

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO

ANÁLISIS DE SENTENCIA DEL EXPEDIENTE TMRA/16/2018,
EMITIDA POR EL TRIBUNAL MUNICIPAL DE
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

TESIS

QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER GRADO
DE
MAESTRÍA EN DERECHO

PRESENTA

MARÍA SUSANA PERALES SÁNCHEZ

DIRIGIDO POR

DR. GERARDO ALAN DÍAZ NIETO

CENTRO UNIVERSITARIO

QUERÉTARO, QRO.
SEPTIEMBRE DEL 2023



Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales
de Información



ANÁLISIS DE SENTENCIA DEL EXPEDIENTE
TMRA/16/2018, EMITIDA POR EL TRIBUNAL MUNICIPAL
DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

por

María Susana Perales Sánchez

se distribuye bajo una [Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

Clave RI: DEMAN-97567

Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Derecho

ANÁLISIS DE SENTENCIA DEL EXPEDIENTE TMRA/16/2018,
EMITIDA POR EL TRIBUNAL MUNICIPAL DE
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de
Maestro en Derecho

Presenta:

María Susana Perales Sánchez

Dirigido por:

Dr. Gerardo Alan Díaz Nieto

Dr. Gerardo Alan Díaz Nieto
Presidente

Dr. Alejandro Díaz Reyes
Secretario

Dra. Alina Nettel Barrera
Vocal

Dr. Luis Eusebio Alberto Avendaño González
Suplente

Dr. Pedro Morales Zavala
Suplente

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
Enero 2024

Resumen

El presente trabajo tuvo como objetivo, analizar y comentar una sentencia emitida por el Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas, la cual pudo haber sido dictada con un fallo diferente.

En este trabajo se revisaron; los argumentos vertidos por las partes dentro de la litis las pruebas aportadas, la valoración que les otorgó, la aplicación de algunos ordenamientos jurídicos al caso en cuestión, el razonamiento y criterio vertido que llevó al Tribunal al dictar la sentencia analizada. En esa tesitura, al desentrañar los puntos citados se evidencia como el sentido del fallo hubiese sido completamente diferente.

En esa tesitura, se puede advertir que el Tribunal conocedor de la causa, fue omiso en considerar los argumentos expuestos por una de las partes, dejando inexistente el principio de igualdad, adicional a que omitió revisar detalladamente las facultades y obligaciones inherentes al cargo de los imputados, por lo que, en consecuencia, dejó de observar preceptos legales que eran imprescindibles aplicar a la resolución en cita.

Por ende, se expone la importancia de aplicar los principios de exhaustividad y congruencia que se deben observar para la emisión de sentencias, dado que estas tienen como finalidad mantener el orden público, impartir justicia y hacer prevalecer el estado de derecho, lo anterior máxime si estos fallos se otorgan a la luz de la interpretación y aplicación del Sistema Nacional Anticorrupción, que tiene como objetivo que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción en los que pudieran incurrir los y las servidores/as públicos/as que infrinjan los ordenamientos jurídicos que los rigen, atentando así contra los principios rectores del servicio público.

(Palabras clave: Congruencia, Exhaustividad, Faltas Administrativas).

Summary

The objective of this work was to analyze and comment on a sentence issued by the Municipal Court of Administrative Responsibilities, which could have been issued with a different ruling.

This work, it can be noted that the Court hearing the case, left aside the arguments presented by one of the parties, as well as taking into consideration the evidence offered, likewise it ignored reviewing the inherent obligations in charge of the accused, for which reason, consequently, it ceased to observe legal precepts that were essential for the resolution in question.

In this situation, it can be noted that the Court hearing the case, failed to consider the arguments presented by one of the parties, leaving the principle of equality non-existent, in addition to failing to promptly review the inherent obligations of the accused, for which, consequently, stopped observing legal precepts that were essential for the resolution in quote.

Therefore, the importance on the part of the judges, in this case the magistrate in charge, to apply the principles of exhaustiveness and consistency that must be observed for the issuance of sentences, given that these are intended to maintain public order, impart justice and make the rule of law prevail, the foregoing especially if these rulings are granted in light of the interpretation and application of Sistema Nacional Anticorrupción, which aims for the competent authorities to prevent, investigate and punish administrative offenses and acts of corruption that could be incurred by public servants who violate the legal systems that govern said System, thus violating the guiding principles of public service.

(Key words: Administrative Offenses, Completeness, Consistency).

Dedicatoria

A mis padres por creer en mí,
Por motivarme e impulsarme siempre
Por darme el ánimo de seguir adelante
Por darme herramientas para no darme por vencida.

Agradecimientos

Agradezco a Dios por la vida, la salud.

A María Santísima por interceder siempre por mí.

A mis papás por apoyarme en todo momento.

A Xenia Zarazúa por decirme si puedes resolverlo.

A Óscar Rangel por haber creído en mí y por la oportunidad.

A Laureano López por estar siempre.

A mi Director de Tesis Gerardo Alan Díaz Nieto por la paciencia y el apoyo.

A mí misma por no darme por vencida.

Al programa Evolución de la Facultad de Derecho

Resumen.....	iii
Summary.....	iv
Dedicatoria.....	v
Agradecimientos.....	vi
Índice.....	vii
1912Introducción.....	1
.....	
CAPÍTULO PRIMERO ANTECEDENTES	
1.1. LEGISLACIÓN.....	4
1.2. COMPETENCIA.....	8
1.3. DESARROLLO DEL ASUNTO PREVIO A LA SENTENCIA.....	11
1.3.1. OBSERVACIÓN 02-01.....	12
1.3.2. OBSERVACIÓN 02-02.....	15
1.4. INVESTIGACIÓN.....	17
CAPÍTULO SEGUNDO CONTENIDO DE LA RESOLUCIÓN EMITIDA POR EL TRIBUNAL MUNICIPAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS	
2.1. CONSIDERACIONES RELEVANTES DE LA RESOLUCIÓN	25
2.2. INCONSISTENCIAS EN EL ANALISIS REALIZADO POR EL TRIBUNAL PARA ARGUMENTAR EL FALLO DE LA RESOLUCIÓN RESPECTO DEL CONSIDERANDO SEXTO.....	31
CAPÍTULO TERCERO COMENTARIOS A LA SENTENCIA ANALIZADA	
3.1. PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD Y CONGRUENCIA DE LA SENTENCIA	39
3.2. INEXACTA VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS.....	42
Conclusiones.....	55
Bibliografía	56
Anexo. Sentencia del expediente TMRA/16/2018	

Introducción

El objetivo del presente trabajo es analizar y desentrañar el razonamiento, la argumentación, los fundamentos y la relación entre el derecho aplicable y lo aplicado a un caso en concreto, el cual derivó en una resolución emitida por el Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas, esto en un expediente dentro del cual la litis a resolver por parte del Magistrado fue la instauración de un Informe de Presunta Responsabilidad en contra de dos servidores públicos; adscritos a la Secretaría de Desarrollo Sostenible del Municipio de Querétaro, quienes emitieron y renovaron licencias de anuncios que fueron colocadas de forma distinta a la autorizada.

Es importante resaltar que el asunto tuvo su origen en una Auditoría que la Dirección de Auditoría de Obra Pública adscrita a la Auditoría de Fiscalización del Municipio de Querétaro realizó a la Secretaría de Desarrollo Sostenible, la cual derivó en observaciones que a consideración de esa Dirección no fueron subsanadas, por lo que emitió el pliego de observaciones a la Dirección Jurídica y de Investigación, también adscrita a ese Organismo Fiscalizador a fin de que realizará la investigación correspondiente bajo el amparo del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas y en consecuencia determinara si procedía el Informe de Presunta Responsabilidad; o archivaba el asunto como concluido. Bajo ese contexto, de la investigación realizada esa Dirección turnó al Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas un Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa para que sustanciara el asunto y determinara lo que conforme a derecho procediera.

El presente trabajo consistió en analizar la Sentencia emitida por el Tribunal de Responsabilidades Administrativas bajo el método deductivo clasificando así los argumentos de las partes, la concatenación de las pruebas aportadas según los hechos que pretendían probar, esto por cuanto ve a las partes. Por cuanto ve al Tribunal, la aplicación de las normas jurídicas que regulan el actuar de los servidores públicos según los hechos expuestos, los argumentos emitidos por el juzgador, la valoración que otorgó a las pruebas y el criterio utilizado para vincular

los principios de exhaustividad y congruencia al emitir la sentencia que pondría fin a la litis planteada por las partes.

Fue de vital importancia abordar el análisis de la sentencia que nos ocupa, en virtud de que mientras se llevaba a cabo la auditoría se encontraba vigente la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, y cuando emite el informe final de las observaciones decretadas por la Dirección de Auditoría de Obra Pública y turnar a la Dirección de Investigación, da inicio la vigencia de la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas, ley que para el caso en cuestión tendría que ser aplicada para tramitar la investigación y la sustanciación del asunto, esto bajo las consideraciones del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción por lo que sería relevante evidenciar como el Tribunal aplicaría las leyes mencionadas con antelación.

No es factible dejar pasar desapercibido que el desafío al elegir el tema a investigar consistió en hacer una comparativa entre lo planteado por la ley anterior y lo señalado por la ley que entraba en vigor, en suma, concatenar el resultado con la forma en la cual el juzgador emitió su sentencia, tomando en consideración los principios rectores del servicio público que se recalcan en las legislaciones mencionadas así como los principios imprescindibles para la emisión de una sentencia, mismos que como se tocará en el desarrollo del presente abordan diversos autores.

No omito manifestar mi agradecimiento total al Programa Evolución por otorgarme la oportunidad y las herramientas necesarias para exponer el resultado de la presente investigación y poner de relieve las áreas de oportunidad que se detectaron al emitir una sentencia administrativa por parte de un Tribunal que se constituye como impartidor de Justicia respecto de actos administrativos y que tiene como una de las obligaciones primordiales velar y mantener el Estado de Derecho.

CAPÍTULO 1: ANTECEDENTES.

1.1. LEGISLACIÓN

Es importante mencionar que el marco jurídico mexicano fue reformado a fin de combatir la corrupción que permea dentro de los distintos niveles de gobierno de la administración pública, tema sobre el cual versará el presente análisis.

Como señala Ángel Luis Parra Ortiz: “La corrupción en México ha sido uno de los problemas sociales y políticos más serios, sin distinción de niveles socioeconómicos ni culturales”,¹ por lo cual pareciera ser que el Estado Mexicano ha decidido hacerle frente adecuando la legislación nacional.

Mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 27 de mayo de 2015, entró en vigor el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 113 define al Sistema Nacional Anticorrupción como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Incluso el Título Cuarto de la Constitución Federal se denominó de la siguiente forma: “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción y Patrimonial del Estado”.

Como podemos ver, dicho título regula tres elementos:

1. Responsabilidades de los funcionarios y servidores públicos,

¹ PARRA Ortiz, Ángel Luis, *Compendio de derecho procesal administrativo. Incluye el sistema nacional anticorrupción y la justicia administrativa*, 3ª edición, Ciudad de México, editorial Porrúa, 2018, p. 69.

2. Responsabilidad a particulares vinculados con las faltas administrativas graves o hechos de corrupción y;
3. Responsabilidad patrimonial del Estado.

Que para el caso que nos ocupa nos concentraremos en el punto 1.

En razón de lo manifestado, no es óbice dejar pasar desapercibido, como señala Óscar Leonardo Ríos García que: “el Sistema Nacional Anticorrupción es una estructura conformada por varios órganos de la administración pública federal, estatal y municipal, con materias y competencias completamente específicas entre sí, las cuales, dichas autoridades trabajarán de manera coordinada para prevenir, investigar, detectar, y en su caso, sancionar actos de corrupción y faltas administrativas que cometan servidores públicos”.²

Ahora bien, a fin de dar cabal cumplimiento a lo señalado por la Carta Magna se publicó la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, ordenamiento legal que surgió como una ley secundaria, que es de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional, su objetivo es establecer las bases para:

1. “La coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México para el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción.
2. Establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México;
3. Establecer las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas;
4. Establecer las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos; entre otros.”³

² RÍOS García, Óscar Leonardo, *Régimen de responsabilidades de los servidores públicos a la luz del sistema nacional anticorrupción*, Ciudad de México, editorial Tirant Lo Blanch, 2020, p 21.

³ MÉXICO: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2019, artículo 2.

Sin embargo, el ordenamiento legal citado no define cuales son las faltas administrativas que cometen los servidores públicos, a quiénes considera servidores públicos, el procedimiento para fincar la sanción que corresponda y las sanciones propiamente.

En ese tenor, el cuerpo normativo que ha de sentar las bases y directrices para la identificación de las faltas administrativas, sujetos, procedimiento y sanciones es la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la cual tiene por objeto:

- a. “La aplicación en todo el territorio de la República Mexicana, es decir, es de observancia general.
- b. Distribuir las competencias en los diferentes órdenes de gobierno a fin de establecer las responsabilidades administrativas.
- c. Señalar quienes son los sujetos factibles de fincar responsabilidades administrativas.
- d. Establecer las obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en los que dichos sujetos incurran.
- e. Normar por cuanto ve a las obligaciones y sanciones a los particulares que sean vinculados con faltas administrativas.
- f. Los procedimientos de aplicación.”⁴

A fin de implementar el Sistema Nacional Anticorrupción, las entidades Federativas emitieron sus respectivas legislaciones. El Estado de Querétaro no fue la excepción, y en virtud del mandato constitucional, expidió la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Querétaro, así como la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Querétaro, ordenamientos legales que deben ser observados y aplicados en el ámbito de sus respectivas competencias por los municipios pertenecientes al Estado.

