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

Capítulo Cuarto
Poder Público
Sección Primera
Gobierno del Estado
Artículos 13-15

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 13

El Poder Público del Estado se divide para su ejercicio en las funciones: Legislativa, Ejecutiva y Judicial.

No podrá ejercerse más de una de estas funciones por una persona o grupo de personas, ni depositarse la Legislativa o la Judicial en un solo individuo.

Los Poderes reconocidos por esta Constitución, en su conjunto, conforman al Gobierno del Estado, el Poder Legislativo se regirá bajo los principios de Parlamento Abierto en los términos de la legislación respectiva vigente.

COMENTARIO

Jaime Fernando Cárdenas Gracia

El artículo 13 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro establece el principio de división de poderes. Este principio es una categoría fundamental del orden jurídico y de la sala de máquinas de cualquier carta magna. En la Constitución de la República se encuentran previstos, en el artículo 49, la división de poderes horizontales —ejecutivo, legislativo y judicial— y, también, las normas constitucionales que reconocen el Estado federal —división de poderes vertical—.

A nivel federal, por reforma publicada el 12 de agosto de 1938, se modificó el artículo 49 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos para señalar que, en ningún caso, como en el porfiriato, se otorgarían al ejecutivo facultades legislativas. Más tarde, por reforma publicada el 28 de marzo de 1951, se reformó ese precepto para hacerlo compatible con el párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución Federal, que le permite al ejecutivo legislar en materia de comercio exterior.

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 el estado de Querétaro, la división de poderes horizontal entre el ejecutivo, legislativo y judicial no permite ninguna delegación legislativa al ejecutivo y tampoco jurisdiccional, por lo menos según la letra de lo que dispone el artículo 13 de la Constitución queretana. La división de poderes es un principio que nace con el Estado liberal de derecho —finales del siglo XVIII—, porque en el Estado absoluto los poderes se reunían en una sola persona o institución: el monarca o la monarquía.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el principio de división de poderes no es rígido, sino flexible —amparo en revisión 1162/96— para lograr el equilibrio y la cooperación entre los poderes, sin que un poder pueda arrogarse facultades que le corresponden a otro. Cada poder debe emitir, según la Corte, los actos de mayor jerarquía dentro de sus competencias, con tres importantes excepciones a nivel federal que favorecen al titular del ejecutivo (en realidad son más): *1)* en suspensión de derechos y garantías —artículo 29 de la Constitución Federal— en donde el presidente de la República puede emitir actos legislativos; *2)* también en los casos previstos por el segundo párrafo del artículo 131 el presidente puede legislar en materia económica y comercial, y *3)* la Cámara de Diputados y la de Senadores pueden emitir resoluciones materialmente jurisdiccionales inatacables conforme al título cuarto de la Constitución Federal que pueden implicar la destitución y/o inhabilitación de los altos servidores públicos.

Como puede verse, la doctrina pretoriana sobre el principio de la división de poderes por parte de la Corte es muy pobre. Lo cierto es que el titular del ejecutivo federal en México puede legislar de forma autónoma en los supuestos mencionados e igualmente en otros casos previstos en la Constitución —fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Federal (salubridad general)—, más en otros supuestos cuando indebidamente el poder legislativo delega en las propias leyes la facultad legislativa en el ejecutivo o en otras autoridades.

El principio de división de poderes se contradice con la realidad política constitucional de nuestro país y de otras naciones. El sistema de frenos y contrapesos fue ideado para impedir supuestamente los excesos o abusos de un poder sobre el otro, pero ha

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

significado, por ejemplo, en los Estados Unidos, un mecanismo que pretende asegurar que las leyes sean producto de "toda la sociedad", es decir, no solo de los sectores mayoritarios, sino también de los minoritarios, fundamentalmente favorable a las élites, tal como postuló James Madison. El sistema de división de poderes tiene un claro sentido defensivo, menos ligado con el ideal igualitario y más basado en el terror de lo que se concibe como la dinámica social natural. El costo que se hace pagar a las mayorías es alto, pues tienen que pactar leyes y decisiones con las minorías. Se podría decir que esos arreglos y pactos son valiosos porque se enriquece el proceso de toma de decisiones, pues distintos actores participan y deliberan hasta la conclusión del resultado. Sin embargo, ese proceso deliberativo no es tal en los hechos, como ha demostrado Bernard Manin, por distintas razones: el peso de la disciplina partidista; el hecho de que las decisiones más importantes no se adopten en sede parlamentaria, sino extraparlamentaria —Schmitt—; la poca transparencia en el procesamiento de las decisiones y leyes; el papel que juegan los medios electrónicos que rompen con la centralidad de los poderes formales y que conducen las "deliberaciones" según los intereses de los dueños de esos medios, como dice Sartori; el rol de los factores reales de poder como grandes empresarios —nacionales y trasnacionales— que se superponen a las instituciones y las vacían de contenido, pues en sedes diferentes a las del legislativo —consecuencia de la globalización neoliberal— se deciden las grandes cuestiones nacionales.

