asesorar a los municipios en lo relacionado con sistemas contables, administrativos, técnicos, financieros, de control y evaluación;

VII. Opinar y emitir dictámenes sobre proyectos de sistemas de normas de contabilidad y control en materia de programación, presupuestación, recursos humanos, materiales y financieros, así como contratación de deuda pública y manejo de fondos y valores;

VIII. Expedir las normas de control en la ejecución de los programas de mejoramiento administrativo y supervisar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización;

IX. Recibir, registrar y requerir las declaraciones patrimoniales que presenten los servidores públicos de la administración estatal central y Paraestatal, así como corroborar la veracidad de las mismas;

X. Verificar que los programas de inversión de las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado y sus organismos auxiliares, se realicen conforme con los objetivos de los planes de desarrollo aprobados;

XI. Vigilar y evaluar, de conformidad con las leyes respectivas, el ejercicio del gasto público y del Presupuesto de Egresos del Estado;

XII. Vigilar el uso correcto de los recursos patrimoniales del Estado, los que la federación le transfiera y los que, a su vez, éste transfiera a los municipios, en el marco del Convenio Único de Desarrollo;

XIII. Proponer al Gobernador del Estado, iniciativas de ley, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes para mejorar y hacer más expedita la tramitación de los diversos asuntos ante las dependencias de la Entidad pública estatal, en el área de sus respectivas competencias, buscando como objetivo fundamental, la simplificación administrativa;

XIV. Evaluar la función administrativa de cada una de las dependencias y Entidades Paraestatales, proponiendo y solicitando al Gobernador del Estado, la adopción de las medidas necesarias para hacer más eficaz la prestación del servicio público;

XV. Hacer del conocimiento del Gobernador del Estado, los resultados de las diversas auditorías, dictámenes e informes de comisarios y supervisiones;

XVI. Aplicar, en lo administrativo, las sanciones en que hayan incurrido servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, a que se refiere la Ley de la materia;

XVII. Presentar denuncias o querrelas ante la Procuraduría General de Justicia del Estado o Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y Juicio Político ante la Legislatura del Estado;

XVIII. Establecer y aplicar el Sistema Estatal de Prevención, Vigilancia, Control y Evaluación del Poder Ejecutivo y sus organismos; y

XIX. Las demás facultades y obligaciones que señalen las leyes y reglamentos vigentes en el Estado."

A mayor abundamiento, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro ha emitido criterio⁷⁹ en que señala que, en *aquellos supuestos en que los Órganos Internos de Control de los Municipios, adviertan la existencia de responsabilidad resarcitoria a cargo del servidor público inculpado, que exceda el monto legal establecido de 500 quinientas veces el salario mínimo diario en la Entidad, pero se logre acreditar que se trata de recursos propios del Municipio, esto es que, los mismos no fueron concertados o convenidos por la Federación, ni se trata de recursos estatales, dicho procedimiento administrativo disciplinario, quedará dentro de su competencia, por tratarse de recursos propios, generados directamente por su hacienda municipal, en corolario al Principio de Autonomía que les reconoce a los Municipios la norma 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Desafortunadamente, con el crecimiento de la sociedad, su evolución cultural y los cambios socio-económicos y políticos que le acontecen, hoy día los órganos internos de control del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, en particular los “adscritos” a sus Entidades Paraestatales, se caracterizan por ser organismos cuya naturaleza jurídica es aparentemente desconcentrada o descentralizada, lo que como bien lo refiere el Dr. Andrés Garrido del Toral, da lugar a que en la doctrina se les catalogara como organismos intermedios que conforman la forma de organización administrativa intermedia, cuya característica principal es que obedece a la necesidad de atender asuntos que son competencia de dos o más dependencias o Entidades o de dos o más esferas de competencia gubernamental como sería el caso de Federación, Estados y municipios; lo que ha procurado que las Legislaturas del Estado se encuentren rebasadas por el Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, al extremo que gran cantidad de Entidades Paraestatales en nuestra Entidad amén de no contar con un órgano interno de control, ni siquiera cuentan con una ley orgánica acorde a la pirámide kelseniana que por excelencia y por así ordenarlo nuestra carta magna, debía regular su estructura, funcionamiento,

⁷⁹ Revista Justitia Legalis, Junio 2015/año 12 vol.26. p. 67

organización, competencia de los servidores públicos, siendo que únicamente se rigen por un decreto de creación que valga mencionar no pueden estar por encima de la Ley y menos aún de la necesidad de una Ley Orgánica.

En términos generales, el decreto es una orden emitida por una autoridad, dirigida a un gobernado; es decir, es una resolución de un órgano público para un caso concreto y que acorde al artículo 5 de la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro, pdeben ser publicados en el periódico oficial "La Sombra de Arteaga" para surtir sus efectos legales.

No obstante, es importante, distinguir que se conocen tres clases de decretos: los administrativos (incluido el del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro), los legislativos y los judiciales.

El artículo 70 constitucional establece que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto (y que atinadamente el Dr. Andrés Garrido del Toral anota que, le faltó al Constituyente incluir los acuerdos). Así, para las cuestiones de procedimiento o de tipo administrativo que competen a las cámaras, se utiliza la expresión *decreto*.

Ejemplos de decreto son la aprobación de un presupuesto ejercido, el uso de una condecoración extranjera, dar a conocer que una ley ha sido aprobada, autorizar la salida al extranjero del Jefe de Estado.

Hay que aclarar que el procedimiento de creación de los decretos legislativos es similar al de las leyes (iniciativa, discusión, aprobación, etc.); igual camino ha de seguirse para su modificación o extinción.

Por su parte, los decretos judiciales, se concretan esencialmente en el acto denominado *sentencia*, pero debe considerarse que para llegar a obtener ésta existe un proceso, y en él una serie de etapas dentro de las cuales se toman decisiones que comúnmente se les llama decretos.

Los decretos administrativos son actos administrativos que, por su trascendencia y disposición de la ley, deben ser refrendados y publicarse en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga". Tal es el caso de una expropiación, la

afectación o desincorporación de un bien patrimonial nacional (dominio público), la orden de crear un ente Paraestatal, entre otros ejemplos que podrían citarse.

Esta claro que un decreto ejecutivo o administrativo toma tal denominación por el órgano del que procede y por tratarse de actos materialmente administrativos que revisten cierta formalidad, por cuyo medio el poder ejecutivo realiza parte de la función que le corresponde.

Si bien los actos emanados del Ejecutivo y que poseen naturaleza o valor de ley por ser obligatorios, acorde al citado artículo 5 de la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro, de ninguna manera puede estar por encima de la Ley misma.

La trascendencia de tales actos obliga a señalar la causa por la cual son expedidos:

- a) El Poder Legislativo delega parte de su competencia al Ejecutivo, según normas constitucionales que lo permiten. En este supuesto se habla de decreto delegado, en el caso del segundo párrafo del artículos 131 y 73 fracción XVI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) La Constitución faculta directamente al Ejecutivo para legislar en situación de urgencia, gravedad o excepcional. En estos casos, se trataría de un decreto de necesidad (artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).
- c) Debido a una situación jurídico política irregular (producto de una resolución, asonada, golpe de Estado, revuelta, etc.), el titular del Ejecutivo emite legislación mediante decretos.

Es así que, sí el principio general del derecho que reza *“la autoridad no puede hacer más allá de lo que la propia ley le permite”*, resulta irrisorio, toda vez que, no teniendo las características mencionadas, se ha venido una ola de creación de organismos Paraestatales por decreto, pero que, desafortunadamente carecen de ley orgánica que rija su actuar, máxime que el decreto ley implica un acto materialmente legislativo, la doctrina ha expresado que el congreso o parlamento debe intervenir para ratificar o no la actuación del

jefe de gobierno, lo cual se lleva a cabo en muchos países, permitiendo así un control sobre estos actos emanados del ejecutivo. En México, ese control se efectúa de manera previa a propósito de los decretos de necesidad (artículo 29 constitucional), y con posterioridad al ejercicio de las facultades legislativas en el caso de los decretos delegados (artículo 131 constitucional); en el tercer supuesto, los decretos así emitidos serían nulos e inconválidos.

Se enuncia a continuación el listado de Entidades Paraestatales del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro 2014-2015, acorde a la muestra de la investigación que va de mayo 2014 a mayo 2015:

2014⁸⁰

- Procuraduría Estatal de Protección al Medio Ambiente y Desarrollo Urbano.
- Comisión Estatal de Aguas.
- Sistema Estatal de Comunicación Cultural y Educativa.
- Patronato de las Fiestas del Estado de Querétaro.
- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Querétaro.
- Casa Queretana de las Artesanías.
- Comisión para el Fomento Económico de las Empresas del Sector Industrial Aeroespacial, Comercial y de Servicios del Estado de Querétaro.
- Aeropuerto Intercontinental de Querétaro S.A. de C.V.
- Instituto Queretano de las Mujeres.
- Instituto de la Vivienda del Estado de Querétaro.
- Comisión Estatal de Caminos del Estado de Querétaro.
- Instituto de Artes y Oficios de Querétaro.
- Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro.
- Colegio de Bachilleres del Estado de Querétaro.

⁸⁰ Periódico Oficial La Sombra de Arteaga PODER EJECUTIVO SECRETARÍA DE GOBIERNO RELACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES QUE FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, 10 de enero de 2014, p. 697.

- Instituto Queretano de la Cultura y las Artes.
- Universidad Tecnológica de Querétaro.
- Universidad Tecnológica de San Juan del Río, Querétaro.
- Unidad de Servicios para la Educación Básica en el Estado de Querétaro (USEBEQ).
- Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Querétaro.
- Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Querétaro.
- Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Querétaro
- Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Querétaro.
- Universidad Politécnica de Querétaro
- Universidad Aeronáutica en Querétaro
- Centro Estatal de Trasplantes de Querétaro.
- Servicios de Salud del Estado de Querétaro (SESEQ).
- Promoción, Desarrollo y Administración de los Bienes Turísticos de Querétaro (PRODABITUR QUERÉTARO).
- Instituto de Capacitación y Estudios de Seguridad del Estado de Querétaro.
- Universidad Politécnica de Santa Rosa Jáuregui.
- Instituto Queretano del Transporte.
- Universidad Tecnológica de Corregidora.

Tabla 1 Listado de Entidades Paraestatales, decretos. leyes de creación y observaciones genéricas

ENTIDADES PARAESTATALES DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO ⁸¹ 2015 ⁸²	LEY ORGÁNICA, LEY, DECRETO O ACUERDO DERIVADO DEL MARCO JURÍDICO PUBLICADO EN PORTAL DE TRANSPARENCIA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUERETARO	OBSERVACIONES ⁸³
1. Procuraduría Estatal de Protección al Medio Ambiente y Desarrollo Urbano.	No aparece publicado	Opacidad en la transparencia de información pública obligatoria
2. Comisión Estatal de Aguas.	Decreto de Creación, publicado en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga" número 28, el 13 de julio de 1995	Decreto Obsoleto. Prevé la figura del comisario y suplente acorde a lineamientos de Secretaría de la Contraloría
3. Sistema Estatal de Comunicación Cultural y Educativa.	Decreto de Creación, publicado en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga" número 28, el 13 de julio de 1995	Decreto Obsoleto. Prevé la figura del comisario y suplente acorde a lineamientos de Secretaría de la Contraloría
4. Patronato de las Fiestas del Estado de Querétaro.	Decreto de Creación, publicado en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga" número 32, el 06 de agosto de 1987	Decreto Obsoleto. Prevé la figura del comisario y suplente acorde a lineamientos de Secretaría de la Contraloría
5. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Querétaro.	No aparece publicado	Opacidad en la transparencia de información pública obligatoria
6. Instituto Queretano del	Decreto de Creación, publicado	Opacidad en la transparencia de

⁸¹ Periódico Oficial La Sombra de Arteaga PODER EJECUTIVO SECRETARÍA DE GOBIERNO RELACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES QUE FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, 09 de enero de 2015, p. 192.

⁸² La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, acorde a los artículos primero al tercero hoy día, de la Ley Orgánica aplicable a saber, lo es, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro publicada en el periódico Oficial La Sombra de Arteaga el 17 de diciembre de 2008 (transitorio primero), de suerte que se abrogó la Ley Orgánica de la Administración Pública publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado "La Sombra de Arteaga" número 58, de fecha 26 de diciembre de 1991 (transitorio segundo); no eludiendo comentar que acorde al transitorio tercero, desafortunadamente para el Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, quedó obligado a emitir las normas reglamentarias de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, que resulten necesarias para su aplicación, lo que en la especie no se cumplió durante la administración 2009-2015; por lo que es inconcuso que ningún marco normativo posterior a la publicación de la actual Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro es vigente y por ende son obsoletas hasta su formal actualización.

⁸³ Ver apéndice, impresión de pantallas del portal de transparencia del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, en relación a de marco jurídico de diversas Entidades Paraestatales que nos ocupan.

Transporte.	en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga" número 52, el 12 de septiembre de 2014	información pública obligatoria, el dato lo obtuve de orden jurídico nacional
7. Instituto de Defensoría Pública y Asistencia Jurídica del Estado de Querétaro.	Ley de Defensoría Pública y Asistencia Jurídica del Estado de Querétaro., publicada en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga" número 14, el 27 de marzo de 2015.	Decreto Obsoleto. Prevé la figura del comisario y suplente acorde a lineamientos de Secretaría de la Contraloría
8. Casa Queretana de las Artesanías.	No aparece publicado	Opacidad en la transparencia de información pública obligatoria
9. Comisión para el Fomento Económico de las Empresas del Sector Industrial Aeroespacial , Comercial y de Servicios del Estado de Querétaro.	Decreto de Creación, publicado en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga" número 73, el 27 de diciembre de 2005 y reformado el 12 de junio de 2013 en el P.O. 34	Decreto Obsoleto. Prevé la figura del comisario y suplente acorde a lineamientos de Secretaría de la Contraloría
10. Aeropuerto Intercontinental de Querétaro S.A. de C.V.)	Acuerdo mediante el cual se autoriza la constitución de una sociedad mercantil de participación estatal mayoritaria, que se denominará "Aeropuerto Intercontinental Querétaro", S.A. de C.V.	Opacidad en la transparencia de información pública obligatoria
11. Instituto Queretano de las Mujeres.	Decreto de Creación, publicado en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga" número 21, el 14 de abril de 2006	Decreto Obsoleto.
12. Instituto de la Vivienda del Estado de Querétaro	Decreto de creación, publicado en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga" el 8 de septiembre de 1988 (P. O. No. 37), reforma 16 de julio de 2004 (P. O. No. 43)	Decreto Obsoleto. Prevé la figura del comisario y suplente acorde a lineamientos de Secretaría de la Contraloría
13. Comisión Estatal de Caminos del Estado de Querétaro.	No aparece publicado	Opacidad en la transparencia de información pública obligatoria
14. Instituto de Artes y Oficios de Querétaro.	Decreto de Creación, publicado en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga" número 19, el 01 de Mayo de 1986	Decreto obsoleto. Prevé la figura del comisario
15. Instituto de infraestructura	No aparece publicado	Opacidad en la transparencia de

Física Educativa del Estado de Querétaro.		información pública obligatoria
16. Colegio de Bachilleres del Estado de Querétaro.	Ley Orgánica, publicada en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga" número 42, el 17 de Junio de 2009	Decreto Obsoleto.
17. Instituto Queretano de la Cultura y las Artes.	No aparece publicado	Opacidad en la transparencia de información pública obligatoria
18. Universidad Tecnológica de Querétaro.	Ley Orgánica, publicada en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga", el 11 de Noviembre de 2011	Ley orgánica obsoleta. Prevé la figura del comisario y suplente pero no de un titular del órgano interno de control que es quien efectivamente "coadyuva ilegalmente con el superior jerárquico en los procedimientos seguidos a manera de juicio
19. Universidad Tecnológica de San Juan del Río, Querétaro.	Decreto de Creación, publicado en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga", el 21 de mayo de 1999	Decreto Obsoleto.
20. Universidad Tecnológica de Corregidora.	Decreto de Creación, publicado en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga", el 30 de mayo de 2013	Decreto Obsoleto.
21. Unidad de Servicios para la Educación Básica en el Estado de Querétaro (USEBEQ).	Decreto de Creación, publicado en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga" número 24, el 07 de Junio de 1992	Decreto obsoleto. El Secretario de la Contraloría hace las veces de comisario y su actividad es diversa de la del órgano interno de control a la luz de los artículos 42 al 44 del referido decreto.
22. Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Querétaro.	Decreto de Creación, publicado en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga" número 51, el 09 de diciembre de 1986	Decreto obsoleto. Denomina al órgano como interno de control y es órgano propietario y suplente y refiere que actúa en función de lineamientos que ya se ha dicho quedaron sin efectos desde el momento en que es obsoleto el reglamento interior de la Secretaría de la Contraloría.
23. Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del	Decreto de Creación, publicado en el Periódico Oficial "La	Decreto Obsoleto.

Estado de Querétaro.	Sombra de Arteaga"número 54, el 29 de diciembre de 1994	
24. Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Querétaro	Decreto de Creación, publicado en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga"número 39, el 24 de septiembre de 1999	Decreto obsoleto. Prevé la figura del comisario
25. Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Querétaro.	No aparece publicado	Opacidad en la transparencia de información pública obligatoria
26. Universidad Politécnica de Querétaro.	Decreto de Creación, publicado en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga"número 55, el 25 de octubre de 2005	Decreto Obsoleto.
27. Universidad Politécnica de Santa Rosa Jáuregui.	Decreto de Creación, publicado en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga"número 7, el 01 de febrero de 2013	Decreto Obsoleto. Prevé la figura del comisario y suplente acorde a lineamientos de Secretaría de la Contraloría
28. Universidad Aeronáutica en Querétaro.	Decreto de Creación, publicado en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga"número 69, el 23 de noviembre de 2007 y reformado el 27 de enero de 2012 en el P.O. 6	Decreto Obsoleto. Prevé la figura del comisario y suplente acorde a lineamientos de Secretaría de la Contraloría
29. Centro Estatal de Trasplantes de Querétaro	Ley de donación y trasplantes de órganos, tejidos y células humanas del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga" número 6, el 27 de enero de 2012 y reformada el 09 de mayo de 2014 en P.O. Número 35	Ley Obsoleta que ajeno a la más elemental técnica legislativa prevé la creación de un órgano descentralizado en el cuerpo de la misma, contrariando con ello el principio de supremacía constitucional y la ya tradicional pirámide kelseniana
30. Servicios de Salud del Estado de Querétaro (SESEQ).	Decreto de Creación, publicado en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga"número 49, el 28 de Noviembre de 1996y reformado el 15 de julio de 2005 en el P.O. Número 35	Decreto Obsoleto. Prevé la figura del comisario y suplente acorde a lineamientos de Secretaría de la Contraloría
31. Promoción, Desarrollo y Administración de las Bienes Turísticos de Querétaro	Decreto de Creación, publicado en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga"número 11,	En el decreto no se da participación alguna a la Secretaría de la Contraloría del

(PRODABITUR QUERÉTARO).	el 06 de marzo de 1986	Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro
32. Instituto de Capacitación y Estudios de Seguridad del Estado de Querétaro.	Decreto de creación, publicado en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga" número 28, el 05 de julio de 1990 y reformado el 05 de enero de 2007 en el P.O. número 1	Denomina órgano de vigilancia sin estimar lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Querétaro. Refiere en el portal de transparencia la existencia de un estatuto cuya publicación no está en el portal de transparencia.

Como se ha explicitado, aún las leyes orgánicas existentes, son contrarias a la ley misma y por ende el órgano interno de control, carece de competencia y por consecuencia, de facultades para sancionar los ilícitos de los servidores públicos de su adscripción, primero por estar sometidos los auxiliares de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro a un Reglamento carente de vigencia y obsoleto al ser contrario a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro y segundo por que sus normas internas corren la misma suerte; sin soslayar que, al carecer de facultades, al no existir concurrencia con el superior jerárquico, se encuentran graves visos de nulidad y por ende susceptible de ser impugnado cualquiera de sus actos y provocar la nulidad del mismo.

De ahí la necesidad de distinguir entre ley y decreto, pues los alcances de una y otro son diversos, la primera regula situaciones de forma general y en abstracto, el segundo lo hace en concreto y particularizando. También hay una distinción de jerarquía, ya que el decreto está supeditado tanto a la ley como al reglamento, ergo si entendemos esta supremacía constitucional deviene que sí un órgano interno de control adscrito a cualquier Paraestatal de las enunciadas carece de ley orgánica pero tienen un reglamento y no así un manual de procedimientos, nos encontramos ante un órgano interno de control carente de competencia y facultades pues por excelencia solo la Ley Orgánica podría establecer las mismas y por añadidura los actos que de sus titulares emanen, están viciados de nulidad por incompetencia al devenir de un decreto de

creación ante la falta de Legislación adecuada máxime que acorde a la siguiente jurisprudencia el servidor público ha encontrado una solución para continuar en el ámbito de la corrupción sin problema alguno, ante la omisión de legislación completa y adecuada acorde a las necesidades de nuestra Entidad.

Concluyentemente, el decreto se limita a un acto de autoridad sobre la materia que tienen competencia misma que no se cuestiona, lo cuestionable es que su contenido por excelencia es de carácter normativo reglamentario y cuya jerarquía es inferior al de la ley por lo que es menester que para cada Entidad Paraestatal se cree una ley orgánica que rijan su actuar y establezca competencia de sus autoridades con la intención de dar validez a los actos de autoridad que se emitan en ejercicio del encargo público conferido.

Dicho sea paso, de nada sirve “la existencia” de un órgano interno de control, cuando por no cumplir con el principio de supremacía constitucional, se conculca no necesariamente de manera justa, pues bien puede ser responsable el servidor público, pero a todas luces es necesario, un adecuado derecho de audiencia y debido proceso, llevado ante órgano que cuente con competencia para tales efectos.

Consecuentemente, sí el decreto es un acto administrativo y la ley lo es legislativo, sin importar qué órgano lo emita. El decreto ha de ajustarse, en el fondo y la forma, a lo dispuesto por la ley para los actos de derecho público⁸⁴, por lo que la omisión de legislación adecuada deviene en perjuicio del propio Estado pues se pierden las causas por no cumplir el principio de supremacía constitucional que debe respetar la jerarquía de leyes por encima de decretos administrativos que crean órganos auxiliares del Estado, cuya naturaleza es necesaria para cumplir con el Plan Estatal de Desarrollo, pero que de ninguna manera se justifica que los servidores públicos se encuentren en anarquía al saberse responsables pero sabidos de la nulidad que afecta cualquier resolución administrativa que les finque responsabilidad, por ser incompetentes los órganos internos de control, como abundaré más adelante.

⁸⁴ Op. Cit., Acosta Miguel, p. 189.

Ergo, un decreto administrativo o judicial no puede derogar o abrogar una ley; ésta puede modificar algún decreto, siempre que no resulte retroactiva en perjuicio del gobernado.

Existen varias diferencias fundamentales entre la ley y el reglamento:

- a) La ley es superior jerárquicamente al reglamento, por tanto, hay una distinción de grado.
- b) Consecuencia de lo anterior es que, la reserva de la ley; conlleva que, ciertas materias por su trascendencia sólo serán reguladas por ley y no por reglamento.
- c) La ley, orgánicamente, emana del poder legislativo, en tanto que el reglamento lo emite el ejecutivo.
- d) El procedimiento de creación es distinto, según los órganos que emitan estas disposiciones.
- e) Todo reglamento está vinculado a una ley: no hay reglamento sin ley.
- f) Ningún reglamento puede abrogar o derogar a una ley, en tanto que ésta sí puede dejar sin vigencia parcial o total a un reglamento.⁸⁵

Tanto la legislación como la doctrina nacional y extranjera estiman generalmente al reglamento como un acto proveniente del Ejecutivo; sin embargo, nuestro derecho admite la posibilidad de que las autoridades legislativa y judicial expidan los reglamentos correspondientes a los órganos de esos poderes.

El reglamento de autoridad⁸⁶ es el expedido por órgano público y que, creando situaciones jurídicas generales, tienen obligatoriedad (es ejecutivo y ejecutorio), de tal suerte que el reglamento de autoridad forma parte del orden jurídico positivo, es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado de Querétaro, las que directamente les otorga la facultad reglamentaria. No obstante, tales reglamentos deberán sustentarse en la ley correspondiente, misma que no existe para todas las Entidades Paraestatales del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro y las

⁸⁵ Op. Cit. GARRIDO del Toral, Andrés, p. 226

⁸⁶ El reglamento de autoridad es propiamente el que interesa al derecho público, ya que debe ser expedido por órgano estatal **competente y es fuente de derechos y de obligaciones.**

existentes adolecen en su redacción puesto que prevé preceptos viciados de nulidad como lo anotaré más adelante.

Para el control y evaluación acorde a Ley de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Querétaro, el órgano interno de control tendrá a su cargo la vigilancia de los organismos descentralizados. Dicho órgano estará integrado por un comisario propietario y un comisario suplente, ambos designados por la Secretaría de la Contraloría del Estado.⁸⁷ Tal precepto, sugiere que debe existir en cada Entidad Paraestatal un órgano interno de control y define el puesto específico al efecto, como comisario propietario y como comisario suplente; sin que se haga mención de un Titular del Órgano Interno de Control como designa adicional, sin que la ley lo faculte al efecto, el Secretario de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, lo que deviene en vicio de nulidad del acto de autoridad al otorgar nombramientos que la propia Ley citada en este párrafo no se advierte, máxime que ni los decretos de creación ni las escasas leyes orgánicas prevén tal figura, que aparece en la estructura orgánica de las Entidades Paraestatales como titular del órgano interno de control, máxime que, éste, es designado a discreción, por el Secretario de la Contraloría del Estado de Querétaro, pero que no existe con competencia acorde a una ley orgánica legalmente expedida al efecto, no pudiendo rebasar como se ha dicho, ni un decreto, ni un reglamento y mucho menos normas a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.

El órgano interno de control, en teoría, debería evaluar el desempeño general del organismo, realizar estudios sobre la eficiencia con la que se ejerzan los desembolsos en los rubros de gasto corriente y de inversión, así como en lo referente a los ingresos y, en general, solicitar la información y efectuar los actos que requiera el adecuado cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de las tareas que les asigne específicamente conforme a la ley. Para el cumplimiento de lo anterior, el órgano de gobierno y el director general cita la

⁸⁷ Ver artículo 56 de la Ley de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Querétaro.

ley, deberán proporcionar la información que soliciten para el desarrollo de su función.⁸⁸

La responsabilidad de control al interior de los organismos descentralizados, se ajustará a los siguientes lineamientos:

- I. Los órganos de gobierno controlarán la forma en que los objetivos sean alcanzados y la manera en que las estrategias básicas sean conducidas; deberán atender los informes que en materia de control y auditoría les sean turnados y vigilarán la implementación de las medidas correctivas a que hubiere lugar;
- II. Los directores generales definirán las políticas de instrumentación de los sistemas de control que fueren necesarios; tomarán las acciones correspondientes para corregir las deficiencias que se detectaran y presentarán al órgano de gobierno, informes periódicos sobre el cumplimiento de los objetivos del sistema de control, su funcionamiento y programas de mejoramiento; y
- III. Los demás servidores públicos del organismo responderán, dentro del ámbito de sus competencias, sobre el funcionamiento adecuado del sistema que controle las operaciones a su cargo.⁸⁹

Los órganos internos de control serán parte integrante de la estructura del organismo descentralizado. Sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión del organismo; desarrollarán sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado, de acuerdo a las siguientes bases:

- I. Dependerán del director general del organismo;
- II. Realizarán sus actividades de acuerdo a reglas y bases que les permitan cumplir su cometido con autosuficiencia y autonomía; y

⁸⁸ Ver artículo 57 ley citada.

⁸⁹ Ver artículo 58 Ley de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Querétaro.

III. Examinarán y evaluarán los sistemas, mecanismos y procedimientos de control; efectuarán revisiones y auditorías; vigilarán que el manejo y aplicación de los recursos públicos se efectuó conforme a las disposiciones aplicables; presentarán al director general, al órgano de gobierno y a las demás instancias internas de decisión, los informes resultantes de las auditorías, exámenes y evaluaciones realizados.⁹⁰

Es importante destacar que, por ley se establece que, las empresas de participación estatal mayoritaria, sin perjuicio de lo establecido en sus estatutos y en los términos de la legislación civil o mercantil aplicable, para su vigilancia, control y evaluación, incorporarán órganos internos de control y contarán con los comisarios públicos que designe la Secretaría de la Contraloría del Estado, en los términos de esta Ley.⁹¹

Se concede por ley facultad potestativa a la coordinadora de sector, al través de su titular o representante, mediante su participación en los órganos de gobierno o consejos de administración de las Paraestatales, para estar en oportunidad de recomendar las medidas adicionales que estime pertinentes sobre las acciones tomadas en materia de control. Igual facultad potestativa se concede a la Secretaría de la Contraloría del Estado, para realizar visitas y auditorías a las Entidades Paraestatales, cualquiera que sea su naturaleza, a fin de supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control, el cumplimiento de sus obligaciones y facultades y, en su caso, promover lo necesario para corregir las deficiencias u omisiones en que se hubiera incurrido⁹², disposiciones legales que desafortunadamente están en desuso por virtud de la obsolescencia ya indicada, tanto del reglamento interior de la Secretaría de la Contraloría como de las normas y lineamientos que emanan del Titular de tal secretaría, que siguen la suerte de aquél; sin soslayar, la obsolescencia de las leyes y disposiciones que debieron regularse a partir de la abrogación de la Ley Orgánica de la Administración Pública publicada en el Periódico Oficial del

⁹⁰ Ver Artículo 59 Ley de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Querétaro.

⁹¹ Ver artículo 60 Ley de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Querétaro.

⁹² Ver artículos 61 y 62 Ley de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Querétaro.

Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga” número 58, de fecha 26 de diciembre de 1991.

En aquellos casos en los que el órgano de gobierno, consejo de administración o el director general no dieran cumplimiento a las obligaciones legales que les atribuye este ordenamiento, el Gobernador del Estado por conducto de las dependencias competentes, así como de la coordinadora de sector que corresponda, actuará de acuerdo a lo preceptuado en las leyes respectivas, a fin de subsanar las deficiencias y omisiones. Lo anterior sin perjuicio de que se adopten otras medidas y se finquen las responsabilidades a que hubiere lugar.⁹³

Se considera que por una parte, la designación de los titulares de los órganos internos de control deviene en una violación por ser juez y parte, como se ha indicado en el párrafo que antecede y supeditado al Director general de la Entidad de que se trate, tenemos que no hay autonomía, independencia y mucho menos autosuficiencia, pues actúan con el auxilio de personal que igualmente depende o es contratado por la Entidad Paraestatal, es ilógico que se estime que efectivamente cumplen con la función de examinar y evaluar los sistemas, mecanismos y procedimientos de control; indudablemente efectúan revisiones y auditorías; supuestamente vigilan que el manejo y aplicación de los recursos públicos se efectúe conforme a las disposiciones aplicables; presentan al director general, al órgano de gobierno y a las demás instancias internas de decisión, los informes resultantes de las auditorías, exámenes y evaluaciones realizados, resulta incongruente la expresión de tal “autonomía” cuando en el artículo 64 se refiere que la Secretaría de la Contraloría del Estado vigilará el debido cumplimiento en tratándose de la enajenación de títulos representativos del capital social, propiedad del Estado o de las Entidades Paraestatales, que potestativamente habrá de realizarse a través de los procedimientos bursátiles propios del mercado de valores o de licitaciones públicas de acuerdo con las

⁹³ Ver artículo 63 Ley de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Querétaro.

leyes de la materia⁹⁴, en cuyo caso, suponiendo sin conceder que cuenten con “autonomía los órganos internos de control ya enunciados en las Entidades Paraestatales que cuentan con tal” tenemos que, en las Entidades Paraestatales en las que no se cuenta con órgano interno de control, los procedimientos que se rigen por la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro y su reglamento; verbigracia, hay una violación flagrante en tal rubro, habida cuenta que, el artículo 36 de éste último ordenamiento jurídico citado, indica con claridad que el acto de presentación y apertura de las proposiciones se llevarán a cabo en dos etapas:

En la primera etapa se procederá a la apertura de los sobres que contengan las propuestas técnicas exclusivamente, desechando las que hubieren omitido alguno de los requisitos o documentos exigidos en las bases. Los miembros del Comité rubricarán todas las propuestas técnicas, así como los sobres cerrados que contengan las propuestas económicas, quedando ambas en custodia del Comité.

Es menester acorde al precepto legal que se levante acta circunstanciada de la realización de la presentación y apertura de las propuestas, así como las que se hubieren desechado, estableciendo las causas en que se funden y motiven para ello. Al final del acto, todos los participantes deberán firmar el acta, sin que la omisión de alguno de ellos afecte la misma, con excepción de los integrantes del Comité y el representante del órgano interno de control. En la fecha y hora señaladas, se comunicará el resultado del análisis detallado de las propuestas técnicas aceptadas, señalando, a su vez, fecha, lugar y hora en que se llevará a cabo la apertura de las propuestas económicas.

De lo anterior, se colige que, sí no existe órgano interno de control, debe intervenir directamente la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, por conducto de los representantes del Departamento de

⁹⁴ Ver artículo 64 Ley de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Querétaro.

Coordinación y Supervisión de los Órganos Internos de Control, así como del departamento de evaluación a Entidades Paraestatales y Programa Operativo Anual, según la estructura orgánica que obra en el portal de transparencia del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, lo que invariablemente conculca el precepto 36 ya invocado; ergo, deviene incompetencia de quien participe en la apertura de sobres en tratándose de licitaciones como se ha recordado pues los auxiliares del Titular de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro se rigen por un reglamento obsoleto, máxime que refiere lineamientos a expedir por el referido Titular que se ven afectados de nulidad por estar mencionados para ser derivados en documento diverso en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, lineamientos a que refieren los siguientes artículos del Reglamento interior de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro: Artículos 4, 6 fracciones XVI, XIX y XX, 8 fracción I, 10 fracción I, 11 fracción III, 12 fracción VI, 13 fracción III, 14 fracción V y 16 fracción IV.

Por otra parte, se tiene que, de conformidad con la Ley de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Querétaro, el organismo descentralizado debe ser creado con un mínimo de requisitos, ejemplo de ello es, la Universidad Tecnológica de Querétaro que, acorde a la publicación en el Periódico Oficial “La Sombra de Arteaga” de fecha 9 de junio de 1994, páginas 376-380, entonces, su estructura orgánica incluía sólo dos órganos de gobierno a saber: El consejo Directivo y la Rectoría, dependiendo de ésta última seis direcciones. Es el caso que pasados 20 años, la estructura orgánica de dicha Entidad Paraestatal, se ha incrementado, con lo que es necesario ampliar los órganos técnicos para procurar un mejor desempeño del cargo público conferido. Sirve de referencia que el artículo 17 de la referida Ley señala de manera enunciativa más no limitativa los requisitos, por lo que se estima necesario las reformas propuestas a la Ley orgánica de la Universidad Tecnológica de Querétaro pues la institución ha evolucionado y con ellos su ley orgánica debe hacerlo pues actualmente la matrícula de alumnos y profesores;

sin eludir la falta de personal administrativo, superan la oportunidad materialmente humana de atender a través de un solo órgano con competencia para tales efectos, por lo que se hace necesario distribuir atribuciones, con la intención de seguir a través del Consejo Directivo y de Rectoría en la Administración, pero se hace imperante la necesidad de reestructurar la Ley Orgánica en comento, máxime en tratándose de la competencia de su órgano interno de control, que como se ha dilucidado carece de la misma y al regirse por un Titular nombrado por el Secretario de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro y ser obsoleto el reglamento que le confiere tal facultad, los actos que emiten invariablemente están afectados de nulidad, que si bien por el principio de buena fe que asiste al acto administrativo de autoridad, no ocurre hasta que la misma es declarada por autoridad competente, la realidad actual es que cualquier servidor público sin temor, podría incurrir en responsabilidad administrativa a sabiendas de la incompetencia del Titular del órgano Interno de Control de que se trate.

La Ley de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Querétaro, señala que para la creación de un organismo descentralizado se deberán establecer, como mínimo, los siguientes requisitos: la denominación del organismo; el domicilio legal; el objeto del organismo; las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio, así como aquellas que se determinen para su incremento; la manera de integrar el órgano de gobierno y designación del director general; la competencia del órgano de gobierno; las facultades y obligaciones del director general, quien tendrá la representación legal del organismo; la manera de integrar los órganos de vigilancia y su competencia.⁹⁵

El órgano de gobierno deberá presentar al titular del Poder Ejecutivo del Estado, el proyecto de reglamento en el que se establezcan las bases de organización, así como la competencia y facultades que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo, atendiendo a su instrumento de creación, labor que claramente se advierte de la Tabla 2 del presente instrumento, los propios titulares de los órganos internos de control en su

⁹⁵ Ver artículo 17 de la Ley de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Querétaro.

mayoría desconoce, pues como se aprecia de la tabla 2 no se entregó ni aparece en la página de Transparencia del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro reglamento por Entidad Paraestatal debidamente publicado en el periódico oficial “La Sombra de Arteaga”.

En tal tesitura, se tiene que en criterio jurisprudencial inscrito bajo el registro 2,008,434⁹⁶, deja claro que, la importancia de los reglamentos radica en que, éstos, posibilitan proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, donde el principio de legalidad preceptúa que no puede existir un reglamento independiente en el ordenamiento jurídico, al ser necesaria una ley previa; así, en atención a dicho principio, los reglamentos no pueden contener cuestiones que son exclusivas de la ley, cobrando relevancia el concepto de reserva de la ley. Ahora bien, el principio de subordinación jerárquica al que se encuentra sujeta la facultad reglamentaria, consiste en la exigencia de que al reglamento lo preceda necesariamente una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente, o detalle y en las que encuentra su justificación y medida. Sin embargo puede darse el caso en que un reglamento viole una ley distinta de las que reglamenta en forma específica y con ello puede infringir el principio en comento; de ahí que para hacer valer su inconstitucionalidad, debe argumentarse que excede el alcance de la Ley, y para ello puede partirse de aquella que el reglamento desarrolla complementa o detalla, o bien, de aquella otra con la que tenga vinculación por la materia regulada.

