

LA QUINGUAGÉSIMA SÉPTIMA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIEREN LOS ARTÍCULOS 39, 17, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y 81 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, Y

CONSIDERANDO

1. Que la idea del Estado contemporáneo fue resultado de una actitud nueva del hombre frente a sí mismo y a la vida social; el denominado Siglo de la Luces causó la quiebra del absolutismo de los reyes y monarcas, ideado en los siglos XVI y XVII, entre otros pensadores por Nicolás Maquiavelo, Jean Bodin y Thomas Hobbes, quienes planteaban que el poder absoluto no estaba limitado ni siquiera por la Ley, no rendían cuentas a nadie, ejercían el poder porque Dios se los había otorgado, no había, en consecuencia, ningún mecanismo de control. Surgen en contraposición, en el mismo siglo XVII, las ideas de la división del poder fundadas en el pensamiento del filósofo de Estagira con John Locke, Charles Louis de Sécondat, Barón de la Bréde y de Montesquieu y Jean Jacques Rousseau, con el propósito de dividir el poder, generar frenos y contrapesos y equilibrios para que el poder controlara el poder. La Declaración francesa de 1789 lo esquematiza en su numeral 16, estableciendo "*Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos del hombre no esté asegurada, ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución*".

Sin embargo, estas teorías y prácticas han sido ya superadas; el poder es uno e indivisible pues solo existe la distribución de funciones entre los órganos de la potestad pública. Las ideas de Montesquieu se refrendan en el postulado del control del poder por el poder mismo, pero en el entendido de que no hay ya una separación rígida, sino que ha evolucionado y se ha adecuado a las nuevas realidades sociales y políticas de los Estados, pero siempre sobre la base de equilibrio del poder.

2. Que los órganos de fiscalización dice Mortati, se encuentran entre los llamados "órganos de relevancia constitucional". Esta distinción entre órganos constitucionales y órganos de relevancia constitucional, utilizada ya por Jellinek al distinguir entre "órganos constitucionales inmediatos" y "mediatos", parte de un punto común o de encuentro entre estos dos tipos, unos y otros están expresamente constitucionalizados. Si para los órganos de relevancia constitucional ésta es su principal característica (la Constitución los contempla expresamente), en los órganos constitucionales se dan otros elementos cualitativos distintivos que radicarían, para Santi Romano, en que los órganos

constitucionales se encuentran en el vértice de la organización estatal, no dependen de ningún otro órgano y son sustancialmente iguales entre sí.

Biscaretti recuerda otras notas definitorias: esencialidad de los órganos constitucionales para la misma subsistencia del Estado; ejercicio de las funciones indispensables para la vitalidad del mismo Estado; participación inmediata en la soberanía estatal; ausencia de sometimiento a ninguna relación de jerarquía, etcétera. Para García Pelayo, son órganos constitucionales aquellos que reciben directamente de la Constitución su *status* y competencias esenciales a través de cuyo ejercicio se actualiza el orden jurídico político fundamental; es decir, reciben *ipso iure*, de la Constitución, todos los atributos fundamentales de su condición y posición de órganos.

3. Que la teoría y praxis constitucional ha creado órganos autónomos no adscritos de ninguno de los poderes tradicionales del Estado, son órganos de equilibrio cuyos criterios de actuación son preservar la organización y funcionamiento constitucional, no solo no pertenecen a ninguno de los poderes existentes sino que cuentan con autonomía orgánica y funcional, bien pueden ser legales, siendo instituidos en este caso solamente por el Poder Legislativo a través de la ley o constitucionales creados entonces por el poder constituyente permanente y con una ley específica; entre otras características tienen las de inmediatez, esencialidad, dirección política, paridad de rango, autonomía, apoliticidad, inmunidad, transparencia, intangibilidad y funcionamiento interno apegado al estado de derecho.

El constitucionalismo particular de nuestra Entidad, reconoce como órganos constitucionalmente autónomos a la Universidad Autónoma de Querétaro, a la Entidad Superior de Fiscalización del Estado, al Instituto Electoral de Querétaro, a la Defensoría de los Derechos Humanos, a la Comisión Estatal de Acceso a la Información Gubernamental, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y al Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado.