El sistema de frenos y contrapesos ha conducido a una guerra armada y perpetua entre las distintas ramas del poder, carece de ímpetu deliberativo, produce opacidad y en los sistemas presidenciales de manera más acusada que en los parlamentarios, como ha explicado el profesor Juan Linz. Sabemos que cuando una Cámara del Congreso es de cierta tendencia política, diferente de la otra, o cuando el Congreso es de un color y el ejecutivo es de otro, o cuando el legislativo es progresista y el judicial conservador, se producirán tensiones entre las ramas del poder, que generan o la guerra armada entre ellas o el congelamiento y parálisis institucional.

Si se supera el congelamiento o la parálisis, el fenómeno que se produce es el de la negociación de la ley o de la decisión, no

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 un proceso deliberativo en donde imperen las mejores razones, sino como un proceso de toma y daca, de negociación de los contenidos de la ley para atender intereses privados o particulares, lo que los teóricos del derecho han llamado la contractualización de los contenidos de la ley —Zagrebelsky—. Si los miembros del ejecutivo y la mayor parte de los miembros del Congreso provienen de un mismo partido, lo que se produce es que el Congreso se transforma en un apéndice del ejecutivo, con lo que las virtudes del sistema de frenos y contrapesos desaparecen.

La finalidad del sistema de frenos y contrapesos, que era la deliberación y el análisis de razones para que prevaleciera la mejor, ha quedado totalmente desvirtuada. Lo que impera es la colonización de factores reales de poder sobre las instituciones —partidos, medios de comunicación tradicionales y digitales, instancias de poder trasnacional o nacional— que se han adueñado de los poderes formales y de la esfera pública. En esas instancias, la deliberación sobre los asuntos de la sociedad se reducen a su mínima expresión, y las instituciones son una máscara o una correa de transmisión de decisiones y de intereses que están totalmente fuera del control ciudadano.

Ante tan crudo esquema, se han generado nuevos órganos diferentes a los tradicionales, para que adopten decisiones técnicas fuera del alcance de los partidos, medios y otras instancias de poder extra institucional. Esos órganos son los que se denominan en la doctrina órganos constitucionales autónomos, que se supone pueden recuperar la finalidad deliberativa y racional que se ha perdido en las otras instancias. Sin embargo, esos órganos suelen ser también colonizados por los partidos y por los poderes fácticos.

Podemos decir que el sistema de frenos y contrapesos no ha sido capaz, hasta el momento, de propiciar la rendición de cuentas horizontal —entre poderes y órganos del Estado—, en buena medida por la colonización de estos poderes y órganos a cargo de factores reales de poder como las empresas transnacionales, los medios de comunicación electrónicos o los partidos políticos, entre otros. En cuanto a la rendición de cuentas horizontal social, la sociedad no tiene las vías necesarias para expresarse y exigir comportamientos políticos distintos (carece de poderes de revocación

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

de mandato amplísimos —solo procede este mecanismo respecto al presidente de la República y podría proceder en contra de los gobernadores, si las constituciones estatales lo contemplan—, no cuenta con mecanismos suficientes de democracia directa, las leyes de transparencia y acceso a la información no obligan a transparentar la médula del poder —a los poderes fácticos—, no se tienen mecanismos jurídicos suficientes para proteger derechos colectivos, intereses difusos, ni mecanismos procesales populares para acceder efectivamente a la justicia) y los órganos constitucionales autónomos no tienen la independencia necesaria sobre los poderes extra estatales o frente a los mismos poderes estatales.

