Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/34n26z22

TÍTULO TERCERO
MUNICIPIO

Capítulo Único
Artículos 35-37 bis

DR © 2022. Poder Judicial del Estado de Querétaro-Palacio de Justicia https://www.poderjudicialqro.gob.mx/
Instituto Electoral del Estado de Querétaro https://ieeq.mx/
Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro-Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro
https://ieceq.segobqueretaro.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/34n26z22

Artículo 35

El Municipio Libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Querétaro.

Los Municipios serán gobernados por un Ayuntamiento de elección popular directa, el cual se compondrá:

I. De un Presidente Municipal que, política y administrativamente, será el representante del Municipio;

II. Del número determinado de Regidores que, basado en factores geográficos, demográficos y socioeconómicos de cada Municipio, determine la ley; y

III. Hasta tres Síndicos.

Los ayuntamientos se regirán por el principio de Gobierno Abierto, en términos de las disposiciones legales aplicables, debiendo renovarse cada tres años. Los miembros que los integran protestarán el cargo al entrar en funciones el primero de octubre del año de su elección.

Los Presidentes Municipales, los Regidores y los Síndicos, podrán ser electos consecutivamente, por un periodo adicional, en términos de la ley de la materia.

COMENTARIO

Óscar Rangel González

El contenido del artículo 35 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro presenta aspectos relevantes para el ámbito de Gobierno municipal en nuestra entidad.

No obstante el poco tiempo de la existencia de su contenido original, dado a partir de la reforma del año 2008, que dio vida a

DR © 2022. Poder Judicial del Estado de Querétaro-Palacio de Justicia https://www.poderjudicialqro.gob.mx/
Instituto Electoral del Estado de Querétaro https://ieeq.mx/
Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro-Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro
https://ieceq.segobqueretaro.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/34n26z22

la llamada "Constitución renovada", ha experimentado diversas modificaciones, unas jurídicamente obligadas, otras necesarias para homologar su contenido a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otras más para hacer su texto vigente al contexto del estado.

Es así que, el 31 de marzo de 2008, entró en vigencia una reforma a la entonces denominada Constitución Política del Estado de Querétaro, la cual fue sujeta de una acción de inconstitucionalidad cuya resolución motivó la adecuación de diversos contenidos. De tal forma, el 31 de diciembre de 2008 fue publicado de nueva cuenta el texto constitucional del estado con las modificaciones ordenadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La temática toma relevancia en razón de que uno de los puntos expuestos y combatidos en la referida acción de inconstitucionalidad lo fue el artículo 35, fracción III.

En la disposición aludida se establecía, respecto de la conformación de los ayuntamientos, que estos se integrarían por tres síndicos, asignando una de las posiciones al regidor electo mediante el principio de representación proporcional al partido político que hubiera sido la primera minoría en la elección y los que eligiera el ayuntamiento de entre sus regidores.

Con la resolución de la Suprema Corte, la fracción III solo establece la integración por tres síndicos sin mayor abundamiento.

El nuevo contenido representa un antes y un después, porque en el estado de Querétaro no existía elección directa de los síndicos, sino que justamente la Ley Electoral del Estado de Querétaro contemplaba que cada ayuntamiento eligiera, según sus necesidades, de uno a tres síndicos de entre sus regidores, debiendo otorgar en todos los casos al menos un síndico a la primera minoría en la elección, por lo que aún es común escuchar de algunas personas inmersas en la política o en la Administración pública municipal hacer alusión a los regidores síndicos, pues antaño sí se daba esa duplicidad de funciones.

Es por lo expuesto que, al día de hoy, en la fórmula para la elección de ayuntamientos se integran los regidores y los síndicos de forma separada.

DR © 2022. Poder Judicial del Estado de Querétaro-Palacio de Justicia https://www.poderjudicialqro.gob.mx/
Instituto Electoral del Estado de Querétaro https://ieeq.mx/
Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro-Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro
https://ieceq.segobqueretaro.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/34n26z22

No obstante, nuestra legislación presenta una laguna, pues la Ley Electoral del estado, en lo relativo a la conformación de las fórmulas de mayoría relativa para la elección de ayuntamientos, actualmente solo contempla la posibilidad de dos síndicos, sin que exista en otro ordenamiento legal el supuesto jurídico que haga factible la elección o designación de un síndico más, como lo dispone la Constitución.