Incluso, anterior a la emisión de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; para estar en posibilidad de fincar responsabilidades en contra de los servidores públicos, la Federación mediante decreto publicado el 31 de

⁴ MÉXICO: Ley General de Responsabilidades Administrativas, 2019, artículo 2.

diciembre de 1982, emitió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual tenía por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional, que contemplaba lo siguiente:

- “Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
- Las obligaciones en el servicio público;
- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;
- Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;
- Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero y,
- El registro patrimonial de los servidores públicos.”⁵

En suma, señalaba los sujetos a los cuales se dirigía, mismos que se mencionaban en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejaran o aplicaran recursos económicos federales. De la misma forma, otorgaba la competencia respecto de las autoridades que tendrían las facultades para la aplicación de dicha Ley, que a todas luces es de saber que la competencia estaría distribuida entre los diversos niveles de gobierno y por supuesto en diversas Dependencias.

No es óbice dejar pasar desapercibido que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, fue abrogada al publicarse la Ley General de Responsabilidades Administrativas, sin embargo el artículo tercero transitorio de la ley en cita, contempló que; “los procedimientos administrativos iniciados por las autoridades federales y locales con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, serían concluidos conforme a las

⁵ MÉXICO: Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 2017, artículo 2.

disposiciones aplicables vigentes a su inicio, aplicando de igual forma en las legislaciones locales.”⁶

Es importante señalar un concepto que si bien no es novedoso ha sido retomado por los juristas e investigadores dedicados a desentrañar el derecho administrativo y me refiero a la Justicia Administrativa que como señala el Dr. Gerardo Alan Díaz Nieto: “Es una construcción histórica que, desde una perspectiva de lucha de derechos y logros sociales, se refleja en los cuerpos normativos cuya finalidad es la legalidad como garante de los actos de la administración pública frente a los administrados, cuyos derechos deben ser garantizados desde estructuras jurídicas que contribuyan en aras de la legalidad a la seguridad jurídica y el debido proceso”.⁷

1.2 COMPETENCIA

Al ser la Ley General de Responsabilidades Administrativas, de observancia general compete a las entidades federativas incluir dentro de su legislación su propia ley a fin de mantener el marco jurídico actualizado y vigente, que también sería aplicable a los municipios que le correspondan.

Del contenido de la multicitada ley, se desprende que la iniciación, la substanciación, la calificación de las faltas administrativas corresponde a las secretarías, a determinados órganos fiscalizadores y a los Órganos Internos de Control.

En ese tenor, el Municipio de Querétaro cuenta con un Órgano Interno de Control denominado Auditoría de Fiscalización del Municipio de Querétaro, ente al que le corresponde la aplicación en el ámbito de su competencia de las acciones de prevención, vigilancia, control, fiscalización, evaluación y anticorrupción, con el objetivo de que los recursos humanos, materiales y financieros, se administren y ejerzan adecuadamente conforme a los planes, programas y presupuesto

⁶ *Op.cit.* pág. 2.

⁷ DIAZ Nieto, Gerardo Alan y Karla Marsical, *Justicia Administrativa*, Ciudad de México, editorial Navarra, 2021, p. 15.

aprobados, organismo público desconcentrado del Ayuntamiento de Querétaro en el que, al interior se encontraba estructurado de la siguiente manera:

- a. Auditoría de Fiscalización;
- b. Secretaría Técnica;
- c. Dirección de Auditoría Administrativa y Financiera;
- d. Dirección de Obra Pública;
- e. Dirección de Auditoría Policial y
- f. Dirección Jurídica y de Investigación.

Para el tema a analizar, señalaremos la competencia sólo de algunas de las áreas tal es el caso de:

a. La Auditoría de Fiscalización: Le corresponde verificar el ejercicio del gasto público y su congruencia con el presupuesto de egresos del Municipio, vigilar la correcta aplicación de los recursos patrimoniales del municipio, los que la Federación le transfiera para su ejercicio y administración, y los que el Estado otorgue para los programas municipales, evaluar y comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones que en materia de planeación, presupuesto, ingreso, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, valores y disciplina financiera, tenga la administración pública municipal, practicar auditorías conforme a lo dispuesto en el Reglamento de Auditoría Gubernamental del Municipio de Querétaro, y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Querétaro, vigilar la observancia y aplicación de los manuales de procedimientos elaborados por la Secretaría de Administración, llevar a cabo la investigación y calificación de las faltas administrativas cometidas por los servidores públicos del Municipio de Querétaro y particulares en los términos que ordenan las disposiciones de los Sistemas Nacional y Estatal Anticorrupción, desempeñar funciones de vigilancia que como comisario u órgano fiscalizador le corresponda, conforme a la legislación vigente, dar seguimiento a las observaciones que resulten de las auditorías que se hayan formulado a las dependencias, entidades y organismos del municipio, entre otras.

b. Dirección de Auditoría de Obra Pública: Le compete realizar las auditorías de obra pública a las dependencias, entidades y organismos de la Administración Pública Municipal, analizando el contenido de los informes de la misma, elaborar los proyectos de recomendaciones que se deriven de la práctica de auditorías de obra pública, formular los programas, guías e instructivos para la planeación, programación, inicio, desarrollo y conclusión de auditorías de obra pública, verificar el exacto cumplimiento de la Ley de Obra Pública del Estado de Querétaro y demás disposiciones legales aplicables, en el ámbito de competencia municipal, las demás facultades y obligaciones señaladas en la Ley de Obra Pública del Estado de Querétaro al órgano interno de control y demás disposiciones legales administrativas aplicables.

c. Dirección Jurídica y de Investigación: Le corresponde proponer e implementar mecanismos de fácil acceso para la presentación de quejas o denuncias, priorizando los formatos digitales, recibir, tramitar e investigar las quejas o denuncias que sean presentadas en contra de los servidores públicos y demás sujetos contemplados por la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Querétaro, investigar las faltas administrativas que deriven de las observaciones determinadas por las diversas direcciones de la Auditoría de Fiscalización, así como de las señaladas por las diversas entidades de fiscalización y despachos externos, con motivo de las auditorías que practiquen en el ámbito de su competencia, integrar el expediente de presunta responsabilidad administrativa que deriven de quejas o denuncias, así como de las irregularidades que se deriven de auditorías, emitir y firmar el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa; en términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Querétaro; del Reglamento de Auditoría Gubernamental del Municipio de Querétaro, el Reglamento Orgánico de la Auditoría de Fiscalización del Municipio de Querétaro y demás disposiciones legales y administrativas aplicables, calificar el tipo de falta administrativa, turnarlo para su substanciación y resolución a la autoridad competente en términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Querétaro y demás normatividad aplicable.

En este orden de ideas, es preciso mencionar la competencia del Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas, quien funge como Órgano Interno de Control, y quien tiene una participación preponderante dentro de la presente investigación, en virtud de lo anterior es menester señalar una de sus facultades, la cual es la más importante:

Sustanciar y resolver procedimientos en el ámbito de su competencia, determinar la existencia o no de responsabilidad y, en su caso, aplicar las sanciones que correspondan de conformidad con la Ley de Responsabilidades Administrativas.

Aunado a lo anterior, el Tribunal es un Organismo Público desconcentrado del Ayuntamiento, con autonomía técnica y le corresponde la sustanciación e instrucción de los procedimientos, para la determinación de responsabilidad administrativa y de aplicación de las sanciones que prevé la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro y las demás disposiciones jurídicas y administrativas aplicables en el ámbito de su competencia, que se constituye, para llevar a cabo la aplicación de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Querétaro; por ende se erige en uno de los Órganos Internos de Control del Municipio de Querétaro, en conjunto con la Auditoría de Fiscalización del Municipio de Querétaro.

1.3. DESARROLLO DEL ASUNTO PREVIO A LA SENTENCIA.

La Auditoría Municipal de Fiscalización del Municipio de Querétaro, en atención a las facultades conferidas en las leyes señaladas en el numeral primero del presente capítulo, a través de la Dirección de Auditoría de Obra Pública, en fecha 03 tres de abril de 2017 dos mil diecisiete, notificó a la Secretaría de Desarrollo Económico, Planeación Urbana y Ecología, que se iniciaría la práctica de una auditoría gubernamental, respecto del periodo comprendido del 01 uno de julio de 2016 dos mil dieciséis, al 31 treinta y uno de diciembre de 2016 dos mil dieciséis.

Una vez realizada la etapa de planeación de auditoría, el día 03 tres de abril de 2017 dos mil diecisiete, se levantó el acta de inicio, por parte del personal autorizado y por parte de personal adscrito a la Dependencia Fiscalizada, para la realización de

esta; dándose por terminada el acta conducente, por lo que, se procedió a la firma de los que en ella intervinieron.

Como resultado de las pruebas de auditoría realizadas, de conformidad con el artículo 46 del Reglamento de Auditoría Gubernamental del Municipio de Querétaro; se emitió el informe de resultados de la auditoría en cita, esto mediante oficio AMF/DAOP/0000/2017, por lo que el Secretario de Desarrollo Económico, Planeación Urbana y Ecología, remitió la respuesta en tiempo y forma mediante instrumento número SEDECO/CN/0000/2017, recibido por el Órgano Interno, el día 03 tres de julio del año 2017 dos mil diecisiete, de conformidad con el artículo 48 del reglamento citado⁸.

En lo que interesa al presente, se analizará lo relacionado a las observaciones 02-01 y 02-02, que derivan del informe de resultados de fecha 24 veinticuatro de agosto del 2017 dos mil diecisiete de la auditoría AMF/00/17, realizada a las Licencias de Instalación de Anuncios Espectaculares con números: ANU20160000, ANU20161111, ANU201602222, ANU201633333, ANU201604444, ANU20165555, ANU20166666, ANU20167777, ANU20168888, ANU20169999 y ANU20161212, respectivamente, esto en virtud de que las observaciones descritas, no fueron solventadas por la Dependencia Fiscalizada.

Del informe de resultados, derivado de la auditoría practicada a la Secretaría de Desarrollo Económico, Planeación Urbana y Ecología, contenido en el oficio AF/DAOP/0000/2017, emitido en fecha 24 veinticuatro de agosto del año en curso, se determinaron las siguientes observaciones:

Servidores públicos presuntamente responsables	
OBSERVACIÓN OBS 02-01	
Incumplimiento en la colocación de anuncios de manera distinta a la autorizada.	Director de Desarrollo Urbano. Jefa de Departamento de Imagen Urbana.
OBSERVACIÓN OBS 02-02	

⁸ MÉXICO. Reglamento de Auditoría Gubernamental del Municipio de Querétaro, 2017, artículo 48.

Incumplimiento a la Normatividad aplicable.	Director de Desarrollo Urbano. Jefa de Departamento de Imagen Urbana.
---	--

1.3.1 OBSERVACIÓN 02-01

Derivado de la auditoría AMF/00/17,, practicada por la Dirección de Auditoría de Obra Pública, adscrita a la Auditoría de Fiscalización del Municipio de Querétaro a la Secretaría de Desarrollo Económico, Planeación Urbana y Ecología, el auditor comisionado, previa revisión de los documentos proporcionados con motivo de la observación OBS 02-01, mediante acta de auditoría número 01 DAOP VISITA ITRO, detectó que la fiscalizada “incumplió en la colocación de anuncios de manera distinta a la autorizada, dado que los anuncios con número de licencia ANU20160000, ANU20161111, ANU201602222, ANU20163333, ANU201604444, ANU20165555, no cumplen con lo autorizado en el apartado de la respuesta de la licencia”, por lo que la fiscalizadora solicitó la aclaración al respecto, mediante acta de auditoría, así como la renovación de las licencias a esa fecha, a lo que la dependencia auditada responde mediante acta de fecha 25 de mayo de 2017.

Ahora bien, respecto de lo observado la dependencia auditada respondió mediante oficio, en el cual se limitó a anexar la renovación de las licencias con su diseño, respecto de las que no cumplían con las dimensiones autorizadas siendo las siguientes: 2016-0000, 2016-1111, 2016-02222, 2016-03333, 2016-04444 y del 2016-05555 y de las cuales no existió renovación a esa fecha, señalando lo siguiente:

“La observación radica en las dimensiones presentadas en el anuncio físico que difieren con las medidas establecidas en la licencia presentada de los folios: 2016-0000, 2016-1111, 2016-2222, 2016-3333 y 2016-4444, en el caso del folio 2016-1313 la licencia se dio conforme al diseño presentado.

Al respecto, informamos que la licencia se emite conforme a los lineamientos que establece el Reglamento de Imagen Urbana para el Municipio de Querétaro, el

ciudadano presenta el diseño para autorizar y se le emite la licencia conforme al diseño presentado, sin embargo es responsabilidad del ciudadano respetar lo establecido en la licencia autorizada. En la solicitud se establece que los datos presentados deben ser veraces y confiables, sin falsear información, por lo que la licencia se emite conforme a esos criterios.

Al presentarse una irregularidad en los anuncios, se realizarán las acciones pertinentes, para ajustarse de acuerdo a lo establecido previamente según licencia y/o proceder al retiro inmediato del asunto”.