En el caso del artículo 13 de la Constitución del estado de Querétaro, llama la atención que se denomine "Gobierno" a los tres poderes clásicos, cuando esa expresión generalmente se ha identificado con el poder ejecutivo. También es interesante la introducción del parlamento abierto en los trabajos del Congreso local, pero es curiosamente extraño que no se haya extendido el concepto de apertura al poder judicial ("*amicus curiae*" y otras figuras para hacer al poder judicial más accesible a los ciudadanos) o al propio ejecutivo (a través de audiencias públicas, deliberaciones públicas vinculantes, etcétera).

Igualmente, hubiese sido importante que se estableciera en el artículo 13 de la Constitución del estado una variable jurídica para el reparto equilibrado del presupuesto público entre los tres poderes y así evitar la concentración del ejercicio del gasto en el ejecutivo. Y no existe, en el artículo 13, ningún señalamiento de relación entre los tres poderes tradicionales y los órganos constitucionales autónomos del Estado, ni se previó en esa norma la división de poderes vertical institucional —entre los poderes y los municipios— y vertical social —entre los poderes y la sociedad mediante amplios mecanismos de democracia participativa, directa y deliberativa—.

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 14

Párrafos primero a undécimo

La Hacienda Pública del Estado y las de los Municipios, estará constituida por los bienes muebles e inmuebles comprendidos en su patrimonio y por los ingresos que establezcan en su favor las leyes.

Toda contribución se destinará al gasto público y estará prevista en la Ley correspondiente. Toda erogación deberá de sujetarse al Presupuesto de Egresos y demás disposiciones aplicables. Los Poderes del Estado y Organismos Autónomos, ejercerán de manera independiente su Presupuesto de Egresos.

Al inicio de cada año y en tanto no se aprueben y entren en vigor las leyes de Ingresos o Presupuestos de Egresos que correspondan, se aplicarán de manera provisional para dicho ejercicio fiscal, las leyes de ingresos y presupuestos de egresos en iguales términos al ejercicio fiscal anterior.

Las entidades públicas no podrán contraer directa o indirectamente obligaciones o deuda pública con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

El gobierno del estado y los municipios no podrán contraer deuda pública sino cuando se destine a inversiones públicas productivas, incluyendo operaciones de refinanciamiento y reestructura, y excluyendo cualesquier destino a gasto corriente, inclusive los que contraigan organismos descentralizados estatales o municipales, entidades y empresas de participación estatal o municipal mayoritarias y fideicomisos públicos paraestatales o paramunicipales, conforme a las bases que establezca la ley, por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos y cuando se satisfagan las siguientes condiciones:

a) Que salvo el caso de emergencias legalmente declaradas, los recursos se destinen a inversión física de beneficio para la co-

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

munidad, cuya vida útil sea igual o mayor al plazo de la deuda y no exceda de doce años.

b) *Que haya sido previamente autorizada por la legislatura en cuanto a su monto y destino específicos, por el voto afirmativo de dos tercios de sus miembros.*

c) *Que, conforme a las proyecciones que realicen peritos calificados, el servicio del conjunto de deudas ciertas y contingentes contraídas, no exceda en ningún ejercicio de una cuarta parte de los recursos que el Estado o Municipio tendría disponibles para inversión en ausencia de endeudamiento.*

d) *Que en el caso de deuda contratada para hacer frente a una emergencia legalmente declarada, se dedique a pagarla cuando menos una cantidad igual a la que se destine a inversión en los siguientes ejercicios hasta su liquidación.*

El Poder Ejecutivo y los Municipios deberán informar de su ejercicio al rendir la cuenta pública y serán responsables del cumplimiento de estas normas.

Por deuda pública se entiende toda operación constitutiva de un pasivo, directo, indirecto o contingente, de corto, mediano o largo plazo, que contraigan los estados y los municipios, inclusive los organismos descentralizados estatales o municipales, empresas de participación estatal o municipal mayoritarias y los fideicomisos públicos paraestatales o paramunicipales, derivada de un financiamiento, crédito, empréstito o préstamo, independientemente de la forma mediante la que se les instrumente, excluyendo las obligaciones de pago multianuales que se deriven de contratos de obra pública, prestación de servicios, arrendamientos o adquisiciones.

El estado y los municipios, inclusive los organismos descentralizados estatales o municipales, las empresas de participación estatal o municipal mayoritarias y los fideicomisos públicos paraestatales o paramunicipales, requieren de la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura para afectar, como fuente de pago o garantía, cualesquiera de sus ingresos y derechos, presentes o futuros, en el entendido de que no podrán enajenar, gravar o afectar dichos ingresos o derechos en operaciones financieras sin que medie una operación constitutiva de deuda pública.