El vacío legal no es menor, puesto que habrá municipios donde, de acuerdo con el volumen de los asuntos a tratar, sería necesario contar con un síndico más y cumplimentar el máximo que contempla el dispositivo constitucional en comento.

Por lo anterior, y con independencia de que los ayuntamientos consideren la necesidad de contar con tres síndicos, es responsabilidad del legislador realizar las adecuaciones al marco legal para regular el supuesto de un tercer síndico, generando condiciones para hacer uso, en su caso, del supuesto constitucional que da cabida a la integración de hasta tres síndicos.

La reforma constitucional de 2008 tuvo entre sus propósitos suprimir del texto aquellos supuestos que ya estaban regulados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, de un total de 105 artículos, el texto constitucional local se redujo a 40 artículos.

De esta manera, solo tres artículos, incluido el numeral 35, están destinados a regular los municipios del estado.

En otro orden de ideas, no obstante que el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que en las leyes de los estados se debe introducir el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, como en efecto lo hace la Ley Electoral del Estado de Querétaro, es necesario que desde el texto constitucional local se determine cómo integrar los ayuntamientos de una forma diversa a la actual.

La elección por fórmula, sin bien puede encontrar justificación en la gobernabilidad, genera que el ganador de la elección tome acuerdos en las sesiones del ayuntamiento sin mayor contratiempo, porque siempre tendrá la mayoría para ello, salvo en aquellos casos en los que la normativa exija la mayoría califica-

DR © 2022. Poder Judicial del Estado de Querétaro-Palacio de Justicia https://www.poderjudicialqro.gob.mx/
Instituto Electoral del Estado de Querétaro https://ieeq.mx/
Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro-Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro
https://ieceq.segobqueretaro.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/34n26z22

da de las dos terceras partes de los integrantes de ese órgano de Gobierno.

La propuesta de regular este aspecto de la vida municipal en la Constitución local tiene que ver con dimensionar la relevancia del municipio como un orden de Gobierno que tome decisiones en rubros que inciden directamente en su entorno.

Su carácter de integrante del constituyente permanente del estado le da en automático la oportunidad de pronunciarse al respecto y encontrar un medio para regular la integración de los ayuntamientos, que promueva la generación de acuerdos basados en las mejores razones y no en el mayor número de votos, por la sencilla razón de contar con la mayoría.

Con relación a los dos últimos párrafos que presenta el artículo en comento, se aborda, en primer término, el periodo de duración de los ayuntamientos y, en segundo término, la posibilidad de que sus miembros sean reelegidos por un periodo adicional.

Un tema recurrente en las mesas de análisis y de sesiones académicas relacionadas con el municipio siempre lo ha sido la duración de los periodos de gestión, por considerar que tres años es poco tiempo para poder concretar los planes y programas a los que tampoco es frecuente que se les dé continuidad, aun siendo exitosos en términos de los beneficios sociales que generen.

Al respecto, llama la atención que para la reforma de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro de 2008, el constituyente local, atinadamente, determinó la duración de tres años para los periodos de gestión municipal, pues la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero, posibilita la elección de los integrantes de los ayuntamientos por un periodo adicional, siempre que el periodo de mandato no sea superior a los tres años.

Se considera que de este modo puede darse la continuidad de los servidores públicos y, en consecuencia, de sus planes y programas, siempre que los ciudadanos así lo decidan mediante su voto.

DR © 2022. Poder Judicial del Estado de Querétaro-Palacio de Justicia https://www.poderjudicialqro.gob.mx/
Instituto Electoral del Estado de Querétaro https://ieeq.mx/
Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro-Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro
https://ieceq.segobqueretaro.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/34n26z22

Resulta por demás trascendente que el dispositivo en análisis incluya el principio de Gobierno abierto, pues si bien los integrantes de los ayuntamientos —particularmente los regidores— se entienden como los representantes de la población, participando en la toma de decisiones de ese órgano colegiado, es indispensable la participación directa del ciudadano.

Además de la transparencia, como principio de actuación de las administraciones públicas, la corresponsabilidad Gobierno-sociedad se hace presente, siendo necesario para ello que la autoridad se muestre dispuesta a escuchar y aceptar la participación de la ciudadanía en los temas que integran la agenda pública.

Al día de hoy, para nadie debe ser ajeno que la eficiencia gubernamental depende, en gran medida, del acercamiento de los servidores públicos a la población, implementando mecanismos cuyos resultados le den certeza a la autoridad de que las obras o acciones a realizar son las que realmente se necesitan y quieren los ciudadanos.

Sin embargo, la autoridad, en su carácter de rectora y al contar con los especialistas en cada uno de los temas de su competencia, es quien tomará la decisión sobre las peticiones ciudadanas, explicando, en su caso, la viabilidad o no de estas.

DR © 2022. Poder Judicial del Estado de Querétaro-Palacio de Justicia https://www.poderjudicialqro.gob.mx/
Instituto Electoral del Estado de Querétaro https://ieeq.mx/
Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro-Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro
https://ieceq.segobqueretaro.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/34n26z22

Artículo 36

Las faltas temporales y absolutas del Presidente Municipal, serán suplidas por el Regidor o Síndico propietarios que nombre el Ayuntamiento.

Los cargos de los integrantes del Ayuntamiento son renunciables por causa grave y justificada que calificará y resolverá el mismo Ayuntamiento.

Cuando el Ayuntamiento haya desaparecido o por falta absoluta de la mayoría de sus integrantes originada por cualquier causa, la Legislatura del Estado nombrará un Concejo Municipal que fungirá hasta terminar el periodo municipal o hasta que la Legislatura así lo determine, lo que suceda primero.

El Concejo Municipal deberá integrarse de forma paritaria, cumpliendo además con los requisitos que la Ley determine para el caso concreto.

COMENTARIO

Miguel Antonio Parrodi Espinosa

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos instituyó al municipio libre como la base primaria del sistema federal en nuestro país. En este sentido, la vigencia del ayuntamiento, en cuanto su máxima autoridad, reviste una relevancia significativa para el orden constitucional.

De ahí la importancia de este artículo 36 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, que establece la suplencia del presidente municipal y del ayuntamiento.

En su origen, en 1917, el constituyente estatal estableció, en el entonces numeral 137, que la ausencia temporal del presidente

DR © 2022. Poder Judicial del Estado de Querétaro-Palacio de Justicia https://www.poderjudicialqro.gob.mx/
Instituto Electoral del Estado de Querétaro https://ieeq.mx/
Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro-Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro
https://ieceq.segobqueretaro.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/34n26z22

municipal y la absoluta ocurrida en el primer año de Gobierno serían cubiertas provisionalmente por un regidor designado por el mismo ayuntamiento, en tanto la Legislatura o la Diputación Permanente convocaban a elecciones para ocupar la vacante. En caso de que la ausencia absoluta del alcalde se diera del segundo año en adelante, un regidor propietario electo por el ayuntamiento concluiría como presidente el periodo municipal.

La disposición normativa originaria sobrevivió con mínimas diferencias y siempre respetando su esencia, hasta la entrada en vigor de la actual máxima norma estatal, el 31 de marzo de 2008, en la cual se dejó de distinguir entre faltas temporales y absolutas del presidente municipal y, siguiendo el mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estableció la figura del Concejo Municipal, en caso de desaparición del ayuntamiento o falta absoluta de la mayoría de sus miembros.

En su texto original, la actual Constitución eliminó la participación del legislativo en la elección de quien supliría al presidente municipal ante su falta absoluta y solo permitió su intervención de manera subsidiaria en los momentos en que la ausencia total de sus miembros la hiciera imprescindible. Considero acertada la anterior modificación normativa, dado que evita la intervención de poderes de otros órdenes de Gobierno en la administración de la autoridad local y procura la autonomía y la autodeterminación municipal.

Al establecer el artículo 115 constitucional al municipio libre como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el constituyente federal pretendió dotar a la autoridad local, en cuanto primera autoridad en contacto con los ciudadanos, de la prerrogativa de ser gobernado por un órgano colegiado surgido popularmente de entre sus vecinos y con la facultad de regenerarse ante la ausencia de uno de sus integrantes.

No obstante, a pesar de la necesidad de preservar la autonomía y la autodeterminación municipal, hoy en día, en una decena de constituciones estatales en nuestro país, las legislaturas locales intervienen en la elección de quienes suplen las faltas del presidente municipal, lo que considero una afrenta a la figura del municipio libre.

DR © 2022. Poder Judicial del Estado de Querétaro-Palacio de Justicia https://www.poderjudicialqro.gob.mx/
Instituto Electoral del Estado de Querétaro https://ieeq.mx/
Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro-Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro
https://ieceq.segobqueretaro.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/34n26z22

Como lo he señalado, el texto original de la Constitución de 2008 acertó en preservar la autoregeneración municipal; sin embargo, y a partir de la redacción del artículo 35, excluyó a uno de los integrantes del ayuntamiento, el síndico, de la posibilidad de suplir al presidente municipal. A continuación desarrollaré brevemente dicha situación.

El artículo 35, en su inicio, establecía que por cada ayuntamiento habría hasta tres síndicos, uno de los cuales sería el regidor electo mediante el principio de representación proporcional del partido político que se hubiera alzado como primera minoría, y el resto serían designados por el propio ayuntamiento de entre sus regidores, de manera tal que, esencialmente, se privaba a los ciudadanos de la prerrogativa de votar y ser votados para uno de los cargos de elección popular municipal establecidos por la carta magna.

La clara violación constitucional fue planteada por la Procuraduría General de la República en las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 76/2008, 77/2008 y 78/2008, mismas que fueron consideradas procedentes por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declarando la invalidez de la fracción III del artículo 35 de la Constitución local. En acatamiento a la determinación del máximo tribunal, a partir del 31 de diciembre de 2008, los ayuntamientos en Querétaro se componen de hasta tres síndicos electos mediante el voto popular.

No obstante que, en acatamiento a la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Constitución local incorporó la figura del síndico, distinguiéndolo del regidor; el artículo 36 continuó previendo que las faltas temporales y absolutas del presidente municipal serían cubiertas por el regidor propietario que designara el ayuntamiento, excluyendo al síndico. El legislador local, al dar cumplimiento a la determinación del máximo tribunal federal, debió armonizar toda la norma constitucional y las leyes secundarias, de manera que todos los integrantes de los ayuntamientos contaran con la misma oportunidad de ocupar el cargo de presidente municipal ante la ausencia de este.

No fue sino hasta el 26 de diciembre de 2014 que la Constitución del estado de Querétaro previó la posibilidad de que las

DR © 2022. Poder Judicial del Estado de Querétaro-Palacio de Justicia https://www.poderjudicialqro.gob.mx/
Instituto Electoral del Estado de Querétaro https://ieeq.mx/
Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro-Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro
https://ieceq.segobqueretaro.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/34n26z22

ausencias del alcalde fueran cubiertas por el regidor o el síndico propietario que nombrara el ayuntamiento. En este tenor, si bien en las elecciones locales de 2009 los queretanos eligieron directamente a los síndicos de los 18 ayuntamientos del estado, estos integrantes del órgano de Gobierno municipal se vieron imposibilitados de suplir al presidente municipal durante todo su encargo constitucional. Por su parte, los síndicos electos para el periodo 2012-2015 solo pudieron acceder a la figura de alcalde en los últimos 10 meses de su función municipal. En las administraciones municipales subsecuentes varios síndicos fueron designados por sus ayuntamientos para suplir las ausencias de los presidentes municipales.

En otro orden de ideas, la manera en que la Constitución local prevé la suplencia del presidente municipal es *sui generis*, dado que no tiene un símil en alguna de las demás constituciones estatales de nuestro país. La mayoría de las normas fundacionales locales establecen la figura de la suplencia como el método para acceder a la presidencia municipal ante la ausencia de su titular; es decir, la ciudadanía elije un suplente para cada uno de los integrantes del ayuntamiento, incluyendo al presidente municipal, de manera tal que se evita que los regidores y/o síndicos municipales se distraigan de sus funciones buscando reemplazar al alcalde, aunque se corre el riesgo de que quien sea electo como suplente busque asumirse en una especie de vicepresidente.

Para concluir, es importante hacer notar que la última reforma al artículo constitucional que nos ocupa —publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado, "La Sombra de Arteaga"*, el 23 de agosto de 2019— adicionó un cuarto párrafo para establecer que el Concejo Municipal nombrado por la Legislatura, ante la desaparición o falta absoluta de la mayoría de los integrantes del ayuntamiento, deberá integrarse de manera paritaria.

Con esta última modificación constitucional, la composición equilibrada entre hombres y mujeres de la sociedad queretana se ve reflejada en la integración de sus órganos de Gobierno municipales y se garantiza la participación de las mujeres en la vida pública de nuestro estado.

DR © 2022. Poder Judicial del Estado de Querétaro-Palacio de Justicia https://www.poderjudicialqro.gob.mx/
Instituto Electoral del Estado de Querétaro https://ieeq.mx/
Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro-Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro
https://ieceq.segobqueretaro.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/34n26z22

Artículo 37

El Presidente Municipal, en el mes de septiembre de cada año, rendirá ante el Ayuntamiento, un informe por escrito de la situación general que guarde la administración municipal, en los términos que establezca la Ley, salvo el último año de ejercicio constitucional, en el cual el informe a que se refiere el presente artículo se rendirá en el mes de agosto.

COMENTARIO

Carlos Alejandro Pérez Espíndola

Actualmente, el artículo en comento se relaciona estrechamente con el 134 de la Constitución Federal, dado que este señala que en ningún caso la propaganda (gubernamental) incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público. Asimismo, el artículo 242, numeral 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que, para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe.

Es importante señalar que los informes gubernamentales, a nivel local, estuvieron previstos en el texto constitucional mucho antes de que tuviera lugar el debate sobre el artículo 134, relati-

DR © 2022. Poder Judicial del Estado de Querétaro-Palacio de Justicia https://www.poderjudicialqro.gob.mx/
Instituto Electoral del Estado de Querétaro https://ieeq.mx/
Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro-Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro
https://ieceq.segobqueretaro.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/34n26z22

vo a la prohibición de promoción personalizada de funcionarios públicos a partir de 2007, cuya excepción es precisamente los informes de labores.

Tras acotar lo anterior, el artículo 37 de la Constitución local señala que el presidente municipal es el encargado de informar sobre el desarrollo de la administración municipal (aspecto político, definitivamente), siendo el ayuntamiento el destinatario final (conformado también por las sindicaturas y regidurías). Con esto se advierte la esencia de nuestro sistema de representación política, ya que dicho colegiado ostenta la representación popular. De esta manera, la ciudadanía, representada en ellos, se ve informada del trabajo desempeñado, con independencia de la difusión que del mismo realicen las presidencias municipales.

En cuanto a la *forma de presentación del informe*, tan solo se especifica que sea por escrito y que aborde la situación general de la administración municipal, de manera que se cumple con dicha obligación sin mayor requisito. Cabe señalar que resulta repetitivo enfatizar que es en el ámbito municipal, cuando el título al que pertenece este precepto corresponde al municipio.

Ahora bien, respecto a la *amplitud y contenido del informe,* ello ha quedado a discrecionalidad del presidente o presidenta municipal. Si bien dicho precepto señala que el informe será "en los términos que establezca la Ley", lo cierto es que no existe una norma que regule el alcance del contenido de la presentación de los informes municipales. Sería oportuno que los informes se vincularan, por ejemplo, con los avances y ejecución del Plan Municipal de Desarrollo, en virtud de que la Ley de Planeación del Estado de Querétaro señala que el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal es el órgano rector del proceso de planeación en el municipio, y que el "Presidente Municipal" será el responsable de coordinar dicho proceso.

Finalmente, es importante comentar el elemento *temporal*, es decir, ¿por qué actualmente se establece que el informe se presentará en el mes de septiembre, salvo que sea el último año de ejercicio, en cuyo caso pasa al mes de agosto? En 2021, la última reforma del precepto en comento da la respuesta con un enfoque electoral, ya que se sustituye julio por septiembre a efecto de no contravenir la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución

DR © 2022. Poder Judicial del Estado de Querétaro-Palacio de Justicia https://www.poderjudicialqro.gob.mx/
Instituto Electoral del Estado de Querétaro https://ieeq.mx/
Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro-Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro
https://ieceq.segobqueretaro.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/34n26z22

Federal, que establece que uno de los derechos de la ciudadanía es votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional, y estas, de acuerdo con la ley reglamentaria, se verifican el primer domingo de agosto; sin embargo, la difusión de la misma comienza desde el mes de julio, quedando prohibida la promoción gubernamental en dicho periodo.

Se debe recordar que en 2021 se verificó la consulta popular convocada por el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dirigida a las y los ciudadanos de la República mexicana, para que emitieran su opinión sobre "las acciones para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos", la cual se llevó a cabo el domingo 1 de agosto del mismo año.

De ahí que imperara la prudencia en el legislador local y que los informes en el ámbito municipal se rindan, por regla general, en septiembre, lo cual además coincide con el ejercicio de un año. Por cuanto ve a la excepción de informar en agosto cuando se trata del último año del ejercicio constitucional, desde mi punto de vista, se estableció con un enfoque meramente administrativo. Ello en el entendido de que el ayuntamiento inicia su periodo constitucional el primero de octubre del año que se elige, mientras que en septiembre se prepara la entrega-recepción correspondiente. Tampoco riñe con un posible ejercicio de consulta popular, pues esta se celebra el primer domingo de agosto, por lo que en el resto del mes se pueden llevar a cabo los informes municipales, y lo anterior solo ocurrirá cuando sea el último año del periodo constitucional.

En general, los informes gubernamentales han dejado de ser ritos a la personalidad; sin embargo, se debe poner sobre la mesa de debate que se conservan ciertas libertades que lo alejan de ser un instrumento de rendición de cuentas con enfoque ciudadano, cuando lo ideal es que sea congruente con los planes municipales, porque estos derivan de una amplia consulta a todos los sectores de la sociedad, como pilar fundamental que sostiene nuestro régimen democrático y que son la hoja de ruta de los planes de desarrollo municipal.

DR © 2022. Poder Judicial del Estado de Querétaro-Palacio de Justicia https://www.poderjudicialqro.gob.mx/
Instituto Electoral del Estado de Querétaro https://ieeq.mx/
Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro-Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro
https://ieceq.segobqueretaro.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/34n26z22

Artículo 37 bis

Son servidores públicos las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, sea cual fuere la forma de su elección o nombramiento, en los Poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, los municipios del Estado y sus dependencias y entidades; así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos citados, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Los servidores públicos de elección popular por el tiempo en el cual ejercen su función, no generan antigüedad laboral por la naturaleza de su encargo.

COMENTARIO

César de Jesús Molina Suárez

Este artículo da cumplimiento a lo que mandata la Constitución Federal en el párrafo cuarto de su artículo 108, por cuanto dispone la obligación de las entidades federativas de establecer en sus constituciones locales el carácter de servidores públicos que serán responsables de los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Al igual que en la Constitución Federal, la Constitución del estado de Querétaro contiene una clasificación de los servidores públicos, al disponer que se pueden catalogar en tres grandes rubros, a saber: *i)* los que desempeñan un empleo; *ii)* los que desarrollan una comisión, y *iii)* los que desempeñan un cargo.

DR © 2022. Poder Judicial del Estado de Querétaro-Palacio de Justicia https://www.poderjudicialqro.gob.mx/
Instituto Electoral del Estado de Querétaro https://ieeq.mx/
Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro-Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro
https://ieceq.segobqueretaro.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/34n26z22

Desde luego, debemos considerar que esta clasificación no es ociosa, pues tiene un impacto jurídico trascendental que se refleja en el sistema de responsabilidades administrativas, según se trate de servidores públicos que desempeñen un empleo, un cargo o una comisión. De tal manera, si esta categorización no tuviera una consecuencia jurídica, ni el constituyente de la Unión ni el local habrían considerado referirla y, seguramente, se hubieran contemplado a servidores públicos en general, sin detenerse a establecer una distinción entre ellos.

Para explicar dicha trascendencia, por razón de método, me referiré, en primer lugar, a aquellos que desempeñan un cargo; después, a quienes desempeñan una comisión, y, finalmente, a quienes desempeñan un empleo.

Ahora bien, para que sea considerado un cargo, es menester que en la Constitución Federal y, complementariamente, en la Constitución local, como deriva del artículo 41, párrafo primero, de aquel ordenamiento supremo, se establezcan los siguientes elementos:

1. La denominación del cargo.
2. El número de personas que integran el cargo (hay cargos individuales y cargos colectivos).
3. La forma o el procedimiento para designar al o a los titulares del cargo.
4. La duración en el cargo.
5. Las bases de la competencia, es decir, el cúmulo de atribuciones, facultades y obligaciones que deben cumplir mientras ejercen el cargo.

Sobre esa base, quienes desempeñan un cargo son los titulares de los entes originarios del poder público, pues todos ellos derivan de la Constitución Federal y de la Constitución local.

Un aspecto relevante tratándose de servidores públicos que desempeñan un cargo es que, en caso de que incurran en responsabilidades administrativas, si se les impusiera una sanción de suspensión, destitución o inhabilitación mientras estén en funciones, para ejecutarla tendrá que avisarse o incluso solicitarse la autorización de un diverso órgano del estado, según se trate del puesto que ocupe el servidor público. Es decir, el ente resolutor del pro-

DR © 2022. Poder Judicial del Estado de Querétaro-Palacio de Justicia https://www.poderjudicialqro.gob.mx/
Instituto Electoral del Estado de Querétaro https://ieeq.mx/
Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro-Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro
https://ieceq.segobqueretaro.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/34n26z22

cedimiento de responsabilidades administrativas no podría ejecutar la resolución sin dar intervención a un ente público diverso. Por ejemplo, si se destituye e inhabilita a un presidente municipal mientras está en el ejercicio del cargo, para ejecutar la resolución tendría que solicitarse la intervención de la Legislatura estatal para que, en uso de sus atribuciones, prevea lo necesario para el ayuntamiento, por la ausencia de uno de sus integrantes.

Por su parte, los servidores públicos que desempeñan una comisión están vinculados a un ente público para la prestación de un servicio público por virtud de un acto jurídico que les genera derechos y obligaciones, por ejemplo, un contrato temporal de prestación de servicios profesionales, la concesión u otorgamiento de licencias o la autorización para la prestación de servicios públicos.

Esta clasificación de servidores públicos ha sido incluso reconocida por el Tribunal pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis P. XLI/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, tomo XXVI, diciembre de 2007, página 30, dado que establece que quienes desempeñen una comisión de cualquier naturaleza por cuenta de la Administración pública y que tengan capacidad jurídica para obligarse, aunque sean particulares, quedan sujetos a la observancia de las leyes que en materia de responsabilidades les resulten aplicables.

Lo anterior es entendible, pues lo que tanto la Constitución Federal como la de Querétaro protegen en el sistema de responsabilidades administrativas es la garantía de que los servicios públicos se presten a los gobernados cumpliendo con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, como puede advertirse del contenido del artículo 38, fracción III, de la norma suprema local. Así, de no establecerse en ese sentido, bastaría con que las entidades públicas comisionaran —a través de concesiones, contratos o cualquier otra figura— la obligación de prestar servicios públicos, evitándose responder ante los gobernados por los actos u omisiones que falten a esos principios, pretextando que no se trata de servidores públicos.

Finalmente, la clasificación se refiere también a todos los servidores públicos que desempeñan un empleo. En esta clasifica-

DR © 2022. Poder Judicial del Estado de Querétaro-Palacio de Justicia https://www.poderjudicialqro.gob.mx/
Instituto Electoral del Estado de Querétaro https://ieeq.mx/
Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro-Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro
https://ieceq.segobqueretaro.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/34n26z22

ción tenemos al grueso de los funcionarios, pues por exclusión debemos considerar a aquellos que no desempeñan ni un cargo ni una comisión.

En el caso de los comisionados y empleados, el régimen de responsabilidades les aplica de manera directa para el supuesto de que sean sancionados, ya que la ejecución de la resolución de que se trate no está sujeta a la petición o autorización de otro órgano del estado, como sucede con quienes desempeñan un cargo. Así, por ejemplo, si un comisionado o un empleado es sancionado con destitución, suspensión o inhabilitación, la ejecución de esa resolución se llevará a cabo conforme a la Ley de Responsabilidades Administrativas, sin necesidad de la intervención de otra autoridad.

Por otro lado, conviene destacar que el precepto que comentamos contiene una determinación clara sobre la materia de responsabilidad en la que pueden incurrir los servidores públicos, a saber: por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Este aspecto es de suma relevancia en el régimen de responsabilidades administrativas, porque es menester distinguir si al servidor público sujeto a un procedimiento de responsabilidades administrativas se le imputa un acto o una omisión. Según corresponda, ello redundará en la acreditación de la falta que se le atribuye, en la investigación de la misma y, en su caso, en la sanción. Veamos.