La realidad ha impuesto la necesidad de crear nuevos órganos capaces de disminuir la ascendencia de alguno de los poderes clásicos, su creación no ha obedecido a un capricho sino a la necesidad de contar con órganos que vigilen y controlen las acciones del poder, son la vía para fiscalizar, transparentar y democratizar la vida política de nuestro Estado de derecho, en esto consiste su legitimidad.

4. Que una agenda pendiente para la sociedad es la rendición de cuentas y la fiscalización, el Constituyente Permanente u originario del Estado, creó en la "*Constitución renovada*" publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro el 31 de marzo del 2008, a la Entidad Superior de Fiscalización del Estado como órgano constitucional autónomo para que ejerciera la fiscalización de

los Poderes del Estado, de los municipios y de las entidades públicas, cualquiera que sea su naturaleza jurídica y, en general, a cualquier persona física o moral que recaude, administre, maneje o ejerza recursos públicos, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas gubernamentales, en un intento de acercarse a un auténtico Tribunal de Cuentas.

La intención del Constituyente fue positiva aunque inacabada y con un problema de constitucionalidad, que ahora es necesario corregir, ya que la Constitución renovada estableció en su artículo 31, lo siguiente:

“ARTÍCULO 31. *La Entidad Superior de Fiscalización del Estado, es el organismo público autónomo, mediante el cual se ejercerá la función de fiscalización, en los términos que establece la ley y conforme a los principios de posterioridad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Tendrá a su cargo:*

I. *Fiscalizar, en forma posterior, los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de los recursos de los Poderes del Estado, de los Municipios, de las Entidades Públicas, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, y, en general, cualquier persona física o moral que recaude, administre, maneje o ejerza recursos públicos, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas gubernamentales;*

II. *Investigar los actos y omisiones que impliquen irregularidad o conducta ilícita en materia de cuenta pública y manejo de recursos públicos;*

III. *Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública estatal o municipal, promoviendo ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades. En su caso podrá imponer las sanciones correspondientes; y*

IV. *Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública al Presidente de la Legislatura del Estado, debiendo guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que se publiquen los informes de la misma.*

Los Poderes del Estado y demás entidades públicas, independientemente de su naturaleza, son sujetos de fiscalización y estarán obligados, en los términos de ley, a rendir cuentas del ejercicio presupuestal que les corresponda ante la Entidad Superior de Fiscalización del Estado, así como a facilitar los auxilios que requiera la misma para el ejercicio de sus funciones.

El Auditor Superior del Estado durará en su encargo siete años y podrá ser ratificado por una sola vez por un periodo igual. Solo podrá ser removido por las causas graves que la ley señale y con la misma votación requerida para su nombramiento”.

Como se aprecia en la fracción I, puntualmente la Constitución Política del Estado de Querétaro le da facultades a la Entidad Superior de Fiscalización para fiscalizar a los municipios, mientras que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su numeral 115, fracción IV, párrafo cuarto, señala textualmente que la función de revisar y fiscalizar las cuentas públicas de los municipios es de las Legislaturas de los Estados:

“Artículo 115. Los estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. a III. ...

IV. Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formara de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) al c) ...

Las Leyes federales...

Los ayuntamientos...

Las legislaturas de los estados aprobaran las leyes de ingresos de los municipios, revisaran y fiscalizaran sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta constitución.

...

V. a X. ...”

En consecuencia, si la Constitución General de la República ordena que la facultad de revisar y fiscalizar las cuentas públicas de los municipios es de las Legislaturas de los Estados, la legislatura Local debe, a través de una de sus comisiones legislativas, realizar la revisión y fiscalización de las cuentas públicas de los municipios.

5. Que el Estado de Derecho significa la sujeción de los ciudadanos y de los poderes públicos a la Constitución y a los ordenamientos jurídicos que de ella emanan; el Estado mexicano no es solamente un Estado legal de Derecho, sino esencial y fundamentalmente Constitucional de Derecho. Es partir de las ideas de “garantismo” en términos de Ferrajoli, que se señalan los límites y los vínculos impuestos a todos los poderes públicos y privados, políticos (o de mayoría), y económicos (o de mercado), en el ámbito estatal e internacional, para tutelar, persiguiendo el sometimiento a la ley y específicamente a los derechos fundamentales en ella establecidos, la esfera privada contra los poderes públicos y la esfera pública contra los poderes privados.