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

El Gobierno del Estado no podrá contraer e inscribir deuda durante el último año de su gestión, salvo casos de emergencia, en cuyo caso deberá ser aprobada por la Legislatura en los términos del párrafo anterior. En el caso de los municipios la regla dispuesta en el párrafo anterior aplicará durante los últimos seis meses de su gestión, con la aprobación de las dos terceras partes del Ayuntamiento respectivo.

Al menos el treinta por ciento de la contratación de deuda pública debe respaldarse con contribuciones propias del estado o municipios.

El estado constituirá un registro público con criterios homologados y comunes de acuerdo con los estándares internacionales vigentes, en el que se registrarán todas las operaciones de deuda pública que contraigan el estado y los municipios, inclusive la que contraten los organismos descentralizados estatales o municipales, las empresas de participación estatal o municipal mayoritarias y los fideicomisos públicos paraestatales o paramunicipales; el destino de los recursos provenientes de dichas operaciones; así como la transmisión, gravamen o afectación de sus ingresos y derechos que sirvan como fuente de pago o garantía.

COMENTARIO

Juan Manuel Alcocer Gamba

El artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro (CPELSQ) establece conceptos importantes que coadyuvan a alcanzar los propósitos de responsabilidad hacendaria y el manejo sostenible de las finanzas públicas. Destacan entre los conceptos antes señalados la definición de qué es la Hacienda pública, la reconducción presupuestaria y los límites para la contratación de la deuda.

Esta norma constitucional y las leyes —tanto locales como de aplicación general en el país, entre ellas la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) y la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM)— robustecen el marco de actuación de los entes públicos en el estado de Querétaro tratándose del manejo de los recursos públicos con los que cuenta y su debida contabilización, atendiendo, además,

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

a los principios de disciplina que les impone el último de los ordenamientos citados.

Los resultados de Querétaro en materia de manejo responsable de la Hacienda pública y la deuda tienen un amplio reconocimiento a nivel nacional, tanto por las autoridades federales y entes fiscalizadores como por las empresas calificadoras y las revistas especializadas.

En armonía con la LDFEFM, el artículo 14 establece que las contribuciones se destinarán al gasto público y las erogaciones deberán sujetarse al presupuesto de egresos, reduciendo así la discrecionalidad en el ejercicio del presupuesto.

La reconducción presupuestal, tema que surge de las normas consagradas en el artículo 14 de la Constitución local que se comenta, es, sin duda, un gran aporte al marco jurídico; permite dar cabal cumplimiento a las disposiciones previstas en la LGCG y la LDFEFM, así como en los diversos ordenamientos que prevén obligaciones sobre transparencia y rendición de cuentas, en especial para dar certeza jurídica y agilidad en el ejercicio tanto del gasto público como en materia de recaudación y recepción de los recursos federales.

En materia de deuda, Querétaro ha sido prudente en su contratación y, por tanto, no ha requerido de modificaciones sustanciales al marco legal. Se destaca en el artículo 14 la existencia de restricciones para la contratación de deuda, que son adicionales a las previstas en la LDFEFM y que abonan al manejo responsable y prudente de la Hacienda pública.

El artículo 14 de la CPELSQ se encuentra armonizado con la LDFEFM, al establecer la restricción de contratación de deuda u obligaciones con otras naciones o sociedades extranjeras, o cuando su pago sea en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Así mismo, está armonizado cuando establece que los recursos que se obtengan de la deuda deberán destinarse a inversiones públicas productivas, así como el requerir también de la aprobación de las dos terceras partes de la Legislatura para la aprobación de la contratación de deuda.

El citado artículo de la CPELSQ determina, a su vez, condiciones adicionales a las previstas en la LDFEFM para la contra-

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

tación de deuda pública, que, sin duda, abonan para alcanzar los propósitos de responsabilidad hacendaria y el manejo sostenible de las finanzas públicas. Destacan, entre otras:

a) Que el plazo para su contratación no exceda de 12 años y que dicho plazo sea inferior a la vida útil de la inversión física a la que se destinan los recursos provenientes de la deuda pública contratada.

b) La obligación de contar con peritos calificados para realizar proyecciones del servicio del conjunto de deudas y que este, en ningún momento, exceda de una cuarta parte de los recursos que se tendrían para inversión en ausencia de endeudamientos.

c) La prohibición al Gobierno del estado de contraer deuda en el último año de su gestión y a los municipios en los últimos seis meses, salvo casos de emergencia. Esta restricción es superior a la que se contempla en la LDFEFM que solo prevé límites para las obligaciones de corto plazo.

d) La obligación de que, al menos, el treinta por ciento de la contratación de la deuda pública debe respaldarse con contribuciones propias del estado o municipios, según sea el caso.

Al establecer el artículo 14 de la CPELSQ que son parte de la Hacienda pública los ingresos que establezcan las leyes y que estos, ya sea presentes o futuros, no podrán enajenarse, afectarse o gravarse, sin que medie la aprobación de la Legislatura, se reconoce la importancia y trascendencia que tiene para cualquier ente público del estado y de los municipios el comprometer recursos de otros periodos e incluso que podrían ejercer otras administraciones. Sin duda, esta disposición es un principio de responsabilidad hacendaria y financiera.

Es importante destacar que en materia hacendaria, contable y presupuestaria, los entes públicos del estado de Querétaro deben estar atentos a la dinámica de adecuaciones y modificaciones al marco legal nacional, en particular a los acuerdos que emita el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) y que pudieran incidir en la necesidad de adecuar el marco normativo

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

queretano, y, por tanto, proponer, en su caso, iniciativas ante la Legislatura del estado.

Especial mención requiere el uso de los términos técnicos en materia contable y presupuestaria a los que se refiere el artículo 14, ya que es facultad del CONAC emitir, en cualquier momento, lineamientos o acuerdos sobre dichos términos, como por ejemplo, la definición de "deuda pública", "financiamiento" u "obligaciones" y, desde luego, crear un nuevo registro contable y presupuestal.

En el caso de la deuda pública, el artículo 14 la señala como toda operación constitutiva de un pasivo, excluyendo los compromisos de pago multianuales que se deriven de contratos de obra pública, prestación de servicios, arrendamientos y adquisiciones. De acuerdo con la norma contable actual del CONAC, los contratos por asociaciones público-privadas no se registran como pasivos y, por consiguiente, no serían considerados como deuda pública. De emitir un nuevo acuerdo el CONAC sobre el registro contable, es posible que requiera de alguna adecuación el marco normativo.

Artículo 14, párrafo duodécimo

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa, error judicial, funcionamiento irregular o por la ilegal privación de su libertad, se causen en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

COMENTARIO

Víctor Antonio de Jesús Hernández

La responsabilidad patrimonial del Estado constituye un derecho fundamental reconocido a favor de las personas y tiene su origen en el artículo 113, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo contenido fue publicado el 14 de junio de 2002 en el *Diario Oficial de la Federación*.

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 ese sentido, conforme a las disposiciones transitorias de la reforma constitucional precisada, las entidades federativas tuvieron una *vacatio legis,* en el periodo que transcurrió entre el 14 de junio de 2002 y el 1 de enero de 2004, para realizar las modificaciones necesarias en el marco jurídico estatal y, conforme a la disponibilidad presupuestal, asegurar el pago de la indemnización que corresponda por la actuación irregular.

En congruencia con lo anterior, las legislaturas de las entidades federativas adquirieron la obligación de expedir la legislación respectiva, a fin de hacer efectivo el reconocimiento del derecho, siendo importante destacar la naturaleza de facultad concurrente entre la federación y los estados, al no reservarse expresamente.

En Querétaro, el 12 de enero de 2007 se publicó la reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga, por virtud de la cual se adicionó un segundo párrafo al artículo 100, a fin de reconocer el derecho a la responsabilidad patrimonial del Estado.

No se omite mencionar que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga fue abrogada, el 1 de abril de 2008, con la entrada en vigor de la Constitución Política del Estado de Querétaro.

No obstante, en el artículo 14, último párrafo, de la Constitución Política del Estado de Querétaro, se mantuvo integralmente el contenido de la disposición que reconocía el derecho a la responsabilidad patrimonial del Estado.

Adicionalmente, con fecha 3 de agosto de 2009, se publicó en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado, "La Sombra de Arteaga"* la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro.

Posteriormente, con la incorporación del Sistema Nacional Anticorrupción en el 2015, el reconocimiento del derecho a la responsabilidad patrimonial del Estado se trasladó al último párrafo del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se incorporan las bases para imponer sanciones a los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al 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

Con motivo de la reubicación señalada en el párrafo anterior, no existieron modificaciones o adiciones en la regulación de las bases constitucionales ni en el alcance de la responsabilidad patrimonial del Estado, pues se reprodujo integralmente el contenido.

Ahora bien, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las tesis 2a. CVII/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, libro 36, noviembre de 2016, tomo II, página 1558 y 2a. V/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* libro 15, febrero de 2015, tomo II, página 1772, ha sostenido que toda actividad administrativa irregular se traduce en un acto ilícito, mas no todo acto declarado ilícito constituye una actividad administrativa irregular, por tanto, la declaratoria de nulidad de un acto administrativo no presupone, por sí misma, el derecho a la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado.

Entonces, para la configuración de la irregularidad se requiere que el ente público haya actuado de manera "anormal", fuera de los parámetros establecidos legalmente, actualizando una responsabilidad directa del Estado, superando los criterios de subsidiaridad o solidaridad, sin que pueda equipararse a la responsabilidad objetiva civil.

Para acceder al reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado no se requiere demandar previamente al servidor público, pues, justamente, la objetividad de la responsabilidad permite ejecutar la reclamación de manera directa.

Cabe enfatizar que la responsabilidad patrimonial del Estado no es atribuible únicamente por actuaciones irregulares del poder ejecutivo, sino también de los poderes legislativo y judicial, así como de cualquier ente público, sin importar la naturaleza.

Acorde a lo anterior, la reclamación de responsabilidad patrimonial puede sustentarse en lesiones patrimoniales, así como en daños de carácter físico o psíquico a las personas, esto es, se pueden producir afectaciones inmateriales susceptibles de reclamación.

La limitación del plazo para formular la reclamación de la responsabilidad patrimonial del Estado respeta el derecho a la seguridad jurídica, ya que no puede existir indeterminación o quedar

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

al arbitrio de la autoridad, ni tampoco establecer una alternativa de duración indefinida que permita realizar reclamaciones en cualquier momento, de ahí que resulte constitucional la incorporación de la figura de la prescripción, ante la omisión de presentar la reclamación dentro del plazo legal.

Es importante mencionar que la persona que presenta la reclamación ante la actuación irregular del Estado tiene, por regla general, la carga de la prueba de acreditar el daño ocasionado, ya que los actos de las autoridades se presumen legales y es necesario que, durante el procedimiento legalmente establecido, se desahoguen los elementos probatorios idóneos que demuestren la existencia de la referida actuación irregular.

Acreditar la actuación irregular implica demostrar la existencia de los daños y su estrecha vinculación con la actuación a cargo de la autoridad.

Con base en lo anterior, el derecho a la responsabilidad patrimonial del Estado complementa el derecho a la seguridad jurídica y la exigencia a cargo de las autoridades de respetar el principio de legalidad, ponderando que sus actuaciones siempre persigan un interés general y, en caso contrario, ante excesos injustificados que produzcan afectaciones a las personas, se restituyan o reparen eficazmente sus derechos, siendo un ejemplo de la limitación legal del ejercicio del poder.

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 15

Cuando se declaren desaparecidos los Poderes, será Gobernador provisional, por ministerio de ley, el último Presidente de la Legislatura anterior a la desaparecida, a falta de este, en orden regresivo y de prelación, los Presidentes anteriores. El Instituto Electoral del Estado de Querétaro emitirá convocatoria a elecciones para Gobernador del Estado y diputados a la Legislatura, en un plazo no mayor a quince días naturales; de no ocurrir así, la convocatoria será expedida por el Gobernador provisional en un plazo igual, tomando las provisiones necesarias para realizarlas.

COMENTARIO

Carlos Rubén Eguiarte Mereles

El artículo 15 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro (CPELSQ) determina quién ocupará la gubernatura de manera provisional, así como quién y cuándo convocará a elecciones, en caso de que el Senado de la República declare la desaparición de todos los poderes constitucionales del estado.

Para un mejor análisis, se propone estudiar este precepto constitucional desde dos ámbitos: por un lado, el federal, a partir de la idea de que el acto primigenio descansa en la facultad exclusiva del Senado de la República, quien puede declarar la desaparición de todos los poderes constitucionales de una entidad federativa y, por el otro, desde el ámbito local, ya que, en términos del marco normativo vigente, se nombrará a la persona que provisionalmente ocupe la gubernatura y será el organismo electoral del estado quien deberá llevar a cabo diversas actividades preparatorias y convocar a elecciones.

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

Antes de dar paso a estas consideraciones, es pertinente advertir que en la doctrina existen posturas encontradas respecto del alcance de la atribución del Senado. Una de las discusiones radica en si su intervención en la esfera local es una potestad legítima, soportada en una visión reconstructiva, o si se trata, más bien, de una herramienta de control político que pudiera lesionar el pacto federal.

De la misma manera, se cuestiona si el Senado de la República tiene atribuciones estrictamente declarativas, o si se puede interpretar que tienen un alcance constitutivo, es decir, si su función es verificar y, en su caso, declarar que los poderes de un estado han desaparecido, o bien, se debe entender como una facultad de desaparecer a los poderes basándose en su papel protector del sistema federal.

Una tercera discusión recae en la interpretación del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), ya que prevé la facultad de emitir la declaratoria cuando hayan desaparecido *todos* los poderes constitucionales de una entidad federativa. De manera que, a partir de un ejercicio hermenéutico gramatical, la declaración podría configurarse cuando efectivamente se hubieren actualizado, en los tres poderes, alguno de los supuestos previstos en la ley reglamentaria.

I. Ámbito federal

Para el estudio de esta atribución se debe revisar el alcance de la fracción V del artículo 76 de la CPEUM, que indica que entre las facultades exclusivas del Senado está el declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa.

Esta fracción refiere que, en su caso, deberá nombrar a la persona titular provisional del poder ejecutivo del estado, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales de la entidad federativa.

Describe también que el nombramiento de la persona titular del poder ejecutivo local se hará por el Senado, a propuesta en terna del presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes y, en los recesos, por la Comisión Permanente.

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 la parte final precisa que esta disposición regirá siempre que las constituciones de las entidades federativas no prevean el caso y, como se verá más adelante, en la CPELSQ se aborda con puntualidad este supuesto.

Una de las primeras reflexiones que debe hacerse es en torno al hecho de que las entidades federativas le conceden a la federación una porción de su soberanía, a efecto de que intervenga en casos específicos y se convierta en un factor de seguridad, ello sin perjuicio a lo determinado por el artículo 40 de la misma CPEUM, que señala que la federación está "[...] compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior [...]".

Para fortalecer esta idea, es oportuno recordar que el Congreso de la Unión se compone de dos cámaras, por un lado, la Cámara de Diputados, que está integrada por representantes populares, y, por el otro, la Cámara de Senadores, cuyos integrantes son representantes de los estados de la República, argumento que resulta relevante para dotar de legitimidad al órgano legislativo al momento de tomar una medida extrema, como lo es el declarar la desaparición de los poderes de una entidad.

El análisis de esta facultad debe pasar también por la revisión de la Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 de la Constitución General de la República, que, entre otras disposiciones, indica en su artículo primero que corresponde exclusivamente a la Cámara de Senadores determinar que se ha configurado la desaparición de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial de un estado y hacer la declaratoria de que debe nombrarse, de manera provisional, a la persona titular de la gubernatura.

La misma norma refiere que se configura la desaparición de los poderes de un estado únicamente en los casos en que los titulares de los poderes constitucionales: *i)* quebranten los principios del régimen federal; *ii)* abandonen el ejercicio de sus funciones, a no ser que medie causa de fuerza mayor; *iii)* estén imposibilitados físicamente para el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos o con motivo de situaciones o conflictos causados o propiciados por ellos mismos y que afecten la vida del estado, impidiendo la plena vigencia del orden jurídico; *iv)* prorroguen su permanencia en sus cargos después de fenecido

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

el periodo para el que fueron electos o nombrados y no se hubieran celebrado elecciones para elegir a los nuevos titulares, o *v)* promuevan o adopten forma de gobierno o base de organización política distinta a las fijadas en los artículos 40 y 115 de la CPEUM.

En términos de la propia ley reglamentaria, la petición podría ser formulada por senadores, diputados federales o por ciudadanos de la entidad; una vez presentada la petición, si el Senado lo estima procedente, la turnará a trabajos de comisión para que formule un dictamen.

II. Ámbito local

El único precedente en el Estado, y que constituye uno de los más representativos en la historia del México posrevolucionario, fue el llamado "Plan de Agua Prieta", firmado en abril de 1920, impulsado por el general Plutarco Elías Calles y el entonces gobernador de Sonora, Adolfo de la Huerta.

El plan refería que el pueblo mexicano revocaba el poder que le había conferido al "mandatario infiel" y reivindicaba el imperio absoluto de sus instituciones y de sus leyes.

Además, desconocía a los funcionarios públicos cuya investidura tenía origen en las últimas elecciones de poderes locales verificadas en los estados de Guanajuato, San Luis Potosí, Querétaro, Nuevo León y Tamaulipas, y determinaba que el jefe supremo del Ejército Liberal Constitucionalista debía nombrar gobernadores provisionales, quienes, una vez consolidado el triunfo del plan, convocarían inmediatamente a elecciones. Para el caso de Querétaro, a pesar de haberse designado un gobernador provisional, con posterioridad, el Senado determinó insubsistente la declaratoria.

Hoy en día, el artículo 15 de la CPELSQ prevé que, en caso de que se declaren desaparecidos los poderes, ocupará de manera provisional la gubernatura la o el último presidente de la legislatura anterior a la desaparecida y, en su defecto, en orden regresivo y de prelación, las y los presidentes anteriores.

En virtud de ello, como se mencionó, de encontrarnos en el supuesto, no se aplicaría la porción normativa de la CPEUM, que

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

indica que "[...] el nombramiento del titular del poder ejecutivo local se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes".

De esta manera, queda claro quién asumiría tan alta responsabilidad y queda igualmente claro que deberá convocar a elecciones, en caso de que el organismo electoral local no lo hiciere dentro de un plazo no mayor a 15 días naturales.

Ahora bien, para la ejecución del mandato constitucional en comento, el artículo 23 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro señala que el Consejo General del Instituto Electoral local debe expedir la convocatoria, así como aprobar el procedimiento, las bases y los plazos para su celebración.

Las bases de la convocatoria deben contener, cuando menos: la integración de los órganos a cargo de los cuales estará la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, los topes de gastos de campaña, financiamiento para gastos de campaña, registros de aspirantes a candidaturas y fórmulas, reglas y plazos a los que se sujetarán las campañas, y el día en que se celebrará la jornada electoral extraordinaria.

No se omite señalar que es necesario homologar, en ambas disposiciones, el plazo para expedir la convocatoria, ya que, por un lado, el artículo 15 del mandato constitucional local ordena emitirla en un plazo no mayor a 15 días naturales y, por el otro, el 23 de la ley comicial señala que la misma deberá expedirse dentro de los 30 días siguientes a la publicación del decreto o a partir de la fecha en que la resolución que de origen a la causa que lo motiva quede firme.

Asimismo, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 185 de la Ley Electoral local, deberá expedirse una convocatoria para que las personas interesadas, que lo deseen y cumplan los requisitos correspondientes, participen como candidatos independientes.

III. Consideraciones finales

La desaparición de poderes busca garantizar el Estado constitucional de derecho; por ningún motivo pretende acabar con

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

ellos indefinidamente, ni constituirse como una herramienta de control político, esto es, bajo ninguna circunstancia deberá convertirse esta atribución en un instrumento de control federal sobre el local, sino en un proceso constitucional orgánico.

Si bien es cierto que la potestad del Senado de declarar la desaparición de poderes cuenta con una muy alta carga política, es preciso tener presente que ese órgano legislativo no puede determinar que los poderes de un estado desaparezcan, sino aprobar la declaratoria que, una vez investigado de manera acuciosa, dé cuenta de que efectivamente se actualizaron y comprobaron los supuestos previstos en la ley secundaria, y que dicha determinación —fundada y motivada de manera exhaustiva— sea aprobada por una mayoría calificada.

Dicho de otra manera, el que los poderes de un estado hayan desaparecido es un requisito para que el Senado esté en el supuesto constitucional de aprobar la declaratoria correspondiente, dado que, por ningún motivo, se le otorga la atribución de desaparecer poderes por sí mismo.

Es así que, a partir de los argumentos expuestos, podemos concluir que la declaración de desaparición de poderes debe ser vista más como una función declarativa y no como una potestad constitutiva; más como una vía excepcional para apoyar una crisis local que como una herramienta de presión política; más como una función reconstructora que como una intención destructora, y más como una expresión de unidad federal que como una postura de sometimiento a las entidades federadas.

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/