De acuerdo con los principios de legalidad y seguridad jurídica, todos los servidores públicos están obligados a hacer lo que las normas jurídicas que regulan sus funciones les atribuyen, y deben hacerlo justo como dichas normas lo establecen, de tal forma que un servidor público nunca podrá actuar sin el respaldo de una norma jurídica.

Conforme a lo anterior, un acto es una manifestación de la voluntad que exige la materialización de la conducta a través de una situación que puede advertirse a través de los sentidos. En este supuesto, el servidor público hace lo que las normas jurídicas que regulan su actuación le obligan a hacer, cumpliendo así con las funciones que se le atribuyen.

DR © 2022. Poder Judicial del Estado de Querétaro-Palacio de Justicia https://www.poderjudicialqro.gob.mx/
Instituto Electoral del Estado de Querétaro https://ieeq.mx/
Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro-Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro
https://ieceq.segobqueretaro.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/34n26z22

En este tenor, igualmente debemos considerar el marco normativo que regula la actuación de los servidores públicos, en el sentido de que establece lo que no deben hacer, por lo que el quebrantamiento de la norma se actualiza también cuando el servidor público hace lo que no debe.

Por otro lado se encuentran las omisiones, que ocurren cuando se viola la obligación de hacer que impone el marco normativo que regula las funciones del servidor público, es decir, que le exige un actuar. De este modo, el quebrantamiento de la norma jurídica que reglamenta sus funciones se actualiza cuando el funcionario, teniendo el deber de actuar, no lo hace. Así, no cualquier omisión es sancionable, sino solo aquella que representa una violación a las normas jurídicas que mandatan que el servidor público desempeñe una determinada función u obligación, y este no lo hace.

En el campo de las omisiones también se encuentra la omisión voluntaria o dolosa, es decir, aquella conducta o aquel acto que el servidor público decide no llevar a cabo, aunque sabe y entiende que tiene la obligación de actuar, porque así lo exige el marco jurídico que regula sus funciones. Podríamos decir que en este aspecto se trata de una omisión dolosa, también llamada comisión por omisión, pues el servidor público es consciente de que debe cumplir con una exigencia, con una función, con el servicio público que se le ha encomendado, y decide —deliberadamente— no actuar, omitir a propósito el cumplimiento de la función encomendada.

De esta manera, en la fase de investigación, en el desarrollo del procedimiento de responsabilidades administrativas y, especialmente, en la resolución, tanto la autoridad investigadora como el imputado deberán considerar como elementos esenciales, de la acusación y de la defensa, el tipo de servidor público de que se trate, a efecto de invocar adecuadamente la fuente normativa de sus obligaciones (como hemos visto, las funciones de quienes desempeñan un cargo se encuentran originalmente en sede constitucional, en tanto que las de quienes desempeñan un empleo o una comisión se desarrollan en instrumentos normativos secundarios).

DR © 2022. Poder Judicial del Estado de Querétaro-Palacio de Justicia https://www.poderjudicialqro.gob.mx/
Instituto Electoral del Estado de Querétaro https://ieeq.mx/
Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro-Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro
https://ieceq.segobqueretaro.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/34n26z22

Una vez determinado lo anterior, habrá de estimarse si la falta administrativa de la que se le pretende responsabilizar exige la acreditación de un acto o de una omisión, previendo, en todo caso, que uno u otra debe vincularse indisolublemente con el marco normativo que regule el desempeño de la función que lleve a cabo, para develar si se le exigía un actuar, un cómo actuar, un no actuar, o bien, si debiendo actuar no lo hizo y, en este caso, si lo hizo deliberadamente o por negligencia o desconocimiento. Todo ello repercutirá en el tipo y grado de sanción que se le imponga y, sobre todo, en la acreditación o no de la falta.

De ahí la importancia de dar cumplimiento a los estatutos que exige el precepto constitucional que hemos referido.

DR © 2022. Poder Judicial del Estado de Querétaro-Palacio de Justicia https://www.poderjudicialqro.gob.mx/
Instituto Electoral del Estado de Querétaro https://ieeq.mx/
Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro-Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro
https://ieceq.segobqueretaro.gob.mx/