En ese tenor, la Dirección de Auditoría de Obra Pública consideró “... que la instalación de anuncios con número ANU20160000, ANU20161111, ANU201602222, ANU20163333, ANU201604444, ANU20165555, al estar colocados deben de cumplir con lo autorizado. Las cuáles se revalidaron al 31 de diciembre de 2017 con las mismas características de la licencia anterior (2016), los cuáles físicamente difieren en dimensiones, texto del anuncio autorizado o el color. Por lo que está Auditoría solicita la renovación con las dimensiones reales del anuncio, o el retiro del anuncio en apego a los artículos 7 fracción III, 88 fracción III, 111 fracción III del Reglamento de Imagen Urbana para el Municipio de Querétaro; o en su caso generar el cobro de la multa correspondiente, presentando la evidencia documental a la Auditoría Municipal de Fiscalización...”

“...En el caso de la licencia ANU20161212 (anuncio a letra suelta) no corresponde con la revalidación de la licencia con número ANU2017-2323 (anuncio autosoportado de propaganda a dos caras), por lo que se solicita la revalidación de la licencia a la fecha...”

Así las cosas, la Dirección de Auditoría de Obra Pública señaló en el informe de resultados de la auditoría que nos ocupa que el anuncio “ANU20161212 a nombre de xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx presentaba licencia vencida al día 31 treinta y uno de diciembre de 2016 dos mil dieciséis, no revalidando la licencia en 2017 dos mil diecisiete, por lo que no debería estar colocado el anuncio, señalando así lo

descrito por el artículo 92 del Reglamento de Imagen Urbana para el Municipio de Querétaro, que menciona: “una vez vencida la licencia para la colocación de anuncios, el propietario del anuncio deberá solicitar a la Dirección la renovación respectiva en un plazo no mayor a 90 días, por lo que solicitó el retiro del anuncio”.

La fiscalizada mediante oficio SEDECO/CN/1111/2017, de fecha 03 de julio de 2017, dio respuesta a la observación argumentando lo que a continuación se describe:

“...la presente observación respecto a que supuestamente la colocación de anuncios de manera distinta a la autorizada, me permito señalar que se emitió notificación con la finalidad de que el titular dé cumplimiento con lo establecido en la licencia correspondiente; ...”

Es importante puntualizar que la fiscalizada únicamente respondió la observación, señalando que había emitido notificaciones a los titulares de las licencias de anuncios, con la finalidad de que estos cumplieran con lo autorizado dentro del contenido de cada una de las licencias. Hecho que no fue considerado suficiente por no presentar argumentos y documentos que refutaran lo asentado por la Dirección de Auditoría de Obra, por ello determinó no solventar la observación, dado que en el informe detallado manifestó lo siguiente:

“RESOLUCIÓN DE LA OBSERVACIÓN 02-01

Esta Auditoría Municipal de Fiscalización considera que la respuesta emitida por la Dependencia Auditada NO SOLVENTA la presente observación, derivado de que, si bien tomaron acciones para el cumplimiento de la licencia anexando las enviadas a los propietarios, requiriendo ajustar los anuncios de acuerdo a las licencias autorizadas en un plazo de 3 días hábiles; esta Auditoría solicitó la respuesta correspondiente por parte de los dueños de los anuncios revalidando la licencia de acuerdo a lo colocado o el retiro del anuncio, así como

el cobro de la multa correspondiente, sin embargo no se presentó dicha evidencia para la solventación de lo detectado.”

1.3.2 OBSERVACIÓN 02-02:

Derivado de la auditoría AMF/00/17 practicada por la Dirección de Auditoría de Obra Pública, adscrita a la Auditoría de Fiscalización del Municipio de Querétaro, a la Secretaría de Desarrollo Sostenible, el auditor comisionado, previa revisión de los documentos proporcionados con motivo de la observación OBS 02-02, encontró que, la fiscalizada “incumplió a la (sic) normatividad aplicable”. “Ya que realizó visita física el día 17 de mayo de 2017 en conjunto con el analista de trámites de control urbano, levantándose el acta de auditoría número 01 DAOP VISITA ITRO, detectando que los anuncios autosoportados y adosados con número de licencias ANU20160000, ANU20161111, ANU201602222, ANU20163333, ANU201604444, ANU20165555, se pudo observar que no se colocó la placa metálica que indica el número de licencia, siendo que estos exceden de 3m², lo anterior de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de Imagen Urbana para el Municipio de Querétaro⁹, así mismo no está especificado en la licencia”, en tal virtud la Dirección de Auditoría de Obra Pública, mediante el oficio número AMF/DAOP/1111/2017, de fecha 21 de junio de 2017, solicitó evidencia documental que justificara la instalación de dichos anuncios sin la placa metálica que el dispositivo legal citado alude.¹⁰

La Secretaría de Desarrollo Sostenible, respondió mediante oficio número SEDECO/CN/2222/2017, de fecha 03 tres de julio de 2017 dos mil diecisiete, mediante el cual manifestó que respecto a la falta de la placa metálica que señale, el número de licencia de los anuncios “...se informa que los anuncios denominativos a letra suelta según lo establecido en el Reglamento de Imagen Urbana para Municipio de Querétaro; no requieren contar con dicha placa”

⁹ MÉXICO. Reglamento de Imagen Urbana para el Municipio de Querétaro. 2017, artículo 19 fracción IV.

¹⁰ *Idem*. Artículo 19 fracción IV.

Adicionalmente, la fiscalizada refirió lo siguiente: *“Con la finalidad de llevar a cabo las acciones pertinentes para ajustarse de acuerdo a lo establecido previamente según licencia y al Reglamento de Imagen Urbana para el Municipio de Querétaro; y de ser el caso, proceder a la emisión de sanción y/o orden de clausura o retiro correspondiente; se emitieron notificaciones conforme a los lineamientos que establece el citado Reglamento por lo que en caso omiso por parte del titular de la licencia, esta secretaría a través de la dirección de Desarrollo Urbano dará cumplimiento al citado reglamento, así como a lo establecido en el reglamento de inspección y verificación para el municipio de Querétaro y demás disposiciones legales, reglamentarias y administrativas vigentes en esta materia; por lo que se procede al cumplimiento de tiempo jurídicamente establecido para dicho procedimiento, con la finalidad de que la dirección pueda realizar el retiro correspondiente con cargo al propietario del predio y/o del anuncio.” (Sic.)*

En esa tesitura la fiscalizada adjunto a su respuesta, copia de la renovación de las licencias del 2017 dos mil diecisiete y el correspondiente oficio en el cual notificaron al propietario del anuncio, a efecto de tramitar la renovación o bien ajustar el mismo acorde a la licencia autorizada.

Ahora bien, la Dirección de Auditoría de Obra Pública, adscrita a la Auditoría de Fiscalización del Municipio de Querétaro, determinó no solventar la observación OBS 02-02, toda vez que la fiscalizada no presentó argumentos y/o evidencia que refutara la observación inicial como se desprende del RESOLUTIVO A LA OBSERVACIÓN OBS 02-02, por lo cual asentó lo siguiente:

“RESOLUCIÓN DE OBSERVACIÓN OBS 02-02:

Esta Auditoría Municipal de Fiscalización considera que la respuesta emitida por la Dependencia Auditada NO SOLVENTA la presente observación, derivado a que la Dependencia Auditada emite las notificaciones a los propietarios de los anuncios sin embargo en el contenido de la notificación no se hace referencia a la colocación de placas metálicas como se indica en el ordenamiento aplicable.”

En este orden ideas, tenemos por cuanto ve a la responsabilidad de los servidores públicos relativos a la observación 02-01 y 02-02, la Dirección de Auditoría de Obra Pública adscrita a la Auditoría de Fiscalización del Municipio de Querétaro, al momento de realizar la inspección física en fecha 17 de mayo de 2017, a los lugares en los cuales se colocaron los anuncios autorizados detectó que las licencias ANU20160000, ANU20161111, ANU201602222, ANU20163333, ANU201604444, ANU20165555, ANU20166666, ANU20167777, ANU20168888, ANU20169999, estaban colocados de manera distinta a la autorizada y tampoco tenían colocada la placa metálica que indica el número de licencia, siendo que estos exceden de 3m², contraviniendo así lo establecido en el artículo 19 fracción IV, en tal virtud, al identificar dicho incumplimiento la fiscalizadora señaló en el informe de resultados de la auditoría AMF/00/17 a los presuntos responsables, siendo estos el Director de Desarrollo Urbano y el Jefe de Departamento de Imagen Urbana.

1.4 INVESTIGACIÓN.

En esa tesitura, tenemos que la Dirección de Auditoría de Obra Pública al determinar no solventar las observaciones, señaló a los servidores públicos probables responsables y la normatividad infringida, en lo posterior turnó a través del Auditor de Fiscalización, a la Dirección Jurídica y de Investigación el informe final, a efecto de que sustanciara el expediente, y se realizará la investigación sobre hechos presuntamente constitutivos de falta administrativa, en atención a ello mediante oficio signado por el Auditor, se le instruyó a la Dirección Jurídica y de Investigación, realizar, en caso necesario, las diligencias inherentes a la substanciación de la investigación, el análisis correspondiente y la determinación de la existencia o no de actos u omisiones, sobre la presunta comisión de faltas administrativas cometidas por servidores públicos municipales en el ejercicio de sus funciones. de conformidad a lo señalado en la Ley General de Responsabilidades Administrativas; Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Querétaro; en el Reglamento Orgánico de la Auditoría de Fiscalización del

Municipio de Querétaro; Reglamento de Auditoría Gubernamental del Municipio de Querétaro.

De esta forma la Dirección Jurídica y de Investigación, dio inicio a las diligencias correspondientes a fin de atender la instrucción dada por el Auditor de Fiscalización, por lo cual en primera instancia solicitó información¹¹ a la Dirección de Recursos Humanos para obtener los datos personales y laborales de los probables, en consecuencia requirió a la Coordinación de Proyectos y Mejora Continua ambas de la Secretaría de Administración; el Manual de Organización de la Secretaría de Desarrollo Sostenible, organigrama de la misma, así como la descripción de puestos de los servidores públicos para estar en posibilidad de determinar las funciones y facultades de los señalados, esto en cumplimiento a la Ley de la materia.¹²

Adicional a lo descrito en el párrafo que antecede, esa Dirección realizó el análisis de los hechos señalados por la Dirección de Auditoría de Obra Pública, a la luz de la evidencia que está última le remitió, de ahí que entró al estudio de lo que la normatividad infringida regulaba, esto iniciando por jerarquía de puesto y de ordenamientos legales, mismos que para mejor referencia se transcriben:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

¹¹ PADILLA Sanabria, Lizbeth Xóchitl, *Manual operativo del procedimiento administrativo de responsabilidad en el sistema nacional anticorrupción*, Ciudad de México, editorial Flores, 2018, p. 97.

¹² MÉXICO Ley General de Responsabilidades Administrativas, 2017, artículo 194.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución...”.

Constitución Política del Estado de Querétaro.

“Artículo 38. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado serán sancionados conforme a lo siguiente:

[...]

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. **La Ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.** La sanción se ejecutará hasta que la resolución sea firme.

Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro, la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo y los órganos internos de control, según corresponda y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro. Las demás faltas y sanciones administrativas serán conocidas y resueltas por la citada dependencia y los órganos internos de control.

Los entes públicos del Estado y los municipios, contarán con órganos internos de control con las facultades que determine la Ley para prevenir, corregir

e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas de las que son competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro; para realizar actos de vigilancia, así como para presentar denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delitos ante la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción...”.

Para el caso que nos ocupa, la Dirección Jurídica y de Investigación en el desarrollo de las indagatorias determinó que; el Director de Desarrollo Urbano cometió falta administrativa, al ser omiso en observar que los ciudadanos o en su caso los representantes de las personas morales que solicitaron la autorización de colocación de los anuncios, respetaran la normatividad aplicable, dado que, como quedó evidenciado en la visita de inspección física de fecha 17 de mayo de 2017 que realizará la Dirección de Auditoría de Obra Pública (En el desarrollo de la auditoría), detectó que los anuncios referidos, estaban colocados de manera distinta a la autorizada, situación que por ende transgredió de esa forma los dispositivos legales aplicables a la materia, omisión que afectó la legalidad y eficiencia de su actuar, misma que como señala el artículo 38 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, son principios que se deben observar en el desempeño del cargo o comisión encomendado y dicha omisión es factible de ser sancionada por cuanto ve a su falta de actuación. De la misma forma violentó lo establecido en los artículos 41 fracciones I, XXI y XXVII; y 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro que a la letra contemplan lo siguiente:

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.

“Artículo 41. Para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el servicio público, independientemente de las obligaciones específicas que correspondan al empleo, cargo o comisión, todo servidor público, sin perjuicio de sus derechos y deberes laborales, tendrá las siguientes obligaciones de carácter general:

I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o la deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión;

XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público;

XXVII. Las demás obligaciones que le impongan las leyes y reglamentos.”

“Artículo 42. Se incurre en responsabilidad administrativa por el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones a que se refiere el artículo anterior, dando lugar a la instrucción del procedimiento administrativo que corresponda ante los órganos competentes y a la aplicación de las sanciones que en esta Ley se consignan, atendiendo a la naturaleza de la obligación que se transgreda.”

En suma, la omisión por parte del Director de Desarrollo Urbano, implicó que se actualizara un incumplimiento a las disposiciones en materia de anuncios, mismas que se relacionan con el servicio público, causando así una deficiencia en el mismo, por lo que transgrede lo señalado en los artículos 7 fracción III, 19 fracción IV, 79, 88 fracción III, 92, 106 y 111 fracción III del Reglamento de Imagen Urbana que contempla lo siguiente:

Reglamento de Imagen Urbana del Municipio de Querétaro

“ARTÍCULO 7. Son facultades de la Dirección General:

III. Revocar las licencias o permisos para la colocación de mobiliario urbano, mobiliario particular, antenas y sistemas de antenas, anuncios y sus estructuras;”

“ARTÍCULO 19. Para la colocación de anuncios autosoportados y adosados que excedan de 3 m², su construcción deberá ser de acuerdo al diseño estructural presentado por un director Responsable de Obra, con el cumplimiento de las especificaciones de los materiales y sistemas constructivos que permitan su conservación. El director Responsable de Obra tendrá las siguientes obligaciones:

IV. Colocar en algún lugar visible del anuncio, una placa metálica que indique el número de licencia;”

“ARTÍCULO 79. [...] Las licencias y permisos para la colocación de anuncios, estructuras, mobiliario urbano o mobiliario particular tendrán una vigencia al último día del ejercicio fiscal que corresponda, independientemente de la fecha en que sean expedidos”.

“ARTÍCULO 88. Son causas de clausura del anuncio:

III. Dejar de cumplir alguna de las condiciones a que se sujetó el otorgamiento de la licencia o el permiso, o modificarlas sin la previa autorización de la Secretaría;”

“ARTÍCULO 92. Una vez vencida la vigencia de la licencia para la colocación de anuncios, el propietario del anuncio deberá solicitar a la Dirección la renovación respectiva en un plazo no mayor a 90 días.”;

“ARTÍCULO 106. Para comprobar el cumplimiento de los preceptos contenidos en el presente Reglamento la Dirección podrá realizar en cualquier momento visitas de inspección o verificación, de conformidad con las disposiciones establecidas en el Reglamento de Inspección y Verificación para el Municipio de Querétaro.”;

“ARTÍCULO 111. Son infracciones a lo establecido en el presente Reglamento:

III. Colocar anuncios de manera distinta a la autorizada;”

En ese tenor, se contravino las funciones establecidas en el Manual de Organización para la Secretaría de Desarrollo Económico, Planeación Urbana y Ecología hoy Secretaría de Desarrollo Sostenible, en específico de la Dirección de Desarrollo Urbano que señalan lo siguiente:

Manual de Organización de la Secretaría de Desarrollo Económico, Planeación Urbana y Ecología punto 7.1.2.3.

“7.1.2.3. Dirección de Desarrollo Urbano

Objetivo Funcional.

Coordinar el desarrollo urbano sustentable del Municipio de Querétaro, mediante la planeación y control del uso y ocupación del suelo, en apego a la normatividad aplicable.

Funciones.

Autorizar licencias de anuncios, verificando que cumplan con las disposiciones legales en materia de desarrollo urbano.”

Robusteciendo lo anterior, de la descripción del puesto de director de Desarrollo Urbano adscrito a la Secretaría de Desarrollo Sostenible, se desprende que dentro de las funciones durante el período fiscalizado que comprendió del 01 uno de julio de 2016 al 31 treinta y uno de diciembre de 2016 dos mil dieciséis, en el punto 5 estipula lo siguiente: *“5. Vigilar el cumplimiento de la normatividad vigente en materia de Desarrollo Urbano”*, por lo que con relación a lo establecido por el Código Urbano del Estado de Querétaro en su artículo 1 que señala:

Artículo 1. Las normas de este Código son de orden público e interés social, por lo que sus disposiciones son de observancia general en todo el Estado y tienen por objeto establecer:

VII. Las normas y procedimientos generales para regular las construcciones, obras, mobiliario urbano e instalación de anuncios publicitarios dentro del derecho de vía de jurisdicción local o en superficies aledañas a las mismas...

Aunado a lo anterior, el mismo Código Urbano señala la competencia respecto a las autorizaciones que nos ocupan tal y como lo describe en sus artículos 360 y 361 respectivamente:

Artículo 360. Corresponde a los Municipios otorgar los permisos correspondientes en materia de anuncios;

Artículo 361. El Reglamento municipal establecerá la clasificación de los anuncios, atendiendo a la zona urbana y el elemento constructivo sobre el que se instalen, a su duración, a sus fines y al tipo de sujeción. Asimismo, establecerá las condiciones a que se sujetará su instalación, diseño y construcción, así como lo relativo al otorgamiento de permisos, las actividades de inspección e infracciones, prohibiciones y sanciones.

Ahora bien, la Dirección Jurídica y de Investigación remitió Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa al Tribunal Municipal de Responsabilidades, en virtud de tener acreditada la probable responsabilidad de los servidores públicos señalados por la Dirección de Auditoría de Obra Pública derivado del incumplimiento en la colocación de anuncios de manera distinta a la autorizada e incumplimiento a la normatividad aplicable, por lo que en este punto es importante puntualizar que la Dirección Jurídica y de Investigación no tiene facultades respecto de modificar el sentido, la denominación o el trasfondo de las observaciones no solventadas por la Dirección de Auditoría de Obra Pública.

CAPITULO 2. CONTENIDO DE LA RESOLUCIÓN EMITIDA POR PARTE DEL TRIBUNAL MUNICIPAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

En fecha 27 de agosto de 2018, el Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas mediante oficio TMRA/1058/2018, notificó a la Dirección Jurídica y de Investigación de la Auditoría de Fiscalización del Municipio de Querétaro, la resolución del procedimiento TMRA/16/2018, iniciado con motivo del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa AF/DJI/IPRA-007-A/2018, en contra de

los presuntos responsables los CC. Enrique Martínez Uribe y Berenice Patiño Martínez, esto al tenor de los considerandos en ella plasmados y los de mayor relevancia que para mejor referencia transcribiré:

2.1 CONSIDERANDOS RELEVANTES DE LA RESOLUCIÓN.

PRIMERO. Competencia. *Este Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas es competente para substanciar y resolver el presente Procedimiento Administrativo de Responsabilidad, de conformidad artículos (sic) 108 y 109 –fracción III- de la Constitución Política de los Unidos Mexicanos; 38 –fracción III- de la Constitución Política del Estado de Querétaro; 164 y 165 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro; 1, 4, 9 –fracción II-, 10, 11 –segundo párrafo-, 49 –fracción IV-, 74, 75, 76, 77, 206 y 208 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como los artículos 1, 3, 6 fracción II-, 7, 35, 39, 40, 44 y 52 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Querétaro, y 1, 2, 3, 4, 6 –fracciones I, III y VIII-, 7 –fracciones IV, V, VI y VII-, 11, 12, 15 –fracción XIV-, 20 y 21 del Reglamento del Tribunal Municipal de Responsabilidades del Municipio de Querétaro, que regulan la competencia de esta autoridad y su Magistrado.*

En este orden de ideas, es oportuno precisar que, no obstante el presente procedimiento administrativo de responsabilidad se haya substanciado con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, La Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Querétaro y demás ordenamientos legales vigentes al momento de iniciarse el mismo, la presente resolución será dictada conforme a lo establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro –que de aquí en adelante se le denominará “ley de la materia aplicable”-, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga” el 26 (veintiséis) de junio de 2009 (dos mil nueve); en virtud de que, el presente asunto tiene como origen la Auditoría AMF/6A/17, realizada a la Secretaría de Desarrollo Sostenible respecto al periodo comprendido del 1º

(primero) de julio al 31 (treinta y uno) de diciembre de 2016 (dos mil dieciséis), siendo que en dicho período se encontraba vigente la ley en mención.

TERCERO. Antecedentes. Ahora bien, previo al estudio de las conductas disciplinarias que les fueron imputadas a los encausados en el auto de radicación de fecha 20 (veinte) de abril de 2018 (dos mil dieciocho), es oportuno realizar una breve síntesis que dieron origen al presente procedimiento administrativo de responsabilidad, mismos que se desprenden de los autos que integran este expediente, y los cuales se enlistan a continuación:

- 1. Mediante oficio AMF/DAOP/0616/2017, emitido por la Auditoría Municipal de Fiscalización, con fecha 3 (tres) de abril de 2017 (dos mil diecisiete), se notificó a Daniel Rodríguez Parada –Secretario de Desarrollo Sostenible-, que se iniciaría la práctica de una Auditoría a la Secretaría a su cargo.*
- 2. Por lo anterior, 3 (tres) de abril de 2017 (dos mil diecisiete) se levantó el acta de inicio de la Auditoría AMF/6A/17, realizada a la Secretaría de Desarrollo Sostenible respecto al período comprendido del 1º (primero) de julio al 31 (treinta y uno) de diciembre de 2016 (Dos mil dieciséis).*
- 3. De la citada Auditoría se determinaron 3 (tres) observaciones identificadas como “OBSERVACIÓN INICIAL OBS 01-01”, “OBSERVACIÓN INICIAL 02-01” y “OBSERVACIÓN INICIAL 02-02”.*
- 4. Una vez remitido el informe de resultados de la Auditoría AMF/6A/17 a la Dirección Jurídica y de Investigación de la Auditoría de Fiscalización del Municipio de Querétaro, dicha unidad jurídica determinó decretar la conclusión de la investigación derivada de la observación inicial 01-01 de la auditoría en cuestión.*
- 5. Por lo anterior, el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa remitido a este Tribunal Municipal únicamente fue por las observaciones inicial 02-01 y 02-02.*

Una vez expuestos los antecedentes de la presente causa, resulta procedente entrar al análisis de las dos conductas disciplinarias que se

imputaron a los encausados en el auto de radicación, de las cuales, en esencia, se desprende lo siguiente:

I. Por cuanto ve a la primer conducta identificada en el auto de radicación como “1. OBSERVACIÓN OBS 02-01”, se consideró que los encausados incurrieron en la falta administrativa consistente en omitir cumplir con la máxima diligencia el servicio público encomendado por incumplimiento en la colocación de anuncios de manera distinta a la autorizada e incumplimiento a la normatividad aplicable, ya que, de la visita física que la Auditoría de Fiscalización Municipal realizó el 17 (diecisiete) de mayo de 2017 (dos mil diecisiete), se detectó que los anuncios con números de licencias ANU201601000, ANU201600999, ANU201601085, ANU201601086, ANU201601006 y ANU201600890, se colocaron de manera distinta a la autorizada.

II. Por cuanto ve a la segunda conducta identificada en el auto de radicación como “2. OBSERVACIÓN OBS 02-02”, se consideró que los encausados incurrieron en la falta administrativa consistente en: omitir cumplir con la máxima diligencia (sic) el servicio público encomendado por incumplimiento en la colocación de anuncios de manera distinta a la autorizada e incumplimiento a la normatividad aplicable, ya que, de la visita física que la Auditoría de Fiscalización Municipal realizó el 17 (diecisiete) de mayo de 2017 (dos mil diecisiete), se detectó que los anuncios autosoportados y endosados con números de licencias ANU201601000, ANU201600999, ANU201600879, ANU201601006, ANU20160080 y ANU201600876, no se colocó la placa metálica que indicara el número de licencia correspondiente.

Con las conductas descritas, se presume los encausados contravinieron lo establecido en los artículos 41 –fracciones I, II, XXII y XII (sic)- de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro; 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38 de la Constitución Política del Estado de Querétaro; 7 –fracción III-, 19 –fracción IV-, 79 –segundo párrafo-, 88 –fracción III-, 92,

106 y 111 –fracción III-, del Reglamento de Imagen Urbana del Municipio de Querétaro; y puntos 7.1.2.3 y 7.1.2.3.1.2 del Manual de Organización de la Secretaría de Desarrollo Económico, Planeación Urbana y Ecología, departamento de Imagen Urbana apartado de funciones primer párrafo.

QUINTO. Valoración de las pruebas. Ahora bien al desahogarse este procedimiento en todas sus etapas conforme a lo dispuesto por el artículo 208 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, relacionado con el diverso 44 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Querétaro, este Órgano Interno de Control entra a la valoración de las constancias y medios probatorios que obran en esta causa; con la finalidad de llegar a la verdad de los hechos que motivaron el inicio del Procedimiento Administrativo en que se actúa. En consecuencia, se advierte que en autos del presente expediente obran los siguientes documentos:

- a) Copias certificadas de las siguientes Licencias: ...*
- b) Copias certificadas de las actas de auditoría de fechas 3 (tres) de abril, 17 (diecisiete), 22 (veintidós) y 23 (veintitrés) de mayo de 2017 (dos mil diecisiete); de las que se desprende que personal adscrito a la Auditoría Municipal de Fiscalización fueron a visitar los anuncios correspondientes a las licencias descritas en el inciso a) de este apartado.*
- c) Oficio AF/DAOP/1583/2017, de fecha 24 (veinticuatro) de agosto de 2017 (dos mil diecisiete) –visible a página 3 (tres)- suscrito por la Arquitecta Ericka Romero Vega –Directora de Auditoría de Obra Pública, a través de la cual, remitió al Auditor de Fiscalización del Municipio de Querétaro, el Informe de Resultados de Auditoría AMF/6A/2017, mismo que obra en autos a páginas 4 (cuatro) a 9 (nueve), del que se desprenden las observaciones que dieron origen al presente procedimiento administrativo de responsabilidad.*
- d) Copias certificadas de los oficios de notificación números NOT/IU/87/2017, NOT/IU/85/2017, NOT/IU/88/2017, NOT/IU/89/2017, NOT/IU/49/2017, NOT/IU/82/2017, NOT/IU/45/2017, NOT/IU/83/2017 y*

NOT/IU/80/2017; a través de los cuales, el Departamento de Imagen Urbana adscrita a la Dirección de Desarrollo Urbano de la Secretaría de Desarrollo Sostenible, notificó a los propietarios de los anuncios que nos ocupan, que deberán ajustar dichos anuncios de acuerdo a lo establecido en las respectivas licencias.

- e) Oficios DRH/1762/2017 y DRH/2172/2017 –visible a páginas 181 (ciento ochenta y uno) y 243 (doscientos cuarenta y tres) respectivamente-, a través de los cuales, el Licenciado José Antonio Arreguín Baltazar- Director de Recursos Humanos-, informó los datos socioeconómicos de los encausados.*
- f) Oficio SC/DJRA/DRPS/0987/2918 de fecha 9 (nueve) de julio de 2018 (dos mil dieciocho) –visible a página 422 (cuatrocientos veintidós)- a través de la cual, el Licenciado José Luis Domingo Muñiz Álvarez – Director Jurídico y de Responsabilidad Administrativa de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo de Querétaro- informó a este Tribunal Municipal que los encausados, a la fecha del citado oficio, no tenían registro de alguna sanción administrativa.*

Es importante señalar que los medios probatorios descritos con antelación, el Magistrado del Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas concedió valor probatorio pleno, esto en dos vertientes, la primera dado que algunos de ellos, derivan del archivo público del Municipio de Querétaro, y la segunda los otros documentos se encuentran avalados por funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones. Para continuar con el estudio del presente, se transcribe parte del análisis realizado por ese Tribunal en relación a las pruebas dentro del Considerando Sexto, del cual, en concatenación con las pruebas presentadas por las partes, ese Tribunal emitió la resolución objeto del presente trabajo.

...Por lo cual, y partiendo del análisis realizado de los diversos medios de prueba descritos –los cuales, han sido debidamente valorados por este Tribunal

Municipal de Responsabilidades Administrativas-, resulta necesario realizar las siguientes consideraciones, pues no se debe perder de vista que el auto de radicación del presente sumario, consiste en advertir la presunta existencia de hechos que constituyan materialmente el incumplimiento de las obligaciones que regían el actuar de los encausados como servidores públicos:

- 1. Se encuentra acreditado que el Municipio de Querétaro, a través de los funcionarios competentes, autorizaron la expedición de las licencias ANU201601000, ANU201600999, ANU201601085, ANU201601086, ANU201601006, ANU201600890, ANU201600879, ANU20160080 y ANU201600876.*
- 2. Se encuentra acreditado que la Auditoría de Fiscalización del Municipio de Querétaro llevó a cabo la Auditoría número AMF/6A/17 realizada a la Secretaría de Desarrollo Sostenible respecto al período comprendido del 1º (primero) de julio al 31 (treinta y uno) de diciembre de 2016.*
- 3. Se encuentra acreditado que, dentro de la citada Auditoría, se verificaron las licencias mencionadas en el punto 1 (uno), esto a través de la visita realizada el 17 (diecisiete) de mayo de 2017 (dos mil diecisiete).*
- 4. De lo anterior, se destaca que las licencias que nos ocupan fueron emitidas en el año 2016 (dos mil dieciséis) y verificadas en el año 2017 (dos mil diecisiete).*
- 5. Se encuentra acreditado que el Departamento de Imagen Urbana adscrita a la Dirección de Desarrollo Urbano de la Secretaría de Desarrollo Sostenible, notificó a los propietarios de los anuncios que nos ocupan, que deberán ajustar dichos anuncios de acuerdo a lo establecido en las respectivas licencias.*

En consecuencia, y derivado de las anteriores consideraciones de hecho y derecho vertidas en la presente resolución, resulta factible concluir que no existen pruebas idóneas, bastantes y concluyentes para tener por demostrados los hechos que originaron las conductas imputadas a los encausados en el auto de radicación de fecha 20 (veinte) de abril de 2018 (dos mil dieciocho).

Se dice lo anterior, en virtud de que, en el citado auto de radicación se sujetó a los encausados al procedimiento administrativo de responsabilidad disciplinaria, toda vez que, se consideró que omitieron cumplir con la máxima diligencia el servicio público encomendado por incumplimiento en la colocación de algunos anuncios de manera distinta a la autorizada; sin embargo, se destaca que, la colocación de anuncios no corresponde al Director de Desarrollo Urbano –Enrique Martínez Uribe-, así como tampoco a la Jefa de Departamento de Imagen Urbana –Berenice Patiño Martínez-, pues la colocación la realiza el ciudadano que solicita la licencia para la colocación de un anuncio, como se advierte en los artículos 79, 81 y 85 del Reglamento de Imagen Urbana del Municipio de Querétaro...

2.2. INCONSISTENCIAS EN EL ANÁLISIS REALIZADO POR EL TRIBUNAL PARA ARGUMENTAR EL FALLO DE LA RESOLUCIÓN, RESPECTO DEL CONSIDERANDO SEXTO

En este subcapítulo se abordará cómo es que el Tribunal argumentó dentro del considerando Sexto las razones que lo condujeron a emitir el fallo correspondiente, de igual forma se expondrán las inconsistencias de sus argumentos, esto sin controvertirlos en virtud de que serán tema del siguiente capítulo.

...De los preceptos legales transcritos, se advierte que, para la colocación de anuncios los interesados deberán cumplir con diversos requisitos a fin de que les sea autorizada la licencia en cuestión, destacándose que, para la construcción y mantenimiento del anuncio, en caso de aplicar, se llevará a cabo bajo la supervisión de un Director Responsable de Obra y un Corresponsable en Seguridad Estructural, y que son obligaciones de los propietarios de los anuncios, entre otras usar y aprovechar el bien de conformidad con la licencia o el permiso correspondiente, por de no hacerlo, (sic) ello incurrirán en infracciones al Reglamento de Imagen Urbana...

Respecto del punto manifestado por el Magistrado, por cuanto ve a destacar que la construcción y mantenimiento de un anuncio se lleva a cabo por un Director Responsable de Obra y un Corresponsable en Seguridad Estructural, esta aseveración no tiene en lo absoluto nada que ver con el incumplimiento del que fueron objeto los servidores públicos en cuestión, dado que la Dirección Jurídica y de Investigación de la Auditoría de Fiscalización del Municipio de Querétaro no cuestionó bajo ninguna circunstancia que este requisito haya sido vulnerado o pasado por alto por la autoridad o lo encausados. Es importante no dejar pasar desapercibido el pronunciamiento realizado por ese Tribunal respecto del uso y aprovechamiento de conformidad con la licencia a los propietarios y de no hacerlo conforme a lo autorizado se incurrirán en infracciones, dado que más adelante se evidenciara.

...En este orden de ideas, se considera que, si las licencias números ANU201601000, ANU201600999, ANU201601085, ANU201601086, ANU201601006 y ANU201600890, fueron autorizadas en su momento, fue en virtud de que, su colocación estuvo bajo la supervisión del Director Responsable de Obra, y en su caso, del Corresponsable en Seguridad Estructural, siendo ellos quienes en todo caso debieron verificar que colocación (sic) de los anuncios correspondientes se hiciera de acuerdo a los lineamientos establecidos en las licencias...

Esta aseveración que hace ese Tribunal pone de relieve que, según el razonamiento vertido, que la responsabilidad respecto de que la instalación y verificación de los anuncios de forma autorizada corresponde al Director Responsable de Obra (De aquí en adelante se le denominará DRO) y al Corresponsable en Seguridad Estructural (De aquí en adelante se le denominará CSE), según se autorizó en la licencia. Ante tal manifestación es importante retomar lo que señala el artículo 81 fracciones VII, VIII y XIII del Reglamento de Imagen Urbana del Municipio de Querétaro:

... **Artículo 81** Los interesados en obtener por primera vez licencia o permiso para la colocación de anuncios deberán elaborar y presentar solicitud en que se señale:

VII. Carta responsiva firmada por un Director Responsable de Obra y de un Corresponsable en Seguridad Estructural, en caso de aplicar, de acuerdo al tipo y dimensión del anuncio, según lo establecido en el presente Reglamento;

VIII. Para los casos señalados en la fracción anterior, se deberá entregar a la Dirección el programa de mantenimiento que de acuerdo a las características del anuncio determine el Director Responsable de Obra;

XIII. La construcción y mantenimiento del anuncio, en caso de aplicar, se llevará a cabo bajo la supervisión de un Director Responsable de Obra y un Corresponsable en Seguridad Estructural, de conformidad al programa de mantenimiento que el primero de los señalados anexe al expediente una vez concluida la construcción...

Se resalta el razonamiento emitido por ese Tribunal, dado que argumenta que la responsabilidad en la colocación de los anuncios, que en visita de auditoría realizada por la Dirección de Obra Pública se detectó que fueron colocados de forma errónea, quedó a cargo de un DRO y de un CSE, pareciera ser que para el Tribunal, el tipo de anuncios auditados aplicaba lo señalado en el artículo 81 del citado Reglamento, dicha inconsistencia versa justo en el señalamiento y en la deficiencia por parte del órgano jurisdiccional, al determinar si dicho precepto aplicaba para los anuncios en comento, aunado en especificar en qué consiste la corresponsabilidad que tienen dichos profesionistas tanto el DRO como el CSE y lo que avalan al firmar las mismas, por lo que a literalidad se desprende que ese Tribunal no analizó debidamente las observaciones que determinó la Dirección de Auditoría de Obra, en conjunto con el razonamiento vertido por la Dirección Jurídica y de Investigación, que turnó dicha observación en un Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, a fin de esclarecer la responsabilidad de los servidores públicos, por lo que, no es óbice dejar pasar desapercibido que en dicho informe se desentrañó y por tanto se proporcionó en qué consistió el incumplimiento en la colocación de cada licencia, en tal virtud, era preciso analizar de cada una de las licencias, el tipo de anuncio que los probables responsables autorizaron y que

con base a los requisitos establecidos en el Reglamento de Imagen Urbana del Municipio de Querétaro le aplicaba a cada uno. Lo anterior lo manifiesto así dado que del subcapítulo anterior me permití transcribir a literalidad los considerandos más relevantes, entre ellos se destaca en específico; en el señalado con el número QUINTO en los incisos a) y c) que ese Tribunal tuvo a la vista las propias licencias por ende las características de cómo se autorizaron, y las imágenes de cómo se detectaron, aunado a que el informe de resultados detalló en qué consistió la observación a cada autorización de esas licencias. Por lo que ese Tribunal generalizó la autorización de los anuncios como si todos hubiesen sido observados de la misma forma. Situación que abordaré a detalle en el siguiente capítulo.

...Ahora bien, es oportuno destacar que, las licencias números (sic) ANU201601000, ANU201600999, ANU201601085, ANU201601086 y ANU2016601006, cuyos anuncios respectivos, a decir de la denunciante se colocaron de manera distinta a la autorizada; no fueron autorizadas (sic) por los encausados, por lo cual a ellos no correspondió verificar, que al momento de su autorización los anuncios hayan sido colocados de conformidad con las especificaciones dadas en las licencias correspondientes; y por cuanto hace a la licencia número ANU201600890, en la primera se señala que la misma no fue suscrita por la encausada, y en segunda que si bien la misma fue firmada por el encausado, como ya se señaló, era el Director Responsable de Obra, y en su caso, el Corresponsable en Seguridad Estructural, quienes debieron verificar que colocación (sic) del anuncio cumpliera con los lineamientos autorizados en la licencia...

Respecto de lo sustentado por ese Organismo, la inconsistencia versa en qué, si según lo analizado, los encausados no las autorizaron, si revalidaron la autorización (es decir, renovaron dichas licencias) como primer punto, como segundo punto suponiendo sin conceder que alguna no haya sido revalidada por los encausados, dentro del razonamiento vertido, no se consideraron dos aspectos fundamentales; el primero; el periodo auditado y el segundo; la visita realizada por

la fiscalizadora, en la cual se detectan las irregularidades en la colocación de los anuncios, hechos o antecedentes fundamentales que el Tribunal omite precisar a fin de determinar si ha lugar a la responsabilidad administrativa de los probables, dado que las obligaciones inherentes a los cargos públicos no se limitan a la persona servidora pública en lo individual sino a las actividades a las cuales con motivo del cargo deben darse seguimiento, lo cual, de la visita realizada por la fiscalizadora, los probables responsables dieron cuenta respecto de la colocación errónea por parte de los particulares, es así que en lo posterior emiten las notificaciones a los propietarios de los anuncios, a fin de hacerles saber que deben modificar la colocación de dichos anuncios, incluso dicha manifestación la hace el Tribunal en su resolución como más adelante se abordará, y por cuanto ve a las notificaciones tal y como se enunció en el subcapítulo anterior en donde se describen dentro del considerando de pruebas presentadas.

...Asimismo, es oportuno destacar que el Reglamento de Imagen Urbana del Municipio de Querétaro, no obliga ni al Director de Desarrollo Urbano ni a la Jefa de Departamento de Imagen Urbana, en realizar en determinado tiempo las visitas de verificación o inspección de los anuncios autorizados, toda vez que el artículo 8 –fracción VI, del citado reglamento, señala que son facultades de la Dirección de Desarrollo Urbano ordenar la práctica de visitas de verificación o inspección, así como el artículo 86, del mismo reglamento, establece que la Dirección podrá llevar a cabo visitas de verificación, a efecto de corroborar datos, características del lugar y demás condiciones para la expedición de la licencia o permiso; por lo cual, no puede considerarse que el encausado, en su carácter de Director de Desarrollo Urbano, omitió cumplir con la normativa aplicable, pues no estaba obligado en realizar en determinado tiempo dichas visitas de verificación, máxime que, en autos obran las notificaciones a los propietarios de los anuncios que nos ocupan; en donde les solicita que ajusten su (sic) anuncios de acuerdo a lo establecido en las respectivas licencias, con lo que se advierte, se encuentran al tanto del actual estado físico de los anuncios en cuestión...

La inconsistencia en lo argumentado, radica en que el propio Tribunal reconoce que el ordenamiento jurídico aplicable al caso, manifiesta la posibilidad o facultad a cargo de los probables, de ordenar que se realicen visitas de verificación o inspección, pero señala que no están obligados en realizarlas en determinado tiempo, situación que deja en completa desatención el estado de derecho¹³, dado que la observación realizada por la Dirección de Auditoría de Obra Pública como ente fiscalizador lo fue en el sentido de que los anuncios fueron colocados de forma distinta a la autorizada lo que vulnera el Reglamento en cita, máxime si los encausados en visita de obra, ya en periodo de auditoría se dieron por enterados de dicha situación, hecho que el Tribunal también pasa por alto, conformándose con aceptar como probanza, una notificación emitida a los propietarios, misma que no describe dentro de su argumento, si los propietarios dieron respuesta o si se verificó se cumpliera con el acto de autoridad que emanó por parte de esa Dirección de Desarrollo Urbano, en suma justifica que a ese tiempo estaban enterados de la situación, sin observar o justificar por qué no se dio seguimiento a la respuesta de dicha notificación a fin de que se cumpliera a cabalidad lo previsto en el Reglamento de Imagen Urbana, y por ende, deja y permite que se deje inconcluso el actuar de los encausados frente a la situación que era de su conocimiento. Dicho sea, demás fue uno de los motivos por los cuales tanto la Dirección de Auditoría de Obra determinó por no solventar la observación realizada y la Dirección Jurídica y de Investigación en no dar por concluida la investigación a dicha observación. En ese tenor, el Tribunal determinó bajo ese criterio, que los encausados no cometieron la conducta contenida en la observación inicial 02-01, de la Auditoría AMF/6A/17.

...Por otro lado respecto a la conducta imputada a los encausados consistente en que, omitieron cumplir con la máxima diligencia el servicio público encomendado, toda vez que, en los anuncios ANU201601000, ANU201600999, ANU201600879, ANU201601006, ANU201601006, ANU201600880 y ANU201600876, se advirtió que, en dichos anuncios no se colocó la placa metálica

¹³ HURTADO Cisneros, Alfredo, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México*, segunda edición, Ciudad de México, editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2021, p 203.

que indicará el número de licencia correspondiente; sin embargo, se tiene que, en el artículo 19 –fracción IV- del Reglamento de Imagen Urbana del Municipio de Querétaro, se establece lo siguiente:

Artículo 19. Para la colocación de anuncios autosoportados y adosados que excedan de 3m², su construcción deberá ser de acuerdo al diseño estructural presentado por un Director Responsable de Obra, con el cumplimiento de las especificaciones de los materiales y sistemas constructivos que permitan su conservación. El Director Responsable de Obra tendrá las siguientes obligaciones:

(...)

IV. Colocar en algún lugar visible del anuncio, una placa metálica que indique el número de licencia.

(...)

De lo transcrito, se advierte que, el Director Responsable de Obra es el obligado en colocar en algún visible del anuncio, una placa metálica que indique el número de licencia; por lo cual es evidente que, lo encausados no son responsables de la conducta contenida en la observación inicial 02-02, de la Auditoría AMF/6A/17, por la que se inició el presente procedimiento de responsabilidad, pues no era su obligación colocar en los anuncios la placa metálica que indicará el número de licencia.

Por lo anterior, se evidencia que los encausados no cumplieron con las obligaciones contenidas en los ordenamientos legales señalados; consecuentemente, no se ubican en lo dispuesto por el artículo 42 de la ley de la materia aplicable; por lo cual, este Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas determina la inexistencia de Responsabilidad Administrativa de los encausados por las conductas que les fueron imputadas en el auto de radicación de fecha 20 (veinte) de abril de 2018 (dos mil dieciocho)...

Vista la determinación del Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas el criterio respecto de la observación 02-02 sigue el tenor respecto de la observación 02-01, argumentos y criterio, que como ya se evidenció carecen

de una exacta valoración de las pruebas, de un análisis determinado entre lo que señala la norma y lo vulnerado con el actuar de los servidores públicos, la responsabilidad por cuanto ve a sus atribuciones, en concatenación a sus omisiones, carecen de congruencia y exhaustividad en el conocimiento de la verdad de este caso y lo más importante la responsabilidad que les fue exonerada dentro de una investigación instaurada y elementada, a consecuencia de lo descrito en líneas anteriores, acciones que dejan mal parado el actuar de los servidores públicos y su observancia a los ordenamientos jurídicos a los que están sujetos, por ejemplo, a salvaguardar el orden público y por ende a evitar acciones que se intentan socavar con el Sistema Nacional Anticorrupción; y que tienen como finalidad la transparencia en el servicio público brindado, el buen gobierno, la eficacia, la eficiencia, honradez, el interés colectivo, entre otros.

En el siguiente capítulo se abordarán los elementos que no consideró el Juzgador al momento de emitir la resolución objeto de análisis del presente capítulo, y que sustentan lo señalado en el párrafo anterior, esto en virtud de que bajo la óptica expuesta en el presente trabajo pudo haber cambiado el fallo analizado respecto de fincar la responsabilidad administrativa que correspondía a los encausados.

CAPITULO 3. COMENTARIOS A LA SENTENCIA ANALIZADA.

En el presente capítulo abordaré lo que, a una óptica diversa, omitió analizar o verificar el Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas en la sentencia en cita, y como dichas omisiones pudieron cambiar el sentido de la resolución.

3.1 PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD Y CONGRUENCIA DE LA SENTENCIA.

Es de suma importancia poner de relieve el significado de estos dos principios, exhaustividad y congruencia de las sentencias a fin de continuar el análisis de la resolución en comento.

En el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española se define a la palabra congruencia como: conveniencia, coherencia, relación lógica. En relación con el Derecho se define como: Conformidad de extensión, concepto y alcance entre el fallo y las pretensiones de las partes formuladas en el juicio. La palabra exhaustividad, como tal, no se encuentra identificada dentro del diccionario, pero se define a la palabra exhaustivo (Del latín exhaustus, agotado) Que agota o apura por completo.¹⁴

En el Derecho Procesal Mexicano se establece, en términos generales, que las sentencias son aquellas que deciden el fondo del negocio. En efecto, el artículo 220 del Código Federal de Procedimientos Civiles, a la letra dice:

“Artículo 220. Las resoluciones judiciales son decretos, autos o sentencias; decretos, si se refieren a simples determinaciones de trámite; autos, cuando decidas cualquier punto dentro del negocio, y sentencias, cuando decidan el fondo del negocio.”¹⁵

La doctrina procesal señala que las sentencias contienen dos clases de requisitos externos o formales y requisitos internos o sustanciales. Los primeros son aquellos que establecen las leyes sobre la forma que debe revestir la sentencia, es decir, se evidencia la sentencia como un documento. Los segundos son aquellos que conciernen ya no al documento en sí, sino al acto mismo de la sentencia y a decir de diversos procesalistas, entre otros Rafael de Pina, José Ovalle Favela, José Becerra Bautista y Cipriano Gómez Lara, señalan que son los siguientes: congruencia, motivación y exhaustividad. La congruencia es un requisito impuesto,

¹⁴ Real Academia Española. (s.f.). Congruencia. En Diccionario de la lengua española. Recuperado el 04 de diciembre, 2022, de <https://dle.rae.es/congruencia?m=form>

¹⁵ MÉXICO. Código Federal de Procedimientos Civiles, 2021, artículo 220.

a la vez, por el derecho y por la lógica. Significa la congruencia la conformidad en cuanto a la extensión, concepto y alcance entre lo resuelto por el órgano jurisdiccional y las pretensiones que los litigantes han formulado en el juicio. El requisito de la congruencia impone al juez la obligación de tener al mismo tiempo en cuenta, en el momento de la decisión, los dictados del derecho y los de la lógica.

Por su parte, José Ovalle Favela, en su libro *Derecho Procesal Civil*, al referirse al mencionado principio de la congruencia, señala lo siguiente:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación distingue entre congruencia interna y congruencia externa de la sentencia. El principio de congruencia de las sentencias estriba en que éstas deben dictarse en concordancia con la demanda y con la contestación formuladas por las partes, y que no contengan resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí. El primer aspecto constituye la congruencia externa y el segundo la interna.¹⁶

En lo que respecta al segundo de los principios que nos interesa, es decir, el relativo a la exhaustividad, José Ovalle Favela, en la obra citada con antelación dispone que las sentencias deben condenar o absolver al demandado y decidir todas las partes litigiosas que hayan sido objeto del debate. Lo cual sugiere que, si la congruencia exige que el juzgador resuelva en concordancia a lo pedido, la exhaustividad impone al juzgador el deber de resolver sobre todo lo pedido por las partes, es decir todos los puntos de la litis. Incluso la propia Ley de Amparo en su artículo 74 fracción II, impone al juzgador que la sentencia debe contener un análisis sistemático de los conceptos de violación o agravios según sea el caso, para ello resulta imperante como señala Rosa María Temblador Vidrio, saber en qué consiste este análisis sistemático: "...la interpretación sistemática parte de la premisa de que el derecho constituye un sistema, de manera que la norma debe ser comprendida teniendo en cuenta su funcionalidad dentro del mismo. En ese sentido, las normas que forman la unidad y comparten una génesis que les da validez (La Constitución),

¹⁶ OVALLE Favela, José, *Derecho procesal civil*, México, D.F., editorial Oxford, 2003, p. 206.

se encuentran en este último punto, la parte fundamental del análisis sistemático, un grupo de elementos que se comprenden con un sinnúmero de relaciones que son congruentes gracias a la determinación de un elemento superior que las define. A partir de este postulado, es posible derivar que, dentro del derecho, un análisis sistemático requerirá dos cuestiones: primero, determinar qué es lo que se considerará una unidad y, segundo, definir cuál es el factor que da sentido a los distintos elementos que la integran.”¹⁷ Es imperativo resaltar que hablar de interpretación sistemática, suele entenderse a que la aplicación de la norma considera más de un significado con consecuencias distintas, por lo que se debe preferir aquella que con mayor precisión y solidez argumentativa se adecua a todo el sistema. Y a fin de no caer en la multiplicidad de elementos es importante delimitar, por lo que una interpretación sistemática significa que debe interpretarse, teniendo en cuenta el sistema, lo que no es demasiado teniendo presente la diversidad de formas en las que aquél puede ser entendido y la diferente amplitud que se otorga al contexto que se afirma, se debe tomar en consideración, de tal suerte que la demarcación del área interpretativa es un elemento indispensable, dado que es el punto de partida para hilar lógicamente los elementos en un sentido funcionalmente coherente. En este panorama respecto del análisis sistemático que requiere en el ejemplo la Ley de Amparo: que el juzgador considere al emitir sus sentencias, los agravios o conceptos de violación que manifieste el quejoso, y que de ellos se desprenda de manera mínima la causa de pedir que haría las veces de la limitación, para de allí emprender el estudio integral, exhaustivo de su escrito inicial, que tendrá como consecuencia el verdadero y real agravio causado, luego entonces estamos ante la presencia nuevamente en materia de amparo de la exhaustividad y congruencia en las sentencias, que si bien es cierto el fondo es distinto a lo planteado en este trabajo, tiene un objetivo en particular, que es similar al de esta sentencia y es; determinar la responsabilidad del actuar de la autoridad aplicando los principios aludidos con anterioridad.

¹⁷ TEMBLADOR Vidrio, Rosa María, *El juicio de amparo en el centenario de la constitución mexicana de 1917, pasado, presente y futuro*, Tomo II, Ciudad de México, Universidad Autónoma de México, 2017, p. 469

Ahora bien, para la resolución que nos ocupa el Tribunal de Responsabilidades Administrativas fundamentó el procedimiento instaurado bajo la Ley General de Responsabilidades Administrativas el cual en el artículo 118 se señala lo siguiente:

*En lo que no se oponga a lo dispuesto en el procedimiento de responsabilidad administrativa, será de aplicación supletoria lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo o las leyes que rijan en esa materia en las entidades federativas según corresponda.*¹⁸

Dicho ordenamiento legal, en su artículo 50 señala:

Las sentencias del Tribunal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

*... así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.*¹⁹

De los preceptos aludidos con antelación se desprende como deben dictarse las resoluciones en esta materia que, en concatenación con lo señalado al inicio del presente capítulo, se refieren a los principios de exhaustividad y congruencia que deben observar los Juzgadores, en aras de hacer respetar el Estado de Derecho. En tal virtud y acorde a lo descrito, se pudiera concluir que la sentencia no sería exhaustiva si deja de referirse a algún punto, a alguna argumentación expuesta por cada una de las partes, a alguna prueba; en otras palabras, al dictarse una sentencia, debe tenerse mucho cuidado en examinar, agotando, todos los puntos relativos a las afirmaciones y argumentaciones de las partes, así como a las pruebas rendidas. Conforme a lo anterior, se exaltaría que los principios de

¹⁸ *Op.cit.* pág. 2.

¹⁹ MÉXICO: Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, 2021, artículo 50.

congruencia y exhaustividad son comunes a todos los procedimientos jurisdiccionales en general, no siendo la excepción el procedimiento de responsabilidad administrativa. En ese tenor, en adelante a lo que versan los siguientes capítulos, se manifiesta que la resolución analizada careció de la observancia a ambos principios.

3.2 INEXACTA VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS

Respecto a la valoración de las pruebas que hace el Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas, se expone que omitió valorar adecuadamente las siguientes:

- a. Las copias certificadas de las Licencias, así como las copias certificadas de las renovaciones de estas.
- b. Las copias certificadas de las actas de auditoría de fechas 3 (tres) de abril, 17 (diecisiete), 22 (veintidós) y 23 (veintitrés) de mayo de 2017 (dos mil diecisiete), de las que se desprende que personal adscrito a la entonces Auditoría Municipal de Fiscalización realizó una visita a los lugares en los cuales se colocaron las licencias y renovaciones autorizadas.
- c. Las copias certificadas de los oficios de notificación, a través de los cuales, el Departamento de Imagen Urbana adscrito a la Dirección de Desarrollo Urbano de la Secretaría de Desarrollo Sostenible, notificó a los propietarios de los anuncios en cuestión, que deberían ajustar dichos anuncios de acuerdo con lo establecido en las respectivas licencias.

Lo anterior se manifiesta así, dado que de haber observado minuciosamente la autorización de las licencias o bien las renovaciones, se hubiese tenido información palpable de cómo fue que se emitieron o se autorizaron, y en relación a lo observado por los auditores, hubiese desentrañado que los anuncios instalados no correspondían a lo que se autorizó, y que en obviada de razones se transgredía lo contenido en la propia licencia así como lo estipulado en el Reglamento de

Imagen Urbana del Municipio de Querétaro. Aunado a lo anterior, habría considerado que los anuncios autorizados no todos equivalían al mismo tipo, esto dado que el Tribunal señaló que en la colocación de los anuncios, la responsabilidad de dicha acción recayó en el Director Responsable de Obra o bien en el Corresponsable de Obra, manifestación que es incorrecta, esto porque en primer término como se señaló con antelación y en el capítulo que antecedió, los anuncios fiscalizados no correspondían al mismo tipo, por ende no todos llevaban la firma o el expediente técnico firmado por el Director Responsable de Obra o el Corresponsable de Obra, segundo, la responsabilidad de dichos profesionistas aplica sólo por cuanto ve a la construcción y mantenimiento de anuncios autosoportados y adosados, mismos que siguen los lineamientos del Reglamento de Construcción para el Municipio de Querétaro.

“Para la colocación de anuncios autosoportados y adosados que excedan de 3m², su construcción deberá ser de acuerdo al diseño estructural presentado por un Director Responsable de Obra, con el cumplimiento de las especificaciones de los materiales y sistemas constructivos que permitan su conservación. El Director Responsable de Obra tendrá las siguientes obligaciones:

- I. Obtener la autorización correspondiente para su colocación;
- II. Elaborar la memora de cálculo y diseño estructural del anuncio o de los elementos que lo contendrán;
- III. Dirigir y vigilar el proceso técnico y operativo de los trabajos para la colocación de estos anuncios;
- IV. Otorgar carta responsiva ante la Dirección, así como la documentación que acredite su calidad de profesionista en la materia y como Director Responsable de Obra en el Estado de Querétaro; y
- V. Dar aviso a la Dirección del inicio y la terminación de los trabajos relativos a la colocación y mantenimiento de anuncios a su cargo”²⁰

²⁰ MEXICO: Reglamento de Imagen Urbana para el Municipio de Querétaro, 2017 artículo 19.

Del artículo 19 del Reglamento en cita, se leen claramente las obligaciones del Director Responsable de Obra, incluso del precepto legal se desprende que únicamente se necesita su participación para los anuncios autosoportados y adosados, esto en virtud de que se requiere se construyan sobre una estructura de concreto que los sostenga y por ello es necesario, un anexo técnico que describa las características y seguridad del mismo. Por ende, lo señalado por el Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas; es erróneo al calificar como responsabilidad de quien instaló todos los anuncios fiscalizados por la Dirección de Auditoría de Obra (Director Responsable de Obra), argumento que es bastante debatible aunado a que no se realizó una lectura del precepto descrito con antelación, situación que generó que el argumento y criterio elegido por el Juzgador sea a todas luces equivocado.

En este orden de ideas, se evidencia como primer punto la falta de exhaustividad y congruencia dado que el Tribunal Municipal no resolvió respecto de lo planteado por la Dirección Jurídica y de Investigación, ni ahondo en las pruebas ofrecidas, por tanto, no relacionó lo estipulado en el ordenamiento legal, lo autorizado en las licencias y tampoco lo manifestado por las partes como resultado tenemos una resolución carente de la observancia de dichos principios.

Ahora bien, con relación a lo anterior, en la visita que hace la Fiscalizadora, quedó evidenciado lo manifestado en el párrafo que antecede. Suponiendo sin conceder que los responsables no tenían conocimiento de que los anuncios autorizados habían sido colocados de forma diferente a lo señalado en la licencia, en la visita realizada por los auditores se dio cuenta de la situación, por lo que los responsables en lo subsecuente debieron sancionar a los dueños o solicitantes de dicha licencia por haberla colocado de forma diferente a la autorizada, dado que según lo estipulado en el multicitado ordenamiento dicha acción u omisión corresponde a una infracción a ese Reglamento.

“Son infracciones a lo establecido en el presente Reglamento:

[..]

II. Colocar anuncios de manera distinta a la autorizada...”²¹

Ante tal acontecimiento, los responsables solo emitieron oficios de notificación a los dueños a fin de que ajustaran los anuncios, esto sin darle un seguimiento para verificar que se cumpliera con lo solicitado, situación que evidencia una falta en el desempeño del trabajo encomendado respecto a los servidores públicos a quienes se les instauró el procedimiento de responsabilidad administrativa por parte de la Dirección de Jurídica y de Investigación adscrita a la Auditoría de Fiscalización del Municipio de Querétaro, evidenciando nuevamente falta de congruencia y exhaustividad en la resolución emitida.

En suma, el Tribunal de Responsabilidades Administrativas del Municipio de Querétaro, omite lo manifestado por la Dirección Jurídica y de Investigación respecto de que, dentro de las acciones que en su momento debieron ejercer los encausados fue realizar visitas de inspección y verificación a fin de comprobar que las licencias autorizadas de primera vez o renovadas fueran instaladas conforme a lo emitido. Sin embargo, el Tribunal señaló que no era procedente que los encausados cumplieran a cabalidad lo estipulado en los artículos 8 fracción VI y VII, 106 del Reglamento de Imagen Urbana, en lo relativo a que, para comprobar el cumplimiento de lo contenido en los preceptos de ese Reglamento, en específico la Dirección en cumplimiento de sus atribuciones podría ordenar las visitas de verificación. A literalidad el Tribunal señaló: *...A ellos no correspondió verificar que al momento de su autorización los anuncios hayan sido colocados de conformidad con las especificaciones...*, así mismo sigue señalando que los encausados no estaban obligados a realizar las visitas, situación con la que se coincide, sin embargo, si estaban obligados a ordenar que dichas visitas de inspección se realizaran. Para el Tribunal con la notificación realizada a los propietarios bastó para resolver, es decir, con dicho documento dio por solventado y justificado su actuar, esto sin verificar que se cumpliera lo notificado en dichos oficios. Omisión que le fue señalada en el Informe de Presunta Responsabilidad emitido por la

²¹ *Op. Cit.* Artículo 111 fracción II.

Dirección Jurídica y de Investigación, siendo este uno de los puntos en controversia pues si la resolución hubiese sido exhaustiva, el Tribunal habría exigido el resultado de las notificaciones a fin de evidenciar si el cumplimiento estaba materializado o no. Y, por ende, señala que la conducta imputada a los encausados no se actualiza. Si bien es cierto, de la resolución no se desprende a literalidad, que el Tribunal al manifestar que no estaban obligados a ordenar dichas visitas, señale que no lo hizo por ser una facultad discrecional, lo hace bajo la premisa de que el Reglamento señala que “podrá ordenar” por lo que, no se considera como una obligación, consideración que a todas luces es errónea en virtud de que existe una tesis aislada que determina que la autoridad frente a esta facultad al parecer optativa debe proceder a generar la determinación que aplique.

Para mejor referencia se transcribe lo señalado en dicha tesis:

“FACULTADES REGLADAS. LA NORMA JURÍDICA SEÑALA LAS CONSIDERACIONES PARA SU APLICACIÓN. Las facultades discrecionales existen cuando la Ley otorga a las autoridades administrativas prerrogativas para decidir a su arbitrio lo que considere correcto en una situación determinada, en cambio las facultades regladas existen cuando la norma señala las consideraciones para su aplicación, las cuales obligan a la autoridad a cumplir con lo que la ley señala; por lo que en cuanto al término ‘podrán’ que aparece en la parte inicial del artículo 58 del Código Fiscal de la Federación, no ha de entenderse en el sentido de que el legislador otorgó a la autoridad administrativa la facultad discrecional de dar o no la oportunidad al contribuyente de que se corrija su situación fiscal cuando exista la posibilidad de determinarse presuntivamente su utilidad fiscal, pues el alcance de la norma no radica en el significado puramente gramatical que se le pide al término aludido, sino del resultado que se obtiene del examen relacionado con la naturaleza de las facultades conferidas a la autoridad hacendaria. Ahora bien, de la disposición contenida en el artículo 58, es claro que se está en presencia de facultades regladas, pues dicha norma señala las consideraciones pertinentes para su aplicación, como lo es que el visitado se encuentre en alguna de las causales

de determinación presuntivas establecidas por la ley, y que la autoridad visitadora tenga elementos suficientes para apreciar en lo fundamental la situación fiscal del visitado; eventos que obligan a la autoridad a proceder al cumplimiento forzoso, con lo que la ley de la materia estatuye, o sea, en el caso de la fracción I del artículo 58 del código tributario, a notificar al visitado, mediante acta parcial, se encuentra la posibilidad de que se aplique la determinación presuntiva a que se refiere el artículo 55 del mismo ordenamiento.”²²

De la misma forma se transcribe otra tesis que hace referencia al señalamiento abordado:

“UTILIDAD FISCAL. EL PROCEDIMIENTO PARA DETERMINAR PRESUNTIVAMENTE NO CONSTITUYE UNA FACULTAD DISCRECIONAL DE LA AUTORIDAD. El artículo 58 del Código Fiscal de la Federación señala que cuando el visitado se encuentra en alguna de las causales de determinación presuntiva señalada en el numeral 55 del propio ordenamiento legal, siempre que tengan elementos suficientes para apreciar en lo fundamental la situación fiscal del visitado, las autoridades fiscales ‘podrán’ llevar a cabo el procedimiento ahí consignado. Ahora bien, el vocablo podrán empleado por el legislador en el numeral invocado no establece por sí mismo, ni en manera alguna, la posibilidad optativa o alternativa de parte de las autoridades fiscales de elegir, entre llevar a cabo o no el procedimiento previsto en dicho numeral, sino que el vocablo en cuestión sólo da cumplimiento a la obligación constitucional impuesta a las autoridades del país de otorgar a los particulares la oportunidad de legítima defensa y garantía de audiencia, esto es, que el referido artículo 58 del código tributario federal, contiene una facultad expedita de las autoridades fiscales para llevar a cabo el procedimiento ahí precisado cuando el visitado se encuentre en alguna de las causales de determinación presuntiva señalada en el artículo 55 del propio cuerpo legal y que se tengan elementos suficientes para apreciar en lo fundamental la situación fiscal

²² Tesis VII, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, t. VIII, noviembre de 1995, p. 212.

del visitado; por tanto, que cuando se reúnan las características anotadas, la autoridad fiscal no tendrá expedida la facultad consignada en el numeral primeramente señalado.”²³

En este sentido, según lo señalado por el Diccionario de la Real Academia Española al emitir el significado de la palabra podrá refiere lo siguiente: “Se refiere al hecho de tener expedida la facultad de hacer una cosa, tener la facilidad, tiempo o lugar de hacer una cosa.”²⁴ Por tanto, según lo estipulado en el Reglamento de Imagen Urbana por cuanto ve al sí podrían o no ordenar la práctica de las visitas de verificación, no debe entenderse como que otorga una facultad discrecional o potestativa a la autoridad administrativa de ordenar o no realizar las visitas de verificación, sino como un deber de está, de acatar lo preceptuado en el numeral en comento.

Refuerzo lo señalado con anterioridad con la siguiente tesis que concatenada a la anterior con un toque actual y pone de relieve el actuar de la autoridad.

PETICIÓN RELACIONADA CON LA MATERIA DE UNA ACCIÓN PÚBLICA. CUANDO SE PLANTEAN RIESGOS A LA POBLACIÓN Y VIOLACIONES A LA REGULACIÓN EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO LA AUTORIDAD, EN ACATAMIENTO AL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, DEBE CONTESTARLA BAJO LA PREMISA DE QUE, INCLUSO DE OFICIO, DEBE OCUPARSE DE LA REVISIÓN PERTINENTE DE LOS ASPECTOS SEÑALADOS, PUES NO SE TRATA DE FACULTADES DISCRECIONALES, SINO REGLADAS (LEGISLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

Hechos: Una persona, por su propio derecho y a nombre de una asociación vecinal, que fue afectada en su vivienda por la construcción de un edificio realizada

²³ Segunda Parte-1, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, t. V, mayo de 1995, p. 523.

²⁴ Real Academia Española. (s.f.). Poder. En Diccionario de la lengua española. Recuperado el 16 de enero, 2023, de <https://dle.rae.es/poder?m=form>

en un predio colindante, al observar que de los datos públicos contenidos en la página de Internet de una Alcaldía de la Ciudad de México se advertían fotos de una fachada que no correspondía al inmueble en construcción, presentó escrito de petición ante la autoridad competente en la Alcaldía para que revisara y verificara si se ajusta a derecho el trámite denominado "alineamiento y número oficial", llevado a cabo por el propietario o poseedor del inmueble en construcción. La respuesta a la parte afectada fue en el sentido de que, conforme al artículo 35 Bis de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México, no se podía atender su solicitud, toda vez que ni ella ni la asociación son los titulares o causahabientes respecto del trámite referido, además de que no acreditaron su interés legítimo. Inconforme, promovió juicio contencioso administrativo en el que se declaró la nulidad de la resolución impugnada, por lo que la autoridad interpuso recurso de apelación, en el que el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa local reconoció la validez de la sentencia, la cual fue impugnada por aquélla mediante juicio de amparo directo. Sin embargo, el escrito de petición no fue revisado adecuadamente y mucho menos atendido por la autoridad demandada, ni por el Pleno señalado.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que cuando en un escrito de petición relacionado con la materia de una acción pública se plantean riesgos a la población y violaciones a la regulación en el ámbito urbanístico, que es de interés general, la autoridad, en acatamiento al derecho fundamental a la buena administración pública, debe contestarla bajo la premisa de que, incluso de oficio, debe ocuparse de la revisión pertinente de los aspectos señalados, pues no se trata de facultades discrecionales, sino regladas.

Justificación: Lo anterior, porque de los artículos 60 de la Constitución Política, 2 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública y 36 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías, todas de la Ciudad de México, se advierte, entre otras cosas, que la buena administración pública constituye un derecho fundamental de las personas y un principio de

actuación para los poderes públicos, el cual se vincula e interrelaciona con otros, como los derechos a la información, a la transparencia, a la tutela judicial efectiva, de petición y prerrogativas de carácter prioritario, en términos del artículo 1o. constitucional y del parámetro de control de regularidad constitucional, de conformidad con los criterios jurisprudenciales y tratados internacionales. Ahora bien, el artículo 106 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), prevé que las personas físicas o morales que se consideren afectadas por construcciones, cambios de uso del suelo o del destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan lo establecido en esa ley, en su reglamento, en el Reglamento de Construcciones local y en los programas urbanísticos, podrán ejercer acción pública ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México. Asimismo, los artículos 5, 32, 42 y 228 de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México establecen, en relación con los titulares de éstas y su personal, que entre sus facultades y obligaciones están registrar las manifestaciones de obra y expedir las autorizaciones, permisos, licencias de construcción y de demoliciones, conforme a la normativa aplicable, autorizar los números oficiales y alineamientos, vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones, así como aplicar las sanciones que correspondan en materia de construcciones, edificaciones y uso de suelo; entre otras. En consecuencia, si un escrito de petición se encuentra relacionado con la materia de una acción pública y se plantean riesgos a la población y violaciones a la regulación en materia de urbanismo, que es de interés general, la autoridad deberá contestar la petición bajo la premisa de que, incluso de oficio, debe ocuparse de la revisión pertinente a las cuestiones en comento, pues no se trata de facultades discrecionales, sino regladas; considerando, además, que la peticionaria de manera indirecta podría ser denunciante de posibles faltas administrativas de servidores públicos, y ello bastaría para ser considerada como parte en un eventual procedimiento de responsabilidad administrativa que pudiera surgir en contra de las autoridades omisas de la Alcaldía.²⁵

²⁵ Tesis I, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Undécima Época, t. III, diciembre 2021.

Así las cosas, el Tribunal debió analizar lo expuesto dentro de los hechos y argumentos por la Dirección Jurídica y de Investigación, dado que los encausados al omitir ordenar visitas de verificación no se dieron cuenta de que los propietarios de los anuncios y solicitantes de las licencias habían infringido la normatividad aplicable, siendo que fue hasta la visita de auditoría que se develó dicha infracción al Reglamento de Imagen Urbana, lo que pone de relieve que los encausados son omisos en desempeñar con honradez, profesionalismo, eficacia y eficiencia el desempeño de sus funciones, situación que atenta contra los principios pilares del servicio público, dado que se deja al arbitrio de los particulares cumplir con las determinaciones que la autoridad impone, bajo lo que el ordenamiento legal le determina, en suma, el Tribunal no vincula que los encausados siguen siendo omisos en el cumplimiento de sus atribuciones, dado que posterior a la visita que realizara la fiscalizada, se les instruyó dar cumplimiento a las recomendaciones emitidas por lo que, únicamente emitieron notificaciones a los propietarios de los anuncios para solicitarles que modificaran los anuncios según lo autorizado, sin embargo no dan seguimiento a las respuestas por su parte, ni ordenan una visita a fin de verificar si se cumplió con lo instruido en dichas notificaciones, es decir, se permitió que el particular mantuviera el anuncio en las condiciones en las que inicialmente lo colocó, sin imponerle ninguna infracción por incumplir la normatividad, permitiendo así que se vulnerará el Estado de Derecho, en virtud de que no se respetó lo que señala el ordenamiento legal multicitado, consideración que es grave, dado que que, la autoridad que emite un acto administrativo apegado a estricto derecho debe cumplirse, el mandato de autoridad no debe estar al capricho de los particulares, pues se genera desigualdad, y se vulnera el orden público. Situaciones que como se manifestó líneas arriba, el Tribunal Municipal pasó por alto, y, es por todo lo expuesto con anterioridad que la resolución emitida no cumple con los principios de exhaustividad ni congruencia los cuales se abordó al inicio del presente capítulo, puesto que, de haber verificado con precisión las pruebas de ambas partes, resolver sobre lo manifestado y acorde a las evidencias y a lo que constriñen los ordenamientos invocados, el sentido de la resolución hubiese sido condenatorio en contra de los servidores públicos, evidenciando que

el servicio público debe cumplirse bajo estricto apego a los ordenamientos legales o lo que bien pudiéramos denominar la legalidad como lo señala el Dr. Gerardo Alan Díaz Nieto: “La legalidad debe ajustarse, pues a toda actuación de la administración pública, y para ello las autoridades están obligadas a hacer solamente lo que la ley les ordena, y cumplir con las facultades que ésta expresamente les confiere”.²⁶ y en consecuencia a los principios rectores del servicio público.

En ese tenor, el Tribunal omite ser exhaustivo a fin de desentrañar y analizar minuciosamente lo planteado por la Dirección Jurídica a fin de hacer cumplir lo estipulado en los preceptos legales aplicables verificando puntualmente las obligaciones que omitieron desempeñar los encausados.

²⁶ *Op Cit.* p. 21

Conclusiones

Derivado del análisis de la sentencia objeto del presente tengo a bien manifestar que, al emitir la resolución en cita, el Tribunal pareció:

Primero. Haber omitido los principios de exhaustividad y congruencia que son aplicables a todas las sentencias en general, si bien es cierto que dichos conceptos tienen su origen en el proceso civil, no se debe olvidar que la columna vertebral es la Teoría General del Proceso.

Segundo. La resolución que nos ocupa se emitió respecto a que los encausados no eran objeto de responsabilidad administrativa por el hecho de no haber colocado los anuncios, que dicha responsabilidad recaía en primera instancia en los dueños de los anuncios y en los Directores Responsables de Obra así como los Corresponsables en Seguridad Estructural. Sin embargo de los preceptos legales aplicables se desprende que estos últimos responden por acciones que tienen que ver con la construcción, más no con la colocación en sí misma, esto en virtud de que los anuncios ni siquiera corresponden al mismo tipo, aunado a que si bien es cierto, comparto con el juzgador que la colocación estaba a cargo de los dueños, la verificación y comprobación de la instalación corrió a cargo de los encausados dado que como se evidenció en el Reglamento de Imagen Urbana expresamente se señala que estos son quienes tienen facultades expresas de comprobación.

Tercero. Considero particularmente que uno de los elementos que pudo ser considerada por parte del Tribunal duda al momento de emitir sus argumentos es que, posiblemente la descripción de la conducta planteada por parte de la Dirección de Auditoría de Obra fue de forma incorrecta y, por ende, lo llevo a no determinar responsabilidad alguna hacia los servidores públicos que esa Dirección señaló.

Cuarto. Se omitió hacer efectiva la congruencia y el análisis sistemático de lo pedido en este caso por la Dirección Jurídica y de Investigación, para así vincular omisiones, acciones, hechos y pruebas a fin de desentrañar de forma más idónea las conductas de los encausados, no perdiendo en todo momento de vista que la

resolución debía ser emitida a la luz del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, que en su contenido señala claramente los principios rectores del servicio público. Aunado a que quedó pendiente aplicar la exhaustividad respecto de resolver todo lo solicitado, vincular lo que describí con anterioridad, y aplicar certeramente los ordenamientos legales que conectaban con la litis planteada, adicional a indagar o buscar en otras fuentes del derecho las obligaciones o facultades que pudieran abonar a dirimir si en efecto los encausados se encontraban en posibilidad o no de responder por lo que se les imputó.

En general el resultado de la investigación fue acertado dado que se evidenció que el resultado de la sentencia en efecto al haber observado lo que describí en párrafos anteriores, pudo haber sido distinto y pudo haber sentado un precedente respecto de que la responsabilidad administrativa de los cuales son objeto los servidores públicos, no sólo basarse en las acciones, sino también en las omisiones y que la aplicación de los principios rectores señalados en el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, serían la pauta para intentar socavar posibles hechos constitutivos de corrupción o de faltas administrativas que terminan cometiéndose en agravio de la sociedad en general y de la propia administración pública y que traen como consecuencia un desinterés y desconfianza generalizada hacía las instituciones y hacía el Estado de Derecho por parte de la ciudadanía.

Bibliografía

DIAZ Nieto Gerardo Alan y Karla Mariscal, *Justicia Administrativa*, Ciudad de México, editorial Navarra, 2021.

FRAGA Gabino, *Derecho Administrativo*, México, D.F., editorial Porrúa, 2017

GUTIÉRREZ y González Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo Mexicano*, México, D.F., editorial Porrúa, 2004.

HURTADO Cisneros, Alfredo, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México*, segunda edición, Ciudad de México, editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2021.

KAISER Max, *El Combate a la Corrupción la gran tarea pendiente en México*, México D.F., editorial Porrúa, 2014.

OVALLE Favela, José, *Derecho Procesal Civil*, México D.F., editorial Oxford, 2003.

PARRA Ortiz, Ángel Luis, *Compendio de Derecho Procesal Administrativo. Incluye el Sistema Nacional Anticorrupción y la Justicia Administrativa*, 3ª edición, Ciudad de México, editorial Porrúa, 2018.

PADILLA Sanabria, Lizbeth Xóchitl, *Manual Operativo del Procedimiento Administrativo de Responsabilidad en el Sistema Nacional Anticorrupción*, Ciudad de México, editorial Flores, 2018.

RÍOS García, Óscar Leonardo, *Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción*, Ciudad de México, editorial Tirant lo Blanch, 2020.

REYES López, Imer, *Responsabilidad Administrativa de Servidores Públicos, Investigación y Calificación de Faltas*, Ciudad de México, editorial ISBN, 2017.

SERRA Rojas Andrés, *Derecho Administrativo Segundo curso*, México, editorial Porrúa, 2001.

TEMBLADOR Vidrio, Rosa María, *El Juicio de Amparo en el Centenario de la Constitución Mexicana de 1917, Pasado, Presente y Futuro*, Tomo II, Ciudad de México, Universidad Autónoma de México, 2017.

Leyes

Ley General del Sistema Anticorrupción, 2019.

Ley General de Responsabilidades Administrativas, 2019.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 2017.

Reglamento de Auditoría Gubernamental del Municipio de Querétaro, 2017.

Reglamento de Imagen Urbana para el Municipio de Querétaro, 2017.

Código Federal de Procedimientos Civiles 2021.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, 2021.

Sitios en red

Real Academia Española. (s.f.). Congruencia. En Diccionario de la lengua española. Recuperado el 04 de diciembre, 2022, de <https://dle.rae.es/congruencia?m=form>

Real Academia Española. (s.f.). Poder. En Diccionario de la lengua española. Recuperado el 16 de enero, 2023, de <https://dle.rae.es/poder?m=form>

Tesis

Tesis VII, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Época, t. VIII, noviembre 1995.

Segunda Parte-1. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Época, t. V, mayo 1995.

Tesis I, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Undécima Época, t. III, diciembre 2021.

**ANEXO:
SENTENCIA DEL EXPEDIENTE TMRA/16/2018**