El primado del Derecho se configura en la jerarquía de nuestra Carta Magna, de manera que ningún acto del Estado, incluida la actividad legislativa y por supuesto la reglamentaria, pueden entrar en contradicción con ella. Los principios jurídicos que caracterizan nuestra Constitución General son los de: supremacía, primacía, legalidad e inviolabilidad. Supremacía, por ser la máxima de las leyes, no existe ninguna otra por encima de ella, tal como lo decía José María Iglesias, “Sobre la Constitución nada, bajo la Constitución todo”.

El artículo 133 de la multicitada Constitución, señala lo siguiente: *“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”*. La supremacía se reserva solamente a ésta, los demás ordenamientos son supremos en cuanto no sean contrarios a la Constitución, incluyendo la Constitución Renovada de la Entidad y sus leyes reglamentarias. Todos los ordenamientos, jurídicos sin excepción, están subordinado a la Constitución Federal.

6. Que todo acto de autoridad, sea ley, decreto, acuerdo, reglamento, orden o sentencia, debe estar de acuerdo con la Constitución; los que lo están, sin importar que provengan de órganos federales o locales, son ley suprema y deben ser obedecidos; supremacía que la Constitución Política del Estado de Querétaro reconoce en su artículo 1, mismo que reza lo siguiente:

“ARTÍCULO 1. *El Estado de Querétaro es parte integrante de la Federación Mexicana, es libre y autónomo en lo que se refiere a su régimen interno y sólo delega sus facultades en los Poderes Federales, en todo aquello que fije expresamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Son ley suprema en la entidad, las disposiciones que establezcan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales”.

La Primacía, significa que dentro de la jerarquía de las leyes ocupa el primero de los lugares. La legalidad, implica que todo acto jurídico, para poder ser legal debe estar de acuerdo con la Constitución. La inviolabilidad, es la fuerza jurídica de la Constitución y quiere decir que no existe ningún acto que pueda desconocer o nulificar su jerarquía.

7. Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es creada por un Poder Constituyente, unitario e indivisible; no es un poder coordinado con los demás y su fundamento es omnicompreensivo. La fundamentalidad formal de la Constitución jurídico-positiva, no puede explicar la fundamentación de ésta, tiene que atenderse a la Constitución real, es decir, a su realidad social, a su teleología, a su axiología.

Es entonces, la fuente de validez formal de todas las normas secundarias que componen el derecho positivo y, en consecuencia, nada que le sea contrario puede subsistir o ser válido. Este principio de supremacía es operante en la estructura y el funcionamiento de todas las autoridades del País, en lo que se refiere a sus facultades, atribuciones y limitaciones. La Legislatura del Estado no puede desconocer la supremacía de nuestra Carta Magna, sino que debe garantizar su observancia.

8. Que en estos términos y en el plano del neo constitucionalismo, del imperio del Estado Constitucional de Derecho, del garantismo, de los principios de supremacía y validez de nuestra Constitución, esta Ley reforma la Constitución Política del Estado de Querétaro, a efecto de que la Legislatura cumpla con el imperativo que impone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así se reforma la fracción X de su artículo 17, facultando a esta Soberanía para revisar y fiscalizar las cuentas públicas de los municipios, con el auxilio de la Entidad Superior de Fiscalización, lo que implica que será la Legislatura, a través de una de sus comisiones, la que dictamine las cuentas públicas para que de esta manera se cumpla con el imperativo del artículo 115 de la Constitución General de la República.



En la fracción I, del artículo 31 de la Constitución renovada, se señala que es facultad de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado fiscalizar los ingresos y egresos, así como la aplicación de los recursos públicos de los municipios, facultad que va en contra de lo previsto por la Constitución Federal. Por ello, acertadamente se reforma dicha fracción, además de adicionar el segundo párrafo de la fracción IV, para que dicho precepto sea acorde con lo dispuesto en nuestra Carta Magna.