Por tanto, sí la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, como se ha dicho, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primero de ellos evita que el reglamento aborde “novedosamente” materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o por la Legislatura del Estado de Querétaro, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato

⁹⁶ Décima Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: S.J.F y su gaceta, Tesis 2ª.I/2015 (10ª), Febrero de 2015, p. 135.

constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida.

Así, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas⁹⁷, lo que desafortunadamente en la especie no acontece, pues como se acredita con las tablas 1 y 2 y se relaciona al apéndice del presente instrumento, sólo tres Entidades Paraestatales cuentan con una Ley, dos de ellas Orgánica y una Ley como tal que contraria a la técnica legislativa (en la propia ley prevé la existencia del órgano descentralizado a saber, Centro Estatal de Trasplantes del Estado de Querétaro), las demás se rigen por un decreto de creación y sus órganos internos de control en todos los casos se rigen por un reglamento obsoleto como ya he citado líneas arriba, por lo que al contrariar la propia ley en específico la Ley de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Querétaro y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, se violenta el principio de subordinación jerárquica.

Si bien la Ley de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Querétaro, prevé en su artículo 52 que, el órgano de gobierno, a propuesta de su presidente o a falta de ésta, por cuando menos de la tercera parte del total de sus miembros, podrá constituir comités técnicos especializados para apoyar la programación estratégica y la supervisión de la marcha normal de la Entidad Paraestatal, atender problemas de administración y organización de los procesos productivos, para la selección y aplicación de los adelantos tecnológicos y uso de los demás instrumentos que permitan elevar la eficiencia.

Tal facultad indicada en los párrafos que anteceden, no conlleva que se instaure un órgano interno de control autónomo como tal, lo que conlleva la incompetencia de quien designe el Secretario de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro y en su defecto la participación de sus representantes pues no los define así la Ley de la Administración Pública

⁹⁷ Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: S.J.F y su gaceta, Tesis: P./J. 79/2009, Tomo XXX, Agosto de 2009, p. 1067.

Paraestatal del Estado de Querétaro y se recuerda que la autoridad no puede hacer más allá de lo que la propia ley establece expresamente⁹⁸.

Es importante destacar que es obsoleto un reglamento que refiere artículos inexistentes pues de una revisión y acorde la investigación de campo para la realización del presente al consultar la liga del portal de transparencia del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro:

www.queretaro.gob.mx/transparencia/marcojuridico_all.aspx

La Secretaría de la Contraloría del Estado de Querétaro, a la fecha de elaboración del presente instrumento, aplica el denominado Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro; publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”, el 04 de Mayo de 2001 (P. O. No. 21) de la que deriva inexcusablemente la incompetencia de los servidores públicos de los llamados órganos auxiliares y por supuesto, los Titulares de los Órganos Internos de Control de cada Entidad Paraestatal del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro; sin soslayar, el propio ejercicio de facultades ahí referidas para la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro y los servidores públicos que ejercen actividades públicas con sustento en tal disposición obsoleta y por ende, contraria además a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, máxime que el Titular de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, omitió dar seguimiento a su propia obligación de actualizar las fracciones XVI, XIX y XXI del artículo 6 del referido reglamento, señala tal ordenamiento la existencia de tres direcciones exclusivamente, sin que se regule la actuación de los departamentos que de las mismas derivan y por ende de sus auxiliares. Más grave aún, en su artículo 14 hace referencia al artículo 95 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, lo que pone de manifiesto a mayor abundancia que, el

⁹⁸ Ver Tabla 1 de la que deriva que en su mayoría de entes Paraestatales, se prevé la existencia de un comisario, no así la figura de un Titular del órgano Interno de Control que designa, ilegalmente y de manera directa el Secretario de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, pues como se ha recordado, la autoridad no puede hacer más allá de lo que la propia ley le permite y al actuar con disposiciones obsoletas, sus actos están gravemente afectados con visos de nulidad.

reglamento quedó obsoleto con la reforma de 2009 ya referida, siendo que, la actual Ley vigente, cuenta con tan solo 90 artículos; resultando irrefutable que, el reglamento aludido, al no haber sido actualizado, quedó obsoleto en su integridad y por añadidura deja con graves visos de nulidad los actos de autoridad emitidos por el Titular de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, de sus órganos auxiliares entre ellos los que actúan en su representación y los propios Titulares de los órganos Internos de Control de cada Entidad Paraestatal del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro; siendo innegable que, por añadidura, deja sin efectos los siguientes:

- Lineamientos a que refieren los siguientes artículos del Reglamento interior de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro: Artículos 4, 6 fracciones XVI, XIX y XX, 8 fracción I, 10 fracción I, 11 fracción III, 12 fracción VI (en cuyo caso refiere disposiciones que igualmente debe proporcionarse como se solicitó a la suscrita), 13 fracción III, 14 fracción V y 16 fracción IV.
- Manual de Operación de Auditoría.
- Normas de Control Interno del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.
- Normas Generales que regirán la actuación de los Órganos Internos de Control.
- Normas y Procedimientos que se deberán observar en las investigaciones administrativas.

Lo que inexcusablemente, denota la incompetencia de los órganos internos de Control de las Entidades Paraestatales, graves visos de nulidad en los actos de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro y sus órganos auxiliares, lo que redundará en impunidad y omisión en la actividad legislativa para tales fines⁹⁹.

⁹⁹ Ver documentación pública indicada en la cita 75 del presente instrumento.

3. CAPITULO II VERDAD JURÍDICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN NUESTRA ENTIDAD.

3.1. Situación actual de la responsabilidad de los servidores públicos en el Estado de Querétaro

El derecho es una fuente que se dota de autoridad de normas sustantivas que como se ha expresado, constituyen la verdad jurídica o lo que denominamos el deber ser.

Para que dicha verdad jurídica sea permanente en el proceso de las decisiones de las autoridades, tanto de la administración pública y en torno a los tres poderes del Estado, debe ser actualizada, toda vez que, una vez hecho el derecho, expedida, promulgada y entrada en vigor la norma jurídica, debe permanecer hasta que un nuevo acto de creación jurídica lo descarte, debiendo el proceso legislativo favorecer el Estado de Derecho o debiera hacerlo, por que la labor del legislador es encaminada a que en torno a las necesidades socioeconómicas de una determinada población en teoría es expedida para regular un Estado de derecho que procure el bien común y la Justicia social, lo que desafortunadamente no existe como ya se ha indicado al existir un reglamento interior de la Secretaría de la Contraloría que es obsoleto y contrario a los citados principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.

Ergo, hay una evidente, falta de legislación reglamentaria en tratándose del derecho disciplinario en las Entidades Paraestatales del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, omisión por ignorancia o de una estrategia para evadir responsabilidades durante la administración en dichos órganos descentralizados en los que el Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro en todos los casos pertenece como parte del Consejo Directivo de cada Entidad Paraestatal. Al no contar con el Reglamento del que deriva la función de los servidores públicos adscritos o nombrados por el Secretario de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, desafortunadamente sus actos son viciados de nulidad absoluta (protegida por el principio de buena fe de que goza la autoridad, hasta en tanto per se, una autoridad competente

declare la nulidad), lo que me permite afirmar que se trata de una omisión por ignorancia pues igual responsabilidad les resultará si así lo deciden las autoridades, en el caso concreto, la Legislatura del Estado de Querétaro para iniciar juicio político al Secretario de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro y demás servidores públicos que resulten responsables por la omisión en el cumplimiento de sus obligaciones.

Lo anterior, sin eludir que, tales omisiones resultan ser una maravillosa, cómoda y maquiavélica estrategia para “proteger” los intereses personales, pues conociendo o siendo expertos en la materia, el Secretario de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro y sus órganos auxiliares debieran ser expertos en materia de derecho disciplinario de los servidores públicos, sin eludir las demás categorías de responsabilidad ya abordadas; como peritos en la materia, es de su conocimiento que al ser el reglamento interior de la secretaría de la contraloría el que rige su actuar, todos los actos que emanen son viciados de nulidad ante un Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, por lo que, evidentemente se encuentran despreocupados en ese rubro. Por ello, con el presente, invito a nuestros nuevos gobernantes y Legisladores de mi Estado, a efecto, analicen la oportunidad de legislar y evitar en adelante, tales omisiones.

De la investigación de campo, en el periodo elegido a manera de muestra, según oficio TCA/OM/132/2015, de fecha 22 de Julio de 2015, expedido por la Oficial Mayor del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro y de cuyos datos proporcionados, se corroborará que ninguno de los expedientes concluidos corresponde a responsabilidad de servidores públicos, lo que no es óbice para tener como evidencia que acreditan las hipótesis de investigación, las discordancias y manipulación evidente de información que derivan del informe justificado, que obra como parte del apéndice el presente, derivado del recurso de revisión 25/2015, interpuesto por

la suscrita ante la Comisión de Información Gubernamental en nuestra Entidad¹⁰⁰ (Ver tabla 2).

En nuestra Entidad tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo han perdido de vista que, el interés Público de la comunidad sometida al derecho probará ser más fuerte que cualquier interés sectario, que la mayoría apoyará los constreñimientos legales sobre sus propias acciones, y que las reglas del derecho tendrán un contenido moral defendible. Como afirma Kahn:

“El derecho es una cuestión de interpretar siempre lo que el pueblo ya ha hecho; no es el hacer en si mismo”¹⁰¹.

Actos de omisión en la legislación, tanto por parte del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, que convierten nuestro sistema de control de responsabilidad de los servidores públicos en impune, pues al estar obsoletos, faltos de creación, seguimiento y afectando con tal omisión de legislar la validez del acto de autoridad, dejando pernear la corrupción del servidor público en lugar de generar normas que permitan su efectiva prevención y combate a través de la sanción, que como podrá observarse de la tabla que se anota continuación; en el último año se informó por la Vocal Ejecutivo al Comisionado Presidente de la Comisión Estatal de Información Gubernamental, mediante oficio SPF/UIGPE/AJ/2212/2015¹⁰² relativo al expediente 950/2015 del índice de la Unidad de Acceso a la Información Gubernamental del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, a manera de informe justificado, en relación a Recurso de Revisión 25/2015 del índice de la referida comisión, mismo que fuera interpuesto por la suscrita, habiéndose negado la información, de cuya investigación de campo derivó que, el número de servidores públicos sancionados originalmente se había reportado con número específico por oficio, no obstante, de la estadística derivada, a través de la figura de acceso a la información, tenemos que los datos no son concordantes lo que pone en franca evidencia la falta de transparencia y

¹⁰⁰ Ver Tabla 2, Informe justificado del Recurso de revisión 25/2015 del índice de la Comisión de Acceso a la Información Gubernamental del Estado de Querétaro.

¹⁰¹ KAHN, Op. Cit . P. 63-65

¹⁰² Ver agregado oficio original a fojas 23 a 25 y sus anexos, apartado A del apéndice del presente instrumento.

respeto por parte de la autoridad no solo a la publicidad de datos, sino de omisión del ejercicio efectivo de inscripción de sanciones.

Es manifiesta la incongruencia y violación a los principios de legalidad, exhaustividad y seguridad jurídica que asistía a la suscrita como peticionaria de información pública, toda vez que, del informe que pretendió exhibir como justificado la demandada a saber, Unidad de Información Gubernamental del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro por conducto de su Titular, amén que, de nueva cuenta en el recurso de revisión de referencia, omitió dar contestación a mi escrito original de petición en forma exhaustiva negando con ello a cabalidad lo solicitado por la suscrita, pues la información seguía siendo incompleta, omitiendo la autoridad responder a mi solicitud de acceso a la información en que solicite literalmente lo siguiente:

“1.- Indique cuántos procedimientos disciplinarios y resarcitorios se han llevado a cabo (clasificando en cada caso).

2.- Cuántos servidores públicos han sido sancionados (clasificando atentos a la petición número 1).

3.- Cuál fue el procedimiento a seguir para sancionar a los servidores públicos.

4.- Indique conclusión de procedimientos en que no resulto sancionado servidor público.

5.- Cuántos procedimientos disciplinarios fueron nulificados por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro.

6.- Indique el marco legal al que se sujeta el órgano interno de control y su titular (se solicita se proporcione en archivo de Word)

TODO RESPECTO DEL 01 DE MAYO DE 2014 AL 01 DE MAYO DE 2015.

INFORMACIÓN SOLICITADA DE TODAS LAS ENTIDADES PARAESTATALES DEL ESTADO DE QUERÉTARO POR CADA UNA DE ELLAS.”¹⁰³

Por lo que, respecto del informe justificado, solicité acorde al artículo 38 de la Ley Acceso a la Información Gubernamental del Estado de Querétaro, se declarará infundado el acto o resolución impugnados y ordenar que, en un término no mayor de diez días hábiles se entregara de manera completa y correcta la información solicitada o en su caso, se permitiera su consulta para

¹⁰³ Ver escrito de solicitud de información original agregado a foja 1 apartado A del apéndice del presente instrumento.

obtener los archivos de Word solicitados de la disposición aplicable en cada Entidad Paraestatal. Según el mismo precepto indicado en este párrafo el sujeto obligado deberá informar a la Comisión, dentro de los tres días hábiles siguientes, el cumplimiento de la resolución, acompañando las constancias correspondientes. Asimismo, la Comisión deberá manifestar su conformidad con la información proporcionada; quien en caso contrario podrá iniciar el procedimiento sancionador a que se refiere la referida Ley.

Ergo, en relación a la contestación de hechos expresados por la suscrita, tenemos que la autoridad contesta en ejercicio del cargo público conferido:

Al número 1 y 2.- Dice que es el 1 parcialmente cierto, negando el 2, lo que en la especie no acontece, como parcialmente cierto, pues como deriva del oficio SPF/UIGPE/AJ/2071/2015 de fecha 03 de junio de 2015 relativo al expediente 950/2015 del índice de la autoridad hoy recurrida y que exhibe como parte de su informe justificado, es una documental pública de la que deriva que efectivamente como lo aseveré en mi escrito inicial de recurso de revisión, mediante el oficio impugnado, la Vocal Ejecutivo ya indicada supra líneas, niega la información indicando que “la información requerida no se encuentra desagregada de la manera como lo es solicitada, por lo que indica, no es posible hacer entrega de la misma y fundamenta en el artículo 4 de la Ley de Acceso a la Información Gubernamental del Estado de Querétaro”, lo que insisto, no constituye ni fundamentación ni motivación para la negativa de proporcionarme la información solicitada.

De tal informe justificado deriva que, es omisa la autoridad en dar contestación a los hechos 3, 4, 5 y 6 de la suscrita acorde a mi escrito original de recurso de revisión. Pues del oficio SPF/UIGPE/AJ/2212/2015 de fecha 24 de junio de 2015 deriva que contesta solo los hechos 1 y 2 y la página siguiente de tal oficio, refiere contestación de motivos de inconformidad, mismos que, reitero, existe negativa de información y la misma constituye violación de los preceptos 1, 8 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en perjuicio de la suscrita, al violar flagrantemente el principio de

exhaustividad, el principio lógico de congruencia que deben contener las resoluciones de autoridades, pues estas deben ser conforme a lo solicitado, lo que significa que deben analizarse todos los planteamientos y pretensiones vertidas por el particular ante la autoridad competente y dar razones de su negativa en su caso ajustandolas al marco normativo legal, lo que en la especie no acontece, violando el principio pro personae de la suscrita, de seguridad jurídica y de petición de información acorde a la ley de la materia en nuestra Entidad, conculcando mi derecho de acceso a la información lo que además constituye la probable comisión del delito de abuso de autoridad ya que como lo prevé el artículo 264 del Código Penal Vigente para el Estado de Querétaro que reza:

“ARTÍCULO 264.- *Comete delito de abuso de autoridad, el servidor público que:*
III. Sin causa justificada, retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarle o impida la presentación o el curso de una solicitud;...
(Ref. P. O. No. 29, 8-VI-12)

Hasta el momento en que se me dio contestación a mi escrito original de petición de información pública, me parecía que ninguna de las Entidades Paraestatales del Estado de Querétaro habían coadyuvado con la Vocal signataria del oficio impugnado mediante recurso de revisión: no obstante, al no haber proporcionado la información obvia, con la que inexcusablemente deben contar tanto de manera sistematizada, organizada y como lo solicité oportunamente, pues se rigen, por un procedimiento de entrega recepción, sin eludir la aplicación de la ley de archivo de documentos públicos acorde a la ley aplicable, de cuyos datos, bien podrían extraer la información solicitada, pues los rubros solicitados son obligatorios por diversas leyes y que baste mencionar la suscrita, requerí para justificar el presente trabajo de investigación y que sólo parcialmente deriva de los anexos del informe justificado de la autoridad que rinde su informe, lo que conlleva que existió una administración de información incorrecta en algunos casos, pues la tabla que obra agregada al acto impugnado no coincide en todos los casos con los datos que arrojan las documentales que ahora exhibe como parte del expediente 950/2015 de su índice, pues de origen, amén de no clasificar los casos de responsabilidad

como lo solicité, resulta que hay Entidades que sí tenían registradas sanciones y que en número no coinciden, de suerte que, son más los servidores públicos de diversas Entidades Paraestatales sancionados (y cuyas sanciones no fueron debidamente inscritas ante la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro), baste mencionar a manera de ejemplo; en la tabla 2, aparece una sanción reportada sin clasificar y de los anexos que obran en informe justificado deriva que si existía la información como la suscrita lo solicite oportunamente, existe inconsistencia en algunos casos por citar algunos, no habiendo evidencia en algunos casos, de contestación a todos los petitorios de la suscrita; sin eludir que, como lo indico en la tabla 2, existen Entidades Paraestatales de las que la Vocal recurrida por el referido recurso de revisión, no adjuntó a su informe justificado, ninguna documentación que permita el conocimiento de información solicitada.

Tabla 2 Informe justificado del Recurso de revisión 25/2015 del índice de la Comisión de Acceso a la Información Gubernamental del Estado de Querétaro

Entidad Paraestatal	Número de sanciones registradas según oficio SPF/UIGPE/AJ/2071/2015 de fecha 03 de junio de 2015 elativo al expediente 950/2015 del índice de la autoridad hoy recurrida	Número de sanciones que reporta la Entidad Paraestatal según se solicito y que obra en informe justificado según expediente 950/2015 del índice de la autoridad recurrida	Número de Procedimientos Administrativos que derivan de informe justificado y que obra en expediente 950/2015 del índice de la autoridad recurrida	Número de Procedimientos Resarcitorios que derivan de informe justificado y que obra en expediente 950/2015 del índice de la autoridad recurrida	OBSERVACIONES
Procuraduría Estatal de Protección al Medio Ambiente y Desarrollo Urbano.	NO REPORTA	NO EXISTEN	NO EXISTEN	NO EXISTEN	No responde la Entidad Paraestatal al punto petitorio 6
Comisión Estatal de	8	6	4	7	Inconsistencia de información

Aguas.		3 resarcitorios y 3 disciplinarios			proporcionada originalmente por la autoridad recurrida,, lo que conculca la certeza jurídica y veracidad de la información proporcionada originalmente a la suscrita. La Entidad Paraestatal omite dar contestación al punto petitorio 4 y para el punto petitorio 3 se limita a contestar: Establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro; Normas y Procedimientos que se deberán observar en las investigaciones administrativas, publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado "La Sombra de Arteaga" el 06 de Diciembre de 2013, Código de Procedimientos Civiles del Estado de Querétaro; Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro.
Sistema Estatal de Comunicación Cultural y Educativa.	NO REPORTA	NO EXISTE	NO EXISTE	NO EXISTE	Al punto petitorio número 6 la Entidad indica que se sujeta a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro y la Secretaría de la Contraloría., respuesta carente de fundamento y motivación.
Patronato de las Fiestas del Estado de Querétaro.	NO REPORTA	NO EXISTE	NO EXISTE	NO EXISTE	Deriva de informe justificado que tal Entidad Paraestatal expresa que: Contraloría funge como Órgano Interno de Control según decreto que crea el Patronato de las Fiestas del Estado de Querétaro publicado

					en la Sombra de Arteaga de fecha 06 de Julio de 2012, por lo que nos sujetamos a su normatividad aplicable.
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Querétaro.	NO REPORTA	1	1	0	La Entidad Paraestatal señala al petitorio 3.- Por medio del procedimiento de Responsabilidad Administrativa en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del estado de Querétaro. Preciso que, del acto impugnado deriva que no se reportó sanción y del informe justificado deriva una sanción debidamente clasificada.
Casa Queretana de las Artesanías.	NO REPORTA	NO EXISTE	NO EXISTE	NO EXISTE	Ninguna
Comisión para el Fomento Económico de las Empresas del Sector Industrial Aeroespacial, Comercial y de Servicios del Estado de Querétaro.	NO REPORTA	NO EXISTE	NO EXISTE	NO EXISTE	La Entidad omite dar contestación al petitorio 6
Aeropuerto Intercontinental de Querétaro S.A. de C.V.	2	2 1 RESARCITORIO Y 1 DISCIPLINARIO	1 SANCIONADO	1 NO SANCIONADO	Inconsistencia en la información proporcionada por acto impugnado, pues es incongruente que se reporten dos sanciones siendo que del informe justificado deriva que el procedimiento resarcitorio reportado por la Entidad Paraestatal no fue nulificado por el Tribunal Contencioso

					<p>Administrativo del Estado de Querétaro y señala que se encontró prescisa la facultad de iniciar y sancionar, de conformidad con el artículo 90, fracción I, párrafo penúltimo, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, lo que conculca en perjuicio de la suscrita la certeza jurídica de la información proporcionada originalmente por el acto impugnado. Ergo, si operó la caducidad de la instancia no pudo haberse sancionado al servidor público para llegar al total de dos indicado por la hoy recurrida.</p> <p>Es importante destacar que señala como respuesta al petitorio 3: ... señalado en el Título Sexto, artículos 74 y 78 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro... y de manera supletoria se toma el Título Segundo, Capítulos Quinto del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Querétaro.</p>
Instituto Queretano de las Mujeres.	NO REPORTA	NO EXISTEN	NO EXISTEN	NO EXISTEN	Ninguna
Instituto de la Vivienda del Estado de Querétaro.	NO REPORTA	NO EXISTEN	NO EXISTEN	NO EXISTEN	Ninguna
Comisión Estatal de Caminos del Estado de Querétaro.	1	1	2 Uno de ellos no determinó la existencia de responsabilidad	0	La Entidad Paraestatal al petitorio 3.- señala que es el que marca la Ley de Responsabilidades

			administrativa		de los servidores Públicos del estado de Querétaro y su ordenamiento legal supletorio; a saber, el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Querétaro. Al petitorio 4.- No indica conclusión de responsabilidad administrativa respecto de servidor público al que se inició uno de los procedimientos.
Instituto de Artes y Oficios de Querétaro.	NO REPORTA	NO EXISTE	NO EXISTE	NO EXISTE	La Entidad Paraestatal señala en respuesta al punto petitorio 6: Reglamento interior de la Contraloría, Reglamento Interior de la Secretaría de Educación, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro y Código de Procedimientos Civiles del Estado de Querétaro
Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro.	7	3	3	0	Inconsistencia de datos proporcionados por acto impugnado en el presente y los expresados originalmente: Sanciones aplicadas 1.- Destitución del cargo, 2.- Amonestación, multa y reparación del daño (respuesta inconsistente pues la reparación del año indica que el procedimiento es de naturaleza resarcitoria) y 3.- amonestación, multa y suspensión del empleo cargo o comisión. Al punto petitorio 3 la Entidad Paraestatal señala que las sanciones efectuadas en razón de los Procedimientos de Responsabilidad Administrativa, se apegaron a lo

					establecido en el Título Sexto "De las Sanciones y los recursos" contenido en la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.
Colegio de Bachilleres del Estado de Querétaro.	3	1 DETERMINA AMONESTACIÓN RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DISCIPLINARIO	2	1	La Vocal Ejecutivo de la Unidad de Acceso a la Información Gubernamental del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro indicó tres sanciones registradas, siendo que la Entidad Paraestatal solo reporta una, pues no es lo mismo iniciar un procedimiento que tener una sanción inscrita, tal inconsistencia no me permite tener certeza jurídica de la información que amplia con su informe justificado la autoridad
Instituto Queretano de la Cultura y las Artes.	NO REPORTA	1	1	0	La Vocal Ejecutivo de la Unidad de Acceso a la Información Gubernamental del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro NO indicó sanciones registradas, siendo que la Entidad Paraestatal solo reporta una, tal inconsistencia no me permite tener certeza jurídica de la información que amplia con su informe justificado la autoridad. Al punto petitorio 3 señala que es el estipulado en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.
Universidad Tecnológica de Querétaro.	NO REPORTA	1	10	0	La Vocal Ejecutivo de la Unidad de Acceso a la Información Gubernamental del

					<p>Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro NO indicó sanciones registradas, siendo que la Entidad Paraestatal reporta una, y 9 concluidos en el tenor siguiente: 2 falta de elementos, 3 prescripción, 2 abstención y 2 en proceso, tal inconsistencia no me permite tener certeza jurídica de la información que amplia con su informe justificado la autoridad, amén de carecer de fundamento y motivación, sin eludir que en procedimiento a seguir el ente Paraestatal señala que es acorde al artículo 76 fracciones I a la IV de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.</p>
<p>Universidad Tecnológica de San Juan del Río, Querétaro.</p>	NO REPORTA	NO EXISTE	NO EXISTE	NO EXISTE	<p>No responde la Entidad Paraestatal al punto petitorio 6</p>
<p>Unidad de Servicios para la Educación Básica en el Estado de Querétaro (USEBEQ).</p>	13	2	11	1	<p>La Entidad omite dar respuesta al punto petitorio 3, indica que concluyeron 1 por recomendación, dos por no elementos y seis en proceso así como un resarcitorio en proceso, acto carente de fundamento y motivación, indica la Entidad Paraestatal que el marco acorde al punto petitorio 6 es la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, artículos 3, 65, 69, 41, 73, 74 y 78 fracciones I y II.</p>
<p>Consejo de Ciencia y</p>	NO REPORTA	NO EXISTE	NO EXISTE	NO EXISTE	<p>Deriva de informe justificado que tal</p>

Tecnología del Estado de Querétaro.					Entidad Paraestatal expresa al petitorio 6 que, el Órgano Interno de Control y su Titular están adscritos a la Secretaría de la Contraloría del Estado de Querétaro, por lo que esa información corresponde proporcionar a dicha Secretaría, manifestación que adolece de fundamento y motivación.
Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Querétaro.	3	No adjunta ninguna documentación al informe justificado			
Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica del Estado de Querétaro	1	NO REPORTA	NO REPORTA	NO REPORTA	Inconsistencia respecto de la información proporcionada por la autoridad que rinde informe justificado, toda vez que originalmente mediante acto impugnado informo un caso y de su informe se colige que no hay sanciones reportadas por la Entidad Paraestatal.
Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Querétaro.	6	1 en proceso	0	0	Inconsistencia en cuanto a número de sanciones reportadas originalmente por el acto impugnado y que es inconsistente con el reporte del informe justificado careciendo de fundamento y motivación al efecto, sin soslayar que al punto petitorio número 6 indica que son aplicables la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Querétaro, Ley de Responsabilidades de los Servidores

					Públicos del Estado de Querétaro y Reglamento Interior de la secretaría de la Contraloría respuesta que igualmente arece de fundamento y motivación
Universidad Politécnica de Querétaro	NO REPORTA	NO EXISTE	NO EXISTE	NO EXISTE	Ninguna
Universidad Aeronáutica en Querétaro	NO REPORTA	NO EXISTE	NO EXISTE	NO EXISTE	Ninguna
Centro Estatal de Trasplantes de Querétaro.	NO REPORTA	NO EXISTE	NO EXISTE	NO EXISTE	Ninguna
Servicios de Salud del Estado de Querétaro (SESEQ).	3	No adjunta ninguna documentación al informe justificado			
Promoción, Desarrollo y Administración de los Bienes Turísticos de Querétaro (PRODABITUR QUERÉTARO).	NO REPORTA	No adjunta ninguna documentación al informe justificado			
Instituto de Capacitación y Estudios de Seguridad del Estado de Querétaro.	NO REPORTA	No adjunta ninguna documentación al informe justificado			
Universidad Politécnica de Santa Rosa Jáuregui.	NO REPORTA	NO EXISTE	NO EXISTE	NO EXISTE	Del informe justificado se advierte que "esta institución, al ser de nueva creación, no cuenta con un órgano Interno de Control"
Instituto Queretano del Transporte.	NO REPORTA	No adjunta ninguna documentación al informe justificado			
Universidad Tecnológica de Corregidora.	NO REPORTA	No adjunta ninguna documentación al informe justificado			
Fideicomiso promotor de Proyectos Económicos y de Bienestar	NO REPORTA	NO EXISTE	NO EXISTE	NO EXISTE	Del informe justificado se advierte como respuesta a la petición 6 : Se

Social					sujeta al prontuario de Legislación Administrativa y Fiscal para el Gobierno del Estado de Querétaro
--------	--	--	--	--	--

Si estimamos que se consagra, en beneficio de los más desprotegidos, los principios generales del derecho que rezan: “Dabo Tibi Factum, dabo tibi jus”, y el de lura novit curia, y que se traducen en que basta con que el justiciable redacte correctamente sus enunciados de hechos y señale con precisión sus pretensiones, para que la autoridad aplique el derecho, pues es contrario a justicia que debiendo contar con la información solicitada se negó argumentando que no existe desagregada de la manera como es solicitada, con los tecnicismos y neologismos propios de la ciencia jurídica, teniendo la autoridad, un compromiso ético con los ciudadanos de proporcionarnos la información que se solicite con independencia de sus formas organizativas, lo que resulta inconcuso, pues no se solicitaron sino datos que me permitan agotar un trabajo de investigación de posgrado y que deben proporcionar, toda vez que, no se trata de información confidencial o reservada, máxime que no se solicitaron datos personales.

Del referido informe justificado, deviene, información incompleta y alterada, que la autoridad aseveró por cuanto ve a la disposición aplicable, se encontraba a través de la liga que enuncia el oficio citado, siendo que en ejercicio de mi derecho de petición debió entregar, por lo menos para cada Entidad Paraestatal, cuando menos, entre otros, los archivos electrónicos solicitados de las siguientes (en archivo de Word):

- Relación llevada a cabo por el Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro de Entidades Paraestatales publicado en el periódico oficial “La Sombra de Arteaga” en la presente anualidad, pues de la consulta electrónica solo es visible la publicación del año 2014, no hay acceso a la información por cuanto ve a la presente anualidad, por lo que solicito el

archivo electrónico respectivo de tal relación publicada en el periódico oficial La Sombra de Arteaga en este año 2015.

- Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública.
- Leyes Orgánicas o decretos de creación de cada Entidad Paraestatal del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.
- Acuerdo del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, mediante el cual se establecen los Órganos de Control Interno en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal del Ejecutivo.
- Acuerdo de sectorización de las Entidades Paraestatales del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.
- Lineamientos a que refieren los siguientes artículos del Reglamento interior de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro y que he mencionado supra líneas.
- Manual de Operación de Auditoría.
- Normas de Control Interno del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.
- Normas Generales que regirán la actuación de los Órganos Internos de Control.
- Normas y Procedimientos que se deberán observar en las investigaciones administrativas.
- Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la corrupción.

Disposiciones que en teoría según el Reglamento interior de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, y que por mi experiencia durante algún tiempo en la administración pública, se que, es o debiera ser utilizada y por consecuencia publicada en el portal de transparencia de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, en acato a lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley de Acceso a la Información Gubernamental del Estado de Querétaro y por ende, aplicable a cada uno de los órganos auxiliares y órganos internos de control de cada

Entidad Paraestatal del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro que cuenta con un Titular del Órgano Interno de Control, misma que no obran en la liga señalada al efecto y que, aún cuando obrarán, la suscrita, como cualquier ciudadano, estoy en mi derecho de que, se me proporcione en la forma solicitada, pues estoy en ejercicio libre de mi derecho de petición, por lo que debería haberseme proporcionado en forma completa; recordando que la autoridad debe fundar y motivar los actos que emita y no se justifica que pretendieran que la suscrita me allegará de la información solicitada expresamente, por mi cuenta, cuando esta en posesión de la autoridad y se requiere en un formato específico para mejor administración de información en el presente trabajo de investigación académica.

A mayor abundancia, de las peticiones de información presentadas por los alumnos de las asignaturas “Fundamentos de derecho administrativo” salón A11 y “Administración Pública y Sistemas de Responsabilidad” salón D 11, ambos de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro¹⁰⁴, deriva medularmente lo siguiente:

Reticencia por parte de los Titulares de los diversos órganos internos de control y un claro desconocimiento de los ordenamientos legales que rigen su actuar, es así que, como se aprecia del video No. 1 intitulado Titular del Órgano Interno de Control de la Universidad Politécnica de Querétaro¹⁰⁵ y escritos signados por diversos órganos internos de control o titulares de Entidades Paraestatales del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, en que obra evidencia de su desacato por desconocimiento a lo dispuesto por el artículo 38 de la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro, que le da oportunidad de remitir a la autoridad competente los escritos que los particulares presenten ante aquella que no lo es, como podrá observarse el fundamento y motivación que utilizan amén de no ser exhausto es equivocado y en algunos casos sin contar con facultades para el efecto, en lugar de remitir a

¹⁰⁴ Ver apéndice a fojas 1-6, 80-82, 106-112, 142-144, 188-194, 364-368 y 396-400, de donde deriva el seguimiento respectivo e investigación de campo en que coadyuvaron los alumnos que ahí se refieren.

¹⁰⁵ Ver disco 1 del apéndice del presente dedonde deriva el seguimiento respectivo e investigación de campo en que coadyuvaron los alumnos ya indicados.

la Unidad de Acceso a la Información Gubernamental del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro al dar contestación por su cuenta, “siendo transparentes en su actuar”, dejaron en evidencia a la referida Unidad de Acceso a la Información que había proporcionado a la suscrita, información que es diversa de la que efectivamente cada órgano reportó, lo que es irrefutable demuestra “la administración o manipulación” de información de forma irresponsable y que al estar plasmada en documentos públicos hacen prueba plena dada su naturaleza jurídica de las inconsistencias ya señaladas en la tabla que antecede.

3.2. Servidor público

El concepto legal tiene su origen en el Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su parte conducente señala:

“Representantes de elección popular, miembros del Poder Judicial de la Federación, Jueces Federales y Poder Judicial del Distrito Federal, funcionarios, empleados y en general, toda persona que desempeñe un cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Nacional Electoral, que serán responsables de los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones... tercer párrafo: Los gobernadores, diputados, magistrados y miembros de los consejos de las judicaturas locales, responsables por violaciones a esta Constitución así como manejo indebido de fondos y recursos federales...”

En armonía a lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, se infiere que, es servidor público y por ende sujeto a la referida Ley, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Estatal o Municipal, en sus Organismos Auxiliares y Fideicomisos, y en los Poderes Legislativo y Judicial del Estado, con independencia del acto que les dio origen.

También quedan sujetos a la referida Ley, aquellas personas que manejen o administren recursos estatales, municipales, concertados o convenidos por el Estado con la Federación o con sus Municipios, y aquellos que en los términos de esta Ley, se beneficien con adquisiciones,

enajenaciones, arrendamientos, mantenimientos y construcción de obras públicas, así como prestación de servicios relacionados con éstas, que deriven de actos o contratos que se realicen con cargo a dichos recursos.

Sergio Monserrit Ortiz Soltero lo define como:

“aquella persona física que ha formalizado su relación jurídica laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, Estatal o Municipal”¹⁰⁶.

Al respecto, se comenta que, en consonancia con nuestro marco normativo, evidentemente tal precepto queda corto en relación a quienes pueden ser estimados o no servidores públicos; baste mencionar que la obra pública, adquisiciones, enajenaciones y prestación de servicios que lleva a cabo el Estado lo realiza igualmente con personas morales quienes por conducto de su representante legal adquieren el carácter de servidores públicos en el contexto legal ya invocado.

No se soslaya que, tal concepto el autor que se cita, es evidentemente desde un punto de vista laboral meramente y que a la luz de la Ley de Trabajadores del Estado de Querétaro prevé como tal, de ahí que líneas arriba la suscrita distinguiera la clasificación de la responsabilidad pues aunque la norma por excelencia debe ser general, es el caso que, no todo servidor público es necesariamente trabajador a la luz de la Ley Federal del Trabajo y por ende de sus leyes secundarias, de suerte que deviene un segundo concepto del servidor público, entendido éste en nuestra Entidad, como toda persona física que preste un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuere expedido, por el servidor público facultado legalmente para hacerlo, o por el hecho de figurar en las nóminas o listas de raya de los trabajadores al servicio del Estado.

Es así que, la relación jurídico-laboral, para los fines de la referida Ley Burocrática, se tiene establecida por el sólo hecho de la prestación subordinada y remunerada del servicio material, intelectual o de ambos géneros y clasifica a sus trabajadores en las siguientes categorías:

¹⁰⁶ ORTIZ Soltero, Sergio Monserrit, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos; 3ª. Ed., Porrúa, 2004; México, p. 5.

Trabajadores de confianza: aquellos que desarrollen funciones de dirección, inspección, vigilancia o fiscalización, cuando tengan el carácter general y también aquellas cuyo desempeño requiera confiabilidad.

Trabajadores de base: aquellos que ocupen una plaza por más de seis meses y sin nota desfavorable en su expediente en virtud del nombramiento expedido por el servidor público, facultado o por aparecer en la nómina de trabajadores, siendo por ello inamovibles, entendiéndose por ello el derecho a la estabilidad no solamente dentro de la dependencia sino en el puesto específico para el que fueron nombrados; **y**

Trabajadores eventuales: aquellos cuya relación laboral esté sujeta a las necesidades de servicio y a la partida presupuestal correspondiente, terminándose dicha relación al concluirse las primeras o al agotarse la segunda. Cuando empleados eventuales desempeñen las mismas funciones de trabajadores base, al prolongarse por más de seis meses sus actividades, deberá considerarse su plaza en el presupuesto de egresos correspondiente al siguiente ejercicio fiscal como trabajador de base, siempre y cuando subsista la necesidad de servicio para el que fue contratado, debiendo ingresar en la plaza de última categoría.

Penalmente acorde al artículo 259 del Código Penal vigente para el Estado de Querétaro, se entiende por servidor público, toda persona que desempeña algún empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública del Estado o sus Municipios, organismos descentralizados, empresas de participación estatal o municipal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, o en los poderes Legislativo o Judicial del Estado de Querétaro, concepto mucho más amplio que el que señala la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, amén que a la luz del derecho disciplinario pareciera que no incurrían en responsabilidad los cargos honoríficos, siendo que penalmente no son excluidos de la posibilidad de ser sujeto en su carácter de servidor público.

Igualmente la sanción en materia penal es específica según la conducta desplegada por el servidor público, lo que en la especie no acontece en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, lo que desafortunadamente genera que se haga un abuso de discrecionalidad en la emisión de las resoluciones administrativas cuando se sanciona al servidor público en materia administrativa o resarcitoria.

Huelga destacar un cuarto concepto a juicio de la suscrita, que es el que incluye a los **servidores públicos honorarios**, pues si bien no reciben emolumento por parte del Estado, también cierto es que han sido nombrados y participan activamente en el servicio público con voz y voto en las determinaciones a favor o en contra de diversos órganos tales como los integrantes de los órganos de Gobierno de las Entidades Paraestatales del Estado de Querétaro que para dar transparencia a los actos de las mismas incluyen a personas del sector privado, los Magistrados Supernumerarios, y cualquier cargo honorífico que si bien no conlleva un pago monetario, igualmente al ser nombrado por autoridad debiera ser estimado como servidor público y desafortunadamente con la falta de legislación al respecto, la autoridad debiera constreñirse al principio de legalidad y se supone, no debiera hacer más que lo que la ley le indica y el particular en este contexto al ser parte de los diversos órganos de gobierno de las diversas Entidades Paraestatales del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, pareciera que no tiene injerencia como servidor público por no recibir emolumento por parte del Estado; en consecuencia, propongo que se reforme la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro a efecto se incluya en tal concepto de servidor público ya indicado, a los servidores públicos honorarios que hoy día están al margen de la ley, por no encontrarse en un supuesto normativo específico su definición y que para el caso de infraccionar la norma jurídica estarían en perfecta oportunidad de ser tratados bajo el beneficio del principio de inocencia por carecer de tal carácter como servidor público a la luz de los preceptos legales, y por añadidura sujetos de probable de enriquecimiento ilícito en la participación de actos de autoridad que difícilmente podría probarse

respecto de los mismos pues no son sujetos de responsabilidad aparente ante nuestro marco normativo carente de legislación al respecto con lo que la corrupción se fortalece por la omisión legislativa necesaria al respecto.

Lo anterior, habida cuenta que, se debe considerar con respecto a la naturaleza de la corrupción es que es un fenómeno que presenta un carácter permanente:

“la corrupción es algo que existe siempre, cualquiera que sea el sistema político y el tiempo en el que pensemos”¹⁰⁷.

Entender la corrupción con este carácter, significa que no es un fenómeno privativo de los regímenes dictatoriales o autoritarios. La corrupción también existe en los países democráticos y no porque exista en ellos dejará de haber democracia. Como afirma Jesús González Amuchastegui:

“Democracia y corrupción, al igual que democracia y prevaricación, democracia y asesinato... [o democracia y terrorismo] no son términos incompatibles”¹⁰⁸.

Los casos de políticos corruptos, desde todo punto de vista reprochables y sancionables jurídicamente, son compatibles con la democracia. Entender esto quizás nos prevenga contra aquellos fatalistas que ante casos de corrupción «niegan la legitimidad de las instituciones democráticas y proponen soluciones al margen de los cauces democráticos, o bien, contra aquellos que con vocación justiciera y mesiánica se presentan «como capaces de erradicarla fulminantemente»¹⁰⁹. Con respecto a estos últimos está en lo cierto Jaime Sánchez Susarrey¹¹⁰ cuando parafraseando a Karl Popper afirma que:

“Los políticos son individuos que suelen estar por debajo de la media intelectual y moral de una sociedad. Normalmente no se puede ni se debe esperar gran cosa de ellos. Por eso no hay que idealizarlos. Y por eso, también, la democracia no se debe definir como el gobierno de

¹⁰⁷ LAPORTA y ÁLVAREZ (eds.), 1997: *La corrupción política*, Madrid: Alianza Editorial, p. 19.

¹⁰⁸ GONZÁLEZ AMUCHASTEGUI: «Corrupción, democracia y responsabilidad política», en CARBONELL, y VÁZQUEZ (coords.), 2003: p. 68. El agregado entre corchetes es agregado por la suscrita. Documento virtual.

¹⁰⁹ Op. Cit. GONZÁLEZ AMUCHASTEGUI, 2003, p. 69.

¹¹⁰ SÁNCHEZ SUSARREY: «documento virtual», *Reforma*, 20 de marzo de 2004.

los buenos ni de los mejores, sino como el régimen que permite a un pueblo deshacerse pacíficamente de sus gobernantes.”

Asimismo, entender que la corrupción es un fenómeno permanente es entender que no es privativa de aquellos regímenes políticos no evolucionados o desarrollados o, lo que es lo mismo, según expresa Ernesto Garzón Valdés: «que cuanto mayor sea el grado de desarrollo o de modernización de una sociedad política, tanto menor será el grado de corrupción»¹¹¹. Tal premisa es incierta, al menos en nuestra Entidad, siendo que, tampoco se trata de una práctica circunscrita a ciertos sectores sociales: por ejemplo, en México, como bien sabemos, la “mordida” es una práctica difundida entre los diversos estratos sociales. Soborno y extorsión son males que involucran a funcionarios y ciudadanos de todos los niveles y (al menos casi) en todas partes lo que por común denominador es aparentemente desconocido y que pareciera pasan por alto que tales conductas constituyen la configuración de la conducta típica, antijurídica y culpable conocida como delito de cohecho, lo que el ciudadano desconoce y se presta a la denominada coloquialmente como “mordida” y si no se presta y denuncia acorde a la disposición vigente muchas veces deja de ratificar la denuncia como lo ordena la ley por que es persuadido (amenazado-delito igualmente-) para ello, pues la autoridad abusa de su poder creando un círculo vicioso en la mayoría de los casos pues las estadísticas que nuestro indican que no hay responsabilidad aparente de servidores públicos en un margen de un año, no obstante, igualmente de mi investigación de campo derivan notas que se contraindican como se precisa en la tabla que antecede.

La corrupción está vinculada lógicamente a un sistema normativo que en el caso del Estado de Querétaro es obsoleto por cuanto ve a su legislación y reglamentación, es decir, el conjunto de reglas vigentes que regulan una práctica social es hoy día carente de conceptos completos del servidor público y la forma específica de sanción que mediante jurisprudencia ha sido ya limitada

¹¹¹ GARZÓN VALDÉS: «Acerca del concepto de corrupción», en CARBONELL y VÁZQUEZ (coords.), 2003; WOLDENBERG: entrevista en *La Jornada*, 19 de marzo de 2004. SALAZAR: «Una inmersión en el campo. La cultura de la legalidad en México», inédito. Citado por GONZÁLEZ AMUCHASTEGUI, 2003, p. 69.

pues indica que, si no existe en un manual de procedimientos la actividad que se imputa como acción u omisión al servidor público, no hay carga o culpa para el probable responsable, lo que en la especie tampoco acontece, habida cuenta que, los manuales no en todos los casos, han sido debidamente publicados en el periódico oficial la Sombra de Arteaga sin eludir de nueva cuenta que, el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría quedo sin efectos desde la reforma publicada el 26 de junio de 2009 en el periódico 45 del periódico Oficial La Sombra de Arteaga, estimando que el ordenamiento precedente lo fue la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro publicada en el periódico Oficial La Sombra de Arteaga en 17 de diciembre de 1992 en el periódico número 52.

Y puesto que tal conjunto de reglas puede especificarse con respecto a diferentes ámbitos de aplicación, religiosos, jurídicos, políticos, empresariales, universitarios, deportivos, etc., entonces se puede hablar de sacerdotes, empresarios, universitarios, deportistas, abogados y, por supuesto, de políticos, corruptos. La corrupción no es, entonces, un fenómeno solamente político ni tampoco requiere para existir que alguien ocupe una posición oficial de autoridad. Parafraseando a Alejandro Nieto:

“La corrupción aparece, con mayor o menor gravedad, en todos y cada uno de los ámbitos de la vida social: en las relaciones familiares y amistosas, en los negocios, en los campeonatos de fútbol y combates de boxeo, dentro de las empresas y organizaciones no gubernamentales, en la adjudicación de premios literarios, en obispados, parroquias, y Cruz Roja, a lo largo de los procesos electorales y, sobre todo, en el funcionamiento de las administraciones públicas. No caben, contra lo que suele creerse, vicios públicos en un contexto social virtuoso, señala a los funcionarios públicos como poco eficientes y nada celosos, cuando no corruptos, y sin embargo, solo muy raramente se les aplican las dolorosas medidas de un régimen disciplinario.”¹¹²

Por supuesto, esta consideración no debe servir para negar que la especie más interesante y más preocupante sea la corrupción política precisamente por su dimensión pública y en tanto acciones realizadas por autoridades oficiales; más bien destaca la gravedad del problema de la corrupción y apunta a que las soluciones posibles deben ir más allá de la

¹¹² NIETO, Alejandro, “Problemas capitales del Derecho Disciplinario”, revista de Administración Pública, número 63, septiembre-diciembre de 1970, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, p. 39.

destitución y sanción jurídica de determinados políticos y funcionarios públicos. Sin duda este tipo de medidas es un primer paso necesario y ejemplar, pero insuficiente si se quiere llegar a las raíces del problema.

Ahora bien, intentar llegar a las raíces de la corrupción no debe conducirnos por vías poco realistas. Pensar que es factible alcanzar la «corrupción 0» resulta tan utópico como pensar en la posibilidad de una vida sin enfermedades. Más aún, proponerse alcanzar la «corrupción 0» siguiendo el «método Giuliani», tendría resultados indeseables bien sea en términos de una represión exagerada que podría vulnerar la libertad y seguridad de terceros no corruptos; o bien, impidiendo que algunos casos de corrupción, reprochables desde el punto de vista del sistema de reglas vigente, pudieran ser considerados igualmente reprochables desde el punto de vista moral, cuando no lo son. Anota John Noonan que:

“El soborno es una vergüenza universal. No hay un país en el mundo que no considere al soborno como un delito en sus textos jurídicos”¹¹³.

La lealtad no es, entonces, un valor per se sino relacional. Ser un individuo leal a un decisor corrupto convierte a tal individuo en un corrupto más, en un cómplice de la corrupción, por lo que la lealtad debe entenderse como institucional no personal.

Ahora bien, el corrupto suele desear conservar su puesto en el sistema de reglas vigente, ya que es ese puesto el que le permite obtener tanto su remuneración regular como la ganancia adicional fruto del acto de corrupción. Pero, el análisis que me ocupa es que desafortunadamente la ganancia adicional no sólo puede obtenerla violando sus deberes y, por lo tanto, socavando las bases de su propio puesto, sino que a sabiendas de la incompetencia que le caracteriza se corrompe sin temor pues no hay ley que lo juzgue. Es así que, la actividad del corrupto tiene siempre un efecto destructivo con respecto al sistema de reglas vigente, nuestro gran problema es que no hay

¹¹³ NOONAN, *Bribes*, MacMillan New York; 1984, p. 702.

competencia de los órganos internos de control en las Entidades Paraestatales del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, ni de sus titulares ni de los superiores jerárquicos, en virtud que rigen su actuar al través del Reglamento interior de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, mismo que quedó obsoleto desde la última reforma a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.

Verbigracia, el conflicto del corrupto se traduce, entonces, en aprender a conciliar la existencia simultánea del sistema de reglas vigente con su propio subsistema de corrupción que le reporta grandes provechos. Y ¿cómo logra este objetivo? Básicamente de dos maneras, complementarias: a) adhiriendo retóricamente (léase simbólica y cínicamente) al sistema de reglas vigente; y b) creando una red de complicidad entre los beneficiarios del subsistema de corrupción. La adhesión retórica se caracteriza por un discurso público de adhesión formal a las reglas del sistema; las complicidades procuran el silencio, el disimulo, con un número cerrado de miembros que garanticen la funcionalidad del subsistema ¹¹⁴. Un exceso de glotonería, como dice Garzón Valdés, es, por definición, suicida para la corrupción, a manera de ejemplo, he de mencionar los pasados comicios del 7 de junio de 2015 en que los ciudadanos expresaron en cifras un latente voto de castigo al Partido Revolucionario Institucional, devolviendo la oportunidad al Partido Acción Nacional, y que igualmente fue a todas luces patente “la glotonería” de la administración 2009-2015 en nuestra Entidad.

El corrupto tiende a mantenerse en la clandestinidad y simular su adhesión a las reglas del sistema, no obstante se ha sabido de prácticas corruptas, de ahí que con el presente espero el apoyo de las autoridades de mi casa de estudios y de la nueva administración estatal y municipal para impulsar que esta “glotonería” se eliminé en lo posible de nuestro Estado de Derecho; legislando, reformando y actualizando la disposición que impere al servidor público a conducirse con probidad y atento a los principios que salvaguarda

¹¹⁴ ELSTER, *The Cement of Society*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989, p. 271.

nuestra Carta Magna: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones (pues como he dicho, además, no esta regulada la responsabilidad para los “servidores públicos honorarios”, esto es, aquellos que no reciben emolumentos pero que tienen voz y voto en la administración pública); las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Dicho lo anterior, la corrupción consiste en la violación limitada de una obligación por parte de uno o más decisores con el objeto de obtener un beneficio personal extra posicional del agente que lo(s) soborna o a quien extorsiona(n) a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante o el extorsionado que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado.¹¹⁵

Así entendida, se debe deslindar el fenómeno de la corrupción de otras prácticas con las que mantiene cierta afinidad y que invitan a la confusión; como son:

a) Medidas estatales de carácter promocional

Tales medidas de carácter promocional son técnicas de alentamiento que tratan de influir en los destinatarios a través del fomento de otras acciones que hagan más atractivas las prácticas deseadas por el Estado mediante premios o sanciones positivas: por ejemplo, estímulos fiscales. Se distinguen de la corrupción porque tales políticas promocionales tienen un carácter general, público y abierto, además de ser conformes a las reglas del juego político democrático.

b) Uso desviado del poder

Se entiende por uso desviado del poder la violación o infracción al ordenamiento jurídico provocada por el ejercicio de potestades administrativas

¹¹⁵ Op cit. GARZÓN VALDÉS, 2003, pp. 30-31.

con fines distintos a los señalados por el Derecho. Si bien se está en presencia de un ilícito esta figura no requiere necesariamente de la percepción de un beneficio extra posicional por parte de la autoridad en cuestión, mientras que tal beneficio es constitutivo para la definición de corrupción.

c) Clientelismo político

Es una relación diádica en la cual un agente, en posición de superioridad, utiliza su influencia y sus recursos para dar protección y seguridad a otro agente, que está en una posición de inferioridad, a cambio de servicios, lealtades y apoyos. Pese a sus notorias semejanzas con la corrupción se distingue de ésta al menos en dos aspectos. El primero es que en el acto de corrupción por soborno no es necesaria la relación superioridad-inferioridad; el segundo es que la corrupción siempre opera en un marco de secreto o de discreción, no así las relaciones clientelares que suelen ser públicas y abiertas, pues es de fama pública por ejemplo que por excelencia el contratista de obra pública en nuestra Entidad es Abraham González, lo que se significa en un monopolio que es conocido públicamente y que no obstante existir normas reglamentarias, estas se pasan por alto, por virtud que, es sabido están viciadas de nulidad de ahí que al inici¿es omisión o estrategia gubernamental para evitar responsabilidad en el ejercicio del encargo público conferido?.

d) Recepción de regalos, recompensas o compensaciones económicas o de otro tipo

La aceptación de un obsequio suele ser un acto libre, y cuando se regala algo no se suele exigir nada a cambio, mediato o inmediato. Un regalo no genera la expectativa incluso razonable del donante de que el beneficiario se comporte en el futuro de determinada manera. Así, por ejemplo, una donación dineraria a un partido político no implica que ese partido tenga la obligación de comportarse según el deseo del donante.

Contrario a lo dispuesto por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro¹¹⁶, ya la propia Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, expresó públicamente una opinión totalmente errada al respecto, pues nuestra ley prevé que no hay otra opción que la tolerancia cero.

De ahí, la necesidad de establecer reglas claras para la donación de fondos, mismos que en su caso deben ser declarados patrimonialmente por el servidor público y en tanto no los haya recibido con motivo de su encargo o comisión.

¿Cómo olvidar la publicación en los medios de comunicación¹¹⁷, en que, se dio a conocer que había oportunidad de recibir regalos de hasta \$1,500.00 moneda nacional? Opinión totalmente equivocada e incongruente acorde a lo que dispone el artículo 60 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro; con tal expresión de fama pública, se permitió con lujo de cinismo, ver llegar canastas y regalos a las oficinas gubernamentales al auspicio de un costo establecido, no por ley, sino por una mera opinión de un servidor público al margen de la ley, fijando las circunstancias propicias al soborno (acto de corrupción), lo que no se justifica acorde al principio de legalidad.

e) Ofrecimiento o dación de propinas.

¹¹⁶ Ver artículo artículo 60 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro que reza: *“Se prohíbe que los servidores públicos reciban para sí, para su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, obsequios de los particulares respecto de los cuales, en razón de la función que tengan encomendada, haya tomado o deban tomar alguna decisión de trámite, despacho o resolución, con el ánimo de beneficiar indebidamente a éstos, dentro de un año anterior a la fecha del obsequio o dentro de un año posterior a la misma. - Los obsequios que se hagan de acuerdo con los supuestos anteriores, se entenderán cedidos al patrimonio del Estado, del Municipio o de los organismos auxiliares, en su caso, debiendo los servidores públicos hacer entrega de ellos a los órganos internos de control, dentro de los diez días siguientes a su recepción.- Si el servidor público incumple con lo anterior, su conducta se castigará como cohecho y será sancionado en los términos de la legislación penal.- Los obsequios que se hagan a los servidores públicos, que no se encuentren en las hipótesis antes señaladas, deberán ser declarados por éstos en la manifestación anual de bienes, cuando el valor unitario de cada obsequio exceda a tres días de salario mínimo general diario vigente en la zona.- Para los efectos de esta Ley, se considera obsequio todo bien que reciban con motivo de sus funciones los servidores públicos, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado. “*

¹¹⁷ Códice informativo.com, “Los cerca de seis mil empleados pertenecientes a la plantilla laboral del Ayuntamiento de Querétaro pueden recibir en esta temporada decembrina obsequios en especie por parte de la ciudadanía que no superen los mil 500 pesos, indicó el auditor municipal, Carlos Rentería.”, 18 de Noviembre de 2013.

Finalmente, la llamada “propina” es una práctica social que consiste en la dación voluntaria de una pequeña cantidad de dinero, o de algo de valor, que se ofrece en reconocimiento a un buen servicio, ya dado, y sin pedir nada a cambio. No debe confundirse con las formas corruptas de «pago de cuidado» para hacer funcionar la máquina burocrática. En estos casos, el dinero se entrega por adelantado, se espera algo a cambio y se realizan semi voluntariamente.

En último término la corrupción se da única y exclusivamente porque un individuo, sea cual sea su entorno, toma la decisión de realizar una acción determinada, la acción corrupta.

Si se entiende que a los individuos, como agentes morales racionales, con capacidad y/o ejercicio de su autonomía personal, debe rechazarse cualquier análisis de las causas de la corrupción que finalizara en la exposición de las causas genéricas y específicas. Este análisis concluiría en una suerte de determinismo de la conducta excusante de responsabilidad para las autoridades o para los decisores en general. Si un individuo incurre en prácticas corruptas, no es únicamente por la falta de competitividad en una economía de mercado, o bien que la organización burocrática sea radicalmente ineficiente o que los decisores gocen de amplios márgenes de discrecionalidad.

Si se realizan acciones corruptas es porque, finalmente, un individuo decide de mutuo propio realizar una conducta deshonesta con pleno conocimiento de sus consecuencias, llámese cohecho en nuestro Código Penal vigente para el Estado de Querétaro. No sobra decirlo cuantas veces sea necesario: no se nace corrupto, se elige ser corrupto, ya lo mencionó el célebre Víctor Hugo: *“Entre el Gobierno que hace el mal y el Pueblo que lo consiente, hay cierta solidaridad vergonzosa”*.

Huelga decir que, es de suma importancia para entender el fenómeno de la corrupción que se vea la diferencia entre la violación de un sistema de reglas vigente y la violación de un sistema de reglas morales con pretensiones de

universalidad. Este último funcionaría como sistema normativo crítico y justificante del sistema de reglas vigente¹¹⁸

Se estima que, comprender esta diferencia previene del peligro de solapar ambos niveles normativos y terminar creyendo que lo que es, es lo que debe ser. Cuando esto sucede, la corrupción llega a naturalizarse de tal manera en el sistema de reglas vigente que la idea de un buen político, por ejemplo, termina siendo la idea de un político corrupto, astuto y virtuosamente maquiavélico.

Si se regresa a la ecuación básica de la corrupción propuesta por KLITGAARD¹¹⁹, «monopolio de la decisión pública + discrecionalidad de la decisión pública – responsabilidad», y traducimos estos términos a sus opuestos, «decisión tomada plural y descentralizadamente + decisión sometida a criterios acotados + decisión de la que se responde mediante mecanismos numerosos y ante numerosos “jueces”»; y si entendemos que el primero de los opuestos configura el núcleo de los procedimientos democráticos de decisión, que el segundo de los opuestos define lo que se llama «imperio de la ley» o «legalidad de la Administración» y que el tercero de los opuestos se articula en vías diversas de rendición de cuentas: ante los jueces (independencia del poder judicial), ante el Congreso (control de acción de Gobierno), ante los ciudadanos (elecciones periódicas) y ante la opinión pública (derecho a la información y libertad de expresión), entonces todo este conjunto corresponde a los «frenos institucionales» contra la corrupción, que caracterizarían a un Estado democrático de Derecho.

Así las cosas, no puede concebirse la idea de un Estado democrático de Derecho sin la existencia del principio de legalidad y el correspondiente principio de imperatividad. Este principio impone a las normas jurídicas las

¹¹⁸ Tesis central en la concepción de Ernesto GARZÓN VALDÉS sobre la noción de «corrupción», y que suscribo plenamente. Véase GARZÓN VALDÉS, 2003, pp. 22 y sig.

¹¹⁹ LAPORTA, Francisco J. Y ÁLVAREZ, Silvina, *La Corrupción Política*, Alianza Editorial ; Madrid, 1997. p. 28.

siguientes exigencias; en cuanto a la autoridad que emite las normas, debe hallarse facultada para hacerlo por una norma jurídica de competencia; las normas jurídicas deben ser *generales*, es decir, sus destinatarios deben ser identificados por rasgos generales y no mediante aspectos particularizados o definidos; las normas jurídicas deben ser prospectivas y no retroactivas; estables pero no inmutables en el tiempo; y las normas jurídicas deben ser claras y transparentes.

Aceptadas estas cuatro exigencias, no es difícil imaginar entonces, de qué manera se puede vulnerar el Estado de Derecho si no se satisface el principio de imperatividad de la ley. Un ordenamiento jurídico que contemplara la creación y aplicación de normas jurídicas discriminatorias, retroactivas e inestables, secretas y confusas no podría más que atentar contra los proyectos de vida elegidos libremente por los individuos. Dicho ordenamiento terminaría por considerar a las personas no como fines en sí mismas sino como medios al servicio de intereses oscuros e ilegítimos. Las consecuencias no podrían ser más trágicas, toda vez que se deslegitima el sistema político, se destruye el profesionalismo, se impide la administración pública funcional, amén de segregar y desanimar a los individuos honestos, pues debo reconocerlo, aún existen.

Por lo que respecta a la responsabilidad de los funcionarios públicos, vale la pena tener presente lo que significa el mismo concepto de responsabilidad. En términos de Victoria Camps:

La responsabilidad tiene que ver con la libertad o autonomía del individuo así como con su capacidad de comprometerse consigo mismo y, sobre todo, con otros hasta el punto de tener que responder de sus acciones.¹²⁰ Esa relación de compromiso, de expectativas o exigencias hace que la responsabilidad sea una actitud esencialmente dialógica en la que es imperante la actuación de nuestras autoridades para proceder a la actualización de

¹²⁰ CAMPS, 1990: *Virtudes públicas*, Espasa Calpe, Madrid, 1990, p. 66.

reglamentos, emisión legal de manuales de procedimientos y por supuesto una legislación acorde a las necesidades socio-político y económicas del Estado de Querétaro.

En todo Estado de Derecho deben positivarse lo más claramente posible las normas que rigen. Los principios generales que norman la conducta del servidor público deben adecuarse a circunstancias fácticas que exigen lo que los antiguos llamaban la virtud de la prudencia, el saber cómo actuar aquí y ahora; el desarrollo de un sano sentido común que sólo puede adquirirse a través de una experiencia más o menos prolongada. De no existir ésta, las obligaciones tienden a debilitarse y, por consiguiente, también los compromisos respectivos. Las obligaciones sustantivas terminan reduciéndose a obligaciones formales, de suerte que hoy día un buen político es considerado aquel que mantiene contento a sus electores o el que no incurre en corrupciones demasiado evidentes¹²¹.

Ahora bien, para acceder a normas morales intersubjetivas válidas, es decir aceptables desde una perspectiva de imparcialidad, racionalidad y objetividad, se requiere idealmente de un procedimiento deliberativo público que las garantice, lo que trae como consecuencia, la necesidad de participación en este cambio que propongo a través de la detección de falta de disposiciones y de su obsolescencia, que implica que no es suficiente con la objetividad, sino que también se requiere que los hombres de acción —legisladores, jueces, gobernantes, órganos colegiados e instituciones como mi Alma Mater— que quieran y sepan adecuar sus actos a los principios, es decir, que actúen con coherencia y que sus acciones sean conocidas por la comunidad.

En otras palabras, es inconcuso que exista responsabilidad o compromisos reales si los principios normativos y las decisiones no son publicitadas legalmente y con transparencia. Violar el principio de publicidad implica atentar contra la propia naturaleza del Estado de Derecho como

¹²¹ Op Cit. CAMPS, 1990, p. 69

exponer al gobernante al descrédito por parte de la propia ciudadanía, lo que demuestro con los documentos que anexo al apéndice del presente como documentos de trabajo y de los que derivan las vicisitudes en las que la suscrita y los alumnos de la facultad de derecho de esta Universidad nos vimos inmersos, lo que puso en evidencia el desconocimiento de la propia autoridad del marco normativo que debe regir sus actuar.

No se puede pasar por desapercibido que en los países en que ha sido posible combatir de manera efectiva la corrupción y reducir significativamente sus índices Finlandia, Suecia y Noruega en que las medidas democráticas implementadas han permitido reducirla a su mínima expresión entre otras pago de diputados, hoteles colectivos, el patrimonio es publico, hay muchos observatorios efectivos que permite que el servidor público se abstiene de hacer cosas impropias.

Es de destacar el buen gobierno y ausencia de corrupción en el Estado Finlandés, anoto los principales elementos que explican por qué en Finlandia hay pocos casos de corrupción¹²²:

1) Es una sociedad igualitaria, sin diferencias de clases No profundizaremos en el actual modelo nórdico del bienestar, que es ampliamente conocido, pero recordemos algunos antecedentes. Ya a finales del siglo XIX Finlandia adoptó la democracia y el estado de derecho, con todos sus elementos, como respuesta a la amenaza de la creciente política integracionista de Rusia. Finlandia siempre vio en la educación superior una poderosa herramienta. El constituir una nación de unos cuatro o cinco millones de personas, étnicamente diferenciadas y con un idioma que sólo nosotros entendemos, significa que todos debemos estar dispuestos a servir al país y que necesitamos de los talentos de todos para construir el bienestar y la prosperidad. La escolaridad es obligatoria no sólo en los papeles.

En 1906 Finlandia fue el primer país del mundo que adoptó el sufragio

¹²² www.finlandia.es/virtual.finland.fi. Buen Gobierno y ausencia de corrupción en Finlandia.

universal, incluyendo el derecho de la mujer no sólo a votar sino también a ser electa. La administración pública y las carreras en sus instituciones están realmente abiertas a todos. Los servicios de bienestar se han ampliado desde los sesenta. Los principales elementos de la sociedad del bienestar son la pensión por vejez básica y universal para los mayores de 65 años, la educación básica gratuita, suficientes plazas en las guarderías y en institutos de educación superior, así como atención médica para todos. El estado protege a los desempleados. Todos estos elementos hacen que la gente no necesite sobornar a los funcionarios públicos y que éstos no caigan en la tentación de aceptar dádivas.

Pero al bienestar hay que cuidarlo. En un país pequeño como Finlandia es posible realizar acuerdos colectivos en un espíritu de consenso que puede verse, en cierta manera, como un ejercicio muy sofisticado de corrupción. Durante el mandato del presidente Kekkonen (1956-1982) el consenso debilitó la crítica y la oposición real, especialmente en las áreas de política y comercio exterior. Peligros similares pueden surgir con gobiernos de base demasiado amplia que perduran largo tiempo sin una crítica seria. Situaciones de este tipo se vieron en muchos países. Por ejemplo en la Austria de los noventa las instituciones orientadas por el consenso no pudieron resolver los problemas económicos y sociales. El sistema perdió credibilidad, y la gente buscó nuevas opciones fuera del mismo en la forma del político Jörg Haider.

En otros países europeos se advierten rasgos similares. Los movimientos populistas y de oposición a la Unión Europea y su proyecto de constitución demuestran la brecha existente entre la elite gobernante y el ciudadano común.

2) Los funcionarios gozan de prestigio y buenas remuneraciones. En Finlandia la carrera del empleado público siempre ha sido muy respetada, y sus sueldos son buenos, si bien no excepcionales. La población y la administración son tan pequeñas que perder la reputación ante la sociedad significa perder mucho. Por lo tanto el riesgo de ser acusado de deshonestidad y de ser excluido de los círculos sociales normales ha sido un poderoso

elemento disuasivo de la corrupción. Es por esto que los casos individuales han sido escasos.

3) Los partidos políticos reciben financiamiento público. En todo el mundo los métodos tradicionales de recaudar fondos para la actividad política son las cuotas de los afiliados, colectas, rifas, donaciones, el apoyo privado y actividades comerciales de pequeña escala. Finlandia fue uno de los primeros países en asignar fondos estatales a los partidos políticos. El sistema, que se inició en 1967 con ayudas equivalentes a 1,6 millones de euros, casi 40 años después distribuye unos 12 millones. La fase más activa de construcción de la sociedad del bienestar fue a finales de los sesenta. El gasto público creció constantemente en correlación con la expansión de las funciones del estado, y aumentó el riesgo de corrupción.

La mayoría de los países europeos tienen sistemas de financiamiento público de los partidos políticos y límites a los aportes privados a las campañas políticas. Los Estados Unidos tienen un modelo opuesto, pero allí también se han legislado algunas restricciones al financiamiento corporativo (como la ley McCain-Feingold).

4) La estructura legal y la cultura de la administración. Un decreto de 1817 reservaba el acceso a la administración pública a los abogados, o al menos a titulados universitarios con un grado en leyes. Este criterio de reclutamiento pretendía crear un cuerpo de funcionarios más responsable y eficiente. A principios de la era moderna los altos cargos estatales eran considerados un privilegio de la aristocracia, que no necesitaba ganárselos.

Pese a la modernización del sector público, el núcleo de la administración estatal ha mantenido la tradición legal. La corrupción definitivamente no se ve alentada por una administración sin puestos claramente políticos, con una estructura jerárquica baja y al mismo tiempo con un alto grado de responsabilidad individual y colectiva en todos los niveles, y

todo bien expuesto a los ojos de la opinión pública.

La fuerte tradición legal es una de las razones principales por las que todo el personal de la administración central consiste en funcionarios profesionales de plantilla permanentes o contratados por cinco años.

5) El sistema del proponente.

El sistema del proponente es un antiguo pilar de la legalidad en la administración finlandesa. El proponente es un funcionario que estudia un tema que está en tramitación, sugiere opciones y ofrece a la instancia superior una propuesta de decisión. El funcionario o cuerpo colegiado que toma la decisión, por ejemplo un ministro, puede adoptar una decisión política diferente de la propuesta, pero en la práctica sólo lo hace si posee fundamentos de peso. Aunque el proponente no la suscriba la misma adquiere fuerza legal. Tanto el proponente como sus superiores tienen responsabilidad legal por sus acciones. Si un ministro del gobierno adopta una decisión diferente de la propuesta por el funcionario proponente, éste puede poner a salvo su responsabilidad legal escribiendo una opinión divergente, aunque esto es bastante excepcional.

Desde el punto de vista de la corrupción, este sistema plantea al potencial corruptor un doble trabajo: debe convencer tanto a quien hace la propuesta como a quien toma la decisión.

6) Funcionarios de carrera al frente de los ministerios, hasta 2005
Hasta muy recientemente Finlandia no tenía un sistema de secretarios de estado de extracción política. Se consideraba que los mejores hombres y mujeres para promover los intereses de los ciudadanos eran los funcionarios no políticos, profesionalmente cualificados y titulares de puestos permanentes. En 2005 comenzó el nombramiento de secretarios de estado de origen político en los ministerios.

7) Transparencia y apertura

El principio más importante en Finlandia siempre ha sido que todos los actos de la administración pública son realmente públicos, abiertos a la crítica de otros funcionarios, de los ciudadanos y de la prensa. Todos los documentos del gobierno están al alcance de cualquiera. Este sistema es completamente diferente del vigente en la UE o en muchos de sus estados miembros.

8) El deber de justificar públicamente los motivos de las decisiones y el deber de ser proactivo

De acuerdo con la constitución, entre las garantías más importantes del buen gobierno están el derecho a ser oído, el derecho a recibir sentencias fundadas y el derecho de apelación. Otro principio importante consiste en que no es suficiente que los funcionarios no cometan errores; los mismos también deben ser proactivos al cumplir sus deberes en el mejor interés de los ciudadanos.

9) El poder del canciller de justicia y del defensor del pueblo
El canciller de justicia participa en el Consejo de Estado cuando éste se constituye en un gobierno ampliado y el defensor del pueblo (ombudsman) está adscrito al Parlamento. Ambos son nombrados por el presidente, pero actúan con total independencia. Poseen todas las herramientas y derechos necesarios para investigar y actuar. Son los funcionarios judiciales de mayor rango y más respetados de Finlandia.

La institución del canciller de justicia se remonta al siglo XVII, cuando Finlandia aún era parte de Suecia. Durante el período de dominio ruso (la mayor parte del siglo XIX y los primeros años del XX) el sistema legal continuó operando sin ningún tipo de interrupción o enmienda. La defensoría parlamentaria del pueblo fue creada en 1920.

10) Estructura de decisión colectiva y colegiada

La corrupción se ve facilitada cuando el poder de decisión reside en una

sola persona, porque el corruptor puede concentrar todas sus tácticas y recursos en ese individuo. Como en general ambas partes se benefician de la maniobra, no tienen ningún interés en revelar sus tratos y hacerse así pasibles de eventuales sanciones. Si las decisiones, en cambio, están a cargo de un órgano colegiado, cometer un acto de corrupción es mucho más difícil y riesgoso, aunque no imposible: habrá que convencer a más gente de la conveniencia de decidir en favor de un grupo de interés y siempre existe la posibilidad de que alguien revele cualquier oferta deshonestas. La toma colectiva de decisiones es una tradición en Finlandia desde el siglo XVII.

11) Estructuras jerárquicas de bajo nivel, independencia personal y responsabilidad propia.

La administración de Finlandia siempre ha sido modesta, los empleados bien capacitados y lo dominante ha sido el espíritu democrático. Por ello la mayoría de los funcionarios despacha sus asuntos personalmente desde el principio hasta la fase de decisión sin la intervención de sus superiores. Los funcionarios son responsables vertical y horizontalmente de sus acciones. Están obligados a informar de sus tareas y de sus actos.

12) Carreras administrativas relativamente cerradas

Aunque la carrera de los funcionarios no es un sistema cerrado, es raro que alguien ajeno a la administración sea nombrado para un alto cargo de la misma. Finlandia no forma una elite intelectual para ocupar altas posiciones, como hace en Francia la Ecole Nationale d'Administration, ni tiene estructuras administrativas jerárquicas como otros países del sur de Europa.

13) Revisar en la práctica los límites de la corrupción: "¿Qué es un soborno?"

Como la tradición gubernamental finlandesa siempre ha sido muy legalista pero al mismo tiempo práctica y flexible, es muy importante la función de esclarecimiento de las normas que realiza de tiempo en tiempo el Tribunal

Supremo, la máxima instancia que estudia e interpreta los valores en asuntos legales y administrativos. Este mecanismo controla el comportamiento de la dirigencia política y de los altos funcionarios, y se refleja hacia los niveles inferiores de la administración, para que todos tengan presentes los límites y la correcta interpretación de las normas. El sistema requiere obviamente que el Tribunal Supremo sea genuinamente independiente.

Reformas administrativas

Como ya se ha señalado, a diferencia de otros países europeos Finlandia no tenía hasta el 2005 secretarios de estado de extracción política. Tampoco tiene un grupo elitista de altos funcionarios o un instituto de nivel universitario especializado en la formación de cuadros como la Ecole Nationale d'Administration de Francia. En Finlandia los puestos de la administración siempre han estado abiertos. Los nombramientos se realizan a partir de convocatorias públicas, en base a las calificaciones académicas, las aptitudes profesionales y la experiencia laboral de los solicitantes. Esto no significa que nadie en Finlandia haya expresado la necesidad de fortalecer el componente político en la gestión de los ministerios.

En su forma actual el debate sobre los secretarios de estado políticos comenzó a fines de los setenta, pero ya en 1921 el gobierno hizo la primera propuesta de secretarías para asistir a los ministros, a la usanza sueca, con amplias facultades, mayores que las de un director general. Las propuestas para crearlas fueron sucesivamente rechazadas por el congreso, la última vez poco antes de las elecciones parlamentarias de 2002, pero después de las mismas, en 2003, el nuevo gobierno de amplia coalición logró su aprobación.

La reforma fue una respuesta a la antigua pregunta de cuánto poder tienen los funcionarios en la democracia. La respuesta de la elite política de la nación y su parlamento fue "demasiado". Era necesario crear secretarios de estado políticos en los ministerios para fortalecer el peso político de los ministros en relación con la experiencia profesional y la independencia del

cuerpo de funcionarios. La decisión del Parlamento subrayó el rol de los ministros del Consejo de Estado, responsables ante aquél, como dirigentes de sus ministerios, y debilitó el poder de los funcionarios. Los políticos fundamentaron su decisión aduciendo el incremento de las funciones del estado, la adhesión a la UE, el excesivo poder de los funcionarios e incluso su falta de lealtad hacia los ministros, además de invocar modelos de otros países. Aunque los funcionarios han sido cautos en sus opiniones, es obvio que entre ellos deben encontrarse los principales opositores a la nueva estructura, pues son quienes sienten que su autoridad está siendo erosionada.

El gobierno también viene diseñando desde hace varios años un nuevo sistema de profesionales de dirección para la administración pública. Cuando el mismo entre en operación los puestos más importantes específicos de cada ministerio se transformarán en cargos generales de la administración estatal. Esta innovación no está oficialmente relacionada con la instauración de secretarios de estado políticos, pero en la práctica sus efectos se sentirán en los ministerios e influirán sobre el estilo de conducción. Bajo el nuevo sistema los puestos de director general y jefe de departamento serán provistos por profesionales de la gestión sujetos a rotación obligatoria, nombrados por períodos de cinco años.

El objetivo del sistema es que los más altos funcionarios roten entre diferentes ramas de la administración a intervalos regulares. Habrá una carrera de funcionarios de dirección, cuyos candidatos serán reclutados en base a sus dotes de liderazgo y su capacidad de desarrollo personal. Esta nueva carrera de altos cargos del sector público traerá cambios profundos a la administración de Finlandia. Una de las consecuencias será que la dirección política de los ministerios, es decir los ministros y su círculo íntimo de secretarios de estado y asesores especiales, se renovará a cada elección parlamentaria, y los funcionarios superiores rotarán a intervalos de cinco años.

Estas dos reformas marcan una significativa alteración de principios hacia un sistema de ministerios con gabinetes políticos. Pero todavía es

demasiado temprano para evaluar el poder de los secretarios de estado políticos que se están nombrando ni para medir los efectos de la reforma sobre la honestidad y la confiabilidad de la administración de Finlandia.

Lo anterior, se cita por virtud que Transparencia Internacional (TI) publicó el Índice de Percepción de Corrupción 2011 (www.transparency.org), en el que México aparece en el lugar 100 de 183, por debajo tanto de Chile, Cuba, Brasil, Perú y Argentina, entre otros países latinoamericanos, como de India, China y Sudáfrica, países con economías emergentes.¹²³

Tabla 3 Índice de corrupción y desarrollo en México 2011

Índice de corrupción y desarrollo en México					
Top 10	Corrupción (TI 2011)	IDH* (PNUD 2011)	Entidad Federativa	ICBG 2011	Partido en el gobierno (2010)
1	Nueva Zelanda	Noruega	1 Distrito Federal	17.9	PRD
2	Dinamarca	Australia	2 Estado de México	16.4	PRI
3	Finlandia	Holanda	3 Guerrero	16	PRD
4	Suecia	Estados Unidos	4 Oaxaca	13.4	PRI
5	Singapur	Nueva Zelanda	5 Hidalgo	11.6	PRI
6	Noruega	Canadá	6 Tabasco	10.8	PRI
7	Holanda	Irlanda	7 Colima	10.4	PRI
8	Australia	Liechtenstein	8 Jalisco	10.3	PAN
9	Suiza	Alemania	9 Tlaxcala	10.2	PAN
10	Canadá	Suecia	10 Sinaloa	9.9	PRI
	México	100 / 183	NACIONAL	10.3	PAN

*Índice de Desarrollo Humano

*Índice de corrupción y buen gobierno, transparencia mexicana 2011

Como se observa, los países incluidos en el índice de TI son ordenados de acuerdo con las percepciones de la ciudadanía respecto de los niveles de corrupción en el sector público (gobierno), medidas a través de encuestas. El índice de TI mide tanto el soborno de autoridades y el soborno en la

¹²³ Reportaje virtual "La clave para borrar la corrupción reside en los Estados".

contratación de obras públicas, como la malversación de fondos públicos, y la solidez y eficacia de las administraciones en el combate a la corrupción.

Tabla 4 Índice de corrupción e índice de desarrollo humano 2011

Top 10	Corrupción (TI 2011)	Índice de Desarrollo Humano (PNUD 2011)
1	Nueva Zelanda	Noruega
2	<p>Dinamarca</p> <p>Los diputados en Dinamarca tienen derecho a transporte gratuito dentro del país, ya sea en tren, metro, transbordadores o avión, para desplazarse desde su residencia hasta la sede del Parlamento.</p> <p>La regla general es que el Parlamento no sufraga ningún viaje de trabajo individual, salvo en el caso de algún viaje de representación de la presidencia de la Cámara. Los diputados pueden hacer visitas de trabajo formando parte de una comisión, cada de una de las cuales posee una partida concreta para ese fin.</p> <p>El calendario de viajes, su presupuesto y la lista de los diputados que participan en cada uno pueden ser consultados en la página web del Parlamento danés por cualquier ciudadano.</p> <p>Los diputados están obligados a realizar un informe y justificar todos los gastos una vez finalizado el viaje.</p>	Australia

3	<p data-bbox="456 191 803 220">Finlandia</p> <p data-bbox="516 264 743 485">Es una de las naciones donde mejor se vive y donde la ausencia de corrupción es casi absoluta. Aquí, aspectos de un pueblo -el finés- que cumple las reglas, desde los ciudadanos hasta los funcionarios.¹²⁴</p> <p data-bbox="516 522 743 743">Salvo que alguien pueda demostrar lo contrario, ni el frío polar, ni la aurora boreal, ni los vientos del Oeste, ni el sol de medianoche ni Papá Noel influyen sobre la conducta de funcionarios y dirigentes finlandeses.</p> <p data-bbox="516 781 743 1001">Nada de todo esto hace de Finlandia el país más transparente del mundo, según el último informe de Transparencia Internacional (TI), y uno de los mejores para vivir, de acuerdo con la revista británica The Economist.</p> <p data-bbox="516 1039 743 1831">Los malos comportamientos no los congelan los inviernos ni los pulverizan átomos o moléculas de la atmósfera terrestre tras un feroz choque contra partículas que lleva el viento solar; no los barren las masas de aire templadas del golfo de Botnia ni los disipan las noches sin noche del verano finlandés ni, mucho menos, los aleja Rodolfo el de la Nariz Roja, el fiel reno de Santa Claus, desde su helado Rovaniemi, en la mágica Laponia. Las causas que hacen de Finlandia un gran país hay que buscarlas en las entrañas de su historia, rica y compleja; en la ética del trabajo y del esfuerzo; en la educación y en la construcción de un estado de bienestar que destina el 25% de su presupuesto a los servicios sociales y el 3,5% anual de su PBI a la investigación y el desarrollo. Si para algo sirven las comparaciones, en la</p>	<p data-bbox="821 191 894 220">Holanda</p>
---	---	--

¹²⁴ www.reforma-politica.com

	<p>Argentina, esta última inversión alcanza el 0,45 por ciento.</p> <p>Una buena explicación la brinda el politólogo y diplomático finlandés Max Jakobson. "Finlandia es una sociedad homogénea, ordenada, que funciona bien, con una burocracia competente y eficiente en todos los sectores -dice-. La corrupción es incidental, no endémica. La brecha entre los niveles de ingresos es más estrecha que en la mayoría de los otros países de la Unión Europea, lo que hace de Finlandia una sociedad igualitaria, con un elevado grado de cohesión. El 14% del presupuesto nacional se gasta en educación pública, lo que también contribuye a la igualdad social."</p> <p>La medición del índice de percepción de la corrupción de TI, un coeficiente basado en un máximo de 18 encuestas realizadas, entre otros, por el Foro Económico Mundial, el Banco Mundial, la Universidad de Columbia y Gallup International, indica que en el país de los quantum luminosos la ausencia de corrupción, tanto en los poderes nacionales y provinciales como en los partidos políticos, es casi absoluta: encabeza el ranking, con 9,7 puntos sobre un ideal de 10. La Argentina, calificada con 2,5 puntos, figura en el puesto 108, sobre un total de 143 países relevados.</p> <p>Pocas semanas después del informe de TI, The Economist ubicaba a Finlandia en el duodécimo lugar entre los países donde mejor se vive. La Argentina ocupó el puesto 40. Calidad de vida, sueldos, políticas de salud, libertad de expresión, desempleo y valores de familia son las categorías que se tomaron en cuenta para la confección del</p>	
--	--	--

	<p>ranking.</p> <p>Gestiones honestas</p> <p>"Si lo analizamos desde un contexto geográfico, no es extraño que Finlandia sea el país más transparente del mundo. Fijese que los países nórdicos también tienen un alto índice de transparencia. Tenemos muchas cosas en común; diría que hasta una historia en común", dice a la Revista el embajador de Finlandia en la Argentina, Risto Veltheim.</p> <p>Así como en Finlandia no existe analfabetismo, la corrupción en la administración nacional - objeto del estudio de Transparencia Internacional- es casi inexistente: Veltheim hace memoria y cita uno o dos casos en los últimos diez años, de escasa trascendencia, relacionados, por ejemplo, con la aceptación de regalos por parte de funcionarios del transporte naval estatal de proveedores de ese organismo. La Suprema Corte de Justicia de Finlandia falló en contra de los funcionarios. No hubo cárcel, pero fueron despedidos y obligados a devolver los regalos: unos pasajes de avión para ellos y sus familias.</p> <p>"Hay, en mi país, un concepto ético y moral en la vida pública muy relevante. Creo que una de las cosas más importantes de Finlandia fue la eliminación absoluta del analfabetismo. La escolarización y la culturización de las capas más populares fueron muy importantes al inicio de nuestra independencia, en 1917. La educación popular y el derecho de todos a votar (fue el primer país europeo en instalar el voto femenino) crearon un ambiente de confianza y de transparencia entre el pueblo y los gobernantes.</p>	
--	---	--

	<p>Claro que esto no hubiese sido posible sin la estructura y la eficacia del Poder Judicial. Como en cualquier país, siempre habrá alguna tentación de corrupción. Pero cualquier sospecha será inmediatamente investigada por la Justicia. Y de constatarse corrupción, habrá castigo.</p> <p>-Cultura, educación, justicia... ¿La estabilidad económica y laboral también conforma esta base?</p> <p>- Sin duda. Un funcionario que entra en la carrera pública como diplomático, por ejemplo, es inamovible. Eso da seguridad y garantía. El gobierno es político, nombrado en el Parlamento. Pero debajo del gobierno hay una administración permanente, apolítica, que prepara o ejecuta los planes del gobierno. Por ejemplo, el secretario general de un ministerio es permanente; y lo mismo pasa con todos los jefes de departamentos. El gobierno político puede nombrar funcionarios, pero no puede despedirlos por motivos o preferencias políticas. Este status en la administración también es muy importante para lograr la transparencia, para disminuir el riesgo de corrupción.</p> <p>-¿Cómo maneja el Estado los fondos públicos?</p> <p>- En Finlandia, el manejo de la administración de fondos públicos está muy bien regulado y es extremadamente transparente. No hay ningún caso en el que un funcionario pueda, solo y por su propia voluntad, decidir la utilización de fondos para tal o cual propósito.</p> <p>- ¿Qué pena establece la ley para el delito de malversación de fondos</p>	
--	---	--

	<p>públicos?</p> <p>- Si hablamos de un caso de corrupción importante, de recibir plata, la pena puede ir de cinco a siete años de cárcel.</p> <p>- ¿La sociedad sigue atenta a este tipo de cosas?</p> <p>- La sociedad está muy atenta. Y esto es un pilar más. Tenemos la prensa siempre atenta y, si existe la mínima sospecha, la prensa inmediatamente se pondrá a investigar. En Finlandia, todas las decisiones son escritas y transparentes; por eso es difícil esconder lo que uno hace mal.</p> <p>-¿Cómo rinde cuentas un ministro de gobierno?</p> <p>- La información sobre los ingresos personales de los funcionarios es pública. Así como su declaración de impuesto (el 80 por ciento del ingreso de dinero en las arcas públicas es producto de los impuestos). Toda esta información es pública. Cuánto gana, cuánto paga de impuestos. En los sueldos medianos, el impuesto a las ganancias varía entre el 35 y el 40%. En los sueldos altos, unos 15.000 euros aproximadamente, la retención directa es del 58 por ciento.</p> <p>-¿Y cómo se difunde esto?</p> <p>- Los diarios se interesan más que nada en los funcionarios más importantes, en los políticos de renombre, en los empresarios. El resto de la gente puede averiguar todos estos datos en la Dirección General de Aduanas. Todo es público.</p> <p>- ¿Los jueces también declaran sus ingresos y pagan impuestos?</p>	
--	---	--

	<p>- Todos. Desde el presidente hasta el último trabajador.</p> <p>- ¿Reciben los funcionarios una jubilación de privilegio?</p> <p>- No existen las jubilaciones de privilegio. La jubilación en la administración pública es igual a cualquier trabajo. Uno gana 1,5% de su jubilación cada año. Si uno ha trabajado en la administración dos años, habrá ganado un 3%. La jubilación completa, un 60% de su sueldo, la cobrará tras demostrar 30 años de servicio administrativo. Pero esto ahora está en discusión, porque el gobierno busca llevar la jubilación a más de 65 años de actividad y ofrecer el 2,5% más de jubilación. Entonces, quien quiera trabajar hasta los 68 años puede cobrar un poco más. Pero eso es todo.</p>	
4	Suecia	Estados Unidos
5	Singapur	Nueva Zelanda
6	Noruega	Canadá
7	Holanda	Irlanda
8	Australia	Liechtenstein
9	Suiza	Alemania
10	Canadá	Suecia
México	100 / 183	57 / 176

Se ha argumentado que el costo de la corrupción puede ser una de las causas principales del lento desarrollo y crecimiento de México, así como también se ha explicado que la corrupción puede ser una de las consecuencias del bajo desarrollo del país. Lo indiscutible es la alta correlación que existe al

observar una comparación de los países con menores índices de corrupción con los países con el índice de desarrollo humano más alto, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹²⁵.

Aparentemente altos niveles de corrupción y bajos niveles desarrollo van de la mano. El índice de TI se elabora con base en encuestas porque la corrupción es, esencialmente, una actividad difícil de medir. Se mide la percepción de la percepción de la corrupción ya que es una aproximación a lo que sucede en realidad. Para comprender con detalle el fenómeno de la corrupción en México, es necesario desarrollar la información que engloban diversos índices, incluido el de TI. Las encuestas presentan frecuencias que son “promedios de opiniones” de los diversos grupos y segmentos entrevistados. Si el índice de TI es una suma de encuestas, entonces resulta un “promedios de promedios” que, sin ser inadecuado, exige un análisis detallado para conocer contrastes, variedad y casos extremos.

El índice de TI presenta la percepción de los niveles de la corrupción en México, lo que no permite conocer específicamente la percepción de la corrupción en el gobierno federal o en los estados. Para revisar a detalle los niveles de corrupción en México a nivel local, hay que observar el trabajo que, desde 2001, lleva a cabo Transparencia Mexicana (TM)¹²⁶, mediante el Índice de Corrupción y Buen Gobierno (ICBG), que incluye diversos indicadores que miden corrupción en 35 servicios públicos que se presentan, tanto en los tres órdenes de gobierno, como en empresas particulares. Asimismo, TM muestra que la corrupción existe, principalmente, en trámites relacionados con administraciones de autoridades estatales o municipales, entre los que se encuentran:

-Evitar ser infraccionado por un agente de tránsito;

¹²⁵ hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2011

¹²⁶ www.transparenciamexicana.org.mx

-Estacionarse en la vía pública en lugares controlados por personas que se apropian de ellos;

-Evitar que un agente de tránsito se lleve su automóvil al corralón;

-Pasar cosas por alguna aduana, retén o puerto fronterizo; y

-Recuperar un automóvil robado.

De acuerdo con TM, las Entidades con niveles más altos de corrupción cuentan con gobiernos de todas las fuerzas políticas y no se aprecia, en principio, una variable que permita explicar la razón de la existencia de mayor corrupción en algunas Entidades. De hecho, el informe 2011 de TM menciona que la mitad de los estados mejoraron su posición en el ICBG respecto de la medición anterior, mientras que la otra mitad se mantuvo igual o empeoró su posición.

Tal parece que, para eliminar la corrupción y encontrar a México en un lugar más alto en el índice de percepción de corrupción de TI, la labor debe reforzarse a nivel estatal y municipal, donde las autoridades y la ciudadanía se mantienen en contacto cercano, y donde se presentan los trámites más proclives a incentivar la corrupción. También pudiera ser que, si México quiere estar en un lugar más alto en el índice de desarrollo humano del PNUD, el combate a la corrupción pudiera ser una respuesta.

Consecuentemente, al constatar que otros países ha logrado combatir la corrupción, es que me atrevo a invitar a las autoridades, incluso de mi propia Casa de Estudios, para que este trabajo de investigación, no sólo sea de utilidad para la obtención de un grado académico personal, sino que permita hacer eco y trabajo de legislación de facto, ante y por las autoridades Estatales, a efecto se regule el derecho disciplinario en nuestra Entidad, invitar a las autoridades a la práctica de la publicidad de sus actos como exigencia relevante de todo Estado de Derecho.

Por ello, en un Estado democrático de Derecho, todo ciudadano debe tener acceso a la información que le permita ejercer el derecho de control de los funcionarios públicos y participar en el gobierno como verdadero elector. Justamente porque la publicidad es un principio normativo, puede servir como criterio para juzgar acerca de la calidad democrática de un sistema político: cuando está presente se habla de razón de derecho, cuando está ausente, de razón de Estado¹²⁷. Nadie mejor que KANT para destacar la importancia del principio de publicidad (transparencia):

Son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otras personas cuyos principios no soportan ser publicados. Un principio que no pueda manifestarse *en voz alta* sin que se arruine al mismo tiempo mi propio propósito, un principio que, por tanto, debería permanecer *secreto* para poder prosperar y al que no puedo *confesar públicamente* sin provocar indefectiblemente la oposición de todos, un principio semejante, sólo puede obtener la universal y necesaria reacción de todos contra mí, cognoscible *a priori*, por la injusticia con la que amenaza a todos¹²⁸.

Desafortunadamente, la democracia es el sistema político más vulnerable a la corrupción. Es claro que el deber de publicidad de las medidas gubernamentales, así como el derecho de acceso a la información por parte de los ciudadanos en la realidad se enfrentan con situaciones que hacen dudar de su fecundidad axiológica y normativa. Con relación al principio de publicidad, Norberto BOBBIO ha señalado que una de las promesas de la democracia propuesta por los grandes pensadores ilustrados fue, precisamente, la de erradicar el poder invisible (mafia, servicios no controlados, protección de delincuentes, corrupción) y dar lugar a la transparencia del poder; por consiguiente, a la obligación de mantener la publicidad de los actos gubernamentales y al adecuado control por parte de los ciudadanos. Pero ésta ha sido una falsa promesa, señala BOBBIO. Si se parte del supuesto de que

¹²⁷ Op Cit. GARZÓN VALDÉS, 1993: 82-83.

¹²⁸ KANT, Immanuel, *La paz perpetua*, Biblioteca virtual, Madrid, 1985., pp. 61 y sig.

quienes detentan el poder no sólo cuentan con información privilegiada sino con los avances tecnológicos más sofisticados, inaccesibles al común de los ciudadanos, entonces se revierte el proceso democrático: del máximo control del poder por parte de los ciudadanos al máximo control de los ciudadanos por parte del poder¹²⁹. Conforme las sociedades pasaron de una economía simple a una más compleja, agrega BOBBIO, se requirió del desarrollo de más capacidades técnicas. Del gobierno de juristas se ha pasado al gobierno de los técnicos; pero tecnocracia y democracia son antitéticas. La democracia supone como principio que todos pueden tomar decisiones sobre todo; por el contrario, la tecnocracia supone que las decisiones son tomadas por los pocos que entienden de tales asuntos.

De la investigación de campo deriva claramente que la información lejos de ser veraz, objetiva e imparcial se impone bajo el velo de una política secreta y con muestras claras de opacidad; se halla ideologizada, y demuestro con claridad que algunos de los titulares de los órganos internos de control desconocen la disposiciones que deben aplicar en ejercicio de sus funciones, pues amén de haber engañado cínicamente a quienes coadyuvaron en la recopilación de tal información como obra en el video que adjunto como documentos de trabajo, ni siquiera sabían que, de no contar con facultades para dar la información solicitada debían remitir a la autoridad que estimaran pertinente las peticiones, en ejercicio de la facultad conferida por obligación en el artículo 38 de la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro sin soslayar la ley de transparencia en nuestra Entidad, misma que flagrantemente fue violentada, lo que fue origen incluso de un recurso de revisión interpuesto por la suscrita y que ya se relaciona líneas arriba.

Lo anterior, permitió demostrar al través de los estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro, que coadyuvaron con la suscrita que, los riesgos de manipulación o de ideologización se minimizan en proporción inversa a la calidad educativa de la ciudadanía y de los futuros

¹²⁹ Cfr. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Biblioteca virtual, Einaudi, Turín, 1991, p. 19.

estudiantes de Derecho, toda vez que fueron motivo de “desvío entre autoridades”¹³⁰, engañados (ver video 1 del apéndice el presente) y en algunos casos ni siquiera se les recibió el escrito de petición, como ocurrió en el la Universidad Tecnológica de Querétaro en que el Titular del órgano Interno de Control se negó siquiera a recibir el escrito de petición a los alumnos ya indicados¹³¹, conductas todas las cuales constituyen una figura típica jurídica y culpable pero por tratarse de un mero trabajo de investigación omití dar seguimiento a los causes legales pues mi fin es poner en alerta a nuestras autoridades para mejorar el servicio público y sus instituciones.

Dicho lo anterior, estimo que para evitar las conductas corruptas, tiene que ver con la educación y con las convicciones morales orientadas por un sentido de honestidad, decencia y justicia, sólo un Estado democrático de Derecho, pese a sus claras limitaciones, es el sistema político, que mejor combate la corrupción, por ende es menester, retomar la fe en la democracia y la puesta en marcha de propuestas que hagan posible la viabilidad de una convivencia en condiciones de equidad es el medio más seguro para evitar los efectos disolventes de la corrupción en una sociedad democrática que, en consonancia con nuestra Carta Magna existe acorde al artículo 1º., 6º y 8º. De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero que es necesario se aplique de facto, para procurar la credibilidad al través de su efectiva aplicación, lo que permitirá no sólo el deber ser sino el ser.

Por lo tanto, al hablar de responsabilidad administrativa sólo se hace referencia a la responsabilidad civil de las personas públicas.

Conforme a esta idea, se considera que un servidor público debe responder por sus actos indebidos o ilícitos, según lo establezcan las leyes.

¹³⁰ Ver apéndice a foja 282, oficio que les exigieron para poder atenderlos. Escrito signado por el Secretario Académico de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro y no obstante hubo reticencia de la autoridad a recibir el escrito de petición, habiendo concedido solo una entrevista.

¹³¹ Ver apéndice a fojas 10-13 en obra relatoría de los alumnos participantes en que dan testimonio de la negativa a recibir el escrito de petición.

3.3 Del ciudadano o particular

Ahora bien, una vez abordado lo anterior, es importante dilucidar los derechos y obligaciones del particular, pues es importante concluir si efectivamente, nuestro Estado se encuentra efectivamente sometido a derecho, o si, por el contrario, no es sino una fantasía simulada o estrategia de nuestros gobernantes para dar una apariencia de legalidad a sus excesos y arbitrariedad en la discrecionalidad no establecida en la ley que les de libertad de decisión, en contra de la población.

Para arribar a tales derechos y obligaciones del particular, estimo pertinente, partir del significado del llamado interés legítimo¹³², mismo que bien sabido es que, tiene su origen en las llamadas normas de acción, las cuales regulan lo relativo a la organización, contenido y procedimientos que han de regir la actividad administrativa, y constituyen una serie de obligaciones a cargo de la administración pública, sin establecer derechos subjetivos, pues al versar sobre la legalidad de actos administrativos o de gobierno, se emiten con el fin de garantizar intereses generales y no particulares. En ese contexto, por el actuar de la administración, un determinado sujeto de derecho (un particular) puede llegar a tener una ventaja en relación con los demás, o bien, sufrir un daño; en este caso, los particulares únicamente se aprovechan de la necesidad de que se observen las normas dictadas en interés colectivo, por lo que a través y como consecuencia de esa observancia resultan ocasionalmente protegidos sus intereses. Así, el interés legítimo tutela al gobernado cuyo sustento no se encuentra en un derecho subjetivo otorgado por la normativa, sino en un interés cualificado que de hecho pueda tener respecto de la legalidad de determinados actos de autoridad. Por tanto, el particular debe acreditar que se encuentra en esa especial situación que afecta su esfera jurídica con el acatamiento de las llamadas normas de acción, a fin de demostrar su legitimación para instar la

¹³² Décima época, Tesis: XXVI.5o.(V Región) 14 K (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo II, p.1182.

acción en contra de la autoridad. Es así que Gabino Fraga, señala que “así es como puede admitirse sin contradicción un derecho de los individuos para exigir determinadas prestaciones en contra del Poder Público”¹³³

Al respecto, fortalece esta postura la tesis denominada “Principio pro personae”¹³⁴. Congruente con su interpretación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los procedimientos o juicios en los que, además de los entes estatales, estén involucradas personas (partes) con intereses contrarios, debe aplicarse velando por que todos los derechos humanos de éstas sean respetados y no solamente los de quien solicita su protección. En la que medularmente señala que, en los procedimientos o juicios en los que, además de los entes estatales, estén involucradas personas (partes) con intereses contrarios, como por ejemplo, el juicio de amparo, en el cual interviene el quejoso, la autoridad responsable y en la mayoría de los casos, existe un tercero perjudicado o tercero interesado, el principio pro personae debe aplicarse velando por que todos los derechos humanos de los particulares sean respetados y no solamente los de quien solicita su protección.

Aceptar lo contrario, es decir, que con la finalidad de proteger los derechos únicamente de alguna de las partes en el juicio se vulneraran los inherentes a la otra, desnaturalizaría el fin perseguido por el señalado principio, que no es otro que la tutela y mayor extensión en la protección de los derechos humanos como criterio hermenéutico y garantía colectiva.

En nuestra legislación se tuvo un gran avance al respecto, con la incursión de la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro, en septiembre de 2003 por la LIII Legislatura del Estado de Querétaro, a propuesta y con mención honorífica por esta Casa de Estudios a favor del distinguido Director de la presente Tesis, M. En D. Eugenio Castellanos Malo, misma que si bien por falta de técnica legislativa de los diputados en su parte considerativa estiman es una ley dirigida a particulares, evidentemente al definir

¹³³ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 10ª. Ed., Editorial Porrúa, México, 1963. P 437.

¹³⁴ Décima época, Tesis: IV.2o.A.44 K (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXVI, Noviembre de 2013, Tomo 2, p.1383.

el acto administrativo y señalar los procedimientos a seguir por las autoridades en nuestro Estado, es la oportunidad perfecta para el particular de ser sujeto de derechos y obligaciones respecto de la actuación del Estado a través de sus autoridades, oportunidad existente a nivel federal desde mucho antes, tales oportunidades ya existían para lo que el particular debía interponer el juicio de amparo, al efecto me permito hacer una breve exegesis para mejor comprensión del derecho del particular por cuanto ve a los derechos y obligaciones subjetivos que se infieren a su favor respecto de la autoridad en nuestra Entidad:

El Órgano dotado de autonomía técnica en protección al particular respecto de los actos de autoridad, reside en la excelencia y naturaleza del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro acorde a lo dispuesto por el artículo 34 de la Constitución Política del Estado de Querétaro en el que medularmente se prevé: “El Tribunal de lo Contencioso Administrativo estará dotado de plena autonomía y será independiente de cualquier autoridad administrativa. Tendrá a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre las dependencias administrativas estatales y municipales con los particulares.- Residirá en la ciudad de Santiago de Querétaro y tendrá la estructura, la organización, la jurisdicción y la competencia que le atribuya la ley...”

La Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro, en sus artículos 1 al 13 medularmente establecen los derechos y obligaciones del particular:

Se estipula que la Ley es de orden público; teniendo por objeto regular los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública estatal y municipal, así como de sus órganos descentralizados, fideicomisos y organismos constitucionales autónomos.

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de juicio político, fiscal, agraria, laboral, electoral, actos de la Universidad Autónoma de Querétaro, ni al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales (valga mencionar que existente tribunales especializados para tales disciplinas

del derecho tales como el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Burocrático, etc.).

Señala tal ley que, las autoridades administrativas no podrán exigir mayores requisitos y formalidades o disponer menores plazos o términos, que los expresamente previstos en el presente ordenamiento o en las leyes correspondientes a su especialidad, lo que en la especie se constituye en un derecho para el particular.

Asiste al particular la figura conocida como Acción Popular, en su artículo 11 la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro señala que, cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación y ofrecimiento de medios de convicción, podrá formular por escrito, de manera pacífica y respetuosa, denuncia que deberá ratificar ante la Legislatura, por las conductas a las que se refiere el artículo 7, de esta ley. Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto.

Por su parte, en el artículo 22 de la Ley citada en el párrafo que antecede prevé que, cualquier particular, bajo su más estricta responsabilidad, podrá presentar ante el Ministerio Público la denuncia penal o querrela respecto a los servidores públicos a que se refiere el artículo 98 de la Constitución del Estado de Querétaro.

No se omite comentar que, el artículo 80 de la multicitada Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro señala que en las dependencias de la Administración Pública, en las Entidades Paraestatales, y en los ayuntamientos, se establecerán módulos específicos dependientes del órgano de control interno a los que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar por escrito y mediante la narración sucinta de hechos quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente. En los casos que la persona no

sepa o no pueda escribir, será auxiliada, por el encargado del módulo correspondiente.

Igualmente constituye un derecho para el particular lo dispuesto por los artículos 38 al 40 que medularmente señalan:

Que los escritos dirigidos a las autoridades administrativas, deberán presentarse directamente en las oficinas autorizadas para tal efecto y sólo en caso de que el particular resida fuera de la circunscripción territorial de la autoridad, podrá hacerlo por correo certificado con acuse de recibo.

Cuando un escrito sea presentado ante un órgano incompetente, dicho órgano remitirá la promoción y sus anexos al que considere competente, dentro del plazo improrrogable de cinco días. En tal caso, se tendrá como fecha de presentación la del acuse de recibo del órgano incompetente.

Los escritos enviados por correo certificado con acuse de recibo, se considerarán presentados en las fechas que indique el sello fechador de la oficina de correos.

En ningún caso se podrán rechazar los escritos en las unidades de recepción de documentos, siendo causa de responsabilidad administrativa la negativa a recibirlos.

Cuando en cualquier estado del procedimiento se considere que alguno de los escritos no reúne los requisitos necesarios, el órgano administrativo prevendrá a la parte interesada, concediéndole un plazo de tres días para que dé cumplimiento con los requisitos legales, apercibiéndole que en caso contrario, se tendrá por no hecha la solicitud.

Los titulares de los órganos administrativos ante quienes se inicie o se tramite cualquier procedimiento administrativo, de oficio o a petición de parte interesada, podrán declarar la acumulación de los mismos. Contra el acuerdo de acumulación no procederá recuso alguno.

Por su parte la ley de Enjuiciamiento de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, establece en sus artículos 2 y 156 esencialmente que:

La justicia administrativa será impartida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro.

Los particulares podrán interponer recurso de revisión en los siguientes casos:... “Contra la resolución definitiva que absuelva, condene, decrete o niegue sobreseimientos en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos.”

Consecuentemente, el poder de disciplina que el Estado tiene sobre sus empleados se establece a partir de un estado especial de sujeción. Tiene como fin la adecuada realización de la función pública al unísono del principio de legalidad y seguridad jurídica sin eludir que tales constituyen potencialmente un derecho al particular de ejercer pretensiones en contra del Estado al través de sus autoridades cuando afectan su esfera jurídica.

Por cuanto ve a las obligaciones del particular, las mismas, por Gabino Fraga¹³⁵ se han distinguido principalmente como se enuncia a continuación:

Las derivadas del acto jurídico intermedio, que se entienden como aquellas que impone de facto la ley en sí misma.

Las contraídas voluntariamente, como aquellas emanan de la propia ley o de un acto jurídico emitido por la autoridad en ejercicio de su competencia y facultad legal, por ejemplo, el solicitar una licencia para venta de bebidas alcohólicas, implica el respeto a una norma jurídica previamente expedida que obliga a la autoridad a emitir la licencia correspondiente, en tanto el particular cumpla con los supuestos normativos expuestos por el legislador para tales efectos, siempre en respeto al principio de legalidad y seguridad jurídica.

Obligaciones de policía y que hoy día se refieren propiamente al respeto a las ley sustantiva penal a saber, Código Penal para el Estado de Querétaro.

Obligaciones cívicas que se regulan al través de las prestaciones positivas o negativas que se establecen en la ley a cargo del particular, ejemplo de ello es lo dispuesto por el artículo tercero de nuestra carta magna en que se

¹³⁵ Op. Cit FRAGA, Gabino, pp. 449-457.

obliga al particular a brindar a sus hijos educación hasta el nivel medio superior cuando menos, la obligación que implica recibir instrucción militar, todo ello conforme a la ley respectiva, claro está.

Obligaciones políticas que surgen del carácter de la persona como ciudadano tales como inscribirse en los padrones electorales, votar y ser votados en las elecciones populares, servicios públicos de armas, jurados y cargos de concejiles honoríficos, servicios estimados de persona a persona a favor de patria atentos al artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. CAPITULO III DEL PROCEDIMIENTO Y PROCESO ADMINISTRATIVOS

4.1. Procedimiento administrativo seguido en forma de juicio

Conforme al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la actuación de los órganos del Estado en la tutela de los derechos humanos, entre ellos, el Poder Judicial de la Federación, debe realizarse en el ámbito de su competencia, lo que implica que previamente se ha delimitado un espacio y forma en que debe efectuarse tal control sobre la regularidad de los actos de las autoridades del aparato estatal, en el que se tome como punto de partida un parámetro normativo legal, constitucional y convencional. Conforme a ello, si el artículo 107 de la Ley Fundamental determina las bases mínimas sobre la competencia para conocer del juicio protector de derechos fundamentales (juicio de amparo), las que a su vez involucran cuestiones sobre su procedencia, es inconcuso que aun en el actual diseño constitucional de protección de derechos fundamentales, el juicio de amparo no debe ser ajeno a los aspectos relevantes que derivan del acto en él reclamado. Esto es, en la resolución de los juicios de amparo salvo, desde luego, la real e insoslayable posibilidad de que pudiera desplegarse un control oficioso de convencionalidad, como lo ha determinado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, deben tenerse presentes todas las particularidades que se implican en la emisión de las ejecutorias respectivas; esto es, deben acatarse todas las reglas que definen y delimitan el hacer y modo de hacer de los tribunales federales al ejercer sus funciones propias, de modo que, so pretexto de un nuevo paradigma en la protección de los derechos humanos, el órgano de control no pueda separarse de su propio ámbito de competencia pues sólo dentro de ésta puede ejercer el control de legalidad, constitucionalidad y de convencionalidad que le corresponde.

Por tanto, en términos del citado artículo 1o. Constitucional, los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación para efectuar el control de los actos de autoridad que constitucional y legalmente les corresponde, y a través

de esa función deban tutelar en su máxima expresión los derechos humanos, sólo pueden actuar en el ámbito de su propia competencia, por lo que no pueden apartarse de la regulación que el derecho positivo interno (constitucional, legal y jurisprudencial) les impone, y desde una competencia reglada deben ser operadores jurídicos vigorosos para darle eficacia a esa protección de los derechos fundamentales, pero siempre conforme a la forma y términos en que se ha dispuesto el despliegue de sus atribuciones (ver Registro: 2003679).¹³⁶

De la experiencia como Secretaria de Acuerdos adscrita a la Sala Unitaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro del año 2005 al año 2008, en que tuve oportunidad de dirigir por encomienda del Magistrado propietario diversas auditorías a sus órganos, pude constatar hasta ese periodo, de los diversos procedimientos en materia de responsabilidad de los servidores públicos, que obran en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, que:

PRIMERO: Existen vicios de fondo y de forma que se detectan en los procedimientos administrativos internos disciplinarios seguidos en forma de juicio por los órganos de control interno, tales como:

- a) Violación a las formalidades esenciales del procedimiento.
- b) Defectos en el emplazamiento.
- c) Derecho de Audiencia
- d) Valoración deficiente de los medios de prueba.
- e) Prescripción de las facultades del órgano de control interno.
- f) No estableció un nexo causal entre la conducta desplegada y la responsabilidad atribuida.
- g) Falta de motivación y fundamentos.
- h) Incompetencia de la autoridad que emitió el acto

¹³⁶ Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 2, Materia(s): Común, Tesis: I.5o.C. J/2 (10a.), p. 1306

- i) Falta de fundamentación y motivación en la competencia.
- j) Sancionar por conductas diversas a las señaladas en el auto de inicio de procedimiento.
- k) Sanción Excesiva, atendiendo al tipo de conducta.
- l) Falta de estudio de la situación socioeconómica del encausado.
- m) Vicios en notificaciones.
- n) Causa (queja o denuncia) que originó el inicio de procedimiento de responsabilidad administrativa.
- o) Falta y vicios en el acuerdo de aplicación de sanción.

SEGUNDO: No se satisface la debida fundamentación y motivación de sus determinaciones.

Primeramente es necesario atender a la ley que otorga facultades a los órganos de control interno, (o ley específica que rijan el actuar del Órgano Instructor), y el procedimiento a seguir para la imposición de las sanciones administrativas de carácter disciplinario.

En el deber ser, se tiene que, la competencia de los Órganos Internos de Control en materia de responsabilidad de servidores públicos, aún cuando he mencionado deviene inaplicable y afectada de nulidad, al ser regida por el principio de buena fe, esto es que la nulidad no puede estimarse, sino hasta que es declarada por órgano competente al efecto, de suerte que, como lo señala JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ: La buena fe, como las buenas costumbres, es siempre una vía de comunicación del Derecho con la moral. El Derecho, que a veces no absorbe todas las exigencias éticas del comportamiento e incluso las modifica, permitiendo estimar que algo sea jurídicamente correcto pero moralmente recusable, en ocasiones por el contrario, acude modo expreso a la moral; así el principio de buena fe, es exigible en las relaciones entre la Administración y el administrado. No obstante, los supuestos de hecho para que opere el referido principio, implica agostar dos requisitos para que se den las consecuencias que el ordenamiento jurídico prevé para sancionar su infracción:

una actuación de un sujeto relevante para el derecho y que tal actuación sea contraria a las exigencias de la buena fe ¹³⁷. Lo que en el caso concreto, ante la omisión legislativa, la autoridad afecta al administrado, no solo al ciudadano, sino al propio servidor público y por ende al ente Estadual, lo que denomina González Pérez como la interdicción de la conducta confusa, equívoca o maliciosa y solamente la propia fidelidad jurídica puede exigir fidelidad jurídica ¹³⁸, ya que en opinión de la suscrita la falta de legislación deja nuestra administración en una situación en que hay inadmisibilidad del ejercicio de un derecho, por virtud que la posición jurídica ha sido creada mediante una conducta ilegal (de omisión legislativa).

En ese orden de ideas, como se ha dicho, retomo que, es sujeto de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro toda persona que desempeñe o haya desempeñado un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o Paraestatal, municipal o paramunicipal, en organismos constitucionales autónomos y en los poderes Legislativo y Judicial del Estado, con independencia del acto que les dio origen. Para el caso de las personas que ya no trabajen en alguna de las instituciones mencionadas, la autoridad tendrá la obligación de observar la figura de la prescripción que contemple la Ley en la aplicación de la sanción.

También son sujetos quienes manejen o administren recursos estatales, municipales, concertados o convenidos por el Estado con la Federación o con los municipios; así como quienes se beneficien con adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, mantenimientos y construcción de obras públicas, y prestación de servicios relacionados con éstas, que deriven de actos o contratos que se realicen con cargo a dichos recursos. ¹³⁹

¹³⁷ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, El Principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo, 2ª., ed., Civitas, S.A., Madrid, 1989. Pp. 19-20 y 39.

¹³⁸ Idem, p. 91

¹³⁹ Ver artículo 2 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.

En ese tenor, la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro debiera ser competente para aplicar la referida Ley de Responsabilidades¹⁴⁰, en aras a los principios fundamentales de la función pública: Legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Obligaciones generales de los servidores públicos.¹⁴¹

Abundando al efecto, aparentemente, según la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, la Secretaría de la Contraloría es competente en funciones de auditoría, fiscalización, control, vigilancia o inspección, actuando directamente o a través de los órganos interno de control de las dependencias o Entidades Paraestatales, para dar inicio al procedimiento resarcitorio cuando detecte faltas administrativas por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación, administración de fondos, valores y de recursos económicos del Estado o de aquellos concertados o convenidos con la Federación y los municipios¹⁴², no obstante como ya he mencionado supra líneas, desafortunadamente lo hace al auspicio de un Reglamento obsoleto, lo que por añadidura vicia de nulidad los actos que emite, lo que resulta muy conveniente en consonancia con la información que aparece registrada en la Tabla 2.

En teoría, la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, aplicará las sanciones correspondientes a los titulares y a los servidores públicos adscritos a los órganos internos de control de las dependencias y Entidades Paraestatales, en su caso, cuando éstos incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa¹⁴³.

Cuando no exista Órgano Interno, la Secretaría determinará el procedimiento a aplicar respecto de las sanciones disciplinarias, previa consulta

¹⁴⁰ Ver fracción II del artículo 3 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.

¹⁴¹ Ver Artículo 41 Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.

¹⁴² Ver Artículo 43 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.

¹⁴³ Ver Artículo 71 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.

que le haga el titular de la dependencia¹⁴⁴. Que insisto, es a la luz de un reglamento interno obsoleto y por ende inaplicable y que afecta de nulidad los actos emitidos por sus colaboradores.

Para la aplicación de las sanciones que refiere la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro¹⁴⁵, la Secretaría puede hacerlo si son de su competencia o el superior jerárquico no lo hace y lo notificara al superior jerárquico.¹⁴⁶

Las sanciones por responsabilidad administrativa previstas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro y consisten en: Amonestación, suspensión del empleo, cargo o comisión por el tiempo que determine la Secretaría, el superior jerárquico del servidor público infractor o los órganos internos de control, destitución definitiva del cargo; multa, inhabilitación, reparación del daño.

Se debe hacer hincapié que la individualización de la Sanción se impondrán considerando las siguientes circunstancias:

I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra en la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan en cualquier forma las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella; Las circunstancias socioeconómicas del servidor público; El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor; Las condiciones exteriores y los medios de ejecución; La antigüedad en el servicio; La incidencia en el incumplimiento de las obligaciones; y El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones.¹⁴⁷

Podrán aplicarse dos o más de las sanciones señaladas en el referido artículo 73, cuando así se determine, dependiendo de la naturaleza y gravedad de la conducta¹⁴⁸.

¹⁴⁴ Ver Artículo 72 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.

¹⁴⁵ Ver Artículo 73 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro

¹⁴⁶ Ver Artículo 76 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.

¹⁴⁷ Ver Artículo 74 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.

¹⁴⁸ Ver Artículo 75 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.

Lo que en la especie no acontece en la mayoría de los casos lo que igualmente constituye un vicio de nulidad del acto de autoridad, lo que fácilmente provoca la nulidad del acto administrativo de autoridad.

La aplicación de las sanciones opera según los siguientes ordenamientos:

I. La amonestación, suspensión en el empleo, cargo o comisión y de la remuneración correspondiente por un periodo no mayor de quince días, y la destitución de aquéllos, serán aplicables por el superior jerárquico; (para esta sanción no es necesario que se lleve a cabo el procedimiento establecido en el artículo 78 fracción I, en relación al artículo 79, ambos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro)

II. La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente, atendiendo a la gravedad de la infracción;

III. Por la Secretaría, cuando se trate de cualquiera de las sanciones previstas en el artículo 73 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, si se trata de asuntos de su competencia o cuando el superior jerárquico del funcionario no lo haga, en cuyo caso le notificará lo conducente a aquél; y

IV. Por el superior jerárquico, en caso de que las sanciones resarcitorias no excedan de un monto equivalente a quinientas veces el salario mínimo general diario vigente en la zona; y por la Secretaría, cuando sean superiores a dicha cantidad.

Tratándose de presidentes municipales, regidores y síndicos, la aplicación de las sanciones a que se refiere este artículo corresponde a la Legislatura del Estado, respecto a los demás servidores públicos municipales, su aplicación corresponde a los ayuntamientos u órganos internos de control en su caso, en los términos de la presente Ley.¹⁴⁹

Podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estime pertinente justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de

¹⁴⁹ Ver Artículo 76 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.

hechos que no revistan gravedad, no constituyan delito, lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y no exista daño económico.¹⁵⁰

Es así que, en el Procedimiento Administrativo de Responsabilidad, las sanciones administrativas cuya aplicación corresponda a la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, excepto la amonestación (lo que igualmente constituye una violación al derecho de audiencia a juicio de la suscrita y una excelente área de oportunidad para el legislador de hacer la reforma conducente al respecto), se impondrá mediante el siguiente procedimiento¹⁵¹:

I. Se citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a sus intereses convenga, por sí o por medio de defensor. Podrá asistir a la audiencia el representante de la dependencia de adscripción que para tal efecto se designe, quien tendrá las mismas facultades procesales que el enjuiciado.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia, deberá mediar un plazo no menor de cinco, ni mayor de quince días hábiles;

II. Al concluir la audiencia, se resolverá, en un término no mayor de quince días hábiles, sobre la inexistencia de la responsabilidad o se impondrán al infractor las sanciones administrativas correspondientes, notificándose la resolución, dentro de los tres días hábiles siguientes, al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;

III. Si de la audiencia se desprende que no existen elementos suficientes para resolver o se adviertan elementos que impliquen la configuración de otras causales de responsabilidad administrativa con cargo del presunto responsable o de responsabilidades de otras personas o servidores públicos, se podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias; y

¹⁵⁰ Ver Artículo 72 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.

¹⁵¹ Ver Artículo 78 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.

IV. En cualquier momento, previo o posterior al citatorio a que se refiere la fracción I, se podrá determinar, tratándose de servidores públicos, la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo que antecede, interrumpe los efectos del acto que haya dado origen al empleo, cargo o comisión y regirá desde el momento en que sea notificado al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la autoridad instructora, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere este artículo.

Si los servidores públicos suspendidos temporalmente, no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieron recibir durante el tiempo de la suspensión.

Se requerirá autorización del Gobernador del Estado para dicha suspensión, cuando el nombramiento del servidor público de que se trate hubiese sido realizado por éste. Igualmente se requerirá autorización de la Legislatura del Estado, cuando el nombramiento del funcionario público haya sido realizado por ésta.

En los procedimientos disciplinarios ante el superior jerárquico o los órganos internos de control se observarán, en lo conducente, las disposiciones y formalidades señaladas, excepto en la amonestación.¹⁵²

Serán aplicables las disposiciones y formalidades enunciados a los procedimientos disciplinarios que se sigan ante los Poderes Judicial y Legislativo, a través de sus órganos internos de control.

El titular de la dependencia o Entidad Paraestatal que corresponda a la adscripción del servidor sujeto al procedimiento disciplinario, podrá designar un

¹⁵² Ver Artículo 79 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro

representante que asista a las diligencias, dándoseles vista de todas las actuaciones.¹⁵³

Se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, recabando las firmas de quienes participen o intervengan en ellas, haciéndose los apercibimientos en términos de ley, a quienes declaran con falsedad ante autoridad competente.¹⁵⁴

Las resoluciones y acuerdos que emitan los órganos disciplinarios durante el procedimiento al que se refiere este Capítulo, constarán por escrito.

Las resoluciones que impongan sanciones, se inscribirán en un registro que llevará la Secretaría, particularmente las de inhabilitación, remitiéndose de forma inmediata copia certificada de la misma y la debida notificación al sancionado ¹⁵⁵, obligación parcialmente cumplida por las Entidades Paraestatales del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, como se acredita con las constancias que obran en el apéndice del presente, en específico de las documentales públicas integran el recurso de revisión 25/2015 del índice de la Comisión Estatal de Información Gubernamental en nuestra Entidad¹⁵⁶.

La Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, expedirá constancias que acrediten la no existencia de registro de inhabilitación, que serán exhibidas para los efectos pertinentes por las personas que sean requeridas para desempeñar un empleo cargo o comisión en el servicio público.¹⁵⁷

Para tales efectos, los órganos competentes de los poderes Judicial y Legislativo y de los municipios, remitirán de forma inmediata a la Secretaría las resoluciones por las que se impongan sanción de inhabilitación o suspensión para su registro correspondiente, obligación no cumplida por algunos órganos internos de control, según se indica en la Tabla 2 del presente instrumento.

¹⁵³ Ver Artículo 80 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro

¹⁵⁴ Ver Artículo 81 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro

¹⁵⁵ Ver Artículo 82 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro

¹⁵⁶ Ver Tabla 2 del presente instrumento.

¹⁵⁷ Ver Artículo 83 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.

4.2. Medios de defensa

Las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad que las emitió, mediante recurso de revocación, que se interpondrá dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida¹⁵⁸.

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

I. Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir.

Para el caso de que no se acompañen las constancias que aduce la presente fracción, se dará vista al recurrente para que en el plazo de tres días hábiles, contados a partir de la notificación, subsane la omisión, en caso de no hacerlo, se tendrá por no interpuesto el recurso;

II. La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se basa la resolución. Las pruebas admitidas se desahogarán en un plazo de cinco días hábiles que a solicitud del servidor público o de la autoridad, podrá ampliarse una sola vez por cinco días hábiles más; y

III. Se turnará al superior jerárquico para que emita resolución dentro de los cinco días hábiles siguientes, notificando personalmente al interesado.¹⁵⁹

La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a las siguientes reglas:

I. Tratándose de sanciones económicas, cuando su pago se garantice en los términos del Código Fiscal del Estado de Querétaro; y

II. Tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:

¹⁵⁸ Ver Artículo 84 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.

¹⁵⁹ Ver Artículo 84 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.

a) Que se admita el recurso.

b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente.

c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicio al interés social o al servicio público.¹⁶⁰

El servidor público afectado por las resoluciones administrativas dictadas por las autoridades competentes en términos de esta Ley, podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlos ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro.¹⁶¹

La resolución que se dicte en el recurso de revocación, será también impugnante ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro.

La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme, se llevará a cabo de inmediato en los términos que se dispongan. La suspensión, destitución o inhabilitación, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público.

Las sanciones económicas que se impongan, constituirán créditos fiscales del erario estatal o municipal, en su caso; se harán efectivas mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución; tendrán la prelación prevista para dichos créditos; y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables en la materia.

La autoridad responsable para ejecutar o cumplimentar la resolución emitida por los órganos competentes, se hará acreedora a las sanciones que la referida Ley prevé por su omisión en el cumplimiento de los términos que se establezcan en la propia resolución.¹⁶²

Prescribe la facultad de iniciar procedimiento de responsabilidad¹⁶³:

¹⁶⁰ Ver Artículo 85 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.

¹⁶¹ Ver Artículo 86 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.

¹⁶² Ver Artículo 87 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.

¹⁶³ Ver Artículo 90 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.

I. Un año, si el beneficio obtenido o el daño o perjuicio causado por el infractor no excede en quinientas veces el salario mínimo general diario vigente en la zona o tratándose de faltas administrativas de carácter disciplinario; y

II. Cinco años, en el caso de procedimientos resarcitorios, cuyo beneficio obtenido o el daño o perjuicio causado exceda de 500 salarios mínimos generales vigentes en la zona económica.

Caduca en cinco años la facultad de la autoridad para ejecutar la resolución en la que se sanciona al servidor público por responsabilidad disciplinaria y genera responsabilidad administrativa a quien, debiéndola ejecutar, sea omiso:

El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad; a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo; o bien, cuando el superior jerárquico, el órgano interno de control o la Secretaría tengan conocimiento del hecho:

A partir de que se tenga conocimiento, no deben transcurrir más de tres años en relación a la conducta irregular para que la autoridad competente inicie el procedimiento.

En todo momento, la Secretaría o el superior jerárquico podrán hacer valer la prescripción de oficio – Facultad discrecional que deja en estado de impunidad a nuestro Estado de Derecho pues como se advierte de la Tabla 2 la mayoría de los casos de la muestra derivada de la investigación de campo dejaron de resolver por haber operado la prescripción-.

El plazo para que opere la prescripción para imponer sanciones a los servidores públicos inicia a partir del día siguiente al en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que ésta hubiere cesado, si fuese de carácter continuo, por lo que para computar el plazo de la prescripción

es irrelevante la fecha en que las autoridades tuvieron conocimiento de la conducta infractora del servidor público a quien se pretende sancionar.¹⁶⁴

Como se acredita con la información que obra en la Tabla 2, tenemos que la media aritmética de la muestra de un año natural, respecto del que la suscrita lleve a cabo investigación de campo, acredita que la mayoría de los procedimientos administrativos y resarcitorios resuelven en razón de la caducidad de la instancia lo que debiera generar responsabilidad a los órganos internos de control, pues en teoría como ha quedado asentado su naturaleza amén de la prevención es la sanción al infractor, lo que en la especie y muy convenientemente para el infractor, se acredita no ocurre en la mayoría de los casos.

Las facultades para exigir la responsabilidad administrativa prescribirán en seis meses, en los demás casos, prescribirán en tres años con tres meses. Esto es, tal precepto no establece que en ese término la autoridad deba resolver respecto de dicha responsabilidad; máxime que ese plazo se interrumpe, incluso, al iniciar el procedimiento administrativo interno respectivo.¹⁶⁵

Al respecto, es de importancia destacar que la mayoría de los asuntos, dejan de atenderse por los órganos internos de control, de suerte que, opera la caducidad en términos de lo dispuesto por el artículo 61 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro que permite la supletoriedad al través del Código de Procedimientos Civiles Vigente para el Estado de Querétaro¹⁶⁶.

¹⁶⁴ Novena Época,; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; XXX, Diciembre de 2009, p. 308.

¹⁶⁵ Novena Época; Tesis 2º. A .132 A.; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXII, Septiembre de 2005, p. 1559.

¹⁶⁶ Ver artículo 684 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Querétaro, que en su parte conducente, señala la caducidad, indicando que *"...el proceso caduca en los siguientes casos: ...IV. Cuando cualquiera que sea el estado del procedimiento, no se haya efectuado ningún acto*

Es así que, se demuestra que en su mayoría, las causas dejan de atenderse por omisión de los órganos internos de control, lo que da oportunidad al particular (servidor público) de impugnar ante un Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, del acto de autoridad pretendiendo y generando la declaración de la nulidad del mismo pues en la mayoría de los casos la prescripción ha operado a la fecha en que se dicta la resolución administrativa respectiva, lo que robustece mi hipótesis de que el margen de legalidad es simulado o estratégico para evitar la responsabilidad de servidores públicos que valga destacar atenta a la reforma de 2009 incluye a parientes que no siendo inferiores o dependientes jerárquicos, hoy día pueden ser servidores públicos en tanto no exista subordinación entre ellos, lo que finalmente pone en tela de duda la actuación de la autoridad, de ahí la necesidad de que nuestras autoridades ante la nueva oportunidad de participar en el efectivo Estado de derecho, prevea como en los países que ha logrado combatir la corrupción, como el caso de Finlandia, siendo menester, generar perfiles profesionales para los titulares de los órganos internos de control, que cuando menos tengan instrucción como licenciados en derecho, exigencia necesaria, atentos a que es una autoridad que para ser competente si bien debe establecerse en ley, igualmente necesario es que, cuente con la capacidad técnico-profesional al efecto y tal debe ser inserta en ley para ostentar un cargo de tal naturaleza.

En relación a la aseveración de obsolescencia e inaplicabilidad del Reglamento interior de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, tenemos que fortalece mi postura, la jurisprudencia¹⁶⁷ que reza: El artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo establece que tratándose de actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma o durante el procedimiento, si por virtud

procesal, ni promoción durante un plazo mayor de seis meses, así sea con el solo fin de pedir el dictado de la resolución pendiente..." (negritas agregadas por la suscrita)

¹⁶⁷ Novena Época; Tesis 2a J/98 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo VII, Febrero de 1998, p. 130

de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de sus derechos que la ley de la materia le concede.

Sin embargo, cuando la resolución dictada dentro del procedimiento, aun sin ser la definitiva, constituye el primer acto de aplicación de un reglamento en perjuicio del promovente y se reclama también éste, surge una excepción al principio de definitividad establecido por la fracción II citada, en virtud de la indivisibilidad que opera en el juicio de garantías cuando se impugna una norma general heteroaplicativa, que impide su examen desvinculándola del acto de aplicación que actualiza el perjuicio. En ese supuesto, el amparo procede tanto contra el reglamento como contra su primer acto de aplicación, conforme a la fracción I del ordenamiento legal mencionado.

Para que se estime cabalmente cumplida la garantía de audiencia contenida en el artículo 14 constitucional, en un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, en el que no se establecieron minuciosa y detalladamente las formalidades esenciales, es necesario que, ante el imperativo del precepto citado, la autoridad responsable dé vista a la contraparte con las pruebas rendidas por la oferente, a efecto de que esté en aptitud legal de realizar las objeciones que considere convenientes en relación con tales probanzas, esto es, para que pueda controvertirlas o impugnarlas, en aras de un adecuado equilibrio procesal entre las partes.¹⁶⁸

Ergo, las formalidades esenciales en el procedimiento seguido en forma de juicio y para que se estime cabalmente cumplida la garantía de audiencia contenida en el artículo 14 constitucional, en un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, en el que no se establecieron minuciosa y detalladamente las formalidades esenciales, es necesario que, ante el imperativo del precepto citado, la autoridad responsable dé vista a la contraparte con las pruebas rendidas por la oferente, a efecto de que esté en aptitud legal de realizar las objeciones que considere convenientes en relación con tales probanzas, esto es, para que pueda controvertirlas o impugnarlas, en aras de un adecuado equilibrio procesal entre las partes.

¹⁶⁸ Novena Época; Tesis XVIII 2o. 2A.; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo IX, Marzo de 1999, p. 1438.

Tal procedimiento, se caracteriza por la contienda entre partes, sujeta a la decisión jurisdiccional de quien se pide la declaración de un derecho y la correlativa obligación. Así, a manera de ejemplo, la orden de verificación, su ejecución y las consecuencias jurídicas que de ellas deriven, como la imposición de multas y clausura, no son actos comprendidos dentro de un procedimiento seguido en forma de juicio, debido a que no entrañan cuestión alguna entre partes que amerite la declaración de un derecho, sino que se trata de actos efectuados por la autoridad administrativa en ejercicio de sus facultades de comprobación, tendientes a vigilar el cumplimiento de normas de orden público.

Lo anterior, de tal suerte que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado al respecto¹⁶⁹ expresando que, si en un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, se comete una violación en una resolución, no definitiva, sino de trámite que deja al agraviado en estado de indefensión o le priva de un derecho que la ley de la materia le otorga, y no es un acto de imposible reparación; la infracción deberá reclamarse junto a las posibles violaciones de fondo que se hubiesen cometido en la resolución que pone fin al procedimiento; por lo que el momento oportuno para impugnar dicho acto será hasta que el procedimiento administrativo culmine y la responsable pronuncie su resolución definitiva.

Ya en el año 2000¹⁷⁰, mediante Jurisprudencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estimó que, las actas administrativas levantadas en la investigación de las faltas cometidas por los trabajadores, para que no den lugar a que se invaliden, deben de ser ratificadas por quienes las suscriben, para dar oportunidad a la contraparte de repreguntar a los firmantes del documento, con el objeto de que no se presente la correspondiente indefensión. Por lo tanto, cuando existe la ratificación del acta por parte de las personas que intervinieron en su formación y se da oportunidad a la contraparte para repreguntar a los firmantes del documento y no se desvirtúan, con las preguntas que se formulen, los hechos que se imputan, la prueba alcanza su pleno valor

¹⁶⁹ Novena Época; Tesis I 10. a/19.; Semanario Judicial y su Gaceta; Tomo VII, Junio de 1998, p. 728.

¹⁷⁰ Séptima Época; 4a. Sala; Ap. 2000; Tomo V, Trabajo, Jurisprudencia SCJN, p. 17.

probatorio.

Desde una perspectiva personal, tal criterio jurisprudencial fue perfeccionado, aunque no superado, por la siguiente Jurisprudencia en 2012, de suerte que, las actas administrativas de investigación levantadas por el patrón por faltas de los trabajadores, deben considerarse como documentos privados en términos del artículo 796, en relación con el diverso numeral 795, ambos de la Ley Federal del Trabajo y, por tanto, no adquieren valor probatorio pleno si no son perfeccionadas, lo cual se logra a través de la comparecencia ante el órgano jurisdiccional de quienes las firmaron, para así dar oportunidad al trabajador de repreguntar y desvirtuar los hechos contenidos en ellas, por tratarse de una prueba equiparable a la testimonial; circunstancia que opera aun cuando las actas no hayan sido objetadas por el trabajador, pues de lo contrario, es decir, que su ratificación sólo procediera cuando se objetara, implicaría la grave consecuencia de otorgar a la parte patronal, aun en forma eventual, el poder de formular pruebas indubitables ante sí, sin carga de perfeccionamiento, a fin de lograr un acto que, como cierto tipo de terminación de las relaciones laborales, sólo puede obtenerse válidamente mediante el ejercicio de una acción y su demostración ante el tribunal competente.

Lo anterior se exceptúa cuando el trabajador acepta plenamente su responsabilidad en el acta administrativa de investigación, o en el caso de que en la demanda laboral o a través de cualquier manifestación dentro del procedimiento, admita la falta cometida respecto de los hechos que se le atribuyen como causal de separación del trabajo, pues ante tal confesión, es innecesaria la ratificación de las aludidas actas.¹⁷¹

Del Registro: 177162¹⁷², en concatenación con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, señala en su fracción I, tenemos que, es superior jerárquico el titular de las dependencias y en las Entidades Paraestatales al director, coordinador, vocal ejecutivo o cualquier otro nombre que ostente el titular de las mismas,

¹⁷¹ Décima Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 3, p. 1337.

¹⁷² Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Septiembre de 2005, Materia(s): Administrativa, Tesis: 2a./J. 108/2005, p. 492.

quienes aplicarán aquellas sanciones cuya imposición les atribuya la referida Ley; lo que igualmente, se infiere de lo dispuesto por el artículo 47 de la misma Ley que refiere que:

“la Secretaría o el superior jerárquico, informando previamente a ésta, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estime pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de los hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y no exista daño económico. La propia Secretaría podrá cancelar los créditos derivados del fincamiento de responsabilidades que no excedan de doscientas veces el salario mínimo general diario vigente en la zona, por incosteabilidad práctica de cobro.- Lo anterior es aplicable a los Poderes Judicial y Legislativo del Estado, a los organismos constitucionales autónomos y a los ayuntamientos, a través de sus respectivos órganos competentes”.

De tales preceptos, se concluye que el superior jerárquico puede imponer las sanciones de apercibimiento, amonestación y suspensión a todos los servidores públicos (de base o de confianza), que le están subordinados.

Otro principio que rige en el procedimiento seguido a manera de juicio es el de aplicación de la suplencia de la queja deficiente, mismo que, a partir de la reforma de diez de junio de dos mil once al artículo 1o., en relación con el 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estableció la obligación de toda autoridad de promover, respetar y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, quedando así establecidas las premisas de interpretación y salvaguarda de los derechos consagrados en la Constitución, que se entiende deben respetarse en beneficio de todo ser humano, sin distinción de edad, género, raza, religión, ideas, condición económica, de vida, salud, nacionalidad o preferencias (universalidad); asumiendo tales derechos como relacionados, de forma que no es posible distinguirlos en orden de importancia o como prerrogativas independientes, prescindibles o excluyentes unas ante otras (indivisibilidad e interdependencia); además, cada uno de esos derechos o todos en su conjunto, obedecen a un contexto de necesidades pasadas y actuales, y no niegan la posibilidad de su expansión, siendo que crecen por adecuación a nuevas condiciones sociales que determinen la vigencia de otras prerrogativas que deban reconocerse a favor del individuo (progresividad).

Al positivarse tales principios interpretativos en la Constitución, trascienden al juicio de amparo y por virtud de ellos los tribunales han de resolver con una tendencia interpretativa más favorable al derecho humano que se advierta conflagrado y con una imposición constitucional de proceder a su restauración y protección en el futuro, debiendo por ello quedar superados todos los obstáculos técnicos que impidan el estudio de fondo de la violación, fundados en una apreciación rigorista de la causa de pedir, o la forma y oportunidad en que se plantea. En ese sentido, la suplencia de la queja deficiente encuentra fortalecimiento dentro del juicio de garantías, pues a través de ella el Juez puede analizar por sí una violación no aducida y conceder el amparo, librando en ese proceder los obstáculos derivados de las omisiones, imprecisiones e, incluso, inoportunidades en que haya incurrido quien resulta afectado por el acto inconstitucional, de manera que es la suplencia el instrumento que mejor revela la naturaleza proteccionista del amparo, y su importancia, como mecanismo de aseguramiento del principio de supremacía constitucional, mediante la expulsión de aquellos actos o disposiciones que resulten contrarios al Ordenamiento Jurídico Máximo.

Así, las reformas comentadas posibilitan ampliar su ejercicio, por lo que cuando en el conocimiento de un juicio de amparo la autoridad advierta la presencia de un acto que afecta los derechos fundamentales del quejoso, podrá favorecer el estudio de la violación y la restauración de los derechos conflagrados, por encima de obstáculos derivados de criterios o interpretaciones sobre las exigencias técnicas del amparo de estricto derecho, como la no impugnación o la impugnación inoportuna del acto inconstitucional, su consentimiento presuntivo, entre otros, pues estos rigorismos, a la luz de los actuales lineamientos de interpretación constitucional, no podrían anteponerse válidamente a la presencia de una manifiesta conflagración de derechos fundamentales, ni serían suficientes para liberar al tribunal de procurar la restauración de dicha violación, del aseguramiento de los derechos fundamentales del individuo y del principio de primacía constitucional en la forma más amplia.

Además, tal proceder es congruente con la intención inicial reconocida a la suplencia de la queja, pues ante la presencia de un acto inconstitucional, se torna en salvaguarda del ordenamiento jurídico en general y del principio de supremacía constitucional, consagrado en el artículo 133 constitucional, en tanto que las deficiencias en que incurra el agraviado, relacionadas con la falta de impugnación o la impugnación inoportuna, pueden entenderse como una confirmación del estado de indefensión en que se encuentra y del cual debe ser liberado.¹⁷³

Tomando como referencia el criterio jurisprudencial anotado bajo el número de Registro: 2003679¹⁷⁴, conforme al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la actuación de los órganos del Estado en la tutela de los derechos humanos, entre ellos, debe realizarse en el ámbito de su competencia, lo que implica que previamente se ha delimitado un espacio y forma en que debe efectuarse tal control sobre la regularidad de los actos de las autoridades del aparato estatal, en el que se tome como punto de partida un parámetro normativo legal, constitucional y convencional, siendo que el órgano de control no puede separarse de su propio ámbito de competencia pues sólo dentro de ésta puede ejercer el control de legalidad, constitucionalidad y de convencionalidad que le corresponde.

Ergo, en términos del citado artículo 1o. constitucional, los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación para efectuar el control de los actos de autoridad que constitucional y legalmente les corresponde, y a través de esa función deban tutelar en su máxima expresión los derechos humanos, sólo pueden actuar en el ámbito de su propia competencia, por lo que no pueden apartarse de la regulación que el derecho positivo interno (constitucional, legal y jurisprudencial) les impone, y desde una competencia reglada deben ser operadores jurídicos vigorosos para darle eficacia a esa protección de los derechos fundamentales, pero siempre conforme a la forma y

¹⁷³ Décima Época, Registro: 2003771, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 2, Materia(s): Común, Tesis: IV.2o.A. J/6 (10a.), p. 1031.

¹⁷⁴ Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 2, Materia(s): Común, Tesis: I.5o.C. J/2 (10a.), p. 1306.

términos en que se ha dispuesto el despliegue de sus atribuciones, por lo que es imperiosa retomar la obligación legislativa tanto por parte del Ejecutivo como del Legislativo del Estado de Querétaro.

No obstante lo anterior, y si bien es el marco legal y teórico a seguir como procedimiento en forma de juicio, en tratándose de responsabilidad administrativa y resarcitoria de los servidores públicos del Estado de Querétaro, desde mi muy particular punto de vista, de nada sirve el mismo, por cuanto ve a que a falta de disposición vigente, nuestro Estado de derecho en nuestra Entidad se convierte en irrisorio, pues al ser incompetentes los órganos internos de control por carecer de competencia y facultades para actuar como órganos de vigilancia, prevención y sanción, es inconcuso que un procedimiento se lleve a manera de juicio según la disposición aplicable y se encuentre afectado de nulidad, robustece al efecto, la jurisprudencia “SERVIDORES PÚBLICOS. LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS O DE SERVICIOS AL PÚBLICO, CON BASE EN LOS CUALES SE LES IMPONEN OBLIGACIONES Y ANTE SU INCUMPLIMIENTO PUEDE FINCÁRSELES RESPONSABILIDAD Y SANCIONÁRSELES, DEBEN PUBLICARSE EN EL ÓRGANO OFICIAL DE DIFUSIÓN CORRESPONDIENTE.”¹⁷⁵, que medularmente sostiene que, aun cuando los manuales citados no tienen la calidad de leyes o reglamentos, constituyen normas obligatorias y sirven de base para determinar causas de responsabilidad administrativa, siempre y cuando la acción u omisión prevista en un caso concreto esté claramente precisada como conducta de determinado servidor público; luego, con base en ese criterio resulta evidente que los manuales de organización, de procedimientos o de servicios al público de una dependencia o departamento del Gobierno Federal, estatal o municipal deben publicarse en un órgano de difusión oficial, llámese Diario Oficial de la Federación, gaceta gubernamental o periódico local, según sea el caso, pues sólo así los servidores públicos a quienes les resulten de observancia obligatoria tendrán conocimiento de ellos y sabrán con certeza las sanciones que se les impondrán y las responsabilidades

¹⁷⁵ Nóvena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: S.J.F y su gaceta, Tomo XXVII, Enero de 2008, p. 515.

que se les fincarán, en caso de que incurran en incumplimiento de sus obligaciones o en irregularidades en el desempeño de sus funciones. (subrayado añadido por la suscrita, para enfatizar la necesidad de legislar y generar manuales administrativos que no afecten el principio de supremacía constitucional).

4.2.1. Facultades concurrentes del superior jerárquico y titulares de los órganos internos de control de las entidades paraestatales del poder ejecutivo del Estado de Querétaro.

En teoría, conforme al artículo 78, fracción I, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, tanto el titular del órgano interno de control como el titular del área de responsabilidades de ese órgano, están facultados, indistintamente, para emitir el citatorio con que inicia el trámite del procedimiento para investigar y sancionar las posibles faltas administrativas en que incurran los servidores públicos, al tratarse de una potestad concurrente; lo anterior desafortunadamente se desvirtua respecto del Titular del órgano interno de control designando por el Secretario de la Contraloría pues como ha quedado claro, el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría, publicado en el año 2001, el titular del órgano interno de control aparentemente tiene la facultad de investigar y fincar las responsabilidades a que haya lugar, e imponer las sanciones respectivas, por lo que es competente para citar al presunto infractor al procedimiento correspondiente, dado que precisamente la investigación y la eventual imposición de sanciones tendrán lugar a través del procedimiento que comienza con la citación, que sirve como emplazamiento.¹⁷⁶

Ya la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha explicitado las características generales en el sistema jurídico mexicano respecto de las facultades concurrentes¹⁷⁷. Al efecto, tenemos que, si bien es cierto que el

¹⁷⁶ Décima Época, Instancia: Plenos de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 2, Enero de 2014, Tomo III, Materia(s): Administrativa, Tesis: PC.I.A. J/3 A (10a.), p. 2524.

¹⁷⁷ Novena Época; Pleno; Jurisprudencia, Fuente Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Tomo XV, Enero de 2002; p. 1042.

artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

En el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las Entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

Las leyes generales son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las Entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social. Por tanto, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica. Si no fuera así, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues se limitarían a repetir lo establecido por el legislador federal, lo que resulta carente de sentido, pues se vaciaría el concepto mismo de concurrencia. En este sentido, las Entidades federativas pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas, pues ello haría nugatoria a ésta.¹⁷⁸ Facultad que pareciera potestativa pero que en el Estado de Derecho de nuestra Entidad se ha convertido en un Estado afectado por la impunidad derivado de su falta de legislación.

4.2.2. Problemas de aplicación de la norma jurídica.

Suponiendo sin conceder que, hubiese alguna imputación administrativa o resarcitoria en contra de algún servidor público adscrito a alguna de las

¹⁷⁸ Novena Época; Pleno; Jurisprudencia, S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXI, Febrero de 2010, p. 2322.

Entidades Paraestatales del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, las mismas acorde a la media aritmética derivada de la Tabla 2 del presente, han prescrito, no obstante haber sido del conocimiento del órgano interno de control y superior jerárquico de la Entidad Paraestatal de que se trate.

Sustenta el argumento la siguiente tesis jurisprudencial:

Registro 2005086¹⁷⁹, que señala que existe prescripción del patrón para sancionar a sus trabajadores. cómputo del plazo para que opere cuando se prolonga innecesariamente la investigación administrativa, de suerte que acorde a la fracción I del artículo 517 de la Ley Federal del Trabajo señala, entre otros supuestos, que prescriben en un mes las acciones de los patrones para disciplinar las faltas de sus trabajadores, y el penúltimo párrafo del propio precepto establece que dicha prescripción corre a partir del día siguiente a la fecha en que se tenga conocimiento de la falta. Luego, si cuando conforme al contrato colectivo de trabajo o normativa aplicable, el patrón se encuentra obligado, antes de sancionar a sus trabajadores, a efectuar la investigación administrativa procedente y durante su práctica se comprueba la existencia y autoría de la falta, verbigracia, mediante la declaración del operario infractor de la conducta indebida que se indaga, entonces, la investigación inmediatamente debe concluir, de modo tal que, válidamente, es de estimarse que sin desatender la obligatoriedad de la práctica de la investigación, al día siguiente del en que durante su instrucción el patrón conozca de la conducta irregular sancionable empieza a correr el plazo de la prescripción, lo que es connatural al fin perseguido tanto por la investigación como por la prescripción, pues ambas buscan la pronta certidumbre de la situación jurídica en que se va a ubicar al operario -si se le sanciona o no-.

Otro problema es, la ya muy mencionada violación al principio de supremacía constitucional¹⁸⁰, que se configura como un principio consustancial del sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria

¹⁷⁹ Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo II, Materia(s): Laboral, Tesis: III.1o.T.9 L (10a.), p. 1205.

¹⁸⁰ Novena Época, Registro: 193558, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Agosto de 1999, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 73/99, p. 18.

de la soberanía en la expedición de la Constitución, y que por ello coloca a ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, de ahí que las actuaciones de éstas deben ajustarse estrictamente a las disposiciones de aquélla. En este sentido, más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones. Por tanto, si bien es cierto que los tres Poderes de la Unión deben observar la Ley Suprema, no puede afirmarse que por esta razón, las autoridades puedan, por sí y ante sí, en el ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales, examinar la constitucionalidad de sus propios actos o de los ajenos, toda vez que, al respecto, la propia Constitución consagra, en sus artículos 103 y 107, un medio de defensa expreso, por vía de acción, como es el juicio de amparo y lo encomienda, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación, sentando las bases de su procedencia y tramitación.

La inexistencia de manuales de procedimientos administrativos y de organización debidamente publicados en el periodico oficial “La Sombra de Arteaga”, genera que, los servidores públicos a quienes les debiera resultar de observancia obligatoria, no acontece en la especie, pues para tales efectos, es menester que, tengan conocimiento de ellos por su publicación en el periodico oficial La Sombra de Arteaga y saber con certeza las sanciones que se les impondrán y las responsabilidades que se les fincarán, en caso de que incurran en incumplimiento de sus obligaciones o en irregularidades en el desempeño de sus funciones.¹⁸¹

4.2.3. Supletoriedad procesal

En nuestra Entidad a partir de septiembre de 2003 con la entrada en vigor de la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro, la Ley en principio, se aplicaría supletoriamente a las diversas leyes administrativas, cuando éstas no señalen procedimientos particulares, como es el caso concreto de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del

¹⁸¹ Ver cita 105

Estado de Querétaro que señala que aplican supletoriamente a tal Ley, el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Querétaro y la Ley de Enjuiciamiento de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro.

La supletoriedad procesal se refiere a la carencia de alguna disposición que regule cierto hecho o procedimiento en un cuerpo normativo. Es una cuestión de aplicación para dar debida coherencia al sistema jurídico. “Las referencias a leyes supletorias son la determinación de las fuentes a las cuales una ley acudirá para deducir sus principios y subsanar sus omisiones”¹⁸².

Para precisar la importancia de la supletoriedad procesal en la legislación aplicable, se hace necesario hacer un poco de historia.

La supletoriedad, es necesaria, entonces, para llenar los vacíos de la ley en materia de procedimiento y apreciación de pruebas.

La supletoriedad de la ley implica que la ley suplida regula deficientemente una determinada institución jurídica que sí se encuentra prevista en la ley suplente, por lo que no puede haber supletoriedad cuando el ordenamiento legal suplido no contempla la figura jurídica de que se trata¹⁸³.

Atenta al criterio jurisprudencial, entonces tenemos que la supletoriedad sólo se aplicará¹⁸⁴ para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integre con principios generales contenidos en otras leyes. Cuando la referencia de una ley a otra es expresa, debe entenderse que la aplicación de la supletoria se hará en los supuestos no contemplados por la primera ley que la complementará ante posibles omisiones o para la interpretación de sus disposiciones. Por ello, la referencia a leyes supletorias es la determinación de las fuentes a las cuales una ley acudirá para deducir sus principios y subsanar sus omisiones. La supletoriedad expresa debe considerarse en los términos que la legislación la establece.

¹⁸² GÓNZALEZ Oropeza, Manuel. “Ley Supletoria”. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM- Porrúa, México, 2001.

¹⁸³ Novena Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo IV, Septiembre de 1996; Pág. 671

¹⁸⁴ Novena Época; Jurisprudencia, T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo V, Enero de 1997; Pág. 374

De ésta manera, la supletoriedad en la legislación es una cuestión de aplicación para dar debida coherencia al sistema jurídico. El mecanismo de supletoriedad se observa generalmente de leyes de contenido especializado con relación a leyes de contenido general. El carácter supletorio de la ley resulta, en consecuencia, una integración, y reenvío de una ley especializada a otros textos legislativos generales que fijen los principios aplicables a la regulación de la ley suplida; implica un principio de economía e integración legislativas para evitar la reiteración de tales principios por una parte, así como la posibilidad de consagración de los preceptos especiales en la ley suplida.

Al respecto me permito comentar que, fue un retroceso la reforma de 2007 a la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro, por virtud que por excelencia y al regular los actos de autoridad debiera tenerse como ley supletoria la misma en primer momento y desafortunadamente, con la reforma, es el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Querétaro, siendo que es avismal la diferencia entre ambas ramas del derecho. Tal opinion se fortalice con el siguiente criterio jurisprudencial:

Acorde a criterio jurisprudencial¹⁸⁵, de los artículos 1o. y 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se advierte, por una parte, que el ordenamiento es aplicable a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal, así como a los actos de autoridad de los organismos descentralizados, con excepción de las materias expresamente excluidas y, por la otra, que también es aplicable, pero en forma supletoria, a las diversas leyes administrativas. Así pues, el ámbito de aplicación de la ley que nos ocupa incluye tanto la sustitución del régimen de los procedimientos, las resoluciones y los actos administrativos de la administración pública federal, como la supletoriedad de las diversas leyes administrativas.

Por tanto, si a nivel federal el régimen establecido en la ley federal de procedimiento administrativo en el tema de la supletoriedad se establece el artículo 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es singular, pues, a diferencia del clásico, no es la norma especial la que prevé la aplicación

¹⁸⁵ Novena Época; tesis aislada, T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XVII, Abril de 2003, p. 1121.

de la norma supletoria, sino que una norma general e integradora, como la que nos ocupa, es la que, por disposición expresa del legislador, prevé la aplicación supletoria del ordenamiento al que pertenece, a las diversas leyes administrativas federales.

Igualmente sustenta mi aseveración, el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en que ha expresado, los requisitos para que opere la supletoriedad de las leyes¹⁸⁶, al tenor siguiente:

La aplicación supletoria de una ley respecto de otra procede para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes. Así, para que opere la supletoriedad es necesario que:

a) El ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos;

b) La ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente;

c) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y,

d) Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

Requisitos que estoy cierta, servirán a nuestros Legisladores, para llevar a cabo su actividad legislativa de una mayor manera.

¹⁸⁶ Décima Época; Jurisprudencia, 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 2, p. 1065.

5. CAPITULO IV DEBIDO PROCESO LEGAL

5.1. Formalidades legales en el procedimiento disciplinario

Definición según la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁸⁷:

La garantía de debido proceso legal consagrada en el artículo 14 constitucional, en la parte relativa a que los juicios deben llevarse a cabo ante autoridad competente, cumpliendo con "... las formalidades esenciales del procedimiento..." implica necesariamente que los procedimientos jurisdiccionales seguidos ante las autoridades respectivas, se tramiten conforme a las disposiciones procesales exactamente aplicables al caso concreto, pues de lo contrario se transgrede el derecho positivo y, por ende, se actualiza la infracción a la garantía de que se trata.

La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional¹⁸⁸, consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento"¹⁸⁹.

Así, las formalidades que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos, que dicho sea de paso, de no respetarse, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado:

- 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias;
- 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la

¹⁸⁷ Novena Época; Tesis Ailsada, T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo III, Junio de 1996, p. 845.

¹⁸⁸ Ver artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: –"Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.- Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho. En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.- En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."

¹⁸⁹ Novena Época; Jurisprudencia, Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo II, Diciembre de 1995, p. 133.

defensa;

3) La oportunidad de alegar; y

4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

El órgano competente está obligado, en estricto respeto de la garantía de audiencia y de las formalidades esenciales del procedimiento, a dar a conocer al presunto responsable las imputaciones para que el servidor público esté en posibilidad de alegar y probar en su defensa, sin que sea óbice a lo anterior, que el precepto 78 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, señala que en caso de que los órganos sancionadores en el procedimiento administrativo adviertan nueva responsabilidad a cargo del presunto responsable "se podrá disponer la práctica de investigaciones y acordar la celebración de otra u otras audiencias en su caso", pues la garantía de audiencia es un derecho que otorga directamente la Norma Fundamental, por lo que aun cuando no se plasmara en una ley ordinaria, toda autoridad está obligada a acatarla y, además, como lo ha precisado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el verbo "poder" no implica necesariamente discrecionalidad sino que, en ocasiones, como en la hipótesis de que se trata, se utiliza como "obligatoriedad", es decir, como un deber, tal y como se desprende del imperativo de respetar la garantía de audiencia en toda su amplitud; de lo que se concluye que si el Consejo de la Judicatura Federal al emitir una resolución de destitución se apoya en consideraciones diversas a las imputadas originalmente al presunto responsable, omitiendo precisar con claridad cuáles fueron y cuál fue su trascendencia, sin haberle otorgado la posibilidad de controvertirlas, es claro que se viola en su perjuicio la garantía de audiencia y las formalidades esenciales del procedimiento.

Por tanto, la diferencia entre derechos sustantivos y derechos procesales no radica en que unos estén previstos en la ley superior y otros en leyes ordinarias, sino en la calidad de los valores protegidos, de los primeros, y de los medios o instrumentos para la protección de éstos en un proceso jurisdiccional,

que distingue a los segundos, independientemente de la jerarquía de las leyes en que estén consignados unos y otros.

No soslayo que otra de las formalidades esenciales es el principio de impugnación de la resolución¹⁹⁰, amen que, de los artículos 14, segundo párrafo; 17, segundo párrafo y 107, fracción III, inciso a), todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que constituye una formalidad esencial del procedimiento el hecho de que sea impugnado un acto definitivo de un tribunal que lesiona los intereses o derechos de una de las partes. En efecto, si los citados artículos 14 y 17 obligan, respectivamente, a que en los juicios seguidos ante los tribunales se respeten las formalidades esenciales del procedimiento y a que la justicia se imparta de manera completa e imparcial, y por su parte el aludido artículo 107 presupone la existencia de medios impugnativos en contra de sentencias definitivas, laudos y resoluciones que ponen fin al juicio mediante los cuales se nulifiquen, revoquen o modifiquen, es evidente que dentro de dichas formalidades están comprendidos los medios ordinarios de impugnación por virtud de los cuales se obtiene justicia completa e imparcial.

Constituye una violación a las formalidades esenciales del procedimiento que amerita su reposición, el no desahogar y recabar pruebas de oficio como lo señala el artículo 78 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, lo que rebustesco con la tesis aislada que cito¹⁹¹, pues es menester conocer las pruebas necesarias y conducentes para el conocimiento de la verdad sobre el asunto materia del juicio, aun cuando las partes contendientes no las hubieren ofrecido.

La omisión de tal precepto enunciado, de actuar en esos términos, constituye una violación a las formalidades esenciales del procedimiento que amerita su reposición, a partir del punto o trámite en que se haya cometido la infracción, pues el fin último es el de asegurar una impartición de justicia pronta

¹⁹⁰ Novena Época; Tesis Aislada, 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXII, Agosto de 2005, p. 299.

¹⁹¹ Novena Época; Tesis Aislada, T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIX, Mayo de 2009, p. 1103.

y expedita. Lo anterior obedece a que tal proceder priva a la parte actora del derecho a obtener una resolución apegada a la certeza de los hechos controvertidos que requieran ser clarificados y contraviene los principios de oficiosidad y eficacia del proceso administrativo.

Dentro de las garantías del debido proceso¹⁹² existe un "núcleo duro", que debe observarse inexcusablemente en todo procedimiento jurisdiccional, mientras que existe otro núcleo de garantías que resultan aplicables en los procesos que impliquen un ejercicio de la potestad punitiva del Estado. En cuanto al "núcleo duro", las garantías del debido proceso que aplican a cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional son las que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado como formalidades esenciales del procedimiento, cuyo conjunto integra la "garantía de audiencia"; las cuales permiten que los gobernados ejerzan sus defensas antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica en forma definitiva.

Ahora bien, el otro núcleo es comúnmente identificado con el elenco mínimo de garantías que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, como ocurre, por ejemplo, con el derecho penal, migratorio, fiscal o administrativo, en donde se exigirá que se hagan compatibles las garantías con la materia específica del asunto. Así, dentro de esta categoría de garantías del debido proceso se identifican dos especies: la primera, corresponde a todas las personas independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad, etcétera, dentro de las que están, por ejemplo, el derecho a contar con un abogado, a no declarar contra sí mismo o a conocer la causa del procedimiento sancionatorio; la segunda, resulta de la combinación del elenco mínimo de garantías con el derecho de igualdad ante la ley, y protege a aquellas personas que pueden encontrarse en una situación de desventaja frente al ordenamiento jurídico, por pertenecer a algún grupo vulnerable, por ejemplo, el derecho a la notificación y asistencia consular, el derecho a contar con un traductor o intérprete, el derecho de las niñas y niños a que su detención sea notificada a quienes

¹⁹² Décima Época; Tesis Aislada, 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 1, p. 881.

ejerzan su patria potestad y tutela, entre otras de la misma naturaleza.

Una prueba obtenida ilícitamente es violatoria del debido proceso¹⁹³, por tanto, exigir la nulidad de la prueba ilícita es una garantía que le asiste al inculpado durante todo el proceso y cuya protección puede hacer valer frente a los tribunales alegando como fundamento: (i) el artículo 14 constitucional, al establecer como condición de validez de una sentencia penal, el respeto a las formalidades esenciales del procedimiento, (ii) el derecho de que los jueces se conduzcan con imparcialidad, en términos del artículo 17 constitucional y (iii) el derecho a una defensa adecuada que asiste a todo inculpado de acuerdo con el artículo 20, fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este sentido, si se pretende el respeto al derecho de ser juzgado por tribunales imparciales y el derecho a una defensa adecuada, es claro que una prueba cuya obtención ha sido irregular (ya sea por contravenir el orden constitucional o el legal), no puede sino ser considerada inválida.

5.1.1. Substanciación de principios de orden disciplinario y de identidad del servicio público

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dejado clara la diferencia entre el trabajo burocrático y el ordinario, obrando en el registro: 195267¹⁹⁴, señalamiento expreso y obligatorio por tesis aislada que, el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus apartados A y B, hace una clara distinción entre el trabajo ordinario y el trabajo burocrático, de donde se obtiene la intención del Constituyente, de establecer una diferencia entre uno y otro, pues en la primera interviene la voluntad de las partes, cuyo contenido puede ser determinado por éstas, dentro de los límites protectores que fijan las normas del orden público y en el segundo, la relación nace como consecuencia de un acto de nombramiento y el desarrollo de la función no está sujeto a la libre voluntad del titular de la dependencia burocrática y del servidor, sino predeterminada por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables;

¹⁹³ Décima Época; Jurisprudencia, 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 3, p. 2057.

¹⁹⁴ Novena Época, Tesis: II.T.43 L, Tomo VIII, Octubre de 1998, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, p. 1222.

tales distinciones, impiden aplicar el principio de igualdad entre el trabajador ordinario y el trabajador burocrático, pues para ello, debe existir identidad en la esencia del trabajo y no sólo semejanzas entre dos categorías de sujetos.

En ese orden de ideas, tenemos que, para que un servidor público pueda ser sancionado, basta que su conducta sea contraria a las obligaciones y principios que le impone la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, sin que sea óbice la falta de previsión del puesto que ocupa o de algún deber en la ley de la dependencia a la que se encuentre adscrito. En efecto, la facultad disciplinaria encuentra su fundamento en el servicio público que el Estado debe prestar a la comunidad con excelencia, a fin de asegurar y controlar la calidad y continuidad de su actividad, que se instrumenta a través de las funciones, empleos, cargos y comisiones de los servidores públicos y que debe satisfacer los valores y cualidades de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de la gestión y acción administrativa que trasciendan a la calidad y peculiaridades del servicio público para obtener los fines de la planeación y satisfacer las necesidades públicas con la mayor economía y calidad, de suerte que la administración tiene la facultad y la obligación de autoorganizarse para cumplir sus objetivos y, en ese contexto, se inscribe el poder disciplinario como actividad de control.

Es así que, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge como consecuencia de sus actos u omisiones, ya sea que se definan en la legislación bajo la cual se expidió su nombramiento, en las disposiciones y especificaciones propias de la actividad desarrollada, o bien, de las que se contemplan en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro; siendo que hoy día como he venido rebusteciendo, desafortunadamente, el ordenamiento jurídico relativo a las Entidades Paraestatales del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, no prevee en específico y de manera expresa las obligaciones y deberes que a cada servidor público razonablemente le corresponden para dejar impunes prácticas contrarias a los valores y cualidades que orientan a la administración pública y garantizan el buen servicio bajo el principio unitario de coherencia entre la

actuación del servidor público y valores constitucionales conducentes, sobre la base correlativa de deberes generales y exigibilidad activa de su responsabilidad.

Acorde al Manual del Justiciable en Materia Administrativa, expedido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el año 2003¹⁹⁵ se definen los principios que han de regir la función pública acorde a lo dispuesto por el artículo 113 de la Constitución Federal, mismos que idealmente el legislador debería incluir como conceptos en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, cito los mismos:

- *Legalidad.*
- *Honradez.*
- *Lealtad.*
- *Imparcialidad.*
- *Eficiencia.*

De lo anterior se colige que, en términos generales, todo servidor público tiene, entre otras, las siguientes obligaciones:

- a) Cumplir con el servicio público encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio.
- b) Formular y Ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la disposiciones que determinen el manejo de recursos económicos públicos, así como utilizar recursos y las facultades que tenga asignados y atribuidas, para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos.

¹⁹⁵ Manual del Justiciable, Materia Administrativa, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, México, pp. 65-67.

1. **Legalidad:** Consiste en que todo acto de los funcionarios públicos y, en general, de todo órgano de la administración pública, debe estar fundado y motivado.- 2. **Honradez:** Implica la integridad en el obrar y el recto proceder de todos los servidores públicos. 3. **Lealtad:** Es el cumplimiento de lo que exigen las leyes de la fidelidad y del honor. Cabe señalar que la lealtad de los funcionarios públicos debe ser para con el Estado, el organismo público, las leyes y el encargo que desempeñan. 4. **Imparcialidad:** Implica la falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de personas o cosas, o que permite a los servidores públicos juzgar o proceder con rectitud. 5. **Eficiencia:** Consiste en una virtud y facultad de los servidores públicos para lograr un efecto determinado, como puede ser el establecido en las leyes.

- c) Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas.
- d) Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos.
- e) Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, cualquier emolumento como dinero, bienes muebles o inmuebles, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas en quien tenga un interés personal, familiar o de negocios, que implique intereses en el servicio que presta, aún después de un año de haberse separado del servicio cargo o comisión.

El incumplimiento de estas obligaciones primarias, debe dar lugar a las sanciones que correspondan, lo que en la especie no acontece; no obstante la incompetencia en materia administrativa, bien podría seguirse sus causas a los probables responsables en materia penal, laboral y hasta civil, pero desafortunadamente, sí como se ha demostrado, no hay congruencia en la transparencia e inscripción debidas de las sanciones administrativas, evidentemente menos aún se da seguimiento en otros rubros de responsabilidad, en que sería factible abatir nuestro Estado de impunidad por falta de legislación y estimar por parte del Legislador las definiciones ya anotadas líneas arriba, con la intención de evitar la discrecionalidad y abuso del poder de las autoridades que, una vez llevadas a cabo las actividades legislativas de creación y reforma de leyes y preceptos normativos diversos ya enunciados, permitan un adecuado sistema de imposición de sanciones a los servidores públicos que infrinjan la norma de que se trate en el ejercicio del cargo conferido.

5.1.2. Elementos del acto administrativo.

La clasificación y concepto de la actividad administrativa a la fecha ha sido estudiada y definida por muchos autores, no obstante, igual concepto y clasificación ya ha sido establecido en la décima época, por la Suprema Corte

de Justicia de la Nación, mediante Registro 2004633¹⁹⁶, refiriendo al efecto que, debido a su considerable volumen, a la multiplicidad y heterogeneidad tanto de los fines perseguidos como de materias atendidas.

Su sistematización ha sido necesaria y por ende se clasifica de la siguiente manera:

- a) De policía o coacción (de imperium o coactiva),
- b) De servicio público o de prestación y de fomento, añadiéndose a su vez actividades de producción directa de bienes o servicios;
- c) Arbitral o de mediación, para pasar en la actualidad a la planificación y programación como una forma autónoma de actividad administrativa y,
- d) Políticas de privatización y desregulación

Sumándose a las anteriores una actividad de garantía de la prestación de los servicios entregados en la lógica de la iniciativa privada en el marco del mercado.

En consecuencia, por función o actividad administrativa debe entenderse toda aquella desplegada por cualquier ente integrante de la administración pública en el marco de sus atribuciones, la cual incluye, excepcionalmente, los actos de los Poderes Legislativo y Judicial y, como producto de ello, nos encontramos ante el acto administrativo, como el principal, aunque no el único medio, por el cual se exterioriza esa voluntad.

Es importante destacar que, igualmente ya nuestro máximo Órgano de justicia, bajo el registro: 2008759¹⁹⁷, ha ceñido el acto administrativo discrecional, fijando elementos reglados, de suerte que:

- a) El propio margen discrecional atribuido a la administración (entendido como el licenciamiento o habilitación preconfigurada por la ley) y su extensión;
- b) La competencia para ejercer esas facultades;
- c) El procedimiento que debe preceder al dictado del acto;

¹⁹⁶ Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 3, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.4o.A.66 A (10a.), p. 1724.

¹⁹⁷ Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 16, Marzo de 2015, Tomo III, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.1o.A.E.29 A (10a.), p. 2316

- d) Los fines para los cuales el orden jurídico confiere dichas atribuciones;
- e) La motivación en aspectos formales y de racionalidad;
- f) El tiempo, ocasión y forma de ejercicio de aquéllas;
- g) El fondo parcialmente reglado (personas, cuántum, etcétera);
- h) Los hechos determinantes del presupuesto; e
- i) La aplicación de principios.

En nuestra Entidad, es al través de la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro que se establecen los elementos y requisitos del acto administrativo y a contrario sensu, derecho de que el acto sea emitido a favor del particular cumpliendo tales.¹⁹⁸

Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos y circulares, deberán publicarse en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga”, para que puedan producir efectos jurídicos¹⁹⁹.

El derecho subjetivo ya abordado en beneficio del particular deriva de la omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en la referida Ley, lo que producirá la nulidad del acto administrativo, la cual será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso la nulidad será declarada por el mismo.

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido y por lo tanto, no se presumirá legítimo, ni ejecutable, pero sí subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse uno nuevo. En caso de un acto nulo, los particulares no tendrán la obligación de cumplirlo; los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutarlo, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.

¹⁹⁸ Ver artículo 4 de la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro: “*Artículo 4. Son elementos y requisitos del acto administrativo...*”

¹⁹⁹ Ver artículo 5 de la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro.

En caso de que el acto se hubiera consumado y fuera imposible retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que lo hubiera emitido u ordenado, así como a la reparación del daño si hubiere lugar a ella.

Es importante destacar que, la autoridad se rige por el principio de buena fe, de ahí que el acto administrativo será válido, en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad competente.

El acto administrativo no surtirá efectos, sino hasta que se dé el supuesto de la condición o término suspensivos.

Así las cosas, el acto administrativo que afecte los derechos del particular o de algún grupo social determinado o determinable, será eficaz y exigible a partir de que surta efectos su legal notificación.

El cumplimiento del acto que otorgue beneficios a un particular o un grupo social determinado o determinable, será exigible al órgano administrativo desde la fecha en que lo emitió.

Si el acto administrativo requiere aprobación de órganos o autoridades distintos de aquel que lo emite, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, no tendrá eficacia sino hasta que aquella se produzca y se notifique, a menos que se trate de un acto que otorgue beneficios a un particular o a un grupo social determinado o determinable, en cuyo caso será eficaz desde el momento en que sea aprobado.

La actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficiencia, oficiosidad, legalidad, publicidad, igualdad, conveniencia y buena fe, debiendo la autoridad simplificar sus trámites en beneficio del gobernado.

El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada o de sus representantes legítimos.

Por excelencia, todas las promociones deberán hacerse por escrito, donde se precise el nombre, la denominación o razón social de quien promueva, de su representante legal, en su caso, el domicilio para recibir notificaciones, el nombre de los autorizados para recibirlas, la petición que se formule, los hechos o razones que la motiven, el órgano administrativo al que se dirijan, el lugar y fecha de formulación; contener la firma autógrafa del interesado o de su representante legal, salvo que estén impedidos para ello o no sepan hacerlo y así lo manifiesten bajo protesta de decir verdad, en cuyo caso se imprimirán su huella digital, así como el nombre y firma de dos testigos.

Se deberán adjuntar los documentos que acrediten, tanto su personalidad, como los hechos en que se funde su petición. Si fuera omiso, se le prevendrá para que los exhiba en un plazo no mayor de tres días, con el apercibimiento de tener por no presentada su solicitud, en caso de no hacerlo²⁰⁰.

Quedan exceptuadas de esta disposición, las promociones consistentes en quejas, reportes o denuncias de carácter administrativo en contra de servidores públicos, las que se sujetarán a los requisitos y formalidades que establezcan las leyes y reglamentos aplicables al régimen disciplinario de los servidores públicos que en el caso concreto ya he apuntado en el caso del reglamento interior de la Secretaria de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro tal disposición es obsoleta y por ende sus procedimientos están afectados de nulidad.

5.1.3. Fundamentación y motivación

Pudiera pensarse que con el principio constitucional que obliga a las autoridades a “fundar y motivar” sus decisiones, se cumple con la argumentación, pero no se debe confundir y tener claro que, la argumentación jurídica conlleva la fundamentación y motivación de las decisiones, porque la motivación corresponde a los fines de la rama del Derecho. La distinción radica

²⁰⁰ Ver artículo 13 de la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro.

en que la fundamentación y la motivación son perspectivas internas del Derecho –justificación interna que se requiere para que haya legalidad–; una para establecer el precepto aplicable al caso concreto (fundar), y la otra para establecer la relación entre la conducta y el precepto (motivar). Debo acotar que existe en mi opinión una tercera justificación de carácter externo, ésta, tiene que ver con la legitimidad que producen las consecuencias de la decisión jurisdiccional en el ámbito social. Se trata de un proceso de exigencia de mejores y mayores razonamientos.

En ese tenor, motivar implica la individualización del iter lógico-jurídico mediante el cual la autoridad llega a la decisión (actividad descriptiva) con un carácter justificativo que opera como racionalización de la decisión tomada, dar razón del propio trabajo admitiendo en línea de principio la legitimidad de las críticas potenciales, la legitimidad de un control. La exigencia de motivación responde a una finalidad de control del discurso, en este caso, con objeto de garantizar hasta el límite de lo posible la racionalidad de su decisión, en el marco de la racionalidad legal.

No basta con que la autoridad afirme que tiene (para sí) una convicción, sino que debe exponerla y justificarla.

La motivación es elemento constitutivo de la aplicación del derecho, es entonces, la explicación del procedimiento lógico o psicológico con que la autoridad llega a la decisión “llámese acto administrativo de autoridad” regido en todo momento por lo dispuesto en las leyes y ordenamientos jurídicos vigentes, de suerte que esta obligada la autoridad a fundamentar, esto es, precisar los preceptos legales aplicables.

Si se considera que las Leyes, al ser generales, impersonales y abstractas y que en teoría incluyen términos universales ante la imposibilidad de un casuismo riguroso; tal compleja indeterminación de tales enunciados, ha de ser dotada de contenido concreto mediante la aplicación, correlación, calificación y ponderación de los hechos o circunstancias específicas de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento en que se realice su valoración, y que puedan resultar congruentes con su expresión genérica. Así, esa definición

en abstracto, de conceptos laxos o inciertos (precio justo, justicia, autonomía) cuyo contenido puede ser científico, tecnológico, axiológico, económico, político, sociológico o perteneciente a otras disciplinas a las que es menester acudir, adquiere un significado específico, preciso y concreto en presencia de las circunstancias definidas en cada caso particular; esto es, al ser contextualizadas con los hechos del caso, es posible verificar si se obtienen o no los objetivos y fines que deben alcanzar y derivar las consecuencias respectivas, que tomando en cuenta los intereses en conflicto permitan encontrar una solución concreta y práctica, por lo que la aparente vaguedad por falta de una descripción pormenorizada que no detalla los citados medios para una predeterminación a priori del alcance, sentido o contenido limitativo del concepto, es un hecho que puede subsanarse al momento de ser aplicado y no implica dejar en manos de la autoridad la facultad de dictar arbitrariamente la resolución correspondiente, pues el ejercicio de la función administrativa está sometido al control de las garantías de fundamentación y motivación tanto en los casos de las facultades regladas como en el de aquellas donde ha de hacerse uso del arbitrio o la discreción, explicitando mediante un procedimiento argumentativo por qué los hechos o circunstancias particulares encuadran en la hipótesis normativa que, entonces sí, resulta concretada al momento de subsumir los acontecimientos y motivar de esa manera la decisión, evitando visos de arbitrariedad (Registro: 172068)²⁰¹, entendida ésta última como un acto de abuso sin causa justificada en la ley misma, esto es, sí las leyes lo prevén, las autoridades tienen el poder de decidir, pero también, tiene la obligación de explicar y justificar su decisión.

Consecuentemente, he de clasificar algunos estándares formales del acto de autoridad a la luz de la motivación de:

- a) CLARIDAD. Los razonamientos e ideas no deben dar lugar a dudas, interpretaciones erróneas o fuera de contexto.

²⁰¹ Novena Época, Tomo XXVI, Julio de 2007, Tesis: I.4o.A.594 A, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, p. 2472.

- b) PRECISIÓN. Es la utilización del lenguaje exacto, en su expresión más sencilla, pero empleando términos jurídicos que representen la idea que se quiere expresar. Debe evitarse la ambigüedad.
- c) COHERENCIA. Que exista simetría entre los argumentos y lo que se resuelve.
- d) CONGRUENCIA. Dar única y exclusivamente lo que se pide.
- e) EXHAUSTIVIDAD. Es la obligación de dar contestación y resolver todas las pretensiones planteadas.
- f) EXTREMISMO CATEGÓRICO. Declarar un derecho u obligación, y en su caso, negarlo.

6. CAPÍTULO V ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTENCIOSA EN EL ESTADO DE QUERÉTARO.

5.1. Del procedimiento jurisdiccional en el ámbito de la administración pública paraestatal

Como lo afirma Humberto Delgadillo: Es indispensable tener en cuenta que el ejercicio de la función pública, necesariamente realizada por individuos, responde a intereses superiores, de carácter público, lo cual origina que el Estado, como titular de ese poder, vigile que su desempeño responda a los intereses de la colectividad; no a un sector de la población, y que se realice de acuerdo con los valores fundamentales que la Constitución previene; no sólo se trata de que realicen operaciones materiales para las cuales se contrató o se nombró al servidor público, sino que, además, su actuación se ajuste a los lineamientos fijados en interés de la colectividad, por lo que se establece un poder disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato contenido en el catálogo de conducta que la ley impone, independientemente del cumplimiento de los objetivos materiales de la prestación laboral.²⁰² Actividad que en teoría, debería llevarse a cabo, al través de los órganos internos de control, que desafortunadamente carecen de sustento legal y por consecuencia como se ha dicho, son inexistentes jurídicamente.

Así, el régimen disciplinario, de contenido axiológico de la función, de los órganos internos de control de las Entidades Paraestatales del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, debería ser tendente a la preservación de valores sustanciales por la participación en el delicado ejercicio de una función de carácter público, por lo que deben subsistir dos regímenes de naturaleza, contenido y fines diferentes, con procedimientos y autoridades autónomas tal como lo ordena el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en

²⁰² DELGADILLO, Gutiérrez Luis Humberto, El Derecho Disciplinario de la Función Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1990, México. p. 126

materia de combate a la corrupción²⁰³ . La adecuada identificación de la facultad disciplinaria fue posible a partir de la estructuración del sistema de responsabilidades, mediante las reformas del Título IV de la Constitución, la inclusión del artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y la promulgación de la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que, en nuestra Entidad ya he citado, desafortunadamente carecemos: de una actualización a la Constitución Política del Estado de Querétaro que contemple un nuevo ente para regular la reforma a la fracción V del artículo 116 de nuestra Carta Magna o bien las reformas necesarias para la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, reformas a diversos ordenamientos derivados de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro vigente, sin soslayar mi tema central que es la carencia de reglas que permitan la adecuación a las reformas respecto de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.

Dentro de una sociedad siempre es plausible hablar de la Justicia como una de las aspiraciones fundamentales del hombre en sociedad, el Derecho es lo mas cercano a ello, ya que implica según la Teoría Tridimensional del Derecho, varios de los sectores como es el caso del ámbito social, axiológico y el normativo, y es en esta parte donde nuestro trabajo lo aborda y en el que pretendemos realizar nuestra investigación, pues aún y cuando tocamos uno de los sectores, no deja de tener la importancia merecida, puesto que conformamos una sociedad que merece alcanzar la Justicia.

A ciencia cierta, son pocos los trabajos elaborados sobre el campo normativo de la Justicia Administrativa, en especial de la norma, pues es parte de la ciencia del derecho, que poco a poco ha ido despegando desde este ámbito o sector, esto debido a que son pocos los años en los que se ha venido trabajando en esta materia, en México, la piedra angular es la obra del maestro

²⁰³ **Diario Oficial de la Federación** de fecha 27 de mayo de 2015. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

Teodosio Lares²⁰⁴ las “Lecciones de Derecho Administrativo”, libro que escribe en el año de 1836 y que no es hasta el año de 1853 cuando se ven instaladas sus enseñanzas, al paradigma de la ley y la doctrina con el Código Lares, además de ello menciona, que en todos los tiempos y donde se precie algún lugar de haber contado con un gobierno necesariamente este va de la mano con las denominadas instituciones administrativas, de tal suerte que no puede concebirse un gobierno sin administración ni esta última sin las reglas propias para regir a los servidores públicos en los diferentes ramos administrativos, aunado a ello, describe los diferentes avances significativos, sobre el ámbito de especialidad del Derecho Administrativo, al través de la conformación de órganos especializados para realizar la función jurisdiccional de esta, puesto que significo un Paradigma a seguir por muchos de los tratadistas de la materia de Justicia Administrativa y de Derecho Administrativo como lo son los maestros Gabino Fraga, Acosta Romero y Andrés Serra Rojas, Cortina Gutiérrez pues fueron grandes jurisprudentes de la ciencia jurídico – administrativa; en palabras de propio Tomas K., resulta necesario realizar una Revolución de los Paradigmas para continuar con el sector de avance científico del Derecho y en especial de la rama del Derecho como del Derecho Procesal Administrativo, en este orden de ideas, ejemplos plausibles los encontramos al lado de Alfonso Nava Negrete²⁰⁵, quien en obras como La Requisición Administrativa, donde la Justicia Administrativa desempeña una forma de control, el cual es ejercido por parte de órganos jurisdiccionales como el caso de los Tribunales Administrativos para mantener la legalidad de los actos de autoridades, al igual que ello Eduardo García Enterría²⁰⁶ quien en su obra La Justicia Administrativa en el cambio de Siglo, nos habla del desarrollo que ha tenido la Justicia Administrativa desde los primeros comienzos en la Revolución Francesa con base en las máximas filosófico – sociales de legalidad, la fraternidad y la igualdad las cuales tienen hasta nuestros días consecuencias en la norma y por antonomasia en la ley, es decir, justifica la Justicia

²⁰⁴ LARES T., *Lecciones de Derecho Administrativo*, Edit. UNAM., México – DF., 1978.

²⁰⁵ FUNDAP., *Justicia Administrativa en México y en Ibero América*, México – DF., 2002.

²⁰⁶ Idem.

Administrativa como consecuencia de la Revolución Francesa , ya que durante esta los diferentes pensamientos de Rosseau y Locke se reducían a establecer “*que nadie puede mandar en la sociedad por virtud de cualquier hipotética superioridad moral, fundada en cualquier titulo, sino solo en virtud de la ley*”²⁰⁷ .

Por su parte, Jesús González Pérez²⁰⁸ en su obra el Administrado, establece la importancia del particular frente a la administración pública, los derechos y las obligaciones recíprocas que existen entre estos principales actores en la relación administrador con administrado, al igual que en otra de sus obras el Derecho Procesal Administrativo en Ibero América, donde nos desarrolla un esquema de Derecho Comparado entre los diferentes países Latinoamericanos como el caso de Argentina, Colombia, Panamá., Brasil, Perú, Bolivia, Costa Rica, Chile, de misma forma que México, donde hace referencia a los diferentes Estados de la República como el caso de Hidalgo, Sinaloa, Sonora, Veracruz, no sin soslayar que tal autor refiere otros países que aún y cuando su desarrollo científico en la jurisdicción administrativa. Aún y cuando muchos de sus textos se han centrado en España resulta importante resaltar que muchas de las repercusiones de sus obras han cobrado eco en nuestro País. Sin lugar a dudas otro de los autores importantes en la materia ha sido Gordillo ²⁰⁹ , pues al través de la serie de Publicaciones de Derecho Administrativo como es el caso de los Tomos I y II sobre materia de Derecho Administrativo han ilustrado a decenas de estudiantes, como una obra accesible con los principios básicos tanto de la materia sustantiva como adjetiva del Derecho Administrativo, al igual que en el caso de Humberto Delgadillo²¹⁰ , con su obra Elementos de Derecho Administrativo, han contribuido al desarrollo de manera objetiva de esta parte de la ciencia del derecho y con ello conformar en la mente de alumnos y maestros la necesidad de llevar mas adelante el desarrollo de ésta, pues debido al crecimiento exacerbado de ella se necesita la inteligencia para su investigación y desarrollo

²⁰⁷ Idem.

²⁰⁸ GONZALEZ P., Jesús., *Derecho procesal Administrativo Hispanoamericano.*, Edit. Temis S.A., Bogota – Colombia., 1985.

²⁰⁹ GORDILLO A., *Derecho Administrativo.*, Tomo I y II., Edit. LIMUSA., México – DF., Tomo II., 1994.

²¹⁰ DELGADILLO G.H.L., *Elementos de Derecho Administrativo.*, Edit. LIMUSA., México – DF., Tomo II., 1994.

En la Décima época, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al través del Registro: 2008695²¹¹, ha precisado, la naturaleza, contenido y alcance del acto terminal son los elementos determinantes para definir su estructura del procedimiento administrativo, señalando que, los procedimientos administrativos se integran por una cadena de actos de distinto alcance y contenido, como:

- a) un presupuesto;
- b) un acto inicial;
- c) uno o varios actos de trámite; y,
- d) el acto terminal, que contiene la voluntad final de la administración.

Ergo, señala la propia Corte que, la naturaleza y contenido de este último distinguen su trascendencia, lo cual es determinante para definir cómo debe conformarse o estructurarse el procedimiento, de manera que permita conseguir eficiencias pero, prioritariamente, la defensa de los probables afectados.

La importancia del presente trabajo radica en que, constituye una propuesta no solo de reforma legal, sino que a partir de ella se podrá configurar en la mente del legislador una forma de concebir el factor de Justicia Administrativa de manera practica y legalmente aplicable según las necesidades reales de los ciudadanos, así como del propio juzgador quien al emitir sus fallos podrá hacerlo apegándose a la legalidad, derecho y justicia, lo cual entendemos no poseen la mismo significado y en suma, con criterios técnico científicos, frente a las debilidades, lagunas y fortalezcan igualmente la Ley de Enjuiciamiento de lo Contencioso Administrativo del Estado, para que a la luz de los Principios Doctrinarios de Derecho Procesal y demás fuentes del Derecho, determinen cual seria el instrumento dotados de Técnica Jurídica Procesal para dirimir las controversias entre el Estado y el particular.

El hombre se transforma de ser un sujeto de poder a ser un sujeto de derecho, con la existencia de un Interés Jurídico o un Derecho Público Subjetivo respecto de el Estado; en esta Relación Jurídica, o más bien diríamos

²¹¹ Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 16, Marzo de 2015, Tomo III, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.1o.A.E.23 A (10a.), p. 2454.

una interrelación jurídica, debido a que tanto el individuo tiene una obligación o prestación respecto de el Estado como el Estado del Individuo consistente en un dar, hacer o no hacer, este Derecho Público Subjetivo otorgado por un Ley Objetiva, no sólo existen medios de protección de una forma directa sino que por cada abuso o arbitrariedad por parte de el Estado, el individuo posee toda una serie de medios de protección y a su vez organismos emanados directamente de la Constitución de carácter Federal como lo es el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa o en el caso de las Entidades Federativas la existencia de organismos como son el Tribunal de lo Contencioso Administrativo que el Artículo 34 de la Constitución local, enumera como autónomo técnicamente; sin embargo, ante la existencia de un interés jurídico o mejor definido como una situación especial, *“dentro de la Relación Jurídica – Administrativa la existencia de otros intereses como es el legítimo o del reflejo porque beneficia a individuos de una forma indirecta y el interés simple”*²¹² que la Corte ha establecido como un interés generalizado donde no hay afectación o beneficio ni de forma directa ni indirecta, para llevarlos al cabo ante los Tribunales conducentes en la materia administrativa.

La Justicia Administrativa²¹³, se ha ido desarrollando en el mundo poco a poco, bajo tres niveles ó ámbitos principalmente, el primero denominado Sistema Francés, tradición que siguen países como el caso de Italia, Bélgica, Grecia, Luxemburgo, Suecia, Austria, Colombia, Panamá entre otros, al igual que ello, el Sistema Mixto, cuya tradición la siguen países como Alemania, Argentina, Uruguay y el Sistema Judicialista seguido por países como España, Suiza Portugal, Chile, Ecuador. El Sistema Francés, el que podríamos mencionar como el Sistema inicial en cuanto a la tradición de Justicia Administrativa en el mundo y que en mucho ha contribuido a el sistema que en la actualidad llevamos tanto en el ámbito federal como en el local.

²¹² LUCERO E. M., *Teoría y Practica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación.*, Edit. Porrúa., México – DF., 1994, p. 40 y sig.

²¹³ TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO., Lic. Ma. Guadalupe Aguirre Soria., *Desarrollo de la Justicia Administrativa en México.*, Edit. TCAG., Guanajuato – México., Boletín Num. 27, (Enero – Junio 2001), p. 61.

En Francia por ejemplo la Justicia Administrativa* tiene tres niveles de jurisdicción²¹⁴:

- a) Los Tribunaux administratifs (Tribunales Administrativos) : son 42 al año 2009, repartidos en la metrópolis y los departamentos de ultramar.
- b) Las Cours administratives d'appel (Tribunales Administrativos de Apelación): son 9 y tienen su sede en Burdeos, Lyon, Nancy, Nantes y París.
- c) El Conseil d'État (Consejo de Estado), jurisdicción suprema: interviene principalmente como Juez de Casación, es decir que comprueba que las decisiones adoptadas por los Tribunales Administrativos de Apelación son conformes a la ley.

En el caso de México existe el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa y en diferentes ámbitos locales los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, como el caso de Estado de México, Guanajuato, Tabasco, Querétaro, Jalisco etc. Ahora bien, en este sentido, con la existencia de órganos encargados de establecer la Justicia Administrativa en los tres niveles, federal, local y municipal, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo juega un papel sumamente importante, es decir que conforma la cabeza, de la denominada trilogía básica de la relación jurisdiccional administrativa, es en este sentido que resulta importante el hecho de que se ha considerado el dotar de una definición ha esta, puesto que aún con la existencia del Juicio de Amparo desde finales del siglo XIX, desde la instauración del Juicio de Amparo, como una institución de carácter Federal y sus diversos órganos que los hicieran valer durante la Constitución Federal de 1857, la actividad principal de los Jurisprudentes Mexicanos en las diversas disciplinas del Derecho ha sido definir ese concepto ¿qué se entiende por Autoridad Responsable?, muchos llegan a la conclusión, entre ellos Valdemar²¹⁵ de que es un órgano plenamente conferido por el Estado donde actúa, manda o desarrolla una conducta o acto

*MINISTÈRE DE LA JUSTICE Gouv France., *Justicia Administrativa.*, <http://www.justice.gouv.fr/espagnol/eustadmi.htm> (Miércoles., 09 de marzo del 2005, 20 :30 Hrs.) p. 1 y sig.

²¹⁴ www.conseil-etat.fr

²¹⁵ - VALDEMAR Martínez Garza., *La Aut. Responsable en el Juicio de Amparo en México.*, Edit. Porrúa., México – DF., 1997, p. 80.

determinado, sin embargo, esto no es de suma importancia para los tratadistas y practicantes de la Ciencia Jurídica Anglosajona, en el Derecho Norteamericano no a existido la necesidad de diferenciar a la autoridad o brindar un concepto aproximado a ella, mucho menos su naturaleza, el Sistema Judicial Norteamericano no ataca directamente a la Autoridad Responsable sino por el contrario va en contra del acto realizado, no importando si es de un ente u organismo gubernamental o el acto o actuación de un particular, lo importante es detener el acto realizado por este ente, para de esta forma controlar y mantener el Ordenamiento Constitucional violentado, es por ello que no es del todo importante el precisar que autoridad fue, sus facultades o atributos para realizar determinado acto u actuación en perjuicio de los intereses del gobernado, el denominado Injuicio norteamericano como el Habeas Corpus y Habeas Data de influencia propiamente inglesa a facilitado la tarea de el Control Constitucional debido a que el Poder Judicial es el encargado por disposición Constitucional de hacer frente a estos actos y detenerlos para la no violentación de el Orden Constitucional establecido, propiamente dicho, en el Sistema Jurídico Norteamericano el Poder Judicial funciona como contrapeso de los otros dos, para ellos el Poder Judicial es una institución especializada en Derecho y cuya actividad debe de conferir realizando los actos que crea oportuno para la consecución de el Bien Publico Temporal por parte de el Estado.

Así pues, justifica la justicia administrativa la siguiente frase célebre:

“...no se colocó la última piedra del Estado de derecho hasta que se implantó la justicia administrativa...”²¹⁶

Luego entonces, se entiende que:

“...la vía en que camina la justicia administrativa es el proceso administrativo”²¹⁷.

La Academia Mexicana de derecho Fiscal puntualizó que es tarea clave, dentro de la reforma integral del Estado, consolidar y ampliar el ámbito de actuación de los tribunales administrativos, así como establecer esquemas de

²¹⁶ RADBRUCH, Gustavo. pp. 137

²¹⁷ CASTELLANOS Malo, Eugenio, *Tesis Reforma Integral en la Impartición de Justicia Administrativa en Querétaro*, Universidad Autónoma de Querétaro, 2003, p. 45.

organización eficientes y adecuados a la realidad. siendo una tarea clave dentro de la reforma integral del Estado²¹⁸.

Hoy día, aún se discute cuál debe ser la ubicación de los tribunales administrativos, en razón de la función jurisdiccional que desarrollan, a tal grado que pareciera una discusión bizantina, pero que aun los más acervos defensores del sistema judicialista ó sajón han declinado a favor de la propia esencia de la jurisdicción administrativa, atendiendo a los antecedentes, desenvolvimiento, fines y naturaleza autónoma de dichos tribunales.

En efecto, en primer término, no podemos inadvertir el origen y evolución que ha tenido esta institución, siendo su antecedente directo el Consejo de Estado Francés, que fue un órgano de justicia administrativa constituido con sustento en el Código Napoleón, para defender a los ciudadanos de su país ante el posible abuso del poder por parte de sus autoridades "...Tres virtudes notables destacan en la historia del Consejo, la redacción de los Códigos de Napoleón, haber sobrevivido a todos los cambios de régimen y, en primer lugar, a la caída de Napoleón y la tercera, la más notable de la historia del Consejo de Estado es sin duda, el desarrollo del contencioso y la creación del derecho administrativo"²¹⁹, así, el Consejo se transformó en tribunal íntegro sin más influencia en sus sentencias que la de la ley y la Justicia.

Al respecto, Eduardo García de Enterría, señala que: "La exigencia de una justicia administrativa, tan novedosa, aparece en la Revolución francesa y se concretará en una pieza institucional clave, el Consejo de Estado, cuya vitalidad y desarrollo acertará a plasmarse en Francia. De ahí pasará en el propio siglo XIX a los Estados europeos que han organizado sus administraciones respectivas sobre el modelo francés"²²⁰.

Se trata pues, de un proceso lento porque han pasado más de 200 años de la creación del Consejo de Estado Francés, 149 años de la Ley Lares, 66

²¹⁸ MÉXICO: ACADEMIA MEXICANA DE DERECHO FISCAL: "LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA REFORMA DEL ESTADO"; Ed. Punto Gráfico, México, D.F., 2001, p. 166.

²¹⁹ NAVA Negrete Alfonso y otros; Justicia Administrativa en México y en Iberoamérica; Ed. Compañía Editorial Impresora y Distribuidora, S.A.; México, 2002; p. 157.

²²⁰ idem p 156

años de la Ley de Justicia Fiscal, 7 reformas y adiciones sobre el tema en la Ley Fundamental y, aún así hay 12 estados mexicanos que hasta julio del 2002 no contaban con tales órganos: ¹“...siendo la referencia nacional más remota sobre la adopción del sistema francés de lo contencioso administrativo en México, se encuentra en la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 25 de mayo de 1853, que creó un Consejo de Estado, dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, con facultades para decidir los conflictos entre las autoridades administrativas y los gobernados...” ²²¹

“... A los tribunales administrativos locales les queda seguir el camino que le tocó al federal y deben estar en él de dictar sentencias con el máximo poder técnico y ético que fructifique la confianza de los particulares y autoridades en ellos, y que los ponga a salvo de opiniones de inexpertos o políticos que proponen su incorporación a los poderes judiciales como si éstos gozaran todos, de crédito moral suficiente como para que el legislador los diera en adopción a semejantes padres adoptivos...” ²²²

Además de los argumentos históricos que marcan el desenvolvimiento y evolución del tribunal, igualmente podemos percatarnos que incluso la postura contraria, que parecía irreconciliable, como lo es la judicialista, en la aplicación práctica de la resolución de conflictos de índole administrativa y fiscal, ha instituido órganos con facultades jurisdiccionales, fuera de la esfera de competencia de la Corte Suprema, y así, aunque pareciera un contrasentido, podemos citar la existencia de tribunales administrativos en los Estados Unidos de América:

“... En materia tributaria debemos considerar especialmente que los dos países de la América del Norte, con los que México ha firmado sendos tratados sobre Libre Comercio y Doble Tributación, cuentan con tribunales fiscales especializados que, en ambos países, reciben la misma denominación, aun cuando no sean coincidentes sus facultades y procedimientos, sí lo es la materia, ya que ambos dirimen las cuestiones tributarias federales entre fisco contribuyentes; como se muestran en el estudio anexo sobre la Federal Tax Court de los Estados Unidos de América. P. 4 Pedro Cuevas Figueroa...” ²²³

“... Una mera aspiración política de dividir el ejercicio del Poder para evitar la tiranía, desiderátum éste que en lo que nos interesa, se logra cuando los cuerpos administrativos de lo contencioso conquistan el espíritu judicial de que habla Robson, aunque no integren el poder Judicial...” ²²⁴

²²¹ MÉXICO: TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO; “Orígenes y Evolución de la Justicia Administrativa” Guanajuato, Gto; Ed Tlacuilo; 2002, p. 43.

²²² NAVA Negrete Alfonso; “Sobre la Justicia Administrativa en México”; Ed. Compañía Editorial Impresora y Distribuidora, S.A., México, 2002, p. 71.

²²³ NAVA Negrete Alfonso y otros; Justicia Administrativa en México y en Iberoamérica; Ed. Compañía Editorial Impresora y Distribuidora, S.A., México, 2002, p. 302.

²²⁴ MÉXICO: ACADEMIA MEXICANA DE DERECHO FISCAL: op. Cit., p. 143.

5.2. Sustento legal. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro en nuestra época

La Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, es reglamentaria de los artículos 34 Apartado A de la Constitución Política del Estado de Querétaro. Tal legislación, tiene por objeto regular la organización y funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, de los órganos que lo conforman y de los auxiliares de la justicia contencioso-administrativa en el Estado.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, es un organismo autónomo e independiente de cualquier autoridad administrativa y ejercerá por sí el presupuesto que le asigne la Legislatura, dotado de plena jurisdicción en todo el territorio estatal, con el imperio suficiente para hacer cumplir sus determinaciones y con sede en la ciudad de Santiago de Querétaro.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado se integra por los siguientes órganos²²⁵:

- I. La Sala Unitaria;
- II. Los Juzgados de lo Contencioso Administrativo;
- III. La Oficialía Mayor; y
- IV. Defensoría de Oficio.

La Sala Unitaria se compondrá de un Magistrado Propietario y por lo menos dos Supernumerarios, quienes serán electos por la Legislatura del Estado de Querétaro, que valga comentar a la fecha sólo se encuentra en funciones un magistrado supernumerario, lo que conculca el dispositivo legal.

5.2.1. De las obligaciones y facultades del magistrado propietario

Es menester mencionar que, es función primordial del Magistrado Propietario de la Sala Unitaria, organizar y planear la estructura orgánica, sin eludir sus diversas obligaciones administrativas (resolver las recusaciones y excusas de los jueces), legislativas (expedir el reglamento interior, y judiciales

²²⁵ Ver artículo 4 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro.

(conocer de recursos de revisión y de reposición), sin eludir las señaladas por el numeral correspondiente ²²⁶.

5.2.2. De los juzgados administrativos

La Sala Unitaria del Tribunal determinará el número de Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en los distritos judiciales, atendiendo a la demanda de la ciudadanía y a las posibilidades del presupuesto, en el caso concreto existen a la fecha tres juzgados administrativos dos correspondiente al distrito de Querétaro y otro a Cadereyta de Montes, Qro., siendo que en cada juzgado hay un solo juez²²⁷.

Cuando en un distrito judicial exista más de un juzgado, por ley se establece que se designará por orden numérico.

Los Juzgados, de conformidad con lo que señale el Presupuesto de Egresos, tendrán para el despacho de los negocios el personal que refiere la propia ley orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro.²²⁸

Los Jueces de lo Contencioso-Administrativo se elegirán por concurso de acuerdo a lo dispuesto en las bases de la convocatoria que se expida, la cual deberá contemplar los lineamientos del servicio civil de carrera. Podrán ser removidos por la Sala Unitaria, cuando incurran en alguna responsabilidad que afecte el buen desempeño de sus labores.

Los Jueces de lo Contencioso-Administrativo del Estado gozarán de independencia en el ejercicio de sus funciones y percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida.

²²⁶ Ver artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro "...

Son obligaciones y facultades del Magistrado Propietario de la Sala Unitaria..."

²²⁷ Ver artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro.

²²⁸ Ver artículo 22 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro.

5.2.3. Del oficial mayor

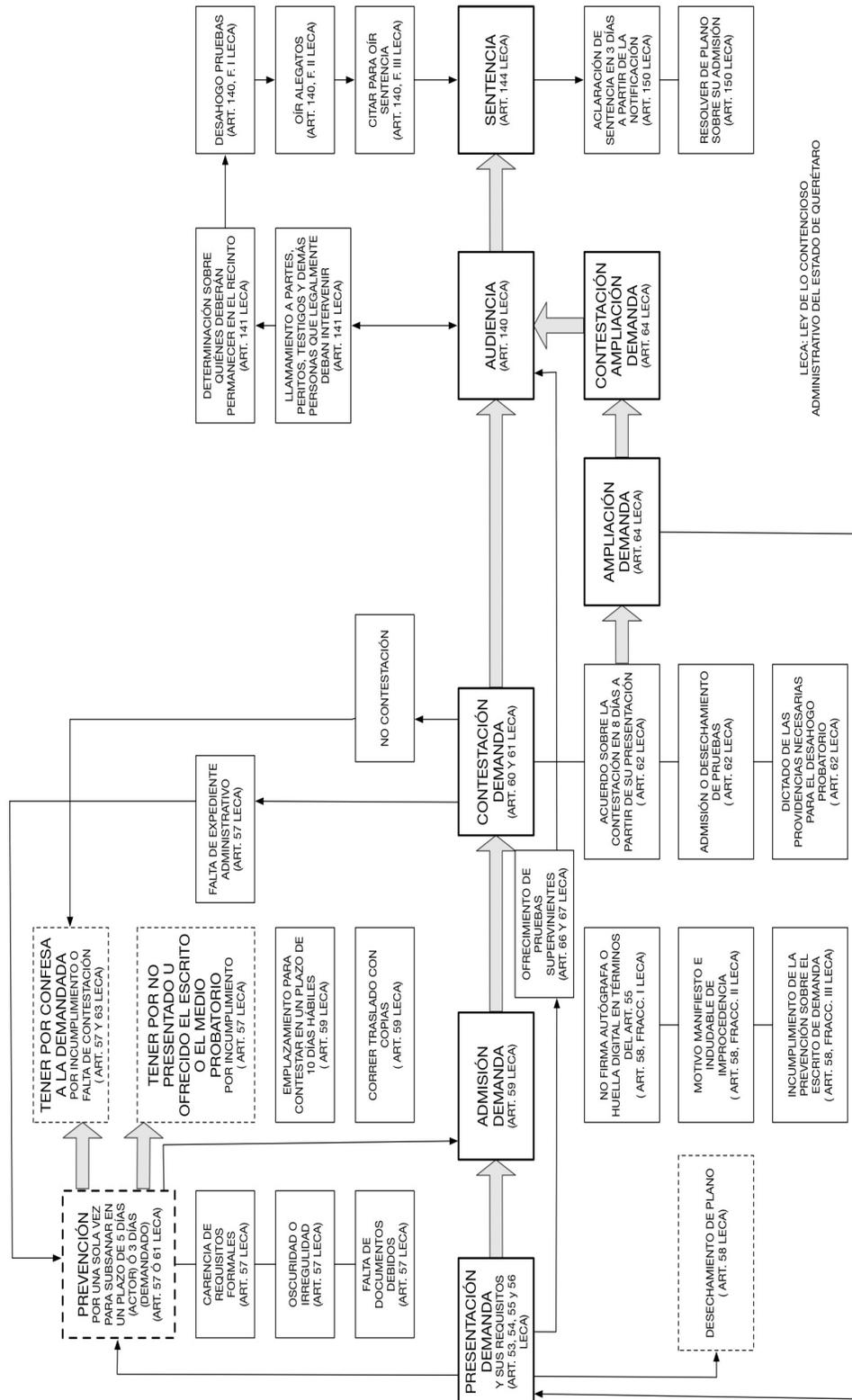
El Tribunal contará con una Oficialía Mayor, cuyo objeto será el suministro oportuno y suficiente de los recursos humanos, materiales, económicos, técnicos, de análisis e investigación que se requieran por su buen funcionamiento, previa autorización del Magistrado de la Sala Unitaria²²⁹.

El ingreso, la formación, actualización, promoción y permanencia de los servidores públicos del Tribunal, se hará mediante el sistema de servicio civil de carrera a que se refiere el presente Capítulo, el cual se regirá por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad²³⁰.

²²⁹ Ver artículo 38 de la ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro.

²³⁰ Ver artículo 69 de la ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro.

Tabla 5 Diagrama de Flujo del procedimiento actual del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro



5.3. Nomía

Entiéndase por nomía el elemento sufijal que entra en la formación de palabras del conjunto de leyes del gobierno” .²³¹

Conforme al artículo 23 de La Ley Órgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, la Secretaría de la Contraloría es el órgano encargado de planear, organizar, proponer y coordinar los sistemas de prevención, vigilancia, control y evaluación de las dependencias, organismos del Poder Ejecutivo del Estado y Entidades Paraestatales.²³²

Es evidente que las obligaciones señaladas y que corresponden al Titular de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, a la fecha no se han satisfecho a cabalidad y que inclusive lejos de ser actualizadas, las mismas como he asentado han quedado obsoletas.

Por lo anterior, el Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétro, ve

²³¹ Diccionario Manual de la Lengua Española Vox. © 2007 Larousse Editorial, S.L.

²³² Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétro, La Sombra de Arteaga, 17 de diciembre de 2008, p. 8804 y sig. Le corresponde, entre otros, el despacho de los siguientes asuntos: Asegurar el funcionamiento y control de los programas gubernamentales requiriendo a las dependencias los sistemas, instrumentos y normas complementarias:

- a) Vigilar el cumplimiento de las normas de prevención, fiscalización, control y evaluación;
- b) Llevar a cabo, conforme al programa de trabajo o a petición expresa, las auditorías a dependencias y Entidades de la administración pública, así como actuar como órgano de consulta y auditar cuando lo requieran las dependencias, en apoyo de sus órganos de control interno o en substitución de los mismos;
- c) Expedir las normas de control en la ejecución de los programas de mejoramiento administrativo y supervisar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización;
- d) Proponer al Gobernador del Estado, iniciativas de ley, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes para mejorar y hacer más expedita la tramitación de los diversos asuntos ante las dependencias de la Entidad pública estatal, en el área de sus respectivas competencias, buscando como objetivo fundamental, la simplificación administrativa;
- e) Evaluar la función administrativa de cada una de las dependencias y Entidades Paraestatales, proponiendo y solicitando al Gobernador del Estado, la adopción de las medidas necesarias para hacer más eficaz la prestación del servicio público;
- f) Hacer del conocimiento del Gobernador del Estado, los resultados de las diversas auditorías, dictámenes e informes de comisarios y supervisiones; y
- g) Aplicar, en lo administrativo, las sanciones en que hayan incurrido servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, a que se refiere la Ley de la materia.

afectada su esfera jurídica por la falta de cumplimiento de obligaciones de un miembro de su Gabinete, esto, habida cuenta que, si bien existen normas para “aparentemente” cumplir su función por parte de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, las mismas, han quedado inaplicables por obsoletas e incongruentes en relación a las reformas que ha sufrido la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, sin eludir las inconsistencias ya referidas en la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Querétaro en torno a la organización, funcionamiento y control de las mismas, lo que hace participe de tal problema por solucionar no sólo al Titular de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Querétaro, sino al Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, desde el momento en que recibe del Titular de la Secretaría de la Contraloría, los resultados de las diversas auditorías, dictámenes e informes de comisarios y supervisiones.

Como primer mandatario en la Entidad, debiera estar en conocimiento de la falta de diligencia en el cumplimiento de sus obligaciones de los miembros de su gabinete, de lo que no escapa el titular de la Oficialía Mayor del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, ya que, acorde al artículo 32 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, la Oficialía Mayor es el órgano encargado de prestar el apoyo administrativo que requieran las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado y le corresponde el despacho entre otros de los siguientes asuntos:

“...Elaborar, con el concurso de las demás dependencias del Poder Ejecutivo del Estado y Entidades Paraestatales, los manuales administrativos de las mismas y auxiliar en la formulación de los anteproyectos de sus Reglamentos Interiores;...”

Actividad que evidentemente no se ha cumplido, toda vez que, no hay reforma actualizada al Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría y que baste recordar que, según la última versión vigente que data de 2001 y que ha quedado inaplicable por reformas a la ley de la materia en el año 2009, deriva que el Titular de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro debió expedir los lineamientos a que refieren los

siguientes artículos del Reglamento interior de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro:

Artículos 4, 6 fracciones XVI, XIX y XX, 8 fracción I, 10 fracción I, 11 fracción III, 12 fracción VI (en cuyo caso refiere disposiciones que igualmente debe proporcionarse como se solicitó a la suscrita), 13 fracción III, 14 fracción V y 16 fracción IV., sin eludir que acorde al artículo 15 del referido reglamento se establece que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría podrá contar con órganos administrativos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados y a quienes se les otorgarán facultades determinadas en cada caso.

Concatenado lo anterior, con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, las atribuciones de los órganos administrativos desconcentrados y las facultades de sus titulares serán establecidas en el Acuerdo que al efecto se expida y que deberá publicarse en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga”, de tales preceptos, y aunado a mi hipótesis original, deduje que de la inaplicabilidad del referido Reglamento, al referir un artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, igualmente deriva responsabilidad, siendo que acorde a los artículos primero al tercero hoy día la Ley Orgánica aplicable a saber, lo es, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro publicada en el periódico Oficial La Sombra de Arteaga el 17 de diciembre de 2008 (transitorio primero), de suerte que se abrogó la Ley Orgánica de la Administración Pública publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga” número 58, de fecha 26 de diciembre de 1991 (transitorio segundo); no eludiendo comentar que acorde al transitorio tercero, desafortunadamente para el Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro quedó obligado a emitir las normas reglamentarias de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, que resulten necesarias para su aplicación, lo que en la especie no se cumplió durante la administración 2009-2015 y que evidentemente tal omisión por no haber dado el seguimiento

respectivo, ha dejado, en estado de impunidad nuestro Estado de derecho, máxime que por virtud de ello, cualquier acto que emita el Titular de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro y sus órganos auxiliares incluidos los titulares de los órganos internos de control de las Entidades Paraestatales, contienen visos de nulidad que perfectamente pueden ser invocados para la declaración de su nulidad, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro.

Refutando lo asentado que, acorde al inaplicable Reglamento interior de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, dependen jerárquica y funcionalmente de la misma y ésta se supone establecerá los lineamientos conforme a los que los órganos auxiliares desarrollarán sus funciones, los cuales se supone podrán recibir quejas, investigar y, en su caso, por conducto del titular del Órgano Interno de Control o del Área de Responsabilidades, determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la Entidad e imponer las sanciones aplicables en los términos previstos en la Ley de la materia, así como dictar las resoluciones en los recursos de revocación interpuestos por los servidores públicos de la Entidad respecto de las sanciones administrativas impuestas.

En ese orden de ideas, los titulares de los Órganos Internos de Control debieran contar con existencia legal y facultades para conocer de las responsabilidades de los servidores públicos que laboran en la Entidad a la que fueron asignados e imponer las sanciones correspondientes, consecuentemente, la fundamentación de su competencia para llevar a cabo los actos precisados no debiera requerir la cita de las normas que los vinculen con las Entidades a las que están asignados, pero desafortunadamente su nombramiento obedece a un reglamento que incluso refiere una ley orgánica abrogada, lo que significa la nada jurídica.

Al unísono de lo dispuesto en Artículo 14 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro (publicado en 2001 en el periódico oficial La Sombra de Arteaga) se supone:

“Corresponde al Organismo Interno de Control de cada una de las Dependencias del Poder Ejecutivo y de las Entidades Paraestatales, entre otras las siguientes:

- a) Elaborar el Programa Anual de Control y Auditoría correspondiente, que deberá ser aprobado por el Secretario y contar con la validación del Director de Auditoría de la Secretaría conforme a las normas generales que rigen la actuación de los Organismos Internos de Control;
- b) Realizar auditorías de conformidad con el Programa Anual de Control y Auditoría para verificar el debido ejercicio de los recursos, el cumplimiento de metas, objetivos y el apego al marco legal aplicable;
- c) Desahogar el procedimiento administrativo a que se refieren los artículos 84, 88, 94 y 95 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, informando a la Dirección de Auditoría de la Secretaría. **(Comentario: artículos de ley que ya no son concordantes con la Ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado de Querétaro reformada en 2009).**

Facultades todas ellas, que aún cuando aplicarán efectivamente la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, están inexcusablemente, afectadas de nulidad, por razón de la obsolescencia del referido reglamento; ergo, las facultades concurrentes que la Ley de la materia les concede pone en estado de vulnerabilidad el acto de autoridad que emita por estar afectado de nulidad, por lo que idealmente en tanto se regulan las disposiciones legales aplicables sugiero respetuosamente que los superiores jerárquicos asuman la competencia y facultades ciento por ciento a efecto prevalezca nuestro Estado de Derecho.

Es indispensable que se legisle en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, que tanto el titular del organismo interno de control como el titular del área de responsabilidades del organismo de que se trate, estén facultados, indistintamente, para emitir el citatorio con que inicia el trámite del procedimiento para investigar y sancionar las posibles faltas

administrativas en que incurran los servidores públicos, al tratarse de una potestad concurrente; lo anterior deberá igualmente establecerse en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, pues si bien es atinado que, el titular del órgano interno de control tenga la facultad de investigar y fincar las responsabilidades a que haya lugar, e imponer las sanciones respectivas, por lo que debiera ser competente para citar al presunto infractor al procedimiento correspondiente, dado que precisamente la investigación y la eventual imposición de sanciones tendrán lugar a través del procedimiento que comienza con la citación, que sirve como emplazamiento.²³³

Tomó como referencia la Jurisprudencia que obra bajo el Registro: 168796²³⁴, a efecto proponer que, acorde con los artículos 108, primer y último párrafos, y 109, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se anteponga el derecho de cualquier interesado, congruente con la interpretación que del principio *pro personae* como ya cite líneas arriba²³⁵, en que medularmente se contempla que el principio *pro personae* debe aplicarse velando por que todos los derechos humanos de los particulares sean respetados y no solamente los de quien solicita su protección. Aceptar lo contrario, es decir, que con la finalidad de proteger los derechos únicamente de alguna de las partes en el juicio se vulneraran los inherentes a la otra, desnaturalizaría el fin perseguido por el señalado principio, que no es otro que la tutela y mayor extensión en la protección de los derechos humanos como criterio hermenéutico y garantía colectiva.

Lo anterior, de tal suerte que cualquier interesado si bien se estipula hoy día, puede presentar queja por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos. Por otra parte, en relación con el tema del interés jurídico tratándose de ese tipo de quejas, si bien, el gobernado tiene derecho a

²³³ Décima Época, Registro: 2005321, Instancia: Plenos de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 2, Enero de 2014, Tomo III, Materia(s): Administrativa, Tesis: PC.I.A. J/3 A (10a.), p. 2524.

²³⁴ Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, Septiembre de 2008, Materia(s): Administrativa, Tesis: 2a./J. 124/2008, p. 259.

²³⁵ Ver cita 89 referencia de tesis jurisprudencia principio *pro personae*.

presentarlas por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos con las cuales se inicia, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente, pero que la legislación actual no otorga al denunciante la facultad de exigir a la autoridad que realice determinada conducta o acceda a sus pretensiones, por lo que carece de interés jurídico para reclamar la resolución correspondiente.

Actualmente, sí la autoridad “competente”, después de valorar las constancias y actuaciones, considera que no ha lugar a iniciar formal procedimiento de determinación de responsabilidades contra el servidor público, archivará el expediente, lo que hará del conocimiento del promovente para que en su caso aporte mayores elementos de prueba que motiven el inicio del procedimiento respectivo.

Sin embargo, el derecho del promovente de la queja para aportar mayores elementos de prueba que motiven el inicio del procedimiento respectivo, no constituye razón suficiente para determinar que cuenta con interés jurídico para acudir al juicio de garantías contra dicha determinación, porque la facultad de aportar mayores elementos de prueba se traduce únicamente en la posibilidad de coadyuvar en la integración del expediente, pero no le genera un derecho para exigir de la autoridad una determinada conducta respecto de sus pretensiones, pues sólo se trata de actos de control interno en los que la investigación efectuada busca determinar si el servidor público cumplió o no con los deberes y obligaciones inherentes a su cargo y si su conducta resulta o no compatible con el servicio que presta, y será el órgano disciplinario correspondiente el que decidirá si inicia o no formalmente el procedimiento administrativo de responsabilidad y si sanciona o no al servidor público, lo que violenta el mencionado principio *pro personae* desde mi perspectiva y constituye un área de oportunidad al legislador para proteger los derechos del individuo.

Es preciso que, se legisle respecto de la caducidad de la instancia que ya se refirió en el capítulo respectivo, pues de admitir lo contrario, la mencionada omisión, constituye una causa eficiente de extinción de facultades, sería tanto

como considerar que el poder sancionador del Estado se ejerce discrecionalmente, quedando sujeto a la voluntad de quienes tienen la facultad de imponer las sanciones.²³⁶

Es menester que, se faculte a la autoridad que deba imponer las sanciones, para tomar en cuenta la gravedad de la infracción realizada, los perjuicios ocasionados a la colectividad y la conveniencia de destruir prácticas evasoras, en relación con la capacidad económica del infractor, sino que el monto de la sanción esté en relación directa con la causa que originó la infracción y con el momento en que debe cubrirse la susodicha multa.

Lo anterior, si bien, pudiera encuadrar en el concepto constitucional de multa excesiva, pues con este proceder el legislador de ninguna manera permite a la autoridad calificadora de la sanción, su individualización para la fijación del monto de la misma. Si bien es cierto que el artículo 22 constitucional no establece un límite para la imposición de una multa, también lo es que para que ésta no resulte excesiva, es indispensable que el precepto secundario le otorgue a la autoridad sancionadora la facultad de determinar y valorar por sí misma, las circunstancias que se presenten en cada caso en que existan infracciones a las disposiciones fiscales, lo cual no sucede cuando la ley establece multas fijas²³⁷.

En estas condiciones, debe concluirse que una multa resulta excesiva y por ende inconstitucional, cuando la misma se establece en un porcentaje invariable y en su imposición no se pueden tomar en consideración los elementos citados, no obstante es imperioso que el legislador amplíe la oportunidad sancionadora de la autoridad pues si bien debe atenderse a las circunstancias específicas del infractor (expediente personal), estimo necesario que la facultad discrecional sea limitada en beneficio del erario público y por ende de la ciudadanía, de otra manera la figura del juicio de lesividad en nuestra Entidad es una mera utopía que aunque esta legislada al través de la

²³⁶ Época: Novena Época, Registro: 174609, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Julio de 2006, Materia(s): Administrativa, Tesis: 2a./J. 85/2006, p. 396.

²³⁷ Novena Época, Registro: 203340, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, Febrero de 1996, Materia(s): Administrativa, Tesis: VI.3o. J/4, p. 322.

Ley de Enjuiciamiento de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, queda al margen de la impunidad por los visos ya anotados.

Las sentencias de los jueces adquieren mayor importancia y es precisamente en ese sentido que considero que la expedición de la nueva ley, y en particular el establecimiento del Código de Procedimientos Civiles como ordenamiento supletorio, responden a la interpretación del Poder Judicial de la Federación que, como ya lo señalamos, estableció en breves palabras que “donde la ley no distingue no tenemos porqué distinguir”.

La complejidad de nuestra vida moderna exige de la legislación mayor especificidad y mejores respuestas a los retos que enfrentamos. Las leyes deben atender reclamos sociales, pero no solamente eso, sino que deben atender reclamos jurídicos y prácticos. Demos entender, todos, que muchas veces, diferenciar es conveniente.

Es imperante la necesidad de legislar como se propone, para estar en oportunidad de, distinguir en la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro en concatenación con lo dispuesto por el Código civil del Estado de Querétaro a efecto se resuelva lo que podría constituir una polémica atentos a la reforma legislativa, pues no se establece con claridad en la primera ley citada, quien es competente respecto del pago de gastos y costas, que puede beneficiar, no solo al litigante temerario, sino al perdidoso, así como la innovación en el cobro de tasas judiciales por cada demanda, recurso o apelación al tribunal supremo, de acuerdo al tipo de procedimiento y su cuantía, quedando aparentemente únicamente exentos los del ejercicio personal, es decir, los de naturaleza burocrática o del trabajo.

Acorde a lo dispuesto por el artículo 113 que en su parte conducente señala: “*Las Entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.*”, tal precepto obliga al Legislador a reformar las leyes indicadas en torno al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro

respecto del nuevo ámbito de competencias y facultades que habrán de concederse a sus autoridades jurisdiccionales, pero lo más importante; el Legislador y el Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, deberán darse a la tarea de regular de origen los visos de nulidad que aquejan la falta de legislación que hoy día afectan la competencia de los órganos internos de control.

5.4. Reforma constitucional anticorrupción

No menos importante es la tarea de legislación que deriva del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, como he acotado desde mi muy particular punto de vista, en el capítulo respectivo.

De lo anterior, se colige meridianamente que, en nuestra Entidad, el Poder Legislativo hoy día, tiene como pendiente, dar cumplimiento a la reforma constitucional de fecha 27 de mayo 2015²³⁸.

En teoría, a partir del 28 de mayo de 2015 en un plazo de una año deberá expedirse la Ley General, de suerte que para el 30 de Mayo de 2016 más ciento ochenta días, deberán estar expedidas las leyes secundarias, que pueden versar en la fusión de nuevos tribunales de cuentas y de revisión de actos administrativos. Es así que, la Legislatura del Estado de Querétaro, tiene

²³⁸ En su parte conducente la fracción V del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala: ... V. *Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los Tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.- Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los Estados, se observará lo previsto en las Constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de las Entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos;...*"

un lapso máximo de un año por vigencia de la Ley General, a efecto de crear un Ente nuevo para resolver los asuntos de responsabilidad de los servidores públicos del Estado de Querétaro, ello en cumplimiento a los transitorios Primero, Segundo, Cuarto, Sexto y Séptimo del referido Decreto.

De tal reforma se deducen 18 nomías constitucionales que obligan a generar una Ley General que habrá de señalar las faltas graves de los servidores públicos, reformas que redundan en los siguientes rubros²³⁹:

1. Acción Civil, con extinción de dominio (a favor del Estado).
2. Procesos contra servidores públicos por faltas graves.
3. Procesos contra servidores públicos por enriquecimiento ilícito (bienes de los que no justifique su procedencia).
4. Designación Política de los titulares de los órganos internos de control del Instituto Nacional Electoral.
5. Creación de una comisión de competencia económica.
6. Nuevas facultades de la Auditoría Superior de Fiscalización
7. Ministerio Público experto y por ende,
8. Creación de la Fiscalía especializada en combate a la corrupción.
9. Parece indicar que el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de cualquier asunto que implique la existencia de recursos federales.
10. Hoy día los Órganos Internos de Control juegan un papel de juez y parte, lo que debe abatirse con la reforma, amén que, existe obligación de crear un ente nuevo para conocer de asuntos de responsabilidad por faltas graves.
11. Todo indica que, el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa de 11 pasará a contar con 16 magistrados, de los que se visualizan 5 salas especializadas o una de cinco, contando con una Sala Superior y gozando de autonomía presupuestaría plena.

²³⁹ Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de mayo de 2015. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

12. Deberá constituirse un Tribunal de Justicia Administrativa para el Distrito Federal y 31 Tribunales de Justicia Administrativa tanto para juzgar a los servidores públicos como a los particulares –entiéndase particular que maneja recursos públicos y que hoy día se regula por el artículo 2 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro y como comenté en párrafos anteriores igualmente debe comprender a los servidores públicos honorarios- por faltas administrativas resarcitorias graves.
13. Deberán crearse salas especializadas en Puebla, Chihuahua y Baja California Sur.
14. Desaparece el recurso ordinario procedimental, sin oportunidad del juicio de nulidad administrativo, mediará el juicio de amparo indirecto y en su caso, “recurso de revisión” ante el Tribunal Colegiado que corresponda, sin posibilidad del recurso de casación.
15. Ante una nueva contabilidad gubernamental, que deberá llevarse en tiempo real, al través de auditorías omnímodas, dejando sin efectos el principio de anualidad ya abordado supra líneas.
16. Acorde a la reforma, se suprime la oportunidad que en antaño refiere Jorge Enrique Romero Pérez²⁴⁰, en las doctrinas de irresponsabilidad,

“...antes del siglo XIX, se creyó que el Estado era irresponsable, con base en dos tesis:

a. La Soberanía: Al ser un ente soberano, supremo y absoluto, por ello no se le podía estimar como responsable, ya que ello sería limitar a ese poder soberano, se usaba así el principio The King can do no wrong: El Rey no puede cometer ilícito.

b. La ficción jurídica: Si el Estado es considerado como una persona, no teniendo voluntad ni existiendo realmente, ello significa que no puede causar daños.”

Ello por virtud que deberá establecerse un necesario catálogo de delitos graves, tales como el de traición a la patria, ampliación de la declaración patrimonial de los servidores públicos.

²⁴⁰ books.google.com.mx/ROMERO PÉREZ, Jorge Enrique, Derecho Administrativo General, p. 190.

17. Abolición del secreto bancario y financiero, que obliga a una coordinación e información cruzada, al través de una fiscalización mixta que hoy día sólo es factible si media convenio; y

18. Operara el principio transexenal. Plazos de preclusión de las faltas, que puede ser no menor de 7 años. Aplicación de principios de fiscalización: Legalidad, imparcialidad, confiabilidad y autonomía técnica.

Se citan los apartados que se estiman pertinente anotar como de mayor relevancia y que inexcusablemente, deberán atender al tenor del decreto invocado, los legisladores de nuestro Estado y tomar en consideración principalmente para las reformas adecuadas al marco legal federal en nuestra Entidad; rubros en los que invariablemente es necesario una reforma:

1. A la Constitución Política del Estado de Querétaro.

2. La creación de un ente para resolver los casos a que refiere la fracción V del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las reglas para el combate a la corrupción, sin eludir que en tanto es aplicable la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, ente dotado por la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos como autónomo pero que nuestra Constitución local no reconoce tal carácter, lo que es materia de legislación, a mi parecer a manera de abrogación, amén de la necesaria reforma a la Ley de Enjuiciamiento de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro y por ende de la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro; y

3. Abrogación de la legislación de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro.

No se elude hacer notar que, actualmente la Entidad Fiscalizadora no cuenta con atribuciones para observar una contratación efectuada en un periodo diverso al auditado, ello en términos del artículo 25 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Querétaro, establece que la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro podrá consultar información y documentos “correspondientes a periodos anteriores al de la cuenta pública

en revisión, cuando el programa o proyecto contenido en el presupuesto aprobado abarque, para su ejecución y pago diversos periodos”, lo cual se robustece actualmente con la jurisprudencia²⁴¹ que soporta el argumento, en cuanto a que atentos al principio de anualidad, el fiscalizador no esta en oportunidad de cuestionar ejercicios anteriores al que ocupa la revisión de cuenta pública que corresponda, lo que deberá modificarse y por consecuencia dejará sin efectos la jurisprudencia que se cita.

Con la referida reforma, amén de la legislación que tendrá que llevarse a cabo ya sea de nueva creación y por ende de abrogación, hoy día y hasta en tanto no se de cumplimiento a tal labor legislativa para combatir la corrupción en el servicio público, nuestro Estado de Derecho en Querétaro es impune.

Se distinguen en nuestra Entidad, cuatro épocas en torno a la Administración Pública Contenciosa:

A) PRIMERA ÉPOCA: Institución del Tribunal Fiscal del Estado de Querétaro en 1950.

B) SEGUNDA ÉPOCA: Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, Unitario, 4 integrantes, 20 expedientes al año, uniinstancial; esto de Diciembre de 1985 a inicio de enero de 1986.

C) TERCERA ÉPOCA: Implementación de Triada de leyes²⁴², que señala la bi instancialidad (no respetada por la Legislatura del Estado a la fecha), presencia y crecimiento, y

D) CUARTA ÉPOCA: Tribunal de JUSTICIA ADMINISTRATIVA, con dilatada o ampliada COMPETENCIA en materia disciplinaria, al efecto la Legislatura del Estado de Querétaro en cumplimiento a la desiderata enunicada de la fracción V del artículo 116 de nuestra Carta Magna, deberá reformar la Constitución Política del Estado de Querétaro y las disposiciones secundarias según convenga en que visualizo devendrá una nueva Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro; un nuevo reglamento; la necesidad de definir el procedimiento disciplinario y cuáles son

²⁴¹ Novena Época; Jurisprudencia, Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXII, Septiembre de 2005, p. 888.

²⁴² Entiéndase por triada de leyes: Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, Ley de Enjuiciamiento de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro y Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro.

las faltas graves en la Ley sustantiva en concatenación con la Ley General de aplicación obligatoria para toda la República.

Por tanto, la designación es libre y soberana respecto de los nuevos magistrados que habrán de resolver, en que se crearán idealmente otras salas con magistrados cuyo perfil deberá ser atento al derecho disciplinario y para conocer y sentenciar; de las que se estipulen como faltas graves de los servidores públicos en la Ley general, en cuyo caso, propongo que se les dote de competencia y facultades para auxiliar en los asuntos que seguira ventilando de acuerdo alas necesidades propias del servicio en el Tribunal contencioso administrativo, en las áreas de competencia actuales, en beneficio del particular y de las propias autoridades en tratándose del juicio de lesividad, para atender las diversas pretensiones declarativas, constitutivas y de condena, que necesariamente deberán continuar siendo deducidas vía un proceso administrativo ante el Órgano Jurisdiccional a quien se confía juzgar a la Administración Pública.

Es menester, que el legislador procure el respeto al servicio civil de carrera, pues desde 2003 se ha demostrado en el actual Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, una auténtica perspectiva Inter-organizacional, su modelo se basa en la eficiencia, los mandos superiores preocupados por la calidad trabajan, cooperan, coordinan y auxilian a sus subordinados a fin de cumplir con su visión; su eje, el nivel táctico, trabajo en equipo al través de la formación de comisiones, como es el caso de la revista *Justitia Legalis* y la publicación de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado comentada por sus integrantes, el diseño y contenido del programa que fue motivo de diversos convenios con diversas instituciones públicas y privadas en beneficio de la ciudadanía, comentarios a la Ley de Enjuiciamiento, entre otras actividades que sólo al través de la participación en equipo han podido lograr, para mejorar la calidad en el servicio y pugnar por una culturización administrativa.

No se soslaya, que doy testimonio como ex empleada de tan distiguada institución, como muchos administrativistas que, su línea de acción a nivel

operativo, se ha visto fortalecida al través de la implementación de las figuras de los prestadores del servicio social, de los practicantes y de la tutoría.

El actual Tribunal de lo Contencioso Administrativo, es una institución que ha alcanzado sin precedente, la profesionalización en el servicio y dignificación del mismo, ello al través del liderazgo y responsabilidad pública, capacitación y preparación constantes al interior y exterior de la institución; orientando y patrocinando al ciudadano, cuentan con legítima calidad, responsabilidad social y moral, superando las expectativas ciudadanas al promover equidad y la corresponsabilidad.

Esta noble institución, cuenta con un órgano muy importante que es la Defensoría de Oficio, ente de derecho social, que sin duda, encuentra su ideario en un profundo sentido humanitario y de defensa de los ciudadanos que no tienen la capacidad económica para contratar los servicios profesionales de un abogado por encontrarse en una situación de indigencia y marginación, y que, con semejanza a la Procuraduría de Pobres, creada por el ilustre potosino y constituyente de 1857 (mil ochocientos cincuenta y siete), Ponciano Arriaga de Leija²⁴³, se instaura en nuestro Estado, otorgado servicios de asesoría profesional.

Ergo, si bien el legislador deberá crear un nuevo ente, se hace necesario, respetar el escalafón y servicio civil de carrera de quienes con años de experiencia en el rubro, han dado a nuestra sociedad un servicio de excelencia, amén de que, de lo contrario, existen circunstancias que pueden provocar trastornos graves y costos adicionales importantes a la hacienda pública, ya que la capacitación que han recibido los actuales servidores públicos, evidentemente no redundará en una capacitación simple para el desarrollo de su propia actividad.

No se debe olvidar que las organizaciones dependen, para su funcionamiento y su evolución, primordialmente del elemento humano con que cuenta. Puede decirse, sin exageración, que una organización es el retrato de

²⁴³ Informe de actividades del Magistrado Propietario M. En D. Eugenio Castellanos Malo, Septiembre de 2007, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro.

sus miembros y puedo decir, sin temor a equivocarme que a la fecha, el personal del actual Tribunal Contencioso Administrativo en nuestra Entidad, ha dado resultados óptimos y ha permitido la evolución de los 18 municipios del Estado desde el año 2003 a la fecha, máxime que el servicio no puede ni debe ser interrumpido, en beneficio de la ciudadanía, dada la excelencia que hoy día legitima a ésta institución de derecho, que se representa por quienes la integran.

Concomitantemente, oferto la oportunidad de que el propio Estado, por conducto de la Legislatura del Estado de Querétaro y del Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, esté en ocasión de legislar y crear un Tribunal de Justicia administrativa, con dilatada o ampliada competencia en materia disciplinaria o bien devendrá una nueva Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro; un nuevo reglamento; de suerte que, la Ley Sustantiva definirá el procedimiento disciplinario y cuales son las faltas graves.

No obstante, en tanto se regulan las disposiciones legales aplicables, sugiero respetuosamente que los superiores jerárquicos asuman la competencia y facultades ciento por ciento a efecto prevalezca nuestro Estado de Derecho.

De aquí la necesidad de los frenos institucionales al través de la legislación contra la corrupción y, de entre ellos, los propios de un Estado democrático de Derecho.

Lo dicho anteriormente, no significa que las medidas externas puedan o deban ser ignoradas puesto que para que se produzca la decisión de corromperse, el individuo en cuestión debe tener una motivación que le impulse hacia el acto corrupto.

Es por ello que, al abrogar la triada de leyes administrativas en nuestra Entidad, el legislador, además, deberá velar por incrementar **el apoyo presupuestario en homologación a la figura del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, en materia federal, por cuanto ve a preveer el**

presupuesto adecuado para generar las nuevas magistraturas y personal auxiliar; sin soslayar el costo por inmuebles, mobiliario y enseres menores necesarios para el eficaz desempeño sus actividades, pues como he recordado, no es justo que las causas se pierdan por no saber pedir y acudir oportuna y pertinentemente a los órganos de justicia que deben ser dignificados, y con ello además, incrementar la cultura administrativa y que el ciudadano constatare que sus derechos fundamentales están efectivamente protegidos, lo cual es uno de los factores que integran la consolidación democrática, sabedores que existe una instancia viable para impugnar los actos administrativos de las autoridades estatales y municipales de la Entidad, que los gobernados estimen que vulneran indebidamente su esfera jurídica con los mismos.

5.5. Complementariedad entre responsabilidad resarcitoria y juicio de lesividad

Si bien, el acto de autoridad es beneficiado por el principio de buena fe y por tanto válido hasta no ser declarado nulo por autoridad competente, es que, se estima necesario que el Estado haga uso del juicio de lesividad —*“juicio en donde la resolución impugnada favorece a los intereses de los particulares y por tal motivo la autoridad es actora y los particulares son demandados”*²⁴⁴ - en contra del acto de autoridad que, con visos de nulidad, favoreció a un particular, llámese titular de los órganos internos de control y órganos auxiliares de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, de las diversas Entidades Paraestatales del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro y una vez hecho lo cual, se podrá iniciar un procedimiento resarcitorio en contra de quienes se hayan beneficiado del erario por haber expedido y recibido un nombramiento público sin ley que lo permitiera, ello, para recuperar los emolumentos otorgados y recibidos ilegalmente.

El juicio de lesividad es un procedimiento incoado por la autoridad administrativa en contra de los gobernados, que debe hacerse ante un Tribunal

²⁴⁴ ESQUIVEL, Vázquez, Gustavo A., El Juicio de Lesividad, 2ª. Ed., Porrúa, México, 2004, p. 66.

de lo Contencioso Administrativo, con el objeto de solicitar la declaración de nulidad de resoluciones administrativas favorables a los particulares, por considerar que lesionan a la Administración Pública o al Interés Público.

Se tiene que, en los juicios contencioso administrativos seguidos ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, por regla general, los demandados son las autoridades estatales o municipales, hablando de las Entidades federativas, y este juicio de lesividad opera por excepción en contra de los gobernados siendo requisito indispensable para su procedencia que la autoridad administrativa haya dictado una resolución o emitido un acto, y el mismo le genere un beneficio al particular pero un perjuicio al interés público, porque haya existido error al emitirlo o se haya quebrantado la norma en el mismo sentido. Un ejemplo que puedo poner es la expedición de concesiones del servicio público en sus diversas modalidades de taxi o servicio de pasajeros, que pudieran haberse expedido sin que se cumplieran con los requisitos exigidos en la Ley de Tránsito y en el Reglamento, o que se hayan respetado los procedimientos como lo era la realización de estudios socioeconómicos, etc., pero la única forma de declarar su nulidad es a través de un juicio contencioso administrativo con la acción de lesividad.

Vigoriza tal postura, el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al través del Registro: 179279²⁴⁵, que meridianamente, ha explicitado que la "acción de lesividad", consiste en que las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo pueden ser modificadas o revocadas por un órgano jurisdiccional; ello porque, primeramente, debe prevalecer la certeza jurídica de que una determinación firme que ha creado una situación concreta favorable a un particular, no debe ser revocada o desconocida unilateralmente por las autoridades fiscales, aun cuando se hubiere dictado contrariando las disposiciones legales aplicables al caso y, primordialmente, para dar cabal acatamiento a la garantía prevista por el artículo 14, segundo párrafo, constitucional, que dispone que nadie puede ser

²⁴⁵ Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Febrero de 2005, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.7o.A.352 A, p. 1711.

privado de un derecho, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

“El fenómeno disciplinario constituye un hecho connatural e indispensable en las relaciones jerárquicas de todo tipo de organizaciones, para mantener el orden y el rumbo previamente determinado, en vías de la consecución de sus objetivos.”

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez

CONCLUSIONES

Con el presente, oferto la oportunidad de que el propio Estado, por conducto de la Legislatura del Estado de Querétaro y del Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, estén en ocasión de cumplimentar el Decreto que reforma nuestra Carta Magna, para legislar y crear un Tribunal de Justicia administrativa, con dilatada o ampliada competencia en materia disciplinaria o bien devendrá una nueva Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro; un nuevo reglamento; de suerte que, la Ley Sustantiva definirá el procedimiento disciplinario y cuales son las faltas graves, por virtud que, se ha demostrado:

Primera. Algunos titulares de los órganos internos de control de las Entidades Paraestatales desconocen el marco normativo que rige su actuar, hipótesis que se comprueba con las documentales que obran en el apéndice del presente instrumento, específicamente con información que obra en Tabla 2.

Segunda. Los Titulares de los Organos Internos de Control, objeto de la presente investigación, carecen de competencia para actuar en razón que, el reglamento publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”, el 04 de Mayo de 2001 (P. O. No. 21) , es anterior a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro reformada en 26 de junio de 2009 .

Tercera. Es consecuencia necesaria de la falta de competencia de los Titulares de los Organos Internos de Control, la inoperancia de los

procedimientos disciplinarios. Ergo, es ilegal el procedimiento que inician los órganos auxiliares del Secretario de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro y por ende, los titulares de los órganos internos de control de las Entidades Paraestatales.

Cuarta. Consecuentemente, todas y cada una de las autoridades de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, por razón de que actúan a la luz de un Reglamento interior de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, resulta ser incompetente, mismo que, quedó sin efectos desde el 26 de junio de 2009.

Quinta. Deriva responsabilidad para el Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, el Secretario de la Contraloría y Oficial Mayor, ambos adscritos al Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, por virtud que, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro publicada en el periódico Oficial La Sombra de Arteaga el 17 de diciembre de 2008, en su transitorio primero, abrogó la Ley Orgánica de la Administración Pública publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga” número 58, de fecha 26 de diciembre de 1991 (transitorio segundo); quedando obligado el Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, a emitir las normas reglamentarias de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, que resulten necesarias para su aplicación, lo que en la especie no se cumplió durante la administración 2009-2015 y que ante tal omisión los actos de autoridad en general están afectados por visos de nulidad que, hasta en tanto no se cumpla con tal labor legislativa, son impugnables ante la propia autoridad acorde a la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro y ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro y juicio de amparo según el caso.

Sexta. Están viciados de nulidad por incompetencia del Titular del órgano interno de Control los actos que éste emiten e las Entidades Paraestatales del

Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro que cuentan con órgano interno de control, por virtud que, al no existir disposición que confiera competencia y facultad a los titulares de los órganos internos de control designados por el Secretario de la Contraloría del Estado de Querétaro, deviene incompetencia de los mismos.

PROPUESTAS

Dirigir el presente trabajo de investigación a la Legislatura del Estado de Querétaro y al Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, a efecto se tomen las medidas necesarias que permitan recuperar el Estado de Derecho que por falta de legislación hoy día se ve afectada por graves visos de nulidad en los actos administrativos de autoridad, que amén de las sugerencias que surgen del presente, se tome relevancia por cuanto ve a definir y toma de decisiones a los servidores públicos, respecto de los principios que han de regir la función pública acorde a lo dispuesto por el artículo 113 de la Constitución Federal, mismos que idealmente el legislador debería incluir como conceptos en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro y las reformas ya propuestas, la reforma a la Ley de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Querétaro, legislación de Leyes Orgánicas respecto de les Entidades Paraestatales que “funcionan” sólo mediante decreto, legislar y hacer reformas a la ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro; así como a la triada de leyes administrativas en nuestra Etidad a saber; Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, Ley de Enjuiciamiento de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro y Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro, en torno al paquete de normas anticorrupción derivados de la reforma a nuestra Constitución Federal como ya se indicó grosso modo supra líneas.

Legislar a manera de reforma e innovación tanto el Ejecutivo como el Legislativo en nuestra Entidad, en acato al Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

REFERENCIAS

LEYES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. Título Cuarto.

Constitución Política del Estado de Querétaro. edición publicada en el sitio electrónico de la LVII Legislatura del Estado de Querétaro, al través del rubro consulta de Leyes mismo que se advierte fue actualizado en sus reformas al mes de marzo de 2008. Título Cuarto, capítulo primero y segundo.

Ley de Amparo

Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro.

Ley de Entrega Recepción del Estado de Querétaro.

Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro.

Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro.

Ley de Enjuiciamiento de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro.

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Querétaro.

Ley de Responsabilidades de los servidores públicos del Estado de Querétaro. Edición publicada en el sitio electrónico de la LVII Legislatura del Estado de Querétaro, al través del rubro consulta de Leyes mismo que se advierte fue actualizado en sus reformas al mes de mayo de 2012.

Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública.

Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro. Edición publicada en el sitio electrónico de la LVII Legislatura del Estado de Querétaro, al través del rubro consulta de códigos mismo que se advierte fue actualizado en sus reformas.

Ley de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Querétaro, edición publicada en el sitio electrónico de la LVII Legislatura del Estado de

Querétaro, al través del rubro consulta de Leyes mismo que se advierte fue actualizado en sus reformas a diciembre de 2012.

Leyes Orgánicas, ley y decretos de creación de las 32 Entidades Paraestatales del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.

Código Civil Vigente para el Estado de Querétaro, edición publicada en el sitio electrónico de la LVII Legislatura del Estado de Querétaro, al través del rubro consulta de códigos mismo que se advierte fue actualizado en sus reformas. Véase capítulo V.

Código de Procedimientos Civiles del Estado de Querétaro vigente para el Estado de Querétaro, edición publicada en el sitio electrónico de la LVII Legislatura del Estado de Querétaro, al través del rubro consulta de códigos mismo que se advierte fue actualizado en sus reformas.

Código Penal vigente para el Estado de Querétaro, edición publicada en el sitio electrónico de la LVII Legislatura del Estado de Querétaro, al través del rubro consulta de códigos mismo que se advierte fue actualizado en sus reformas.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría.

Reglamento de la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro.

Decreto por el que se crea la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo. Publicado en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga" 28 de marzo del 2003, vigente.

Acuerdo del Ejecutivo mediante el cual se establecen los Órganos de Control Interno en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal del Ejecutivo.

Acuerdo de sectorización de las Entidades Paraestatales del Estado de Querétaro. Publicado en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga" el 19 de septiembre del 2003.

Acuerdo que expide el Secretario de la Contraloría, en el que se establecen las Normas mediante las cuales los servidores públicos del Poder Ejecutivo podrán presentar las manifestaciones de bienes mediante la opción vía

Internet. Publicado en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga" 13 de agosto del 2004.

Lineamientos para la Entrega Recepción Administrativa del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.

Manual de Operación de Auditoría.

Normas de Control Interno del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.

Normas y Procedimientos que se deberán observar en las investigaciones administrativas.

Normas Generales que regirán la actuación de los Órganos Internos de Control.

Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la corrupción.

Código Civil Vigente para el Estado de Querétaro, edición publicada en el sitio electrónico de la LV Legislatura del Estado de Querétaro, al través del rubro consulta de códigos mismo que se advierte fue actualizado en sus reformas hasta el 29 de febrero de 2008. Véase capítulo V.

Ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado de Querétaro.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Periódico Oficial La Sombra de Arteaga Poder ejecutivo Secretaría de Gobierno relación de entidades paraestatales que forman parte del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, 10 de enero de 2014.

Periódico Oficial La Sombra de Arteaga Poder Ejecutivo Secretaría de Gobierno relación de entidades paraestatales que forman parte del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, 09 de enero de 2015.

Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de mayo de 2015. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, La Sombra de Arteaga, 17 de diciembre de 2008, Pág. 8804 y sig.

CRITERIOS JURISPRUDENCIALES

Décima Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: S.J.F y su gaceta, Tesis 2ª.I/2015 (10ª), Febrero de 2015; Pág. 135.

Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 16, Marzo de 2015, Tomo III, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.1o.A.E.29 A (10a.), Pág. 2316

Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 16, Marzo de 2015, Tomo III, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.1o.A.E.23 A (10a.), Pág. 2454

Décima Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo I, Libro 2, Enero de 2014, Tesis: P./ J. 40/2013 /10ª), página: 95.

Décima Época, Instancia: Plenos de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 2, Enero de 2014, Tomo III, Materia(s): Administrativa, Tesis: PC.I.A. J/3 A (10a.), Página: 2524.

Décima Época, Registro: 2005321, Instancia: Plenos de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 2, Enero de 2014, Tomo III, Materia(s): Administrativa, Tesis: PC.I.A. J/3 A (10a.), Pág. 2524.

Décima Época, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 2, Materia(s): Constitucional, Tesis: 2a./J. 178/2012 (10a.), Página: 729.

Décima época, Tesis: XXVI.5o.(V Región) 14 K (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo II, p 1182.

Décima época, Tesis: IV.2o.A.44 K (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXVI, Noviembre de 2013, Tomo 2, p 1383.

Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 2, Materia(s): Común, Tesis: I.5o.C. J/2 (10a.), Página: 1306.

Décima Época, Registro: 2003771, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 2, Materia(s): Común, Tesis: IV.2o.A. J/6 (10a.), Pág. 1031.

Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 2, Materia(s): Común, Tesis: I.5o.C. J/2 (10a.), Pág. 1306.

Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo II, Materia(s): Laboral, Tesis: III.1o.T.9 L (10a.), Página: 1205.

Décima Época; Jurisprudencia, 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 2; Pág. 1065.

Décima Época; Tesis Aislada, 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 1; Pág. 881.

Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 3, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.4o.A.66 A (10a.), Pág. 1724

Décima Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 3; Pág. 1337.

Décima Época; Jurisprudencia, 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 3; Pág. 2057.

Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXXI, Junio de 2010, Tesis: 1ª./J37/2010, página: 94.

Novena Época; Pleno; Jurisprudencia, S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXI, Febrero de 2010; Pág. 2322.

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: S.J.F y su gaceta, Tesis: P./J. 79/2009, Tomo XXX, Agosto de 2009; Pág. 1067.

Novena Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; XXX, Diciembre de 2009; Pág. 308

Novena Época; Tesis Aislada, T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIX, Mayo de 2009; Pág. 1103.

Nóvena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: S.J.F y su gaceta, Tomo XXVII, Enero de 2008; Pág. 515.

Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, Septiembre de 2008, Materia(s): Administrativa, Tesis: 2a./J. 124/2008, Pág. 259.

Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, Mayo de 2007, Tesis: P./ J. 14/2007, página: 1644.

Novena Época, Tomo XXVI, Julio de 2007 , Tesis: I.4o.A.594 A, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta , Pág. 2472.

Novena Época, Registro: 174609, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Julio de 2006, Materia(s): Administrativa, Tesis: 2a./J. 85/2006, Página: 396.

Novena Época; Jurisprudencia, Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXII, Septiembre de 2005; Pág. 888.

Novena Época; Tesis 2º. A .132 A.; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXII, Septiembre de 2005; Pág. 1559.

Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Septiembre de 2005, Materia(s): Administrativa, Tesis: 2a./J. 108/2005, Pág: 492.

Novena Época; Tesis Aislada, 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXII, Agosto de 2005; Pág. 299.

Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Febrero de 2005, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.7o.A.352 A, P. 1711.

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XX, Agosto de 2004, Tesis P./J. 53/2004, Página 1155.

Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XX, Agosto de 2004, Tesis: P./J. 55/2004, página: 1155.

Novena Época; tesis aislada, T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XVII, Abril de 2003; Pág. 1121.

Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Febrero de 2002, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.8o.A.16 A, P. 868.- Véase: Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VI, Segunda Parte-2, julio a diciembre de 1990, página 479, tesis de rubro: "COMPETENCIA DE ORIGEN Y COMPETENCIA CONSTITUCIONAL DE LAS AUTORIDADES." y Tomo I, Segunda Parte-1, enero a junio de 1988, página 387, tesis de rubro: "LEGITIMIDAD DE LAS AUTORIDADES, EL PODER JUDICIAL FEDERAL CARECE DE FACULTADES PARA JUZGAR LA."

Novena Época; Pleno; Jurisprudencia, Fuente Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Tomo XV, Enero de 2002; Pág. 1042.

Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIII, Febrero de 2001, Tesis: I.7o.A. J/12, página: 1701.

Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XI, febrero de 2000, Tesis: P./J. 2/2000, página: 515.

Novena Época, Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XII, Febrero de 2000, Tesis: P./J. 3/2000, Página: 628

Séptima Época; 4a. Sala; Ap. 2000; Tomo V, Trabajo, Jurisprudencia SCJN; Pág. 17.

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: X, Agosto de 1999, Tesis IV.1o.A.T.16 A, Página 799.

Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Marzo de 1999, Materia(s): Administrativa, Laboral, Tesis: 2a./J. 13/99, P. 298.

Novena Época; Tesis XVIII 2o. 2A.; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo IX, Marzo de 1999; Pág. 1438.

Novena Época, Registro: 193558, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Agosto de

1999, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 73/99, Página: 18.

Novena Época; Tesis 2a J/98 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo VII, Febrero de 1998; Pág. 130.

Novena Época; Tesis I 1o. a/19.; Semanario Judicial y su Gaceta; Tomo VII, Junio de 1998; Pág. 728.

Novena Época, Tesis: II.T.43 L, Tomo VIII, Octubre de 1998, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pág. 1222.

Novena Época; Jurisprudencia, T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo V, Enero de 1997; Pág. 374.

Novena Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo IV, Septiembre de 1996; Pág. 671.

Novena Época; Tesis Ailsada, T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo III, Junio de 1996; Pág. 845.

Novena Época, Registro: 203340, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, Febrero de 1996, Materia(s): Administrativa, Tesis: VI.3o. J/4, Pág. 322.

Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: II, Septiembre de 1995 Tesis: P./J. 24/95 Página: 43.

Novena Época, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Septiembre de 1995, Materia(s): Administrativa, Tesis: P./J. 24/95, P. 43.

Novena Época; Jurisprudencia, Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo II, Diciembre de 1995; Pág. 133.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 10ª. Ed., Editorial Porrúa, México, 1963. P 437.

Sexta Época, Instancia: Segunda Sala ,Tipo de Tesis: Aislada , Fuente: Semanario Judicial de la Federación,Volumen LII, Tercera Parte, Página: 132.

DOCTRINA

ACOSTA Romero Miguel, “Teoría General del Derecho Administrativo“, 5ª Edición, México, Porrúa, 1983.

BOBBIO, *Il futuro della democrazia, Biblioteca virtual*, Turín: Einaudi, 1991.

BURGOA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 5ª.ed., Porrúa, S.A., México, 1984.

CAMPS, Victoria, *Virtudes públicas*, Madrid: Espasa Calpe, 1990.

CASTELLANOS, Malo Eugenio, *Tesis Reforma Integral en la Impartición de Justicia Administrativa en Querétaro*, Universidad Autónoma de Querétaro, 2003.

Congreso constituyente del Estado de Querétaro, *Colección de decretos y ordenes, desde el día de su instalación en 17 de febrero del año de 1824 hasta 23 de Agosto de 1825 en que cesó*, México, 1826. Decreto de 15 de Marzo de 1824.

DELGADILLO G.H.L., Elementos de Derecho Administrativo., Edit. LIMUSA., México – DF., T omo II., 1994.

DELGADILLO, Gutiérrez Luis Humberto, El Derecho Disciplinario de la Función Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1990, México.

DELGADILLO, Gutiérrez Luis Humberto, El Derecho Disciplinario de la Función Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1990, México.

Diccionario Manual de la Lengua Española Vox. © 2007 Larousse Editorial, S.L.

ELSTER, *The Cement of Society*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

ESQUIVEL, Vázquez, Gustavo A., El Juicio de Lesividad, 2ª. Ed., Porrúa, México, 2004.. P. 66

FUNDAP., *Justicia Administrativa en México y en Ibero América.*, México – DF., 2002.

GARRIDO DEL TORAL, Andrés; Las formas de organización administrativa en México y en Querétaro, un estudio jurídico sobre la Administración Pública Federal y Local del Estado de Querétaro; Gobierno del Estado de Querétaro, 1997; México.

GARZÓN VALDÉS: «Acerca del concepto de corrupción», en CARBONELL y VÁZQUEZ (coords.), 2003: WOLDENBERG: entrevista en *La Jornada*, 19 de

marzo de 2004. SALAZAR: «Una inmersión en el campo. La cultura de la legalidad en México», inédito. Citado por GONZÁLEZ AMUCHASTEGUI, 2003: p. 69.

GONZÁLEZ AMUCHASTEGUI: «Corrupción, democracia y responsabilidad política», en CARBONELL, y VÁZQUEZ (coords.), 2003: Documento virtual.

GÓNZALEZ Oropeza, Manuel. “Ley Supletoria”. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM- Porrúa, 2001, México.

GONZALEZ P., Jesús., *Derecho procesal Administrativo Hispanoamericano.*, Edit. Temis S.A., Bogota – Colombia., 1985.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, El Principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo, 2ª., ed., Civitas, S.A., Madrid, 1989.

GONZÁLEZ, Uribe Héctor, *Manual de Filosofía Social y Ciencias Sociales,* Departamento de Derecho Universidad Iberoamericana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, 2001.

GORDILLO A., *Derecho Administrativo.*, Tomo I y II., Edit. LIMUSA., México – DF., Tomo II., 1994.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Código de Conducta de los Servidores Públicos,* Secretaría de la Contraloría General de la Federación-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

JIMÉNEZ, Gómez Juan Ricardo, *Colección de decretos del Congreso del Estado de Querétaro 1833-1835,* edición facsimilar, Gobierno del Estado de Querétaro- Archivo Histórico del Estado de Querétaro, México, 1993.

KANT, Immanuel, *La paz perpetua,* Biblioteca virtual, Madrid, 1985.

LAPORTA y ÁLVAREZ (eds.), 1997: *La corrupción política,* Madrid: Alianza Editorial.

LAPORTA, Francisco J. Y **ÁLVAREZ,** Silvina, *La Corrupción Política,* Alianza Editorial ; Madrid, 1997.

LARES T., *Lecciones de Derecho Administrativo.*, Edit. UNAM., México – DF., 1978.

LUCERO E. M., *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el*

Tribunal Fiscal de la Federación., Edit. Porrúa., México – DF., 1994.

Manual de estilo de publicaciones de la American Psychological Association (adaptado para el español por Editorial El Manual Moderno) Editores Responsables Lic. Lorena Blanca S y Psic. Gloria Padilla.

Manual del Justiciable, Materia Administrativa, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, México.

MÉXICO: ACADEMIA MEXICANA DE DERECHO FISCAL: “LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA REFORMA DEL ESTADO”; México, D.F., Ed. Punto Gráfico; 2001.

MÉXICO: TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO; “Orígenes y Evolución de la Justicia Administrativa” Guanajuato, Gto; Ed Tlacuilo; 2002.

NAVA Negrete Alfonso y otros; Justicia Administrativa en México y en Iberoamérica; Ed. Compañía Editorial Impresora y Distribuidora, S.A.; 2002.

NAVA Negrete Alfonso y otros; Justicia Administrativa en México y en Iberoamérica; Ed. Compañía Editorial Impresora y Distribuidora, S.A.; 2002.

NAVA Negrete Alfonso; “Sobre la Justicia Administrativa en México”; Ed. Compañía Editorial Impresora y Distribuidora, S.A., 2002; México.

NIETO, Alejandro, “Problemas capitales del Derecho Disciplinario”, revista de Administración Pública, número 63, septiembre-diciembre de 1970, Instituto de Estudios Políticos, Madrid.

NOONAN, *Bribes*, MacMillan, New York: 1984.

ORTIZ Soltero, Sergio Monserrit, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos; 3ª. Ed., Porrúa, 2004; México.

PATIÑO, Héctor, Revista de derecho privado No. 20, enero – junio de 2011.

Revista Justitia Legalis, Junio 2015/año 12 vol.26.

ROUSSEAU, Juan Jacobo, “*El contrato social o principios de derecho político*”, *Elaleph*, 1999. México.

SÁNCHEZ SUSARREY: «documento virtual», *Reforma*, 20 de marzo de 2004.

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO., Lic. Ma. Guadalupe Aguirre Soria., *Desarrollo de la Justicia*

Administrativa en México., Edit. TCAG., Guanajuato – México., Boletín Num. 27, (Enero – Junio 2001).

TRIGO Represas, Félix A., Marcelo J. López Meza, *Teoría General de la responsabilidad civil, trabajo publicado en página web.*

VALDEMAR MARTÍNEZ GARZA., *LA AUT. RESPONSABLE EN EL JUICIO DE AMPARO EN MÉXICO.*, EDIT. PORRÚA., MÉXICO – DF., 1997.

MEDIOS ELECTRÓNICOS

El Universal “Corrupción se cuela en Tecnológico Queretano”, (Juan José Arreola, lunes 23 de abril de 2012.
<http://www.eluniversal.com.mx/estados/85497.html>.

Fallo Cadot, www.argumentando.com.

Códice informativo.com, “Los cerca de seis mil empleados pertenecientes a la plantilla laboral del Ayuntamiento de Querétaro pueden recibir en esta temporada decembrina obsequios en especie por parte de la ciudadanía que no superen los mil 500 pesos, indicó el auditor municipal, Carlos Rentería.”, 18 de Noviembre de 2013.

www.finlandia.es/virtual.finland.fi. Buen Gobierno y ausencia de corrupción en Finlandia.

Reportaje virtual “La clave para borrar la corrupción reside en los Estados”
www.reforma-politica.com.

hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2011.

www.transparenciamexicana.org.mx.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE Gouv France., *Justicia Administrativa.*, <http://www.justice.gouv.fr/espagnol/eustadmi.htm> (Miércoles., 09 de marzo del 2005, 20 :30 Hrs.).

PATIÑO, Héctor, Revista de derecho privado No. 20, enero – junio de 2011.

Revista Justitia Legalis, Junio 2015/año 12 vol.26.

GONZÁLEZ AMUCHASTEGUI: «Corrupción, democracia y responsabilidad política», en CARBONELL, y VÁZQUEZ (coords.), 2003: Documento virtual.

SÁNCHEZ SUSARREY: «documento virtual», *Reforma*, 20 de marzo de 2004.

GARZÓN VALDÉS: «Acerca del concepto de corrupción», en CARBONELL y VÁZQUEZ (coords.), 2003: WOLDENBERG: entrevista en *La Jornada*, 19 de marzo de 2004. SALAZAR: «Una inmersión en el campo. La cultura de la legalidad en México», inédito. Citado por GONZÁLEZ AMUCHASTEGUI, 2003: p. 69.

www.conseil-etat.fr

books.google.com.mx/ROMERO PÉREZ, Jorge Enrique, Derecho Administrativo General, P. 190.

APÉNDICE