Por lo anteriormente expuesto, la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Querétaro, expide la siguiente:

LEY QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 17 Y 31 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO.

Artículo Primero. Se reforma la fracción X del artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 17. Son facultades de...

I. a la IX. ...

X. Aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Estado, las Leyes de Ingresos de los Municipios, así como revisar y fiscalizar sus cuentas públicas. Para este efecto la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro, actuara como órgano técnico de asesoría;

XI. a la XIX. ...

Artículo Segundo. Se reforma el primer párrafo, las fracciones I, III y IV, y el párrafo segundo, se adiciona una fracción V al artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, para quedar en los términos siguientes:

ARTÍCULO 31. La Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro, es el organismo público autónomo, mediante el cual se ejercerá la función de fiscalización, en los términos que establece la ley y conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. Tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar, en forma posterior, los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de los recursos de los Poderes del Estado, de las Entidades Públicas, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, y, en general, cualquier persona física o moral que recaude,

administre, maneje o ejerza recursos públicos, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas gubernamentales;

- II. Investigar los actos...
- III. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública estatal o municipal, promoviendo ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades. En su caso podrá imponer las sanciones correspondientes;
- IV. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública al Presidente de la Legislatura del Estado, debiendo guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que se publiquen los informes de la misma; y
- V. Actuar como órgano técnico de la Legislatura para la revisión y fiscalización de las cuentas públicas de los municipios, en los términos que establezca la Ley.

Los Poderes del Estado y demás entidades públicas, independientemente de su naturaleza, son sujetos de fiscalización y estarán obligados, en los términos de Ley, a rendir cuentas del ejercicio presupuestal que les corresponda ante la Entidad Superior de Fiscalización del Estado, así como a facilitar los auxilios que requiera la misma para el ejercicio de sus funciones, con excepción de los Municipios, que lo harán ante la Legislatura.

El Auditor Superior...

TRANSITORIOS

Artículo Primero. La presente Ley, entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga”.

Artículo Segundo. La Legislatura del Estado, dentro de los treinta días siguientes a la entrada en vigor de la presente Ley, adecuará las leyes secundarias incluyendo su Ley Orgánica al contenido de este ordenamiento legal.

Artículo Tercero. La Mesa Directiva de la Legislatura del Estado reordenara el trámite de las cuentas públicas municipales recibidas a partir del 26 de septiembre del 2013 a través de la Entidad Superior de Fiscalización de Estado de Querétaro, para que sean revisadas y fiscalizadas en los términos de la presente Ley.



LO TENDRÁ ENTENDIDO EL CIUDADANO GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y MANDARÁ SE IMPRIMA Y PUBLIQUE.

DADO EN EL SALÓN DE SESIONES “CONSTITUYENTES 1916-1917” RECINTO OFICIAL DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, A LOS TRECE DÍAS DEL MES DE DICIEMBRE DEL AÑO DOS MIL TRECE.

DADA LA DECLARATORIA DE APROBACIÓN EN EL RECINTO OFICIAL DEL PODER LEGISLATIVO, CON LOS VOTOS DE LOS AYUNTAMIENTOS DE AMEALCO DE BONFIL, CADEREYTA DE MONTES, COLÓN, HUIMILPAN, PEDRO ESCOBEDO, PEÑAMILLER, QUERÉTARO, SAN JUAN DEL RÍO, TEQUISQUIAPAN Y TOLIMÁN, QRO., EL DÍA VEINTICUATRO DEL MES DE FEBRERO DEL AÑO DOS MIL CATORCE.

A T E N T A M E N T E
QUINCUAGÉSIMA SEPTIMA LEGISLATURA
DEL ESTADO DE QUERÉTARO
MESA DIRECTIVA

DIP. BRAULIO MARIO GUERRA URBIOLA
PRESIDENTE

DIP. GILBERTO PEDRAZA NÚÑEZ
PRIMER SECRETARIO

(HOJA DE FIRMAS DE LA LEY QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 17 Y 31 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO)