CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE
QUERÉTARO
COMENTADA

María **Pérez Cepeda**
Carlos Rubén **Eguiarte Mereles**
Greco **Rosas Méndez**
Rogelio **Flores Pantoja**
COORDINACIÓN

Instituto Electoral del Estado de Querétaro
PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO
INSTITUTO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES DEL ESTADO DE QUERÉTARO

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUERÉTARO

COMENTADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUERÉTARO

COMENTADA

María **Pérez Cepeda**
Carlos Rubén **Eguiarte Mereles**
Greco **Rosas Méndez**
Rogelio **Flores Pantoja**
Coordinación

Poder Judicial del Estado de Querétaro
Instituto Electoral del Estado de Querétaro
Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro
México, 2022

Primera edición: diciembre de 2022

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, comentada

DR © 2022. Poder Judicial del Estado de Querétaro
Palacio de Justicia
Pasteur sur 4,
Col. Centro, 76000, Querétaro, México

DR © 2022. Instituto Electoral del Estado de Querétaro
Av. Las Torres 102,
Col. Galindas, 76177, Querétaro, México

DR © 2022. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro
Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro
Av. 5 de Mayo, esquina Pasteur,
Col. Centro, 76000, Querétaro, México

ISBN: 978-607-7822-98-1

Las opiniones de los autores son de su exclusiva responsabilidad y no reflejan una posición de las instituciones editoras.

Derechos reservados conforme a la ley. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico ni mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación, sin permiso expreso de los editores.

Coordinación editorial

María **Pérez Cepeda**
Carlos Rubén **Eguiarte Mereles**
Greco **Rosas Méndez**
Rogelio **Flores Pantoja**
Coordinación

Carolina **Hernández Parra**
María Andrea **Niño Rivera**
Rocío Guadalupe **Verboonen Bazán**
Miguel Ángel **López Villeda**
Edición

Felipe **Luna Martínez**
Formación

Antonio **Rangel Hijuelos**
Diseño de Portada

PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Presidencia
Magistrada Mariela Ponce Villa
Presidente del Tribunal Superior de Justicia
y del Consejo de la Judicatura

Sala Constitucional
Magistrado Juan Ricardo Ramírez Luna *(Presidente)*
Magistrado Greco Rosas Méndez *(Integrante)*
Magistrado Armando Licona Verduzco *(Integrante)*

Sala Penal
Magistrado José Antonio Ortega Cerbón *(Presidente)*
Magistrado Braulio Mario Guerra Urbiola *(Integrante)*
Magistrado Eduardo Sarabia Sánchez *(Integrante)*

Sala Familiar
Magistrada Marisela Sandoval López *(Presidente)*
Magistrada Cecilia Pérez Zepeda *(Integrante)*
Magistrado Greco Rosas Méndez *(Integrante)*

Primera Sala Civil
Magistrada Laura Angélica López de la Fuente Gómez *(Presidente)*
Magistrada Leticia de Lourdes Obregón Bracho *(Integrante)*
Magistrado Juan Ricardo Ramírez Luna *(Integrante)*

Segunda Sala Civil
Magistrado Carlos Roberto Fernández Moreno *(Presidente)*
Magistrado Armando Licona Verduzco *(Integrante)*
Magistrada Gabriela Nieto Castillo *(Integrante)*

Sala Especializada en Justicia para Adolescentes
Magistrado José Antonio Ortega Cerbón *(Sala Unitaria)*

Instituto Electoral del
Estado de Querétaro

Consejo General
Grisel Muñiz Rodríguez
Consejera Presidenta

Daniel Dorantes Guerra
Consejero Electoral

Carlos Rubén Eguiarte Mereles
Consejero Electoral

Rosa Martha Gómez Cervantes
Consejera Electoral

Karla Isabel Olvera Moreno
Consejera Electoral

María Pérez Cepeda
Consejera Electoral

José Eugenio Plascencia Zarazúa
Consejero Electoral

Carlos Alejandro Pérez Espíndola
Secretario Ejecutivo

Joel Rojas Soriano
Representante del Partido Acción Nacional

Eduardo Martínez Lugo
Representante del Partido Revolucionario Institucional

Adolfo Camacho Esquivel
Representante del Partido de la Revolución Democrática

Arturo Bravo González
Representante del Partido Movimiento Ciudadano

Ricardo Astudillo Suárez
Representante del Partido Verde Ecologista de México

Emmanuel Zárate González
Representante del Partido Morena

Jorge Salazar Marchán
Representante del Partido del Trabajo

PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE
QUERÉTARO

INSTITUTO DE ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Mauricio Kuri González
Gobernador Constitucional

María Guadalupe Murguía Gutiérrez
Secretaria de Gobierno

Gustavo Arturo Leal Maya
Secretario de Finanzas

Mario Fernando Ramírez Retolaza
Oficial Mayor

Rogelio Flores Pantoja
Director del Instituto de Estudios Constitucionales

Contenido

Presentación **21**

María Pérez Cepeda
Greco Rosas Méndez
Carlos Rubén Eguiarte Mereles
Rogelio Flores Pantoja

Prólogo **25**

Mariano Palacios Alcocer

TÍTULO PRIMERO

Capítulo Único
De los Derechos Humanos

Artículo 1 . . . . . **39**

Párrafo primero 39
Ana Margarita Ríos Farjat

Párrafo segundo 43
Rogelio Flores Pantoja

Artículo 2 . . . . . **47**

Párrafo primero 47
Fabián Salvioli

Párrafo segundo 52
Rosa Martha Gómez Cervantes

Párrafo tercero 61
Eduardo Ferrer Mac-Gregor

Párrafo cuarto 65
Laura Angélica López de la Fuente Gómez

Párrafo quinto 70
María Elena Guadarrama Conejo

Párrafo sexto 77
Juan Martín Granados Torres

Párrafos séptimo y octavo 83
Iován Elías Pérez Hernández

Párrafo noveno 87
Pedro Toscuento González

Párrafo décimo 88
Libia Solorio Lozada

Párrafo undécimo 92
Gabriela Aguado Romero

Párrafo duodécimo 98
Gustavo López Acosta

Párrafo decimotercero 104
Fabiola Martínez Ramírez

Párrafo decimocuarto 110
Sergio García Ramírez

Párrafo decimoquinto 115
Luis Antonio Rangel Méndez

Artículo 3 121

Párrafos primero y segundo 121
Marisela Sandoval López

Párrafo tercero 126
Cecilia Pérez Zepeda

Párrafo cuarto 131
Jaime Arturo Verdín Pérez

Párrafo quinto 136
Sonia Venegas Álvarez

Párrafos sexto y séptimo 141
Daniel Dorantes Guerra

Párrafo octavo 146
Federico De Fazio

Párrafo noveno 151
Luis Espíndola Morales

Artículo 4 157

Párrafo primero y primera parte del párrafo segundo . . 157
Rodrigo Chávez Fierro

Última parte del párrafo segundo 162
Teresa García Gasca

Párrafo tercero 166
Marcela Herbert Pesquera

Artículo 5 169

Párrafos primero y segundo 169
Marisol Anglés Hernández

Párrafo tercero 177
Gabriel Bastarrachea Vázquez

Artículo 6 181

Braulio Guerra Urbiola

TÍTULO SEGUNDO
EL ESTADO

Capítulo Primero
Soberanía del Estado

Artículo 7 . . . . . **191**

Párrafo primero 191
Francisco Ibarra Palafox

Párrafos segundo y tercero 196
José Eugenio Plascencia Zarazúa

Párrafo cuarto 201
Karla Isabel Olvera Moreno

Párrafo quinto 206
Beatriz Claudia Zavala Pérez

Párrafo sexto 211
Yuri Beltrán Miranda

Artículo 8 . . . . . **217**

Martín Silva Vázquez

Artículo 9 . . . . . **223**

Susana Thalía Pedroza de la Llave

Capítulo Segundo
Territorio del Estado

Artículo 10 . . . . . **229**

Ricardo Ugalde Ramírez

Artículo 11 . . . . . **237**

Jesús Uribe Cabrera

Capítulo Tercero
Población

Artículo 12 . . . . . **245**
Jaime Zúñiga Burgos

Capítulo Cuarto
Poder Público

Sección Primera
Gobierno del Estado

Artículo 13 . . . . . **251**
Jaime Fernando Cárdenas Gracia

Artículo 14 . . . . . **257**
Párrafos primero a undécimo 257
Juan Manuel Alcocer Gamba
Párrafo duodécimo 262
Víctor Antonio de Jesús Hernández

Artículo 15 . . . . . **267**
Carlos Rubén Eguiarte Mereles

Sección Segunda
Poder Legislativo

Artículo 16 . . . . . **275**
Marco Antonio León Hernández

Artículo 17 . . . . . **283**

Fracciones I, II, III, IV, V 283
José Enrique Rivera Rodríguez

Fracciones VI, VII, VIII, IX 287
José Fernando Vázquez Avedillo

Fracciones X y XI 292
Alfonso Chávez Fierro

Fracciones XII y XIII 296
Enrique Rabell García

Fracciones XIV a XIX 302
Fernando Cervantes Jaimes

Artículo 18 . . . . . **311**

Luis Octavio Vado Grajales

Artículo 19 . . . . . **317**

Greco Rosas Méndez

Sección Tercera
Poder Ejecutivo

Artículo 20 . . . . . **329**

Enrique Burgos García

Artículo 21 . . . . . **335**

María Guadalupe Murguía Gutiérrez

Artículo 22 . . . . . **343**

Ricardo Gutiérrez Rodríguez

Artículo 23 . . . . . **353**
Karla Elizabeth Mariscal Ureta

Artículo 24 . . . . . **357**
Mariela Ponce Villa

Artículo 24 bis **365**
Marco Antonio Sánchez Mandujano

Sección Cuarta
Poder Judicial

Artículo 25 . . . . . **371**
Leticia de Lourdes Obregón Bracho

Artículo 26 . . . . . **379**
Carlos Roberto Fernández Moreno

Artículo 27 . . . . . **385**
Juan Ricardo Ramírez Luna

Artículo 28 . . . . . **391**
Armando Licona Verduzco

Artículo 29 . . . . . **399**
Eduardo Sarabia Sánchez

Artículo 30 . . . . . **405**
José Antonio Ortega Cerbón

Capítulo Quinto
Organismos Autónomos

Artículo 30 bis. **415**
Alejandro Echeverría Cornejo

Artículo 30 ter. **421**
Benjamín Vargas Salazar

Artículo 31. . . . . **427**
Enrique de Echávarri Lary

Artículo 32. . . . . **433**
Párrafo primero 433
María Pérez Cepeda
Párrafo segundo 439
Gabriela Nieto Castillo
Párrafo tercero 445
Gerardo Romero Altamirano

Artículo 33 . . . . . **451**
Apartado A. 451
Roxana de Jesús Ávalos Vázquez
Apartado B 458
Javier Rascado Pérez

Capítulo Sexto
De los Tribunales Administrativos

Artículo 34 . . . . . **467**

Apartado A 467
Miguel Alejandro López Olvera

Apartado B 473
Ignacio Aguilar Ramírez

TÍTULO TERCERO
MUNICIPIO

Capítulo Único

Artículo 35 . . . . . **481**
Óscar Rangel González

Artículo 36 . . . . . **487**
Miguel Antonio Parrodi Espinosa

Artículo 37 . . . . . **491**
Carlos Alejandro Pérez Espíndola

Artículo 37 bis **495**
César de Jesús Molina Suárez

TÍTULO CUARTO
DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Capítulo Primero
De la responsabilidad

Artículo 38 . . . . . **503**
Óscar García González

Artículo 38 bis **513**
Juan Rivera Hernández

Capítulo Segundo
Del Sistema Estatal Anticorrupción de Querétaro

Artículo 38 ter **523**
Noé Javier Hernández Castellanos

Capítulo Tercero
Disposiciones complementarias

Artículo 39 . . . . . **531**
Edgar Pérez González

Artículo 40 . . . . . **539**
Ricardo del Río Trejo

Presentación

La Constitución suele ser una historia de éxito. Representa la culminación de un proceso de transición política, sin embargo, sus contenidos entran en tensión natural con la realidad que regulan desde el mismo momento en que comienza su vigencia. La eficacia de su objeto se coloca ante diversos retos, al encargarse de definir, en términos modélicos, tanto la acción pública como la acción social. La Constitución siempre se encuentra entre su pretensión normativa y la realidad política.

Los problemas a los que se enfrenta una Constitución ponen a prueba su capacidad para afrontar situaciones difíciles, incluso críticas, vinculadas con su objeto formal: institucionalizar el compromiso básico de un régimen político; definir el campo de acción de los poderes constituidos y de las personas; reconocer los derechos y sus mecanismos de garantía. Su objeto material lo hace aún más complejo: operar la Constitución como un factor de transformación de las circunstancias adversas que se presentan en la sociedad.

Su operación implica armonizar objeto y método, a través del diálogo entre el constitucionalismo, la técnica jurídica del control del poder y la práctica política, con el propósito de enfrentar cuestiones como la necesaria objetividad de las decisiones jurídicas, la constitucionalización del derecho, el rol de los poderes judiciales en contextos de activismo, la erosión de las instituciones democráticas, los efectos de la interacción entre nuestro derecho y el derecho internacional, entre muchas otras.

Esta obra está pensada con base en ello y pretende contribuir al mejor entendimiento de sus contenidos; convencidos del valor de la historia, pero también del constitucionalismo moderno, del entendimiento del poder en el siglo XXI y su reconstrucción hacia el futuro.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro es un pacto social vivo, en cuya dimensión material establece normas y principios, pero en lo sustancial incorpora todo el ordenamiento aplicable para construir las bases que permitan la coexistencia de los factores reales de poder, la convivencia armónica de las personas y la vida democrática en la entidad.

A lo largo de 40 artículos, la Constitución queretana de 2008 prevé aspectos tanto dogmáticos como estructurales, es decir, positiviza valores fundamentales en la entidad, precisando los derechos de todas las personas, al tiempo que da estructura al Estado, delimita el poder público y define a los organismos autónomos.

El análisis de la Constitución local es la razón que reúne el conocimiento y la experiencia de 82 personas que, por primera ocasión, explican el contenido normativo mediante comentarios propios, favoreciendo con ello una mejor comprensión del texto constitucional. En la obra encontramos aportaciones de funcionarias y funcionarios públicos, personas dedicadas a la investigación y a la academia, todas investidas de una gran solvencia profesional.

En este sentido, su conocimiento amplía las posibilidades de participación de la ciudadanía para el análisis y la discusión de los asuntos de interés público, característica esencial de cualquier democracia desarrollada.

Esta obra es producto de la convicción compartida por el Poder Judicial, el Instituto Electoral y el Instituto de Estudios Constitucionales, instituciones del Estado de Querétaro, por contribuir a la consolidación de un Estado constitucional de derecho, mediante el fortalecimiento de la cultura jurídica, política y democrática de todas las personas.

Una de las premisas que impulsaron esta coedición descansa en la idea de que profundizar en el estudio de la Constitución del estado no es una tarea exclusiva de las y los operadores jurídicos, sino de toda persona interesada en conocer y comprender de mejor manera su propio entorno.

Debe señalarse también, que es un honor reconocer los aportes que nuestro estado sigue haciendo a la cultura constitucional

del país, como resultado de la amplia tradición jurídica que pervive en Querétaro desde 1917.

Así, con la divulgación de la norma fundamental local, se busca favorecer el pleno ejercicio de los derechos humanos y promover la construcción de una ciudadanía que esté en posibilidades de ejercerlos. De ahí la importancia de identificarnos como integrantes de una comunidad diversa, pluricultural, en constante evolución, que enfrenta nuevos retos en lo local, pero que de igual forma asume su responsabilidad en el marco del pacto federal que conforma a la única e indivisible Nación Mexicana.

María Pérez Cepeda
Greco Rosas Méndez
Carlos Rubén Eguiarte Mereles
Rogelio Flores Pantoja
Santiago de Querétaro, Qro., noviembre de 2022

Prólogo

La obra que hoy se presenta es resultado de un fecundo esfuerzo interinstitucional llevado a cabo por el Poder Judicial del Estado de Querétaro, el Instituto Electoral del Estado de Querétaro y el Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, con el propósito de ofrecer la versión más actualizada de nuestro texto constitucional local comentado por una serie de expertos, lo que la convierte en un material de consulta indispensable en torno a los principios y valores del constitucionalismo queretano. A sus titulares les felicito por su talentosa iniciativa.

Poner al alcance de la sociedad esta importante obra contribuirá al desarrollo de una cultura jurídica y democrática, donde la Constitución representa el ordenamiento superior del estado, que a todos compromete en su observancia.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro es expresión de pertenencia al pacto federal, a la vez que representa el acuerdo político fundacional del estado; es norma local suprema y fuente de los elementos que integran nuestra añeja identidad. Con profundas raíces históricas, el constitucionalismo particular de Querétaro ha tenido el mérito de preservar aquello que resulta esencial en cuanto a sus decisiones políticas fundamentales, ha resistido con fortaleza los embates del centralismo y ha recogido a lo largo de dos siglos las nuevas expresiones de la cultura jurídica universal, incorporando experiencias y visiones propias.

Efectivamente, el Querétaro decimonónico transitó simultáneamente en la vía de la insurgencia de 1810 y se hizo presente en el constituyente gaditano, en cuyos trabajos la participación del diputado Mariano Mendiola fue digna y memorable.

Conviene recordar que la Constitución de Apatzingán enlista a Querétaro como una de las 17 provincias integrantes de la

nación; de igual manera, forma parte del proceso de construcción del Estado federal en 1823-1824, con la acreditación de los diputados Manuel López de Ecala, Joaquín Guerra y, particularmente, el doctor Félix Osores, cuya intervención en defensa de Querétaro logró la incorporación de nuestro estado como parte integrante de la federación en diciembre de 1823. Es así que el acta constitutiva de la federación, de 31 de enero de 1824, adopta en su artículo quinto la forma de gobierno republicana, representativa, popular y federal, incorporando en su artículo séptimo a Querétaro como parte integrante de la federación, carácter que se preserva en el artículo quinto de la Constitución Federal de 4 de octubre de 1824.

El acta constitutiva de la federación contempla, en su artículo 24, la prevención de las constituciones locales, prescribiendo que estas deberán ser acordes a dicha acta y, en su momento, a la Constitución Federal; por tanto, los constituyentes de los estados no podrán aprobarlas hasta entonces.

En febrero de 1824 se eligió e instaló el primer congreso constituyente de Querétaro y se encomendó integrar la comisión de Constitución a los diputados Mariano Blasco, Diego Septién e Ignacio de la Fuente, quienes elaboraron un amplio proyecto que serviría de base para las deliberaciones parlamentarias que se suscitaron para llevar a votación y aprobación la Constitución Política del Estado de Querétaro de 12 de agosto de 1825, la única promulgada por tres gobernadores integrantes del ejecutivo, por disposición del propio constituyente.

El texto constitucional de 1825 se nutre de los principios liberales y democráticos del constitucionalismo de la época, enriquecido por las valiosas experiencias americana y europea, reivindicando el principio de la soberanía popular, la división de poderes y los derechos del hombre y del ciudadano.

Se estructuró una Constitución local que, en sus diversos títulos, define al estado, su soberanía y el modo de ejercerla, concreta y divide su territorio, se ocupa de su población, de la religión oficial, de su forma de gobierno y de la división de poderes, del Gobierno de los distritos y los pueblos, de la Hacienda pública, de la milicia, de la instrucción pública y de la observancia, interpretación, adición y reforma constitucional.

Puede advertirse un texto bien logrado para su momento, que en 14 títulos y 273 artículos comprende sus partes dogmática y orgánica, se detiene en cuestiones formal y materialmente electorales, otorga garantías procesales básicas a los justiciables, se aplica en el estudio del congreso y sus atribuciones, entre las cuales destaca la de ser el intérprete de la inteligencia de la Constitución y de las leyes, se avoca al tratamiento del ejecutivo contemplando la figura del gobernador, el vicegobernador, la junta de Gobierno y el secretario del despacho y estructura el poder judicial del estado en un Tribunal Superior de Justicia, un fiscal y diversos tribunales, expresa su preocupación por la creación de escuelas básicas en todos los pueblos y rancherías, establece las milicias locales y un procedimiento rígido de reforma constitucional, precisando un periodo mínimo de cinco años para admitir alguna iniciativa modificatoria.

A esta primera Constitución le corresponde el mérito de instaurar la vida político-institucional del Estado, pues, sin contar con ninguna tradición de autogobierno y en un entorno de inestabilidad política, de pobreza generalizada y de un marcado predominio de los fueros religiosos y militares, el naciente estado de Querétaro remontará estas y otras dificultades a lo largo de su historia.

Si bien es cierto que años después, durante el Gobierno de Lino Ramírez, se publicaron el 30 de noviembre de 1833 algunas reformas al texto original, los principios, la estructura y el cuerpo fundamental de 1825 permanecen.

Destaca que se incorpora un cuarto poder, el poder electoral, ejercido directamente por el pueblo y competente para conocer de los procesos electorales de los poderes locales y de los distintos órdenes de Gobierno interior.

La vigencia del orden constitucional local se verá interrumpida por los sucesos nacionales que derivaron en la aprobación de las Siete Leyes Constitucionales de 1835-1836, que adoptan la forma de república central, eliminando los estados y dando paso al surgimiento de los departamentos.

Los centralistas responsabilizan al federalismo de ser incapaz de mejorar sustancialmente las condiciones de vida de nuestro

país. Fueron los años del santannismo, los conflictos con Francia y la invasión estadounidense que devino en la segregación del territorio nacional tras la firma del tratado de paz de Guadalupe-Hidalgo.

En este largo periplo histórico se aprobaron las Bases Orgánicas de 1843 y unos años más tarde el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, que reimplantaron la Constitución de 1824 y restauraron el Estado federal, recobrando su vida interna los estados de la República.

En 1855, a causa del Plan de Ayutla, se promulgó el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana.

Concluida la Guerra de Reforma, el gobernador Julio María Cervantes convocó al segundo congreso constituyente de nuestra historia y promulgó, el 18 de enero de 1869, la nueva carta fundamental, cuya vigencia inició el 16 de mayo de ese año. En esencia se trata de una revisión de la Constitución de 1825, reformada en 1833, llevando a cabo las adecuaciones necesarias en armonización con la Constitución Federal de 1857. Dedica su título primero a los derechos del hombre como base de las instituciones sociales y, siguiendo la tradición gaditana, define al estado de Querétaro como la reunión de todos los habitantes de su territorio, que, a su vez, divide en los distritos históricos de Amealco, Cadereyta, Jalpan, San Juan del Río, San Pedro Tolimán y Querétaro. Se ocupa de la forma de gobierno y la división de poderes, erradica la religión oficial, mantiene el poder electoral, ubica al fiscal como parte del Tribunal Superior de Justicia y contiene una importante sección referente a las municipalidades. Esta Constitución no se ocupa de la Hacienda pública, ni de las milicias, ni de la educación pública, pero sí incluye un título relativo a la responsabilidad de los funcionarios públicos y contiene amplias prevenciones en cuanto a la reforma e inviolabilidad de la Constitución.

Si bien es cierto que es producto de un segundo congreso constituyente, el acta de 1869, en sus 12 títulos y 147 artículos, continúa el desarrollo constitucional emprendido en 1825.

En los años setenta, la Constitución queretana tuvo diversas enmiendas durante los Gobiernos de Benito Santos Zenea y An-

tonio Gallón, quien en 1879 promulga "a nombre de Dios todopoderoso" una importante reforma en defensa del principio de la oriundez para los cargos de diputado al congreso y gobernador del estado, hace desaparecer la figura del vicegobernador y consolida reformas previas aprobadas por el Congreso federal derivadas de las Leyes de Reforma. Con 12 títulos y 150 artículos, el texto reformado de 1879 rigidiza los artículos 41 y 72, garantes de la oriundez queretana.

Puede advertirse un mayor poder local en la figura del ejecutivo, que ahora tiene facultades para designar directamente los prefectos y subprefectos políticos en un franco deterioro de la vida municipal. Será el inicio del constitucionalismo local del porfiriato y de una etapa de incipiente institucionalidad no exenta de fuertes tensiones y conflictos político-militares, particularmente en la Sierra Gorda.

Con el Gobierno de Francisco González Cosío concluye la densa e inestable etapa de Gobiernos militares en Querétaro. González Cosío acompañó sincrónicamente en su desempeño al general Porfirio Díaz e incorporó algunas modificaciones, especialmente en impartición de justicia, aunque el texto constitucional local no tiene alteraciones significativas.

Al término del porfiriato, y con el avance de la Revolución constitucionalista, el gobernador y comandante militar Federico Montes reivindicó en 1916 la institución de municipio libre, persistente demanda revolucionaria y antecedente de vigoroso debate llevado a cabo en el Teatro de la República en torno al artículo 115 constitucional.

Querétaro, sede del constituyente de 1916-1917, vivió muy de cerca el surgimiento del nuevo orden constitucional de la Revolución mexicana y el texto de nuestra carta local se verá enriquecido con los logros de carácter social y su impacto en el nuevo estado de cosas.

El gobernador Ernesto Perusquía Layseca, quien, conjuntamente con Juan N. Frías y José María Truchuelo, integró la diputación queretana en el constituyente del 17, convocó, al amparo de diversas disposiciones carrancistas, a elecciones para un congreso constituyente acotado para el solo efecto de realizar las

adecuaciones conducentes en la Constitución local a los nuevos paradigmas del constitucionalismo social mexicano.

Del texto reformado destaca la definición del Ministerio Público como representante de los intereses sociales ante los tribunales de justicia, cuyo titular será designado por el ejecutivo. El Ministerio Público fue ubicado por primera vez fuera del poder judicial.

De manera significativa, la Constitución local de 1917 retomó el principio de la autonomía municipal, estableciendo que entre los ayuntamientos y el Gobierno local no habrá autoridades intermedias. Este texto mantendrá un amplio listado de derechos y garantías individuales y procesales, convirtiéndose hasta 1991 en el cuerpo normativo por excelencia de nuestra entidad.

Los gobernadores José María Truchuelo, Abraham Araujo, Ángel Vázquez Mellado, Ramón Anaya, Saturnino Osornio, Ramón Rodríguez Familiar y Noradino Rubio Ortiz publicaron diversas reformas entre 1919 y 1943; algunas en concordancia con los cambios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otras obedeciendo a cuestiones meramente locales, tales como la edad para ser elegible a determinados cargos, la duración de su desempeño, la integración del congreso, la impartición de justicia y la creación de nuevos municipios.

En su esencia, la Constitución se expresa como un cuerpo viviente y dinámico con persistente fidelidad a sus orígenes.

A partir de los años treinta, todos los Gobiernos concluyen sus mandatos sin interrupciones abruptas, a diferencia de la virulenta rotación de los mandos político-militares del siglo anterior. Los últimos gobernadores militares fueron los generales Ramón Rodríguez Familiar (1935-1939) y Octavio S. Mondragón (1949-1955).

De 1943 a 1969, la Constitución de Querétaro no se modificó. Los gobernadores Agapito Pozo, Eduardo Luque, Octavio S. Mondragón, Juan Gorráez y Manuel González Cosío no promulgaron ninguna reforma constitucional en un periodo que corresponde al de menor número de reformas a la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, durante los mandatos que comprenden de Ávila Camacho a Díaz Ordaz.

Para entonces, el desarrollo industrial, la ampliación de la infraestructura en comunicaciones, el crecimiento urbano, educativo y cultural van perfilando la pujante entidad que hoy es Querétaro. En 1969 el gobernador Juventino Castro promulgó una reforma constitucional que instituyó dos secretarías de Gobierno, modificó la fecha de presentación del informe del ejecutivo al congreso y desagregó la presentación de la cuenta pública anual a trimestral.

Durante el Gobierno de Antonio Calzada se incluyeron algunas enmiendas que contemplaron primeramente la figura de diputados de partido y, más tarde, en 1978, se llevó a cabo la reforma constitucional local en torno a la trascendente reforma política federal de 1977.

El gobernador Rafael Camacho sumó a las atribuciones del Congreso la de llamar a diversos funcionarios a comparecer cuando se trate de asuntos de su incumbencia y, en 1983, publicó la incorporación de las reformas en torno al marco constitucional de los municipios, que profundizan la autonomía municipal, otorgándoles importantes fuentes de financiamiento y mayor libertad política.

Durante mi mandato como gobernador del estado, el constituyente permanente local modernizó la materia de responsabilidad de los servidores públicos, se estableció el sistema estatal de planeación democrática y participativa, se creó el tribunal de lo contencioso administrativo, se aumentó el número de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que se mantenía desde 1825, y se realizaron modificaciones en la integración del congreso y los ayuntamientos. Con el propósito de realizar un análisis de la evolución del constitucionalismo particular, convoqué a distintos foros de consulta que derivaron en una serie de importantes propuestas, destacando la urgencia de incorporar la visión más avanzada de los derechos fundamentales en sus diversas expresiones políticas, sociales, económicas y culturales. Se propuso una revisión de los poderes públicos para dotarles de atribuciones y responsabilidades concretas para contener cual-

quier tipo de abuso o desbordamiento; se advertía la necesidad de precisar el marco constitucional de la justicia administrativa, del capitulado electoral y del tribunal de conciliación y arbitraje; se planteó una más evolucionada regulación constitucional de los municipios, de la Hacienda pública y de la responsabilidad de los servidores públicos, pudiendo advertirse que, con el paso de los años, el volumen del texto constitucional había incorporado normas generales o secundarias, pero no fundamentales. El constituyente permanente, sin pretensiones fundacionales, sino formando parte de una trayectoria histórica y sociopolítica, logró lo que —en mi opinión— representa una de las más trascendentes reformas constitucionales de Querétaro en el siglo xx. La reforma de 1991 solo mantuvo el artículo primero del texto anterior y compactó su contenido a nueve títulos y 105 artículos. Es pionera en el trascendente tema de los derechos fundamentales, anticipándose 20 años a la reforma federal del 2011; avanza en el derecho a la educación y a la cultura; enfatiza la riqueza pluriétnica del estado; acota el ejercicio del poder público, destaca el papel fundamental de la familia en la sociedad; otorga mayores garantías al justiciable con los tribunales de lo contencioso administrativo, de lo contencioso electoral y el tribunal de conciliación y arbitraje, amplía el ámbito de la autonomía municipal; moderniza el marco de la Hacienda pública y la responsabilidad de los servidores públicos y, finalmente, prevé la hipótesis de la sucesión gubernamental ante la posible declaración senatorial de desaparición de los poderes del estado.

En los años subsecuentes los gobernadores Enrique Burgos y, más tarde, Ignacio Loyola incorporaron adecuaciones en armonía con los cambios en la Constitución Federal, específicamente en el orden electoral, en torno al financiamiento público de los partidos políticos y la creación del instituto electoral del estado, así como actualizando la integración del congreso local y los ayuntamientos y modificando la fecha del informe de Gobierno.

En el año 2003 se planteó un proyecto de reforma constitucional que, habiendo sido aprobado en el congreso del estado, fue desestimado por la mayoría de los ayuntamientos y no prosperó.

El gobernador Francisco Garrido publicó, en 2005, una reforma al poder judicial fijando límites al ejercicio de los magistra-

dos, estableciendo el Consejo de la Judicatura, abriendo espacio a la justicia constitucional local y, un año más tarde, haciendo adecuaciones en materia de reforma del estado.

Será en el año 2008 cuando el órgano revisor de la Constitución realizará las adecuaciones normativas que devinieron en un texto renovado que, en cuatro títulos, 40 artículos y ocho transitorios, fue publicado el 31 de marzo de aquel año.

En su denominación, el estado deja de ser "libre", "soberano" y "de Arteaga", para ser "Estado de Querétaro". Con el propósito de mayor claridad y concreción, pretendió avanzar en el desarrollo democrático y en la eficiencia gubernamental. Contempló la importancia de los derechos en una sociedad plural y abierta para hacer frente a los retos de la modernidad; derivó a leyes secundarias disposiciones no constitucionales, convirtiéndola en un texto compacto, minimalista. Su título primero se refiere a los derechos fundamentales, su título segundo al Estado, donde aborda los temas de la soberanía, del territorio, de la población, del poder público en sus vertientes legislativa, ejecutiva y judicial, trata de la Hacienda pública y de las prevenciones para la hipótesis de la declaración de desaparición de poderes. En el mismo título segundo trata de los organismos constitucionales autónomos, como la Entidad Superior de Fiscalización del estado o el Instituto Electoral de Querétaro y fusiona la Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública en un solo organismo. Abordará igualmente el tema de los tribunales administrativos. El título tercero lo dedica al municipio y el título cuarto a la responsabilidad de los servidores públicos.

Como puede advertirse, la estructura constitucional derivada de la reforma del año 2008 mantiene fidelidad con los principios ideológicos del constitucionalismo local del estado. Es producto del mismo proceso histórico en consonancia con los imperativos de la modernidad. Se le ha considerado un esfuerzo válido de depuración constitucional, rápidamente superado por la dinámica social, por los frecuentes cambios en torno a la Constitución Federal, y debe destacarse que por primera vez sufre un nuevo tipo de enmiendas derivadas de resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al conocer de acciones de inconstitucionalidad en relación con el contenido de dicha reforma.

Durante el Gobierno de José Calzada se publicaron 15 leyes que reformaron diversos artículos constitucionales y lo propio ocurre en el mandato de Francisco Domínguez. No podemos omitir que han sido los años de este siglo los de mayor reformabilidad numérica a la Constitución general de la República.

He insistido en evidenciar el largo trayecto recorrido por el constitucionalismo de Querétaro, proceso acuciosamente estudiado por diversas instituciones públicas y académicas, para dejar constancia del esfuerzo persistente de los queretanos, que, a lo largo de dos siglos, se han aplicado en ordenar el poder, en contenerlo y hacerlo cada vez más responsable y transparente, a la vez de garantizar el mayor disfrute de los derechos fundamentales a los gobernados y conformar una cultura de adhesión y respeto al marco constitucional.

En la obra que hoy se presenta, la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, comentada*, los estudiosos de la ciencia jurídica, los académicos e investigadores, los operadores del derecho, pero, sobre todo, los más amplios segmentos de nuestra base social podrán encontrar que nuestra Constitución sigue siendo expresión de un pacto político y un contrato social, a la vez que una norma jurídica verdadera, viviente y dinámica, inspirada en principios y valores socialmente aceptados, y parte integrante de la federación mexicana.

Al presentar la evolución de nuestro derecho constitucional y advertirlo en su expresión actual podremos comprender mejor que hemos ido desplazando la idea de Estado de derecho hacia la idea del Estado constitucional y democrático de derecho, y cómo el orden constitucional deviene en un macizo jurídico y axiológico que contiene el ser social en su conjunto y lo impele al logro colectivo de los más elevados valores constitucionales. Desde esta perspectiva, la Constitución del estado no es solo regla, sino además encarna un modelo político y civilizatorio bien articulado para incidir en un mundo más humanista y solidario. La importancia de esta obra se manifiesta en el imperativo de divulgar y conocer nuestra Constitución, pues, al hacernos conscientes de su existencia y contenido, se fortalece el compromiso de su aceptación y cumplimiento, se profundiza ese sentimiento de ad-

hesión interna a sus valores y principios, que son cimiento de la cultura de la legalidad, el respeto y la tolerancia, de la que están tan urgidos nuestros tiempos.

La lectura de este importante libro debe incidir en la promoción y respeto de los derechos fundamentales, en la profundización de los principios de inclusión, de igualdad y no discriminación; los comentaristas nos hacen un llamado a la tolerancia democrática, a reflexionar en torno a la seguridad humana en su connotación más amplia, a luchar incesantemente por la justicia y a defender las libertades como parte esencial de la cultura constitucional moderna, donde la dignidad humana es un valor irremplazable. En diversas expresiones encontraremos en el texto que hoy se presenta una posición avanzada en torno a la cultura de los derechos garantizables y al logro de una mayor juridicidad que los principios y valores constitucionales, trascendiendo la concepción puramente formalista del derecho.

La pertinencia de esta publicación resulta evidente ante el debilitamiento al que sistemáticamente se somete el orden público, la paz social y la convivencia civilizada. Hacer accesible al mayor número de destinatarios nuestro texto constitucional es, a todas luces, urgente en los días que vivimos. Por todas estas razones reconozco el mérito de esta publicación. La Constitución del Estado de Querétaro sintetiza una experiencia histórico-política de dos centurias y su proceso de juridicidad. Cada artículo ha sido desagregado en sus distintos párrafos para abordarse con seriedad académica y sencillez lingüística por reconocidos analistas queretanos, nacionales y extranjeros que desentrañan su rico contenido desde las perspectivas de la filosofía del derecho, de la teoría política, el constitucionalismo comparado y otras disciplinas auxiliares para compartirnos la esencia y racionalidad de nuestra carta local.

Definir, acotar y controlar el poder es un deber ineludible del orden constitucional, a la vez que permite reconocer que, siendo los derechos humanos progresivos y los principios jurídicos cada vez más amplios, las sociedades modernas deben contar con instrumentos políticos y procesales para dirimir nuevos conflictos y relajar viejas tensiones.

Conocer, difundir y auspiciar el estudio de nuestra Constitución local es una noble tarea a la que hoy contribuyen de manera relevante las instituciones coeditoras, representadas en esta obra, en el caso del Poder Judicial del Estado de Querétaro, por su magistrada presidente, doctora Mariela Ponce Villa, y por el magistrado maestro Greco Rosas Méndez; tratándose del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, por la consejera doctora María Pérez Cepeda y por el consejero maestro Carlos Rubén Eguiarte Mereles; y por cuanto ve al Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, por su director, maestro Rogelio Flores Pantoja, a quienes agradezco la gentileza de haberme sumado a su valiosa iniciativa.

Mariano Palacios Alcocer
Santa Rosa Jáuregui, Qro., noviembre de 2022

TÍTULO PRIMERO

Capítulo Único
De los Derechos Humanos
Artículos 1-6

Artículo 1

Párrafo primero

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

COMENTARIO

Ana Margarita Ríos Farjat

Estamos a un paso de conmemorar dos siglos de la promulgación de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, que desde su nombre expresaba ya la vocación política mexicana: el federalismo, y que además consagraba, en los términos de su artículo 4: "La nación mexicana adopta para su Gobierno la forma de república representativa popular federal".

Esa elección fue profundamente debatida, pues el Congreso Constituyente de 1823 se dividía principalmente entre centralistas y federalistas, y aunque no puede negarse el contenido ideológico de esa decisión, debe reconocerse que estaba condicionada por el subyacente temor de que nuevos acontecimientos históricos terminaran con la recién iniciada vida independiente. Elegir entre el centralismo y el federalismo implicaba también anticipar la forma de hacer frente a posibles intentos de reconquista por parte de España o de invasión de otros países. Así, la unión entre estados libres y soberanos era una metodología administrativa y de Gobierno, pero también de defensa, a pesar de que esa unión federada hubiera surgido más de un proyecto que de una realidad.

Esa ausencia de naturalidad y la inestabilidad política de la época hicieron virar a México hacia el centralismo pocos años más tarde, pero el federalismo retornó a las páginas constitucionales en 1857 y ahí se ha mantenido desde entonces.

Casi dos centurias han pasado y esa pugna no deja de repetirse. La Constitución Política del país establece el régimen federal, pero el centralismo cotidiano posee fuerza centrípeta, incluso a pesar de los esfuerzos reiterados administrativamente para descentralizar. Para ilustrar esto, asomémonos al artículo 73 constitucional, que se refiere a las facultades del Congreso de la Unión. Según la cronología de sus modificaciones, observamos que en casi cuatro décadas (1929-1967) su fracción X se reformó doce veces para adicionar materias, y comenzó la tendencia de añadir consecutivos a la fracción XXIX: en veinte años (1967-1987) se le otorgaron al Congreso siete temas o materias exclusivas; en doce años (1999-2012) fueron nueve; en menos de un lustro (2013-2017), once. Sin mermar la importancia de un estándar de armonización para un país plural, la duda asoma de manera natural: ¿todos los estados han sopesado los alcances que se están otorgando al artículo 73 de la Constitución Política del país?

Cada atribución adicional al Congreso, concebida con la visión de hacer prosperar a la República por la vía de homogeneizar entendimientos y metodologías en forma de leyes generales, o de reservar a la Unión la decisión sobre algunas cuestiones estratégicas para el país, no deja de entrañar una restricción a las entidades federativas. En los últimos años, además, las legislaturas de los estados han debido dedicar gran parte de su agenda y prioridades a la adaptación local de las normas generales, a la homologación de sus marcos normativos a directrices que no idearon y, quizá, a sustituir la creatividad local por la solución nacional. Pero como el Congreso de la Unión integra a representantes de todos los estados federados, debe asumirse que estos han decidido que así sea.

La realidad, sin embargo, nos cuestiona sobre cómo estamos viviendo esos principios constitucionales (federalismo y repre-

sentatividad). Pondré un ejemplo. Uno de los añadidos al artículo 73 se hizo en septiembre de 2017, cuando se estableció que el Congreso de la Unión tendría la facultad para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, lo que debía suceder antes de medio año, pero a un lustro de distancia el mandato aún no se cumple.

Es cierto que la configuración de las fuerzas políticas representadas en el Congreso varió justo cuando fenecía ese plazo, pero se trata de un código procedimental en cuestiones importantes para la vida íntima de la gente. Si se inscribió en el artículo 73 se asume que las sociedades de los estados federados consideraron necesario establecer estándares homogéneos para articular políticas públicas transversales, independientemente de los cambios políticos en una democracia.

Lo que está sucediendo, desde un punto de vista empírico, es que los congresos locales no tienen incentivo para mantener al día sus regulaciones procesales en estas materias, pues la elección racional es no dedicar tiempo a algo que está por finalizar. Algunos que lo hicieron han sido demandados en acciones de inconstitucionalidad que, incluso, durante un tiempo fueron declaradas fundadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la consecuencia de invalidar los ajustes legislativos locales, a partir de un entendimiento de que ya solamente puede intervenir el Congreso de la Unión en esas cuestiones (acciones de inconstitucionalidad 58/2018 y 32/2018, resueltas en 2020 como fundadas —la que escribe votó en contra—, así como la 44/2021, de 2022, que fue desestimada —la que escribe formuló voto particular y por la declaratoria de validez privilegiando el art. 40 constitucional—).

Sin embargo, un artículo transitorio de esa reforma de 2017 indica que las leyes de los estados seguirán vigentes “hasta en tanto entre en vigor la legislación única”, y como esta aún no existe, una minoría de la Corte recientemente consideró que, en pleno ejercicio de su soberanía interior (conforme al art. 40 constitucional), los estados poseen la potestad de actualizar su marco normativo, y que dicha atribución cesa hasta que el Con-

greso de la Unión emita la ley nacional. Si bien la Corte ya no invalida las reformas locales, porque dejó de alcanzarse la mayoría calificada para ello, el desincentivo para los congresos locales resulta evidente.

El ejemplo elegido ilustra cuán serias y constantes son las problemáticas del federalismo contemporáneo mexicano. No reconocer la potestad de los estados federados para ajustar sus códigos procesales en materia civil y familiar cuestiona y debilita su deber de proteger a sus habitantes de las situaciones *de facto* que la realidad arroja en incesante cambio.

¿Qué podrían hacer las personas, las sociedades, frente a una realidad que ya no se habla con las normas procesales de sus estados y las obliga a someterse a mecanismos que se van quedando anquilosados? La duda incluso pone en entredicho el contenido del artículo 40 constitucional, al que inteligentemente se vincula este artículo 1 de la Constitución queretana: ¿qué significa entonces "soberanía en todo lo concerniente a su régimen interior"?

El federalismo no es un ideal abstracto ni retórico, porque las personas, en principio, viven sus problemáticas cotidianas en sus lugares más cercanos: sus colonias, sus municipios, sus ciudades, sus pueblos, sus estados. El federalismo permite apreciar y entender mejor el mosaico vivo de realidades nacionales, a fin de atender cada una de acuerdo con sus características y necesidades propias. El federalismo parte de uno de los valores más profundos del marco constitucional: el respeto a la autodeterminación ajena y, a partir de ahí, se concreta otro valor constitucional: la solidaridad. Así, la Unión es consecuencia y, a la vez, anhelo: nos unimos para aspirar a más en una suma de esfuerzos.

Los estados tienen el deber de ejercer el federalismo con sensibilidad y sabiduría, así que es de celebrarse que ese objetivo esté trazado en el artículo 1 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Querétaro. La sociedad queretana sabrá trasladarlo de la pulcra y cabal inscripción normativa a su vida diaria, y ello impactará en el bienestar local y nacional.

Artículo 1, párrafo segundo

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

COMENTARIO

Rogelio Flores Pantoja

El párrafo segundo del artículo primero establece la cláusula de supremacía constitucional, figura que tiene una correlación directa con el bloque de constitucionalidad establecido en el artículo 2 y que, en el Estado constitucional, deben ser entendidas de manera conjunta. Mi comentario se desarrolla a partir de ello.

Una Constitución representa la culminación de un proceso de transición política y, de acuerdo con el contexto en el que surge, puede tener dos propósitos: la construcción de una nación o la transformación profunda de la sociedad. Una de las descripciones que ilustran claramente sus fines la encontramos en la Declaración francesa de derechos de 1789, al condicionar su existencia a dos aspectos: establecer la garantía de los derechos y determinar la separación de poderes. En estos elementos es donde se encuentra el valor de la Constitución, que puede expresarse en su dimensión política y también en la jurídica.

El valor político de la Constitución se basa en dos aspectos: por un lado, la indiscutible necesidad de controlar y limitar el poder a través de su división y organización, basado en una determinada ideología política y, por el otro, se relaciona con la protección de las personas frente al abuso del poder público. El valor jurídico se manifiesta mediante la superioridad de la Constitución y su sistema de garantías, que tiene como propósito mantener la regularidad del sistema y, por tanto, del Estado, al obligar tanto a los poderes constituidos como a las personas a través de una instancia especial que determina la constitucionalidad de las leyes y de los efectos de su aplicación.

En este sentido, los sistemas jurídicos tuvieron un proceso de fuerte constitucionalización que provenía no solo de la consi-

deración como norma primaria, sino de la irradiación de valores y principios constitucionales a todo el sistema. Esta noción de supremacía fue la que prevaleció durante el siglo XIX y que fue potenciada durante el siglo XX a través de la relevancia que los derechos humanos asumieron como factor de eficacia y valor pleno de todo el sistema jurídico.

La supremacía puede ser formal y material. La primera fundamenta y determina la validez de todo el ordenamiento; establece un procedimiento dificultado para su reforma, y define los procedimientos para la creación de otras normas. Su sentido material aporta los valores y principios fundamentales que expresan los anhelos sociales más trascendentales para una comunidad política determinada, así como aquellos que son universales e inherentes a la persona. El bloque de constitucionalidad es el instrumento útil para preservar la eficacia de los contenidos de la Constitución y, por tanto, su carácter supremo.

La Constitución Política del Estado de Querétaro incorporó figuras innovadoras, que incluso precedieron a la reconfiguración constitucional federal de 2011. Una de ellas fue el bloque de constitucionalidad, que desde 2008 ya consideraba a los tratados internacionales.

La doctrina del bloque de constitucionalidad es acorde a la idea de la estatalidad abierta y reconoce jerarquía constitucional a normas que no se encuentran de manera expresa en su texto, con el propósito de interpretarlas de forma sistemática y armónica con la Constitución. Dichas normas regularmente son instrumentos de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, con lo que el bloque se convierte en el mecanismo para el reconocimiento de rango constitucional a los tratados de derechos humanos y su interpretación, con el impacto tanto jurídico como político que esto tiene.

Aunque esta doctrina tiene un origen europeo, en el Consejo Constitucional francés en 1971 y su adopción por el Tribunal Constitucional de España en 1981, en nuestra región adquiere rasgos característicos que solo encontramos en el constitucionalismo latinoamericano. Se les reconoce un estatus especial que le otorga primacía en la operación del derecho, tanto en casos

de conflicto entre normas como a través de la claúsula de interpretación conforme. Esta dinámica constitucional latinoamericana se identifica con mayor intensidad a partir de la década de los noventa, principalmente por tres vías: nuevas constituciones (Colombia, Bolivia, Venezuela, Perú, Ecuador), reformas constitucionales (Argentina, México) o mediante la interpretación de las altas cortes (Costa Rica).

La integración de normas internacionales dentro del bloque de constitucionalidad tiene efectos jurídicos de relevancia en dos dimensiones: orgánica y normativa. En la primera, los tratados de derechos humanos se convierten en parámetro de actuación de todos los órganos del poder público. En la dimensión normativa, cumplen una función concurrente de constitucionalidad, al convertirse en parámetro de creación, validez y aplicación de las normas inferiores del ordenamiento.

La supremacía constitucional y su protección a través del bloque de constitucionalidad se puede considerar como uno de los principales factores que propicia la interacción entre las jurisdicciones supranacionales de derechos humanos (universal e interamericana), constitucional y ordinaria, con el propósito de consolidar un modelo integrador que ubica a las personas como su principal objetivo.

Artículo 2

Párrafo primero

En el Estado de Querétaro, toda persona gozará de los Derechos Humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, las leyes federales, esta Constitución y las leyes que de ella emanen, así como de las garantías para su protección. Las normas relativas a los Derechos Humanos se interpretarán de conformidad con los ordenamientos antes citados, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

COMENTARIO

Fabián Salvioli

El primer párrafo del artículo segundo de la Constitución del estado de Querétaro representa una norma jurídica de la mayor importancia y trascendencia a nivel sustancial y hermenéutico, respecto de la cual —por ende— ha de orbitar todo el resto de las disposiciones de la carta magna, a los efectos de la operatividad y el mejor cumplimiento de su objeto y fin.

La influencia del enfoque de derechos humanos en la redacción de la disposición es evidente y resulta consonante, además, con la clara apertura internacionalista y la *perspectiva pro persona* que distinguen a la reforma constitucional a nivel nacional, como queda de manifiesto en el artículo 1 vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, el artículo 2, párrafo primero, de la Constitución del estado de Querétaro presenta plena sintonía con las llamadas "cláusulas federales" insertas en los instrumentos internacionales en la materia que vinculan a México (art. 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y art. 50 del Pacto In-

ternacional de Derechos Civiles y Políticos), las cuales señalan que las obligaciones internacionales enunciadas en dichos tratados les incumben a todos los cuerpos del Estado, independientemente de la organización política del mismo. Finalmente, el precepto también es consistente con el deber general de adoptar las disposiciones de derecho interno para hacer efectivos los derechos establecidos en los tratados de derechos humanos, sin limitaciones ni excepción alguna.

Por virtud de la frase inicial del párrafo primero del artículo 2 de la Constitución de Querétaro se indica textualmente que "En el Estado de Querétaro, toda persona gozará de los Derechos Humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, las leyes federales, esta Constitución y las leyes que de ella emanen, así como de las garantías para su protección".

Varios elementos se desprenden de la misma, con algunos detalles que contienen gran riqueza desde el punto de vista jurídico y que han de considerarse debidamente: se resalta, como señal de partida, la referencia expresa a "toda persona" —frase que es muy propia de los diferentes y diversos instrumentos que tienen por objeto la tutela de la persona humana a nivel universal y regional—, lo cual, indubitablemente, convierte —con justicia— al artículo 2 en la primera y más trascendente disposición declarativa de derechos humanos de la Constitución del estado de Querétaro.

Aun sin mencionarle expresamente, por la propia redacción "toda persona", se incluye de forma implícita el *principio rector de no discriminación*, como disposición medular que forma parte del universo conceptual en materia de derechos humanos, con el rango de orden público internacional (*ius cogens*) y no derogable bajo ninguna situación: si estos derechos se reconocen a "toda persona", entonces, por derivación lógica, ninguna de ellas estará excluida, ni razón alguna podrá justificar la negación de derechos para una persona o colectivo.

Naturalmente, lo antedicho no excluye llevar adelante políticas públicas de "discriminación positiva" a los efectos de equiparar a personas pertenecientes a colectivos históricamente des-

aventajados o en situación de vulnerabilidad, con el propósito de garantizarles el disfrute efectivo de los derechos humanos, lo cual está recogido expresamente en varias de las normas internacionales vinculantes para el Estado en materia de derechos de las mujeres, niñez, personas con discapacidad, pueblos indígenas, migrantes, orientación sexual e identidad de género, etc. Más bien, dichas políticas de discriminación positiva son obligaciones a cumplir que están perfectamente habilitadas bajo la dogmática del artículo 2, párrafo primero, bajo análisis.

El vocablo "gozará" indica no solamente el ejercicio en la práctica de los derechos para todas las personas titulares, sino que asimismo se corresponde con la correlativa obligación *jurídica de garantía*, lo que constituye un deber inexcusable del Estado, quien, desde la planificación, diseño y puesta en práctica de la política pública, ha de actuar en consecuencia para que los derechos no resulten meramente enunciativos, y se disfruten plenamente por toda persona bajo su jurisdicción. Esta obligación incumbe a todos los poderes —órganos— del Estado y a las instituciones privadas que cumplen con funciones estatales que involucran derechos humanos (como la educación o la salud).

A continuación, el primer párrafo del artículo 2 de la Constitución del estado de Querétaro establece una numeración de diferentes fuentes jurídicas normativas que nutrirán a los órganos del Estado para el cumplimiento de la supracitada obligación de garantía, tanto de origen nacional como internacional, a saber: la Constitución nacional de México; los tratados internacionales (término genérico que engloba diversas normas convencionales, tales como pactos, convenciones y protocolos facultativos) de los que el Estado sea parte (es decir, respecto de los cuales haya procedido a su ratificación o adhesión); luego, la disposición se refiere a normas adoptadas a nivel nacional (leyes federales); a la propia Constitución de Querétaro y a las leyes que de ellas emanen, para finalizar con la mención al conjunto de las garantías vigentes —mecanismos para vindicar y hacer efectivos los derechos indicados—.

Naturalmente, la referencia normativa que se hace a los diferentes instrumentos internacionales ha de ser debidamente

enmarcada, a fin de otorgarle la magnitud adecuada y el efecto correspondiente: los tratados en la materia enuncian derechos y libertades de manera muy genérica, sin describir el contenido concreto de cada norma que recoge un derecho; de allí que el alcance efectivo de tales disposiciones "globales" será develado por la labor que es desplegada por los cuerpos internacionales que les interpretan y aplican.

No podría ser de otra manera, ya que esta forma —además— deviene la única realmente legítima para garantizar la uniformidad interpretativa y la universalidad como característica de los derechos humanos, debido a que las diferentes producciones que emanan de los órganos internacionales serán válidas para todos los Estados parte en el respectivo instrumento internacional.

Las instituciones internacionales pueden ser de naturaleza jurisdiccional (como la Corte Interamericana de Derechos Humanos), los llamados "órganos de tratados" (con dicha expresión se hace referencia a diferentes comités que son previstos para la supervisión de pactos, convenciones y protocolos de derechos humanos en las Naciones Unidas, y en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a nivel regional) y los denominados "procedimientos especiales" (un régimen de monitoreo que incluye diferentes relatorías y grupos de trabajo).

Los órganos internacionales mencionados son cuerpos colectivos que se encuentran compuestos por personas que actúan independientemente y están dotadas de la mayor experticia en la materia, desempeñándose en su función a título personal. La invaluable producción —informes, dictámenes, jurisprudencia— de aquellos integra —por efecto transitivo— a las respectivas disposiciones normativas que obligan y orientan a la política pública de los Estados respectivos, para el cumplimiento de la obligación general de garantía de los derechos humanos.

Por ende, no puede disociarse a los documentos de referencia en relación con las normas a los que los mismos se refieren, y ninguna interpretación de una disposición convencional puede hacerse de manera contraria a la interpretación de los órganos internacionales legitimados para su aplicación.

La segunda frase del primer párrafo del artículo 2 de la Constitución del estado de Querétaro, sin duda alguna, complementa a la anterior y hasta aquí comentada: la misma reza que "Las normas relativas a los Derechos Humanos se interpretarán de conformidad con los ordenamientos antes citados, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia".

La disposición hace hincapié en la interpretación, brindando elementos para realizar, en toda operación jurídica, un ejercicio hermenéutico adecuado. Si bien hace referencia a los "ordenamientos antes citados" —por lo que podría pensarse que se recoge en exclusividad el "principio pro persona"—, el final remite a favorecer en todo tiempo a las personas con la protección más amplia, permitiendo un abordaje jurídico desde el *enfoque de derechos humanos*.

Dicho enfoque de derechos humanos, que puede definirse en la doctrina como la "perspectiva pro persona", manda a quien debe resolver asuntos jurídicos a tener en cuenta una serie de variables, como herramientas para ejecutar su tarea; la primera de ellas es el ya citado "principio pro persona", que implica —con independencia del origen y la presunta jerarquía— siempre aplicar la norma más garantizadora de los derechos humanos que están en juego.

El segundo elemento puede identificarse como la "interpretación pro persona"; este lleva a aplicar —de la norma más garantizadora— la interpretación más amplia posible, para lo cual han de utilizarse otras dos herramientas claves que integran la "perspectiva pro persona": la "fertilización cruzada" —acudiendo a aquellas decisiones tomadas en otros foros sobre asuntos análogos, para compararlas entre ellas y resolver bajo la manera que mejor garantice los derechos en juego— y el "desarrollo progresivo" —entendiendo que las disposiciones de derechos humanos son normas vivas—, lo que habilita la evolución del contenido protector por vía del ejercicio pretoriano.

Asimismo, el *enfoque teleológico* representa un elemento de la "perspectiva pro persona", es decir, contemplar el *objeto y fin* establecido en el instrumento en el cual la norma se encuentra

contenida, de manera que ninguna interpretación que se realice resulte contraria a aquel.

El principio de "efecto útil" —o de debido efecto— se utiliza como método de interpretación y aplicación de una norma particular, con la finalidad de maximizar la misma debidamente (puede definirse como el objeto particular de la disposición concreta).

Finalmente, han de considerarse como elementos de la "perspectiva pro persona" los enfoques particulares que puedan caber en el marco del análisis de una situación particular, entre ellos: la *perspectiva de género* —en cuestiones relativas a mujeres y personas LGBTI—; *ajustes razonables y diseño universal* —principios aplicables a asuntos relativos a personas con discapacidad—; *cosmovisión* —para personas, colectivos, grupos tribales y pueblos indígenas—; *interés superior* —por cuanto ve a derechos de niños, niñas y adolescentes—, y *envejecimiento activo* —para temas referidos a derechos de personas adultas mayores—.

La intersectorialidad, finalmente, representa otro instrumento para aplicar en la hermenéutica marcada por el artículo 2, párrafo primero, de la Constitución del estado de Querétaro. Por este postulado, dos o más de los elementos particulares de la perspectiva pro persona pueden —y deben— considerarse de manera conjunta; así, si se examina un aspecto que involucra derechos de mujeres indígenas, habrán de considerarse de manera debida tanto la perspectiva de género como la cosmovisión.

Artículo 2, párrafo segundo

La mujer y el hombre son iguales ante la Ley y gozan de los mismos derechos. En consecuencia, queda prohibido todo tipo de discriminación por origen étnico, lugar de nacimiento, género, edad, identidad cultural, condición social, discapacidad, religión, opiniones, preferencias políticas o sexuales, estado civil, estado de gravidez o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas. El Estado promoverá normas, políticas y acciones para alcanzar la igualdad entre hom-

bre y mujer, en todos los ámbitos; además, incorporará la perspectiva de género y derechos humanos en planes y programas, y capacitará a los servidores públicos para su obligatoria aplicación en todas las instancias gubernamentales. Las leyes y las autoridades locales deben disponer las medidas necesarias para prevenir, atender, erradicar y sancionar en el ámbito administrativo y penal, los hechos, las conductas y las omisiones de cualquier persona o ente del orden público o privado, que tengan por finalidad o consecuencia limitar, condicionar, obstaculizar o anular el ejercicio de derechos políticos-electorales de las mujeres en razón de género, así como de las atribuciones y prerrogativas inherentes a sus cargos en el poder público.

COMENTARIO

Rosa Martha Gómez Cervantes

1. Cláusula de igualdad ante la ley y no discriminación

Las primeras líneas del párrafo segundo de este artículo atienden a la igualdad jurídica de la mujer frente al hombre, así como al principio de no discriminación. En esencia, hacen referencia a que todas las personas somos iguales, por lo que tenemos los mismos derechos y libertades, así como a ser tratadas y tratados con igual consideración y respeto, a no recibir un trato discriminatorio y a que el Estado promueva las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva. En consecuencia, ambos derechos se convierten en un presupuesto necesario para el goce real y efectivo de los demás derechos.

Estas disposiciones que se prevén en nuestra Constitución local tienen sus orígenes en diversos instrumentos internacionales de los cuales México es parte; no obstante, el documento que ha sido la base y el modelo para su reconocimiento fue la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, que dispuso en sus artículos 1, 2 y 7 que todas las personas nacen libres e iguales en dignidad, por lo que gozan de los mismos derechos y libertades, sin distinción alguna, siendo iguales ante la ley y teniendo derecho a su igual protección contra toda discriminación o provocación a la misma.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 44/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, libro 56, julio de 2018, tomo I, página 171, ha reconocido que los derechos de igualdad y no discriminación suelen transitar por tres ejes: *i)* la necesidad de adoptar ajustes razonables para lograr una igualdad sustantiva y no meramente formal entre las personas; *ii)* la adopción de medidas especiales o afirmativas, normalmente llamadas "acciones afirmativas", y *iii)* el análisis de actos y preceptos normativos que directa o indirectamente (por resultado o de forma tácita) sean discriminatorios. Ello se analizará en los siguientes párrafos en cada una de las cláusulas señaladas.

1.1. Igualdad entre la mujer y el hombre

Esta incorporación en el texto constitucional fue diseñada específicamente para combatir el trato desigual y discriminatorio que a lo largo de la historia ha afectado el desarrollo de las mujeres y que ancestralmente las posicionó en un nivel de inferioridad con relación al hombre, ello sustentado en ideologías de "roles naturales" (estereotipos de género), según los cuales la mujer era un ser inferior, dependiente del hombre y limitada al desempeño de labores domésticas y del cuidado de la familia.

Como consecuencia de dicha discriminación, y ante las nulas oportunidades de desarrollo, las mujeres comenzaron una lucha por el reconocimiento a sus derechos, lo que se vio materializado en diversos instrumentos internacionales, como la citada Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés, arts. 1 y 4), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 2) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 2), así como en la Plataforma de Acción de Beijing, disposiciones que atendieron específicamente la discriminación y el trato desigual que vivían las mujeres y que fueron el marco referencial para avanzar hacia la igualdad de derechos.

En nuestro sistema jurídico, y como resultado de los diversos instrumentos internacionales, la igualdad jurídica de la mu-

jer frente al hombre se vio materializada el 14 de noviembre de 1974, cuando la Cámara de Diputados reformó el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer "que el hombre y la mujer son iguales ante la Ley". Dichas modificaciones fueron promulgadas el 31 de diciembre de ese mismo año, por el entonces presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez.

Como parte de la homologación de las diversas normas, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga, de 1991, previó en su artículo 2 que toda persona gozaría de los derechos previstos en la Constitución Federal, pero no fue sino hasta la Constitución Política del Estado de Querétaro de 2008, a raíz de la reforma promulgada el 13 de mayo de 2016, que se modificó el artículo 2 de la citada Constitución, para incorporar un párrafo segundo, referente al principio de igualdad entre mujeres y hombres.

La SCJN, en la tesis 1a./J. 30/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, libro 41, abril de 2017, tomo I, página 789, ratificó lo expuesto en las diversas normas internacionales, al señalar que la reforma constitucional en materia de igualdad tuvo como fin garantizar la igualdad de oportunidades para que la mujer intervenga activamente en la vida social, económica, política y jurídica del país, sin distinción alguna por causa de su sexo, dada su calidad de persona, y que estuvo precedida por el trato discriminatorio que se le daba en las legislaciones secundarias, federales y locales, que le impedían participar activamente y asumir, al igual que el varón, tareas de responsabilidad social pública.

En este sentido, el derecho a la igualdad entre la mujer y el hombre debe observarse, en un primer momento, como la garantía de que las personas serán iguales ante la ley, lo cual se traduce en que, tanto en la elaboración de normas como en su interpretación, no pueden introducirse tratos desiguales por cuestión de género sin justificación o de manera arbitraria.

Ahora bien, en un segundo momento, como se ha referido en la jurisprudencia de la SCJN, 1a./J. 55/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, tomo XXIV, septiem-

bre de 2006, página 75, debe analizarse desde la perspectiva de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales (ello hace posible el trato equitativo). ¿A qué vamos con ello? La diferencia o el trato desigual puede encontrarse justificado e incluso exigido cuando se busca situar a las personas que así lo requieren (en este caso mujeres) en condiciones propicias para alcanzar el pleno goce y ejercicio de cualquier derecho, y es aquí donde surgen las mencionadas "acciones afirmativas", que se traducen en aquellas medidas temporales encaminadas a compensar las desventajas históricas y sociales que han padecido las mujeres por su exclusión a lo largo de la historia. Ante ello, es razonable y justificado que se adopten acciones hasta en tanto el acto que les dio origen sea superado.

A 48 años de la reforma constitucional en materia de igualdad jurídica, los avances en el respeto, protección y libertad de los derechos de la mujer siguen sin ser garantizados en su totalidad. El reconocimiento constitucional fue el primer paso; sin embargo, el androcentrismo y las conductas sexistas que ancestralmente relegaron a la mujer y la invisibilizaron (y que en la actualidad persisten a través de distintos medios) mermaron el desarrollo de las mujeres en todos los sentidos. Ante esto, el Estado debe proporcionar las herramientas legales, las instituciones propicias y las políticas públicas adecuadas que coloquen efectivamente a la mujer y la posicionen en un verdadero estado de igualdad frente a los hombres.

1.2. Principio de no discriminación

El principio de no discriminación esta estrechamente relacionado con el derecho a la igualdad; no obstante, ambos son diferentes, pero complementarios uno del otro. El primero exige que las personas no sean tratadas con distinciones arbitrarias que tengan por objeto limitar o restringir sus derechos humanos, mientras que el segundo garantiza que las personas gocen de los mismos derechos.

La discriminación es un fenómeno social que ha permeado desde tiempos remotos y consiste en dar un trato distinto a las personas que en esencia son iguales y gozan de los mismos derechos, con lo cual se genera una desventaja y, en consecuencia, se impide el ejercicio efectivo de los derechos y libertades.

El principio de no discriminación surgió en el derecho internacional como eje central para ejercer a plenitud los derechos humanos. Sus orígenes radican en diversos instrumentos internacionales; sin embargo, mencionaré solo aquellos que fueron la base para la creación de este principio. El primero de ellos es la Carta de Naciones Unidas de 1945, que señaló como propósito de dicho organismo internacional la prohibición de cualquier distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión. Posteriormente, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos se estableció que el principio de no discriminación se encuentra vinculado al goce de los derechos humanos y previó que "toda persona tiene los derechos y libertades consagrados por la citada Declaración, sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición". Lo referido en la declaración ha sido el modelo a seguir para el resto de los instrumentos internacionales y nacionales que han tenido como finalidad tutelar los derechos de los grupos históricamente discriminados.

En nuestro sistema jurídico, dicho principio fue incorporado con la reforma de 14 de agosto de 2001 al artículo 1 de la Constitución Federal y, en nuestra entidad, fue agregado en la Constitución Política del Estado de Querétaro de 2008, con la reforma promulgada el 13 de mayo de 2016. Asimismo, cabe señalar que, en agosto de 2012, fue publicada la Ley para Prevenir y Eliminar toda forma de Discriminación en el Estado de Querétaro, en la cual se establece como objeto la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación ejercidas contra cualquier persona, así como la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato.

En atención al marco normativo referido, podemos precisar que el derecho a la no discriminación tiene como fin prohibir que una persona o grupo de personas reciban, por parte del Estado o de cualquier particular, un trato diferenciado no justificado, por ejemplo, que una persona reciba atención médica pública y a otra le sea negado sin razón, o que una persona indígena perciba menor salario que otra que no pertenece a un pueblo o comunidad originaria por el mismo trabajo.

Ahora bien, como lo hemos mencionado, esto no se traduce en que el Estado no pueda realizar ciertas distinciones, siempre que las mismas sean justificadas y estén encaminadas a alcanzar el contenido de la norma, por lo que las autoridades tienen la obligación de implementar medidas de trato diferente (acciones afirmativas) que sitúen a las personas que así lo requieren (grupos de atención prioritaria como: personas discapacitadas, indígenas, comunidad LGBTTTIQ+, adultos mayores, etc.) en condiciones propicias para que puedan gozar plenamente de sus derechos y libertades.

Las conductas discriminatorias pueden ser tan amplias que incluso las que se encuentran expresamente reguladas pueden no ser exhaustivas. Conforme las sociedades evolucionan, pueden irse generando nuevas formas de discriminación y posicionar a nuevos grupos o personas en estado de desventaja frente a los demás, y es aquí donde el poder legislativo debe construir nuevas reflexiones y, en su caso, las autoridades interpretar hacia la igualdad y no discriminación e implementar acciones para compensar las desigualdades que garanticen el efectivo ejercicio de los derechos humanos.

2. Obligación del Estado de garantizar el principio de igualdad

La disposición referente a la obligación del Estado de promover normas, políticas y acciones para alcanzar la igualdad entre el hombre y la mujer en todos los ámbitos es una obligación complementaria para dotar de contenido las disposiciones en materia de derechos humanos, pues no basta con que el derecho se refiera de manera expresa, es necesario que venga acompañado del cómo, esto es, de qué manera puedo hacer exigible mi derecho, así como de los mecanismos de defensa ante conductas arbitrarias que pretendan anular o menoscabar los derechos y libertades.

En síntesis, el sistema jurídico debe verse modificado, permear en todos los ámbitos del derecho (penal, civil, mercantil, laboral, electoral, agrario, etc.). A su vez, las autoridades deben implementar políticas y acciones que tengan por objeto posicionar a las mujeres en todos los ámbitos de la sociedad y procurar condiciones de igualdad y desarrollo, lo anterior, necesariamente acompañado de perspectiva de género (que permite conocer

cómo se construye la desigualdad) y transversalidad (que garantiza la incorporación de la perspectiva de género) con el fin de crear condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género.

3. Violencia política contra las mujeres en razón de género (VPMRG)

En las últimas décadas se ha pugnado por el reconocimiento de los derechos político-electorales de las mujeres: el derecho al voto en 1953, las cuotas de género en 1993, la paridad en postulación de candidaturas en 2014, acciones que han tenido como propósito incorporar a las mujeres en los espacios de decisión pública, lo cual trajo consigo el aumento exacerbado de la violencia contra este sector y mostró la necesidad de acompañar dichas medidas de mecanismos legales para garantizar el ejercicio de sus derechos político-electorales en ambientes libres de violencia.

En este sentido, la regulación en materia de VPMRG no es la excepción y, como todo lo abordado, tiene sus antecedentes en diversos instrumentos internacionales, como la CEDAW, la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), entre otros. Así, el sistema jurídico mexicano, con base en dichos instrumentos, se modificó el 13 de abril de 2020, con reformas a diversas disposciones legales (seis leyes generales y dos leyes orgánicas), con el objeto de regular la VPMRG, establecer su concepto, su tipificación como delito, como infracción electoral y administrativa, así como la distribución de competencias para conocer y establecer sanciones en los términos siguientes: Instituto Nacional Electoral (infracciones a la normativa electoral federal), organismos públicos electorales locales (infracciones a la normativa electoral local), Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (delitos electorales), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (incumplimiento de cualquier obligación electoral) y partidos políticos (cuando se trate de asuntos internos competencia del sistema de justicia intrapartidaria).

Es importante destacar que, en nuestra entidad, antes de que se dieran las citadas reformas generales, el 23 de agosto de 2019,

se promulgaron diversas modificaciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, referentes a prevenir, atender, erradicar y sancionar actos que tuvieran por objeto limitar, condicionar, obstaculizar o anular los derechos político-electorales de las mujeres. En esencia, se refería a lo que posteriormente se denominó en las leyes generales "VPMRG".

Resulta pertinente señalar que la violencia política no siempre contiene elementos de género, ya que, como han referido diversos órganos jurisdiccionales, en una democracia la política es un espacio de confrontación, debate y disenso en donde convergen diferentes puntos ideológicos.

En este sentido, con base en la jurisprudencia XXI/2018 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral,* Sexta Época, año 10, número 21, 2018, páginas 44 y 45, se entenderá que existe VPMRG cuando se den los siguientes elementos:

i) suceda en el marco del ejercicio de derechos político-electorales, o bien en el ejercicio de un cargo público;
ii) sea perpetrada por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos, por medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas;
iii) sea simbólica, verbal, patrimonial, económica, física, sexual y/o psicológica;
iv) tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, y
v) se base en elementos de género, es decir: *a)* se dirija a una mujer por ser mujer; *b)* tenga un impacto diferenciado en las mujeres, y *c)* les afecte desproporcionadamente.

Las diferentes reformas y criterios surgen de la necesidad de contrarrestar los obstáculos de desigualdad y discriminación que las mujeres enfrentan en el ejercicio de sus derechos político-electorales. El incremento de la cantidad de mujeres en espacios de toma de decisión permite terminar con los obstáculos estructurales que impiden alcanzar la igualdad entre la mujer y el hombre, así como las prácticas discriminatorias.

Artículo 2, párrafo tercero

El Estado garantizará el respeto y protección a la persona y a los derechos humanos, promoverá su defensa y proveerá las condiciones necesarias para su ejercicio de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos y generar acciones afirmativas a favor de las personas en situación de vulnerabilidad, en los términos que establezca la ley.

COMENTARIO

Eduardo Ferrer Mac-Gregor

El párrafo tercero del artículo 2 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro establece tres cuestiones centrales en derechos humanos: las obligaciones generales que tiene el Estado; los principios que deben regir la función pública para materializar los derechos, y el deber de propiciar la inclusión de las personas en situación de vulnerabilidad. Este párrafo se incorporó en el año 2013 como efecto de la reconfiguración constitucional federal de los derechos, que sucedió dos años antes.

La referencia expresa a las obligaciones generales en derechos humanos es de la mayor trascendencia, ya que estas representan el objeto y fin de todo el sistema de tutela de los derechos sustantivos que se reconocen en el bloque de constitucionalidad (Constitución Federal, tratados internacionales, Constitución local, leyes), así como el entendimiento que deben tener todos los órganos estatales para lograr su plena efectividad. De allí que mi comentario se centrará en explicarlas.

Las dos obligaciones generales referidas en esta porción normativa son: *1)* la obligación de respetar, y *2)* la obligación de garantizar los derechos.

1. Obligación de respetar

La obligación de respeto consiste en cumplir directamente con la norma que reconoce un derecho, ya sea absteniéndose de

actuar o dando una prestación. Lo anterior parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana, que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en las que solo puede penetrar limitadamente. Así, en la protección a los derechos humanos está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal.

En este sentido, el contenido de la obligación estará definido a partir del derecho o libertad concretos. Entre las medidas que debe adoptar el Estado para respetar dicho mandato normativo se encuentran las acciones de cumplimiento, que pueden ser positivas o negativas, y estarán determinadas por cada derecho o libertad. Esta obligación comprende todos los derechos, tanto civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales, los cuales, por su naturaleza, llevan implícita una fuerte carga prestacional.

2. Obligación de garantizar

La obligación de garantía implica el deber de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Lo anterior conlleva hacer todo lo racionalmente posible para impedir que se violen los derechos humanos de las personas sometidas a la jurisdicción del Estado por parte de cualquier persona, ya sea pública o privada, individual o colectiva, física o jurídica.

Como consecuencia de esta obligación, los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos; procurando además el restablecimiento, de ser posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.

Así, conforme a la obligación de garantía, el Estado no puede limitarse a no incurrir en conductas violatorias de los derechos, sino que además debe emprender acciones positivas. Estas acciones consisten en todas aquellas que resulten necesarias para po-

sibilitar que las personas sujetas a su jurisdicción puedan ejercer y gozar de sus derechos y libertades. De este modo, la obligación del Estado relativa a la adopción de acciones positivas se acentúa en relación con la protección de personas en situación de vulnerabilidad o en situación de riesgo, a fin de crear condiciones de igualdad real frente a grupos que históricamente han sido excluidos o que se encuentran en mayor riesgo de ser discriminados.

De la obligación general de garantía se derivan una serie de obligaciones específicas, o formas de cumplimiento, que a continuación se mencionan:

2.1. La obligación del Estado de asegurar el pleno goce y ejercicio de los derechos

Las medidas para asegurar el goce y ejercicio de los derechos son medidas positivas que pueden ser generales o especiales.

i) Las medidas generales. Estas están dirigidas a toda la población y consisten en asegurar la vigencia de las normas de derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad. En caso de que existan elementos culturales que obstaculicen el pleno goce y garantía de los derechos, el Estado deberá adoptar medidas para su remoción. Este aspecto de la obligación es particularmente exigible cuando hay grupos que ven constantemente violados sus derechos humanos por razones culturales. En estos casos, el Estado debe realizar una revisión cuidadosa de la manera en que opera la sociedad y un diseño de políticas conducentes para lograr hacer efectivos el goce y ejercicio de los derechos humanos para todas las personas.

ii) Las medidas específicas. Surge un deber de protección especial, determinable en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre, por ejemplo, extrema pobreza, marginación, niñez, etcétera.

2.2. El deber de proteger a las personas frente a amenazas de agentes privados o públicos en el goce de sus derechos

El Estado debe adoptar medidas adecuadas, sean normativas u organizacionales, para enfrentar casos de amenazas a los derechos garantizados. En este sentido, para que el Estado se vea obligado a

adoptar estas medidas, deberá estarse ante una amenaza seria del derecho y la medida de protección deberá ser proporcional a la amenaza sufrida por el titular del derecho. La obligación de protección no se cumple solo con la adopción de medidas genéricas, sino que se requieren medidas particulares referidas a la concreta situación del titular de derechos. En ese sentido, es evidente que el deber del Estado de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí se encuentra condicionado al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo. Es decir, no todo acto, omisión o hecho de un particular que tenga como consecuencia jurídica la violación de un derecho humano es automáticamente atribuible al Estado, pues debe atenderse a las circunstancias particulares del caso.

2.3. La obligación de adoptar medidas de prevención general frente a casos de violaciones graves de derechos humanos

El Estado tiene el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones a los derechos humanos; de investigar seriamente, con los medios a su alcance, las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción, a fin de identificar a los responsables; así como de imponer las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación. En este tenor, la obligación de investigar es una obligación de medio o de comportamiento que no es incumplida por el solo hecho de que la investigación no produzca un resultado satisfactorio. Sin embargo, esta debe llevarse a cabo con seriedad y no como una simple formalidad, teniendo como consecuencia el deber de iniciar, *ex officio* e inmediatamente, una investigación efectiva que permita identificar, juzgar y sancionar a los responsables.

2.4. El deber de reparar a las víctimas

Toda violación a un derecho que haya producido afectaciones implica el deber estatal de repararlo adecuadamente y el derecho de la víctima a ser reparada. Así, la reparación del daño es el término genérico que comprende las diferentes formas en las que el Estado debe hacer frente a la responsabilidad en la que ha incurrido: *restitutio in integrum*, indemnización, satisfacción, garantías de no repetición, entre otras.

En conclusión, las obligaciones de respeto y garantía son una fuente esencial del derecho constitucional y convencional, que influyen en el sistema integral de garantías para otorgar efectividad a los derechos humanos. Dichas garantías se constituyen como una guía de actuación para materializar los derechos, limitar el ejercicio del poder estatal y convertir en realidad el respeto y la protección a la dignidad humana.

Artículo 2, párrafo cuarto

Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrada de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.

COMENTARIO

Laura Angélica López de la Fuente Gómez

El contenido de este precepto parte de lo que dentro del orden jurídico establecido es un atributo de la personalidad, siendo la persona, de este modo, un sujeto único frente a cualquier otro de la colectividad, puesto que le confiere una identidad, esto es, la persona es reconocida como un sujeto de derechos y obligaciones desde su nacimiento hasta su fallecimiento.

No obstante, para poder emitir un comentario conciso, es preciso analizar el contexto legal, quizá de forma muy escueta, sin profundizar en todo lo que engloba tan significativo cuerpo normativo, pero quisiera señalar que dichos puntos son de gran apoyo para tener una visión más concreta de la temática a desarrollar.

a) El reconocimiento que se hace de forma directa a la carta magna de este país, así como a los tratados internacionales que ha firmado México, las leyes a nivel federativo y normas de derechos humanos, actuando en pro del reconocimiento de las prerrogativas del ser humano.

b) La igualdad que debe imperar entre hombre y mujer ante las normativas establecidas para el goce de derechos y obligaciones, dentro del conglomerado social, como punto medular dentro de este precepto.
c) El Estado con un papel muy importante, puesto que debe proveer un entorno óptimo para el correcto desarrollo de la persona, en observancia de la protección y reconocimiento de sus derechos, así como la preservación del orden y la paz social, a grandes rasgos.

Con base en lo anterior, es importante destacar que en materia jurídica, y a través del tiempo, no todos los seres humanos habían sido reconocidos con la calidad de personas, máxime cuando se les catalogaba como esclavos. Esto, recordando que en las civilizaciones que cimentaron las bases jurídicas del derecho se limitaba su capacidad jurídica y la estimación que se les confería a estos era similar a una cosa. Si bien se lleva a cabo un análisis de la historia del derecho romano, igualmente existe un dato notable respecto a la persona, que en Roma llamaban *personae*, haciendo alusión a la interpretación de un personaje, siendo así quizá por el rol que todos los individuos deben desempeñar dentro de la sociedad y, por tanto, es relevante que exista una manera de identificación en su individualidad.

Resulta trascendente señalar que la sociedad es un ente en constante cambio y gracias a ello se ha generado una lucha por el reconocimiento de los derechos inherentes al ser humano, lo cual es benéfico a todas luces, pues el individuo tiene facultades que le son conferidas por ordenamientos legales de carácter nacional e internacional, las cuales velan por su integridad, ya que tales leyes y diversos tratados internacionales actúan protegiendo su esfera jurídica, esto obviamente sin causar contradicción en la aplicabilidad de la carta magna del país en que resida.

De este modo, en términos del precepto segundo, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado de Querétaro, una vez que la persona es concebida, de manera inmediata a que se dé su nacimiento le es reconocido el derecho de acceder a un nombre y apellidos, siendo inscrita ante el Registro Civil de la entidad e iniciando su personalidad individual, creándose respecto de aquel individuo cualidades propias que, como se mencionó en

líneas precedentes, lo distinguen de todos los demás seres humanos, situándose ya mismo dentro de la sociedad y del orden jurídico.

Si bien existen casos de homonimia, esto es, que haya dos o más individuos con el mismo nombre y apellidos, igualmente concurren elementos que los distinguen, como su nacionalidad, su fecha de nacimiento, su domicilio, por mencionar algunas características que les son válidas para su distinción.

El nombre jamás debe confundirse con la utilización de un pseudónimo e inclusive un alias, pues tienen connotaciones totalmente diversas social y jurídicamente hablando. El pseudónimo, en algunos casos —si se quiere—, puede verse como aquel nombre artístico que elige el individuo a entera satisfacción para que le sea reconocido ante un cierto grupo o círculo de personas (como lo hacen escritores, artistas, pintores), ocultando su identidad o tratando de diferenciarse de otros sujetos para llamar la atención. Siendo ficticio dicho nombre, es de obviar que no sustituye al nombre verdadero y legal, aunque sí se tiene derecho de propiedad intelectual.

Por cuanto ve al sobrenombre o alias, este apelativo no es elegido por la persona, dado que le es impuesto como una manera de identificación. En tal hipótesis, las características personales pueden ser un factor determinante para el mismo. También es factible utilizar el sobrenombre para el reconocimiento de sujetos que forman parte de células criminales, como es el caso en materia penal.

El nombre que le es impuesto a una persona —ya sea por su padre, su madre o persona distinta que haya de presentarlo ante el Registro Civil— no solo sirve para que se pueda diferenciar a este individuo, sino que crea efectos jurídicos notables, tales como el reconocimiento de derechos civiles, políticos, sociales, financieros e incluso culturales a los que puede acceder.

La personalidad jurídica del sujeto puede estar limitada, pero nunca en un grado tal que sea anulada. Lo que sí cabría señalar es el fin de la persona en lo individual, entendiendo que el ser humano culmina su existencia física, mas no jurídica, al momento en que cesa su vida, debiendo de igual manera asentarse, median-

te acta respectiva ante el oficial del Registro Civil, el día y hora en que ha fenecido dicho sujeto, pues de este modo se derivarán una serie de acontecimientos con efectos jurídicos relevantes, como que el hijo de la cónyuge supérstite nacido 300 días después de fallecido el sujeto se presumirá que no es hijo de este, e igualmente en materia civil surgirán algunos acontecimientos que traerán consecuencias de derecho, por ejemplo, los que se desprenden de la filiación.

Sin embargo, previo a mencionar la relación que tiene el nombre que le es asignado a un ser humano y la forma en la que se compone de los apellidos paterno y materno (que actualmente pueden asentarse de forma indistinta, según nuevos criterios jurisprudenciales emitidos por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), y que está vinculado con lo que en materia jurídica se conoce como filiación, es pertinente señalar que el nombre de la persona se considera imprescriptible, inalienable e inmutable, siendo así un interés jurídico protegido del ser humano; aunque, en el caso de la inmutabilidad, el nombre (entendiéndose como nombre y apellidos) está sujeto a cambio solo si se efectúa por la vía legal, a través del reconocimiento de paternidad o maternidad en la actualidad, atendiendo al derecho de identidad; pues, como se indicó en líneas precedentes, la sociedad está en constante evolución y, con ello, la concepción del ser humano puede efectuarse mediante técnicas de fecundación *in vitro*, aunado a los casos de adopción de embriones o de menores.

Es imprescindible señalar que la identidad de la persona dentro del artículo 2 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, de acuerdo con la interdependencia (característica de los derechos humanos), está relacionada con el principio del *interés superior de la niñez* y el reconocimiento de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, a través de legislaciones de índole nacional e internacional de las cuales México es parte. Por ende, mediante el perfeccionamiento legislativo que se realiza a la Constitución estatal, se dota de contenido y esencia al derecho humano de la persona, al incluir como una prerrogativa fundamental del individuo el derecho a la identidad. Así, gracias a la evolución científica de las pruebas

de ADN, hoy, quien tenga dudas sobre su procedencia tiene las herramientas necesarias para conocer su identidad. Todo ello constituye un triunfo de los derechos humanos y, sobre todo, del principio de progresividad.

Ahora bien, en materia jurídica se tiene que la filiación del individuo deviene del nombre y del parentesco por consanguinidad que guarda un sujeto para con sus progenitores, esto es, parentesco en línea recta en primer grado, con lo cual se le concede la facultad de utilizar el apellido de aquel padre o madre que lo reconozca o el de los familiares de estos en su ausencia, solicitar que se le suministren alimentos, así como la concurrencia a juicio sucesorio y, de este modo, peticionar una porción de la masa hereditaria.

Para el caso de sucesión legítima o *intestamentaria*, el parentesco por consanguinidad juega un papel importante, pues para el caso de que el *de cujus* no haya dejado disposición testamentaria, los parientes más cercanos en grado excluirán a los más lejanos respecto al derecho a heredar. En cuanto a la petición de alimentos, se debe señalar que es un derecho recíproco entre acreedor y deudor alimentario, pues aquel tiene el derecho de peticionar, pero también será susceptible de que le sean reclamados con posterioridad. Igualmente, este derecho concierne a los parientes más próximos en grado.

Es importante mencionar que el acta de nacimiento, enunciada en el párrafo cuarto del artículo en comento, debe reunir ciertas formalidades, pues tiene una notable relevancia, dado que es el primer acto que queda asentado de un sujeto en su individualidad. Por ende, el Registro Civil tiene la obligación de asentar datos como: la persona que ha de presentar al menor ante este, como quedó establecido en líneas que anteceden, siendo el padre, la madre o persona distinta a ellos que acuda con el menor a las instalaciones del Registro Civil; señalar la fecha en que se dio el nacimiento; precisar si el menor se encuentra vivo; los datos generales de los abuelos y los de los testigos que se encuentren presentes para la realización del acta respectiva.

Ahora bien, la vida jurídica de un sujeto comienza con su concepción y a lo largo de su vida se lleva a cabo el reconoci-

miento de sus derechos, lo cual va ligado a su identidad, lo que incluye una serie de prerrogativas y cargas jurídicas, siendo capaz de gozar de las facultades de los derechos humanos que han sido creadas, con la finalidad de propiciar un desarrollo óptimo y la protección de su esfera jurídica, política y social, para que pueda actuar ante sus iguales de forma libre e individual en beneficio de sus propios intereses, pero sin que dicho comportamiento ocasione algún menoscabo jurídico para sí y para otros.

De este modo, y como hecho imprescindible en términos constitucionales, un sujeto se diferencia de todos los demás individuos que se encuentran dentro de la colectividad, por lo que es preciso recalcar la protección que brinda la Constitución Política del Estado de Querétaro, siendo así un claro reflejo de la observancia de los derechos fundamentales del ser humano, la valoración de este protegiendo su identidad, la igualdad de la que goza ante sus semejantes y la salvaguarda que el Estado le brindará ante las instituciones, para que, en ejercicio de su competencia, actúen conforme a derecho.

Artículo 2, párrafo quinto

Toda persona tiene derecho a estar informada y a manifestar libremente sus ideas, sin más límites que los señalados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley.

COMENTARIO

María Elena Guadarrama Conejo

La historia y evolución de la humanidad no podrían entenderse sin información, esto es, sin ese cúmulo de datos con distintas significaciones que posibilitan la expresión de realidades diversas que enmarcan a una o varias sociedades.

Para soportar esta idea, existen dos condiciones necesarias: el ejercicio libre de la expresión y el acceso a información, y podríamos agregar una tercera, que deberá verse más como el re-

sultado de garantizar previamente las dos anteriores, que es el derecho de réplica.

Estos tres conceptos consolidan el proceso performativo de la realidad; por lo que, en este sentido, podemos afirmar que hablar de estas condiciones es hablar de necesidades primordiales e intuitivas de los seres humanos, lo que provoca pensar en que es un acierto que los mismos se reconozcan como derechos humanos universales, progresivos e interdependientes.

La manera e intensidad con que se ejercen como derechos subjetivos y se garantizan por parte del Estado constituyen algunos de los indicadores inequívocos que dan cuenta de la madurez y el desarrollo democrático de un país.

Los antecedentes históricos de los cambios en la consolidación jurídica e institucional de estos derechos se observan de forma más nítida desde la reforma política de 1977, como una respuesta a las necesidades de cambio en materia político-electoral, en el contexto de un régimen político y de Gobierno hegemónico.

Desde entonces, el concepto de transparencia se circunscribió a la idea de conquistar vías de participación política más plurales y abiertas, por lo que se introdujo en el artículo 6 constitucional el derecho al libre acceso a la información, detonando, en lo sucesivo, procesos democráticos que han moldeado el entramado institucional para su ejercicio y garantía hasta nuestros días.

Al respecto, es importante señalar que la transparencia debe ser entendida como una política y no confundirla con los conceptos como "libertad de expresión" o "derecho de acceso a la información", que tienen contenidos jurídicos concretos, aunque, desde luego, existe una interacción de los mismos en las políticas públicas de transparencia.

No es sino hasta la década de los noventa, con el caso *Aguas Blancas*, que la interpretación del concepto "derecho de acceso a la información" comienza a explorar otra interpretación en sede judicial y se reconoce como un derecho, no solo en términos político-electorales, sino para solicitar información a las autorida-

des, conocer la verdad, contar con información veraz y oportuna, además de otras utilidades.

En virtud de lo anterior, en 2002 la federación emitió la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, posterior a la emisión de leyes locales en los estados de Jalisco y Sinaloa. Desde entonces, se han desplegado esfuerzos importantes para marcar el entramado jurídico e institucional que impera no solo en la federación, sino también en cada uno de los estados, madurando la idea de que, además de tener acceso a la información gubernamental, en general se debe tener acceso a toda la información pública, que en ocasiones no se encuentra en posesión de entidades gubernamentales, sino de aquellas en donde corre recurso público, como los partidos políticos, los sindicatos y algunas asociaciones.

En Querétaro, durante ese mismo año, surgió la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental que dio vida a la entonces Comisión Estatal de Información Gubernamental —ahora denominada Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (Infoqro), según la reforma constitucional de 2020— como uno de los primeros organismos constitucionales y autónomos en la materia a nivel local, y que al día de hoy es reconocido por velar también por la protección de los datos personales, que son resguardados frente al derecho de acceso a la información.

Es hasta el 2008 cuando la Constitución local reconoce el concepto de acceso a la información como un derecho; posterior a la reforma del artículo 6 de la Constitución Federal en 2007. Lo anterior como resultado de una serie de esfuerzos de la sociedad civil para fortalecer el reconocimiento del acceso a la información como un derecho fundamental, garantizado por el Estado, sin necesidad de justificar su finalidad y combatiendo la persecución política por su ejercicio, asegurando el anonimato.

Es importante enfatizar que tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la Constitución Política del Estado de Querétaro reconocen el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la información y, desde luego, el derecho de réplica, a la luz del principio de control de convencionalidad.

Por lo anterior, al día de hoy, contamos con un robusto engranaje normativo para enmarcar estos derechos.

Documentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por mencionar algunos, son instrumentos jurídicos que dibujan la expansión del derecho a la "libertad de expresión" y el respectivo "desempaque" del derecho, poniendo al descubierto que este último implica la libertad de "acceso a la información".

Para garantizar y materializar los derechos enunciados en el artículo 2 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, es importante remontarnos a la creación de instituciones autónomas desde la carta magna, como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) y el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (SPR).

El INAI se encarga de instrumentar y garantizar el pleno goce del ejercicio del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, con base en la Constitución local, en Querétaro contamos con el Infoqro, que tiene la misma encomienda respecto al estado y los municipios.

El IFT permite materializar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, de recibir información en cualquier formato que implique medios electrónicos, el espacio aéreo y el espectro radioeléctrico.

Por último, el SPR es el medio público que el Estado mexicano debe facilitar para garantizar que las y los habitantes del país reciban información audiovisual.

De lo anterior podemos derivar también el derecho fundamental de acceder a medios de comunicación, que comprende desde su dimensión individual —que nos proporcionen información veraz, oportuna, sin sesgos ni condiciones excluyentes— hasta su dimensión colectiva —exige que se preserve la pluralidad de los medios y sean útiles para ejercer la libertad de expresión, y no para conculcar dichas libertades—.

Lamentablemente, el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información en este país ha significado una exigencia riesgosa para quienes detentan el derecho, especialmente para los profesionales de la información y para quienes defienden estos derechos humanos.

Por lo anterior, vale la pena apostar por generar espacios dialógicos que motiven a materializar la idea de una "Constitución viva". Sin embargo, para ello se requiere de una clara conciencia social respecto a la importancia de participar en el espacio público y de contar con gobiernos respetuosos de la diversidad de las ideas.

De esta manera, las políticas de transparencia tienen el potencial de fomentar la generación de espacios para la rendición de cuentas y la vigilancia del actuar público, necesarios para el desarrollo democrático.

Es cierto que la ley considera límites al ejercicio de los mismos, pues, dado que los derechos humanos son indivisibles e interdependientes, no pueden ser absolutos; por lo que la ley claramente establece que las limitantes proceden cuando la información compromete: cuestiones de seguridad pública; las relaciones internacionales; la estabilidad financiera; el peligro a la vida, seguridad o salud de alguna persona; los datos personales; las opiniones o argumentos preparatorios de algún proyecto que será producto de un ejercicio deliberativo, o bien, cuando se ponga en riesgo la prevención o persecución de los delitos o responsabilidades administrativas.

Sin embargo, lo anterior jamás será motivo de justificación para que dichas limitantes sean utilizadas al arbitrio de la autoridad o supeditadas a la manipulación de su interpretación para menoscabar el ejercicio de los mismos.

Por lo anterior, la materialización de lo establecido en el artículo 2 de la Constitución local requiere del diseño institucional constante de políticas públicas que garanticen la seguridad jurídica en el ejercicio de la libertad de expresión y del acceso a la información.

Asimismo, la materialización de su ejercicio requiere, cuando menos, los siguientes peldaños:

Primero, deberán construirse las bases mínimas para que la libertad de expresión sea garantizada en todas sus formas, tanto a individuos como a colectivos, protegiendo a quienes ejercen la profesión periodística, velando por su independencia y garantizando la pluralidad informativa, al tiempo que se asegure que los formatos sean accesibles.

Segundo, el Estado, a través de sus entidades, debe encaminar su actuar con base en la transparencia y la rendición de cuentas en formatos abiertos y accesibles, así como avanzar en la conectividad para el uso de las tecnologías de la información, reduciendo la brecha y el analfabetismo digital.

Tercero, el fortalecimiento de los organismos de transparencia, como la ahora denominada Comisión Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Querétaro, para vigilar el debido cumplimiento de las obligaciones de transparencia, así como para garantizar el acceso a la información pública y la protección de datos personales.

Con base en estos tres elementos podrán materializarse diversos aspectos que implican la libertad de prensa y el derecho de acceso a la información, como lo es el solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados, donde los medios de comunicación juegan un papel relevante como traductores de esos datos, para plasmar escenarios de la vida pública desde diferentes perspectivas y criterios.

Ahora bien, en el marco del ejercicio de estos derechos, debe considerarse a la par el ejercicio del derecho de réplica, que consiste en que cualquier persona pueda realizar las aclaraciones necesarias, relativas a la información errónea o inexacta que se divulgue y que tenga como resultado un menoscabo político, económico o en la imagen o la vida privada de las personas.

Al respecto, los medios de comunicación, en cualquiera de sus formatos, y las agencias de noticias son responsables del contenido informativo que difunden, por lo que se vuelven sujetos obligados frente a la ley para garantizar el derecho de réplica de cualquier persona.

Es decir, el Estado debe procurar las condiciones necesarias para el libre ejercicio de la libertad de expresión y el acceso a la información, pero, una vez garantizados estos derechos, son los propios medios de comunicación quienes se responsabilizan del procesamiento de los contenidos y, en caso de algún manejo erróneo o inexacto de la información, deben garantizar el derecho de réplica respectivo, en sus propios espacios o donde sean publicados o transmitidos por terceros, de manera gratuita.

El contenido de la réplica debe versar única y exclusivamente para aclarar o rectificar la información falsa o imprecisa, por lo que bajo ninguna circunstancia podrán plasmarse juicios de valor o insultos, ni ser mayor en extensión que el espacio dedicado inicialmente y que causó el agravio, salvo resolución o acuerdo en contrario.

Por lo anterior, el derecho de réplica se consolida como el derecho de limitar la libertad de expresión cuando se rebasa el límite a dicha libertad. Como se mencionó, no puede ser un derecho absoluto y debe contarse con umbrales legales que impidan la transgresión a la privacidad de las personas, la imagen pública, la seguridad individual, etcétera.

El derecho a la libre manifestación de ideas, al acceso a la información y a la réplica son el trinomio de derechos que propulsan y dan contenido sustancial a los procesos democráticos de nuestro país y de nuestro estado, por lo que su reconocimiento como derechos fundamentales debe valorar su justa dimensión como producto de luchas incansables que, literalmente, han costado y siguen costando sangre y vidas.

Es posible que aún no hayamos llegado a un acuerdo sobre la democracia a la que aspiramos, ni un ejercicio de los derechos referidos; sin embargo, debemos seguir apostando por su reconocimiento como derechos fundamentales y reaccionar frente a cualquier acto de autoridad que pretenda eliminarlos, menoscabarlos o limitarlos, pues basta recordar qué sucedía previo a su reconocimiento en las constituciones federal y local, y, en ese sentido, valorar si se prefiere regresar a los tiempos que alguna vez conoció el país, donde la clandestinidad y la opacidad eran una constante en la gobernabilidad, o si seguimos avanzando hacia su expansión y consolidación a cualquier costo.

Artículo 2, párrafo sexto

El derecho a la seguridad, a la protección de los bienes y a vivir en un entorno de tranquilidad social, libertad, paz y orden públicos, son derechos fundamentales que esta Constitución reconoce a favor de todas las personas.

COMENTARIO

Juan Martín Granados Torres

Dos funciones que justifican la existencia del Estado son la seguridad y la justicia, para lo cual se han creado diversos modelos institucionales que buscan que tales funciones sean específicamente útiles a la población y estratégicamente controladas por el Estado, para su propia existencia.

Esta visión del Estado como soberano que se arroga el derecho a castigar, en defensa de intereses comunes —entre ellos la propia existencia del Estado—, solo tenía una condición de operación: que la conducta y el castigo estuvieran previamente definidos en la ley (el llamado principio de legalidad o de reserva en materia penal).

Pero si hablamos de los cambios en las civilizaciones y de la necesidad de los grupos sociales de priorizar la identidad de intereses, entonces, los modelos de seguridad diseñados por el Estado desde el siglo xix han sufrido cuestionamientos, al existir una comparación directa entre los hechos y el ideal de perfección que proyectan las instituciones del Estado.

Desde la década de los noventa, la seguridad, como función estadual, ha sido adjetivada de diversas maneras cuando se trata de hacer referencia a la responsabilidad de los Gobiernos por atender la llamada "gobernabilidad", es decir, su capacidad de gobernar, de mantener el orden, la paz y el control de la violencia privada al interior de cada Estado.

Desde ese tiempo, los Gobiernos procuraron la tecnificación de sus procesos, bajo la óptica de la eficiencia económica y centrados en los resultados que midieran, con diversas metodologías,

la eficacia de las instituciones. Pero este enfoque de gestión de la administración pública demostró, en esa misma década, su deficiencia para resolver problemas sociales que no encajaban en los modelos institucionalizados y rechazaban los procesos burocráticos de solución normativa.

Así, aparece en el campo de la administración pública el concepto de gobernanza, con un enfoque plural, abierto, con tendencia a ejercicios gubernamentales democráticos; es decir, su factibilidad requiere del intercambio constante con la sociedad, del mayor de los grados de participación, aportación mutua de recursos en las distintas etapas de la programación de los Gobiernos, identificación de problemas, planeación, organización, asunción de responsabilidades, rendición de cuentas y evaluación del cumplimiento de objetivos.

I. El enfoque de la seguridad humana

En 1994, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo publicó su informe para ese año, cuya pretensión declarada fue ofrecer una perspectiva para abordar los problemas globales posteriores a la Guerra Fría. El planteamiento de fondo era una apuesta por un nuevo modelo de desarrollo humano centrado en las personas, especialmente en las más pobres, que favoreciera la creación de empleos, la distribución más equitativa de la renta, el respeto al medioambiente y la protección de la mujer.

En el informe hay una afirmación de origen: los Estados, durante mucho tiempo, dedicaron sus esfuerzos en materia de seguridad a armarse y protegerse de la violencia exterior, siendo su bastión las fronteras territoriales y su preocupación la defensa de las mismas, pero, en realidad: "para la mayoría de las personas, el sentimiento de inseguridad se debe más a las preocupaciones acerca de la vida cotidiana que al temor de un cataclismo en el mundo. La seguridad en el empleo, la seguridad del ingreso, la seguridad en la salud, la seguridad del medio ambiente, la seguridad respecto del delito: son estas las preocupaciones que están surgiendo en todo el mundo acerca de la seguridad humana".

La seguridad humana, como enfoque para resolver los problemas de las personas, resulta pertinente para cualquiera, en el

país que sea, con pobreza o no, pues los problemas actuales de inseguridad han dejado de ser nacionales, como los conflictos étnicos, el hambre, el terrorismo, las amenazas al medioambiente, la contaminación, la delincuencia organizada, la desintegración social, la corrupción, entre otros. En este sentido, la seguridad humana implicaría un trabajo preventivo, de carácter colaboracionista entre los Estados, que permita a las personas asumir una percepción de seguridad, que significaría estar libres de las amenazas del hambre, el delito, la enfermedad y la represión.

La seguridad humana no es una preocupación por la defensa del Estado, ni mucho menos es este el eje de los intereses comunes del desarrollo humano, sino que está centrada en las personas de todo el mundo y en evitar o atender las amenazas cuyos componentes son de carácter interdependiente. Así, la seguridad humana se caracteriza por ser preventiva e integradora, y por centrar las acciones del Estado en las personas.

Esto significa que cualquier acción para el desarrollo humano debe partir de eliminar preventivamente las amenazas e inseguridad de las personas, pero sin caer en el paternalismo del Estado nacional previo a las revoluciones y movimientos independentistas del siglo XIX: "El concepto de seguridad humana destaca que la gente debe estar en condiciones de cuidarse por sí misma: todos deben tener oportunidad de satisfacer sus necesidades más esenciales y de ganarse la vida. Esto los liberará y ayudará a asegurar que puedan hacer una contribución cabal al desarrollo a su propio desarrollo y al de su comunidad, su país y el mundo. La seguridad humana es un componente crítico del desarrollo con participación".

Necesariamente, este planteamiento pone en relieve el concepto de las capacidades manejado por Amartya Sen, quien define la capacidad como el poder de hacer algo y la responsabilidad que emana de ese poder, como señala en su obra *La idea de la justicia*.

II. La propuesta metodológica para implementar la seguridad humana

El propio Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo publicó, en 2012, la *Guía metodológica para la aplicación del enfoque de seguridad humana,* definiendo a esta como la capacidad de

ejercer la libertad para vivir sin miedo, sin necesidad y con dignidad, articulando en una propuesta de implementación gubernamental la combinación de tres enfoques convergentes: *i)* la cultura de la paz, para vivir sin miedo; *ii)* vivir sin miseria, a partir del desarrollo humano, y *iii)* la libertad para vivir con dignidad, que es la garantía de los derechos humanos.

A su vez, las dimensiones de la seguridad humana y sus amenazas son: *a)* la seguridad económica, que está en peligro frente a la pobreza persistente y el desempleo; *b)* la seguridad alimentaria, ante la hambruna y la escasez alimentaria; *c)* la seguridad de la salud, contra las enfermedades, la desnutrición y la falta de acceso a salud básica; *d)* la seguridad ambiental, frente a la degradación, el agotamiento de recursos naturales, los desastres y la contaminación; *e)* la seguridad personal, que es amenazada por la violencia, la delincuencia y la violencia doméstica; *f)* la seguridad comunitaria, en riesgo ante las tensiones interétnicas o religiosas, entre otras semejantes, y, por último, *g)* la seguridad política, frente a la represión estatal y la violación de los derechos humanos.

La implementación metodológica de la seguridad humana parte de dos estrategias fundamentales: *la protección y el empoderamiento*. Con la primera, el Estado tendría que desarrollar capacidades desde las comunidades mediante procesos incluyentes, participativos y democráticos, que permitan detectar las condiciones de mayor vulnerabilidad y proveer lo necesario, direccionando los recursos estaduales a la población en riesgo, en tanto que el empoderamiento es el trabajo directo con las personas para fortalecer sus capacidades personales, a tal punto que, en ejercicio de su libertad, logren diseñar su propio proyecto de vida.

III. La seguridad como derecho humano

Como efecto de la Segunda Guerra Mundial, el 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas emitió la declaración 217 A III, que conocemos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Por primera ocasión, en el siglo xx, se emitieron los enunciados que garantizaban la dignidad básica de las personas y los derechos elementales para hacerla realidad, los cuales debían ser protegidos por los Estados firmantes de ese documento universal.

El artículo 3 de tal Declaración establece en su literalidad: "Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona".

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como "Pacto de San José", adoptada el 22 de noviembre de 1969, y que nuestro país ratificó asumiento la responsabilidad de su vigencia hasta el 7 de mayo de 1981, establece una disposición semejante: "Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal // 1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales".

Jesús María Casal hace referencia a los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto del artículo citado y el derecho humano a la libertad, que ha sido definido por ese órgano internacional como la capacidad de hacer y no hacer todo lo que esté lícitamente permitido. Constituye el derecho de las personas a arreglar, conforme a sus propias opciones y convicciones, su vida individual y social, con apego a la ley; en tanto que la seguridad es la ausencia de perturbaciones que restrinjan o limiten la libertad más allá de lo razonable, siendo un derecho humano básico, propio de los atributos de la persona.

La Suprema Corte de nuestro país ha sido cauta al definir la función del Estado mexicano respecto de la seguridad con el carácter de derecho humano: el criterio fue emitido en el sentido de una función complementaria entre la seguridad pública del Estado y los derechos fundamentales de los gobernados, como se describe en la tesis P./J. 35/2000, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, tomo XI, abril de 2000, página 557, emitida por el Pleno.

IV. La Constitución queretana

La Constitución Política del Estado de Querétaro, en la reforma publicada el 23 de febrero de 2018 y la posterior de 16 de abril de 2021, consolidó un bloque de disposiciones constitucionales que determinan el enfoque y las bases que, siguiendo la directriz de la Constitución Federal, logran articular institucionalmente la función de seguridad para el estado queretano, a partir del eje de la coordinación institucional, mandatado en el artículo

21 de aquella, pero evolucionando, con base en las directrices internacionales, hacia un enfoque sistémico y sustentado en la seguridad como un derecho fundamental.

La exposición de motivos de la ley que crea el Órgano de Evaluación de la Justicia Acusatoria y Oral hace referencia a la intención del constituyente original, cuando en el discurso de inauguración del Congreso Constituyente de Venustiano Carranza, el 1 de diciembre de 1916, este expuso la génesis del control del poder público a partir de límites precisos, pero también la necesaria relación entre ellos, que, sin perjuicio de sus esferas de competencia, hiciera funcional el ejercicio del poder público.

El párrafo sexto del texto constitucional local contiene una indiscutible disposición de que la seguridad, la protección de los bienes y el vivir en un entorno de tranquilidad social, libertad, paz y orden públicos son un derecho fundamental de las personas que habitan o transitan por nuestro estado.

Esta asunción de carácter estadual es única en los textos constitucionales locales y se orienta por los criterios internacionales, así como por un enfoque sistémico de la seguridad. Es posible llevar a la práctica gubernamental este enfoque mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales, a partir de un marco jurídico integral que diseñe la participación democrática de las autoridades y la población para promover la identidad de los valores sociales, sobre la base del interés en un bien público como la seguridad.

Desde la administración gubernamental que corresponde al periodo 2015-2021, y en el trazo legislativo de la administración de 2021-2027, existe esta visión de trabajar en la incorporación de las personas en el diseño, los programas y la evaluación de la seguridad. Los avances no son mediáticos o políticos, encuentran su espacio de diálogo en las evaluaciones nacionales e internacionales de organismos independientes, especializados y de prestigio regional.

Así ha sucedido en los últimos cuatro años, en los que el reconocimiento de la sociedad civil al sistema de justicia penal y a otros rubros relacionados con el respeto a los derechos fundamentales ha derivado en que el estado de Querétaro haya sido calificado entre los mejores lugares del concierto de entidades del país.

Artículo 2, párrafos séptimo y octavo

Autoridades y ciudadanos deben contribuir al establecimiento de las condiciones que permitan a los habitantes del Estado vivir en un ambiente seguro para su desarrollo humano integral. La prevención social de la violencia y la delincuencia, es una obligación a cargo del Estado y los municipios, con la participación de la población, en forma individual o colectiva.

Las autoridades competentes en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia; procuración de justicia penal, reinserción social del individuo, orientación, protección y tratamiento de los adolescentes en conflicto con la Ley; protección a las víctimas de la violencia y la delincuencia; mecanismos alternativos de solución de controversias y conflictos; sanción de infracciones administrativas, se coordinarán para integrar el Sistema Estatal de Seguridad.

COMENTARIO

Iován Elías Pérez Hernández

De acuerdo con Harold D. Lasswell, el desarrollo de las políticas públicas parte del contexto social, económico, político y cultural; con la finalidad de dar solución a las problemáticas sociales, tomando en cuenta aspectos de orden técnico y político. Cada vez más, las políticas públicas se hacen presentes en los discursos cotidianos, incrementando su importancia dentro de las ciencias sociales contemporáneas, partiendo del estudio que se enfoca en su análisis, diseño, implementación y evaluación.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro (CPELSQ), en el artículo 2, párrafo séptimo, establece que tanto autoridades como ciudadanos deben contribuir al establecimiento de las condiciones que permitan a los habitantes del estado vivir en un ambiente seguro para su desarrollo humano integral, siendo esto un derecho fundamental que nos permite, como ciudadanos, coadyuvar de la mano con el Gobierno en las responsabilidades de las acciones que este ejecuta, consolidando y garantizando el derecho a un entorno seguro y competente.

Como ciudadanos, debemos involucrarnos de manera colectiva con las entidades gubernamentales, a fin de ejecutar y desarrollar proyectos que integren un cambio innovador positivo, apegándonos a las normas que emanan de nuestra Constitución, sin perder el propósito que nos caracteriza como una sociedad participativa y colectiva en torno a sus integrantes, trabajando para el beneficio de nuestra comunidad queretana en la solución de conflictos.

En Querétaro, la participación comunitaria es una herramienta que abre nuevas oportunidades al cambio del fenómeno social de manera positiva, transformando el entorno, partiendo de la decisión de generar nuevos cambios que integren la participación de cada habitante en diferentes rubros, trabajando de manera colectiva entre habitantes y Gobierno, bajo los principios de responsabilidad, justicia, libertad, solidaridad, bien común y respeto a los derechos humanos, con la finalidad de crear un ambiente social sostenible, de cohesión social, solución de conflictos y de desarrollo integral.

Trabajar de manera colectiva con nuestras autoridades favorece a todos los que integramos la comunidad. Si partimos desde la decisión de ser parte de ese cambio nuestro entorno mejora, ya que cada persona somos pieza fundamental para un mejor cambio en todos los ámbitos.

Por otro lado, las instituciones de seguridad en el estado de Querétaro se rigen fundamentalmente por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, que son reconocidos en nuestra carta magna. Al respecto, el artículo 2, párrafo sexto, de la CPELSQ reconoce como un derecho fundamental el vivir en un entorno social de plena tranquilidad, libertad, paz y orden público. Para lograrlo, es preciso que cada habitante contribuya de manera positiva en favor de la comunidad y se involucre de forma asertiva en los asuntos públicos que impactan en la entidad.

Una de las aristas principales que conforman a la seguridad en nuestro estado es la prevención social de la violencia y la delincuencia. Al respecto, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana realizada por el Instituto Nacional de Es-

tadística y Geografía, en 2021, Querétaro fue considerado uno de los lugares con mayor seguridad. Uno de los aspectos torales para lograrlo se atribuye a la coordinación y proximidad entre ciudadanía y Estado, pues solo a través de esta fórmula se generan políticas públicas que fortalecen la función de la seguridad mediante la mejora continua, salvaguardando la vida, la integridad física y preservando el orden público y la paz social. No obstante, no debemos descartar que existen, en menor grado, problemas sociales que son fuente de violencia y delincuencia, siendo nuestros niños, adolescentes y jóvenes la población más vulnerable derivado de sus condiciones de vida y, por ende, un foco rojo que atender a través de la prevención.

En una sociedad con constantes acciones delictivas, donde yace la violencia y la delincuencia como una alternativa ante la evidente problemática social derivada de la escasa accesibilidad a la educación, resulta el perfecto catalizador a la falta de cultura cívica y moralidad, afectando el orden público de las y los queretanos. Una estrategia eficaz para mitigar la delincuencia consiste enimplementar una cultura de políticas públicas de prevención enfocadas a sensibilizar, informar, concientizar y garantizar la educación.

El 10 de junio de 2022 se publicó en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro*, "*La Sombra de Arteaga*", la Ley del Centro de Prevención Social del Delito y la Violencia del Estado de Querétaro, mediante la cual se crea a dicho centro como la instancia encargada de atender los problemas sociales con miras a poder garantizar la seguridad y evitar que nuestros niños y jóvenes sean fuente de violencia, partiendo del compromiso que emana de nuestras autoridades, consistente en preservar el orden público y la paz social.

Todo ello sin perder el sentido del compromiso que tenemos como ciudadanos de seguir haciendo prevalecer el orden público a través de la participación comunitaria, practicando las responsabilidades democráticas, generando propuestas de desarrollo integral, ejerciendo las prácticas de mecanismos alternativos que nuestras entidades correspondientes llevan a cabo, fomentando y promocionando la convivencia y el respeto vecinal, protegiendo los derechos de todas y todos los habitantes.

A partir del compromiso que los ciudadanos desempeñemos en el trabajo colaborativo con el Gobierno, los factores que pueden disminuir la violencia y delincuencia consisten en: generar empatía, ejecutar acciones desde la prevención, reforzar la confianza mutua, reprimir en casos específicos e implementar el proceso de aprendizaje colectivo.

Lo anterior generará que nuestros jóvenes se interesen y se identifiquen con su comunidad, a fin de fomentar la participación comunitaria activa y promocionar métodos y estrategias que generen transformaciones relativas a la gestión social y el orden público, desde una perspectiva integral para nuevas generaciones.

También, el 10 de junio de 2022, se publicó en el *Periódico Oficial* de la entidad la Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones en materia de seguridad y justicia cívica, conocida como la "reforma en materia de seguridad y justicia cívica". Con motivo de dicho cambio legislativo, se creó la figura del "policía de proximidad", como el agente facultado para el uso legal de la fuerza pública, con capacidades para aplicar las diversas técnicas de los mecanismos alternativos de solución de conflictos establecidos en la ley, para procurar la convivencia comunitaria en la esfera de la justicia cotidiana, para vigilar el debido cumplimiento de las normas jurídicas en el área de la justicia cívica y para la investigación de los delitos en el campo de la justicia penal.

Entre otras cosas, se incorporan los conceptos de justicia cotidiana, que se refieren a los procedimientos que utiliza el policía de proximidad, en el ámbito de sus competencias, para proponer soluciones a los conflictos que se generen por la convivencia diaria de las personas integrantes de una comunidad; la participación comunitaria, como el conjunto de acciones desarrolladas por una comunidad, tendentes al mejoramiento de las condiciones de vida y la búsqueda de soluciones a sus necesidades específicas; y, por último, el enfoque de proximidad, que consiste en la manera proactiva, colaborativa, cercana a la comunidad, con base en acciones preventivas, en que el personal operativo facultado para el uso legal de la fuerza pública realizará sus funciones bajo parámetros de acceso a la justicia penal, cívica y cotidiana.

Artículo 2, párrafo noveno

El uso de las tecnologías de la información en materia de seguridad se ejecutará respetando los derechos fundamentales de las personas y en los términos que dispongan las leyes.

COMENTARIO

Pedro Toscuento González

En la Constitución Política del Estado de Querétaro la seguridad es un derecho humano, y no se puede garantizar el respeto de ningún derecho humano sin considerar o allegarse de todos los elementos existentes que permitan alcanzar a plenitud dicho respeto. A lo largo del tiempo, desde el nacimiento del primer cuerpo de policía en la Nueva España, en 1747, ordenado por el virrey conde de Revillagigedo, Francisco de Güemes y Horcasitas, se adoptó el término "policía" como un sinónimo de cortesía, urbanidad, aseo, limpieza, orden, pero, sobre todo, de civilización. Y si bien es cierto que las acepciones del término "policía" han venido cambiando con el transcurso de los años, nunca se ha disociado del término "civilización", que es sinónimo de progreso, adelanto o perfección. Pasaría mucho tiempo antes de que se concibiera al policía como el encargado de la seguridad pública; sin embargo, su función siempre estuvo apoyada por el uso de herramientas que facilitaran su actividad, desde el tradicional tolete, las esposas, el arma de fuego, hasta los elementos de comunicación y protección personal, que fueron evolucionando a lo largo de las diferentes épocas.

Es por ello que en Querétaro no se puede pensar en brindar seguridad a la ciudadanía si no nos apoyamos en el uso de herramientas tecnológicas que potencien las capacidades de todos los agentes de seguridad del estado y que, además, vayan al ritmo de la modernidad. Hoy en día la gama de elementos tecnológicos que se pueden incorporar como parte de las capacidades del policía es muy vasta y crece día con día; sin embargo, su aplicación no debe ser de manera indiscriminada. Es por ello que se plasmó en la Constitución Política del Estado de Querétaro, en su artículo 2, párrafo noveno, donde se contempla el uso de

elementos tecnológicos en materia de seguridad, para propiciar la evolución tecnológica continua de nuestros policías, pero garantizando el respeto a los derechos humanos de los ciudadanos y siempre bajo un marco legal que garantice la privacidad y la confidencialidad de los datos personales que, con motivo del uso de dichas herramientas, queden bajo resguardo del Estado.

Esta fracción constitucional vanguardista institucionaliza el desarrollo tecnológico como eje funcional de la seguridad y amplía las capacidades policiales en beneficio de la sociedad queretana actual y de sus futuras generaciones.

Artículo 2, párrafo décimo

Es derecho de todos acceder a la solución de sus conflictos y las controversias de carácter penal, a través de mecanismos alternativos desde el nivel comunitario, ministerial y judicial, en las condiciones y bajo las restricciones que las leyes establezcan. Dichos mecanismos serán impulsados por el Estado, privilegiando la justicia restaurativa para contribuir a la prevención social de la violencia y la delincuencia, al aseguramiento de la reparación del daño y a la recomposición del orden social.

COMENTARIO

Libia Solorio Lozada

El legislador establece, desde los considerandos, el impacto e importancia que se otorga a los mecanismos alternativos de solución de controversias, al distinguir que no solo son aplicables en materia penal, sino que, al ser un instrumento de gran potencial para resolver conflictos, se expande su uso a otros ámbitos, como el vecinal, escolar y laboral, entre otros.

De igual forma, hay que tomar en cuenta que se requiere de una mirada integral para entender este artículo: la reforma al artículo 17 de la Constitución Federal, párrafo quinto, de 8 de junio de 2008; la propia reforma a la Constitución local publicada en

marzo de 2013; el Código Nacional de Procedimientos Penales; así como la creación del Sistema Estatal de Seguridad Pública, previsto en el párrafo 8 de este artículo 2 constitucional.

En este sentido, si bien resulta integral la perspectiva de los mecanismos alternativos de solución de controversias, también lo es que estos ya habían sido contemplados por el legislador en el 2005, con la reforma a la Constitución en materia del poder judicial, y que resultó ser el primer antecedente a nivel constitucional local, incluso antes que la reforma al artículo 17 constitucional, párrafo cuarto, de junio de 2008. Asimismo, se reformó el artículo 63, donde se estableció la obligación del poder judicial de contar con un centro encargado de la mediación, cuyas funciones —de competencia y estructura— serían determinadas en la ley, aunado a la facultad que se les concedió a los jueces (en el art. 64) de privilegiar la mediación en todo momento, cuando las características del juicio lo permitan. Tales preceptos constitucionales se vieron reflejados en la Ley Orgánica del Poder Judicial, publicada el 26 de mayo de 2006 en el *Periódico Oficial,* "*La Sombra de Arteaga*".

Por su parte, el Consejo de la Judicatura cumplió al aprobar el Reglamento del Centro de Mediación, con fecha 21 de septiembre de 2007, cuya estructura hace referencia, entre otros apartados, a su integración y facultades; a las obligaciones de sus integrantes, principios, garantías, valores, y al procedimiento y requisitos del convenio.

Sin embargo, estos preceptos de vanguardia constitucional se vieron nulificados por los legisladores, quienes, en 2008, reformaron la Constitución local y —al utilizar "criterios de técnica constitucional, en el sentido de que la norma fundamental debe ser general, abstracta, flexible y evitar el uso de una excesiva reglamentación y especificidad en los preceptos de superior jerarquía"— redujeron el número de artículos de 105 a 40, con lo cual desapareció la norma constitucional local del artículo 63. Tan solo un par de meses después, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reformó el artículo 17, párrafo quinto, donde quedó plasmado el derecho humano de acceso a los medios alternativos de justicia, para que los conflictos se resuelvan de una manera rápida, ágil, pacífica y eficaz, al ser

herramientas para revolucionar el sistema tradicional de justicia. Párrafo que incluso se adicionó el 15 de septiembre de 2017, para quedar muy similar al existente en el artículo 63 de la Constitución local derogada, al establecer la obligación de las autoridades de privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales, siempre que no se vea afectada la igualdad entre las partes, el debido proceso y otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio.

Es por ello que el párrafo décimo del artículo 2 de nuestra Constitución resulta de gran trascendencia, al establecer múltiples vertientes para utilizar los mecanismos alternativos. En relación con lo anterior, habla de conflictos y controversias marcando dos rubros: por una parte, en el ámbito penal y de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales, refiere las controversias a nivel ministerial y judicial, al mismo tiempo que privilegia a la justicia restaurativa para contribuir a la prevención social de la violencia y la delincuencia, al aseguramiento de la reparación del daño y a la recomposición del orden social; por otra parte, habla de conflictos con referencia al nivel comunitario, también aplicable al ámbito judicial.

Esta distinción se ve clarificada en la Ley de Seguridad para el Estado de Querétaro, publicada en el *Periódico Oficial, "La Sombra de Arteaga",* el 30 de mayo de 2016, al establecer en su artículo 3, inciso VIII, que la seguridad pública comprende también la aplicación de los mecanismos alternativos de solución de controversias en el ámbito penal y en conflictos del ámbito social y comunitario, y se decreta que la función de seguridad se ejercerá en todo el territorio del estado, por las autoridades, órganos y ámbitos de competencia.

Para ello, el artículo 5 crea el Sistema Estatal de Seguridad, integrado por diversos órganos y autoridades. De acuerdo con el artículo 4 de la referida ley, en él se incluye a las autoridades encargadas de aplicar los medios alternativos de solución de controversias y conflictos, quedando a cargo de una dirección dependiente de la Secretaría de Seguridad fijar las políticas y bases de coordinación con los municipios, para impulsar no solo los mecanismos alternativos de solución de conflictos, sino que va más allá, al determinar la obligación de promover el diálogo y la generación

de acuerdos para fortalecer la cultura de la paz y legalidad en el estado, además de asegurar la reparación del daño.

El término "asegurar la reparación del daño" está enfocado a la materia penal y nos remite a la segunda parte del párrafo en comento, donde el precepto constitucional local menciona el uso de la justicia restaurativa con tres propósitos específicos: la prevención social de la violencia y la delincuencia, asegurar la reparación del daño y la recomposición del orden social.

Entonces, se debe esclarecer a qué se refiere el concepto de "justicia restaurativa" para entender el impacto que pretende causar el legislador.

Derivadas de la antigua tradición del pueblo indígena de los maoríes, incorporadas en la Ley de la Niñez, la Juventud y las Familias de 1989 de Nueva Zelanda y adaptadas por Terry O'Conell, oficial de policía australiano, las reuniones restaurativas comenzaron a realizarse como un esfuerzo para reformar el sistema de justicia penal, con el objetivo de que ofensores, víctimas, familias y amigos de ambos, así como la comunidad en general, se vieran involucrados en la respuesta de la conducta causada por el ofensor, quien debía asumir su responsabilidad del acto cometido y comprometerse a reparar el daño de acuerdo con las necesidades de las víctimas.

La estructura de las reuniones, el contar con un guion determinado, el incluir la participación de las personas afectadas directa o indirectamente, así como la libertad de expresión de emociones y sentimientos, han permitido que las prácticas restaurativas incursionen en ámbitos más allá del penal, como en el comunitario, donde se logra identificar necesidades de convivencia social y protección en un entorno de seguridad. Junto con el ámbito familiar, constituyen una protección del derecho humano individual de las personas y del grupo familiar, logrando su reintegración en un ambiente sano, armónico, toda vez que el procedimiento permite a los participantes restablecer sus lazos filiales y de comunidad, especialmente tratándose del bienestar y la seguridad de niñas, niños, adolescentes y personas vulnerables.

Luego, la premisa constitucional podrá ver resultados favorables si se activan los programas adecuados con personal capaci-

tado que permita reconocer que la justicia restaurativa define la ofensa como el daño que se hace a una persona o comunidad y no como una violación al sistema; donde lo importante es cómo reparar el daño, reconociendo plenamente los derechos y necesidades de las víctimas; alentar al ofensor a que asuma su responsabilidad, entendida esta como la demostración de empatía para reparar el daño; donde se elimine el estigma del crimen por medio de las acciones apropiadas del ofensor, con la posibilidad de alentar el arrepentimiento, y donde el perdón es posible. Pero no un perdón con efectos procesales a nivel ministerial o judicial, sino el emanado de la sinceridad del arrepentimiento por el alcance del daño ocasionado, y en el entendimiento de que todos formamos parte de una misma comunidad, integrada al mismo tiempo al medioambiente, donde el respeto a la individualidad de cada persona y cada ser vivo confluyan para la existencia de una verdadera cultura de paz.

Artículo 2, párrafo undécimo

Para favorecer la profesionalización de los agentes del Ministerio Público, peritos, policías, custodios penitenciarios, defensores públicos y jueces, las leyes promoverán el servicio de carrera en las instituciones a los que pertenezcan dichos servidores públicos.

COMENTARIO

Gabriela Aguado Romero

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, en su artículo segundo, párrafo undécimo, hace referencia a la profesionalización de los servidores públicos a través del servicio de carrera.

El servicio profesional de carrera en México se implementó hace 19 años y, en su momento, representó uno de los asuntos más relevantes de la agenda político-administrativa. Si bien es cierto que en años anteriores se habían realizado esfuerzos de profesionalización, no fue sino hasta 2003 cuando se dio este

paso en el ámbito de la Administración pública federal, con la finalidad de concentrar al mayor número de servidores públicos del país.

Para el análisis puntual, es preciso determinar qué se entiende por servidor público, toda vez que es el sujeto sobre el que recae la acción o pretensión de profesionalizar por medio del servicio de carrera. En este sentido, será indispensable establecer el significado de "servicio público", pues comprender la actividad permite determinar quiénes son los agentes que la realizan.

El servicio público son las actividades que realizan los órganos de Gobierno para la satisfacción de las necesidades públicas de los individuos; se refiere a la atención, servicio o cuidado del pueblo.

En este sentido, los servidores públicos son aquellas personas que se emplean para laborar dentro de las distintas funciones de la Administración pública, formalizando su relación laboral con el Estado mediante un nombramiento previo. Para el presente estudio, nos referimos a los agentes del Ministerio Público, peritos, policías, custodios penitenciarios, defensores públicos y jueces. Sus funciones se inscriben dentro de temas del orden público, como son la seguridad y el acceso a la justicia, catalogando sus labores dentro de la investigación exclusiva de los delitos y el análisis técnico de hechos y pruebas que permiten: dictar resoluciones justas; mantener el orden y la seguridad públicas; vigilar, supervisar, monitorear y asistir en el proceso de rehabilitación de las personas que cumplen una sentencia; garantizar el acceso a la justicia a las personas que por indefensión o condición económica se encuentran imposibilitadas para reclamar o defender sus derechos, y procurar la resolución y administración de la justicia, respectivamente, de cada cargo mencionado.

La profesionalización es el fin último que se pretende lograr para los servidores públicos. Este término suele referirse al perfeccionamiento, relacionado ampliamente con el sector laboral, a fin de mejorar las habilidades y destrezas para el óptimo desempeño de los trabajadores y la eficiencia para desempeñar el cargo

que ostentan dentro del servicio público. El profesionalismo implica la adquisición de habilidades que se deben desarrollar por un cuerpo específico de trabajadores, que se obtienen a través del estudio y, sobre todo, de la práctica. Además, implica interactuar bajo un mismo código de ética y sistemas de valores que se ven reflejados en la interacción con las personas y entre sus compañeros de trabajo.

Por consiguiente, no solo debe existir un derecho al empleo, sino que debe existir una profesionalización del mismo a través de la capacitación.

El servicio profesional de carrera no es otra cosa que la profesionalización de la Administración pública, sustentada en principios, igualdad de oportunidades, honradez, imparcialidad, eficiencia y eficacia; radica en que los empleados ejerzan sus actividades con un óptimo nivel de conocimientos y que puedan hacer frente a las necesidades que día a día se presentan en la sociedad. Esta profesionalización trae consigo asegurar el dominio de los contenidos del trabajo público y, asimismo, ofrecer mayor certidumbre en las expectativas de la vida laboral.

Actualmente, mediante el servicio profesional de carrera, se busca fomentar el cambio en los sistemas del proceso de administración de los recursos humanos y en la cultura de los servidores públicos, con el objetivo de contar con las mejores mujeres y hombres con vocación para el servicio público, lograr la continuidad de programas, evitar la discrecionalidad en la ocupación de los puestos gubernamentales y cumplir con el fin último de que la sociedad reciba los servicios que espera con oportunidad, transparencia y calidad, y que esto permita garantizar la continuidad de programas y políticas con independencia del fenómeno de alternancia partidista.

La profesionalización de los funcionarios implica mejorar la gestión pública a través de la acción honesta y eficaz de quienes trabajan en ella, requiere de un esfuerzo sistémico y consistente, que va desde el reclutamiento, selección, capacitación y desarrollo del personal, basados en el mérito e igualdad de oportunidades, hasta el reconocimiento e incentivo a quienes entregan su vida al servicio de la comunidad.

El servicio de carrera es lo que se conocía como servicio civil; la diferencia radica en que el servicio de carrera incorpora elementos de carácter gerencial, como las competencias, la evaluación del desempeño, el uso de tecnologías de la información y algunos otros elementos.

La principal intención del servicio profesional de carrera es romper con el orden piramidal, en donde imperaba la jerarquía y, en muchas ocasiones, los resultados estaban relacionados con intereses y estrategias personales. Por tanto, busca la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, con base en la promoción de la competencia.

Ahora bien, la relación que tienen estos términos conforme a los conceptos de trabajo, empleo, educación, ingreso, permanencia y ascenso laboral, consiste en que los trabajadores del estado de Querétaro, servidores públicos del poder judicial, cuenten con una fuente laboral que les permita percibir un ingreso, y que con la implementación del servicio profesional de carrera se les permita tener capacitaciones, recibir una formación básica, actualizarse, especializarse y certificarse en el área a su cargo por medio de talleres, cursos, conferencias e incluso especialidades que se imparten de manera gratuita, tener una constante adquisición de nuevos conocimientos prácticos y teóricos, que son novedosos y trascendentales para un buen desempeño profesional, y dotarse de competencias para cumplir con las funciones y objetivos de la Administración pública. Además, todo ello permite que los servidores, acorde a su desempeño, puedan tener promociones, mejoren sus ingresos, crezcan en su ambiente laboral y personal, y se beneficie en mayor medida a sus familias.

Es así como el servicio profesional se presenta como una fuente para el ingreso y permanencia en servicio público, pues, dependiendo de los méritos y capacidad que demuestren los funcionarios, continuarán laborando y obteniendo beneficios. En el caso del presente estudio, la importancia radica en las funciones que desempeñan los empleados públicos a los que se hace referencia, pues se trata de servicios indispensables para todas las personas, toda vez que estas se involucran con actividades relacionadas con la justicia y la seguridad.

En este sentido, el servicio de carrera otorga una garantía de que quienes desempeñen tales funciones están en un nivel práctico y académico óptimo para el tratamiento y solución de problemas que son de su competencia.

En esta tesitura, no solo se trata de una forma de reclutar y seleccionar a los servidores públicos, sino que, además, sirve para replantear los arreglos y objetivos institucionales, así como las relaciones entre dichos funcionarios.

Conclusión

La demanda de la ciudadanía en el estado de Querétaro por servidores públicos que coadyuven con el acceso a la justicia en respuesta a escenarios de inseguridad y violencia entraña la necesidad de que el personal en cuestión realice su trabajo con profesionalismo.

Asegurar una actuación imparcial y eficaz, además de permitir el fortalecimiento institucional de forma constante, se manifiesta como un soporte imprescindible que garantiza evitar la corrupción dentro de la Administración pública. La corrupción es precisamente un factor que hace a una administración débil y carente de servicio capacitado, que pierde el interés y la posibilidad de decidir los asuntos públicos a fin de lograr el bien colectivo general.

Cuando los empleados públicos no desempeñan bien sus funciones, la inseguridad predomina. Cuando son omisos, desencadenan violencia hacia los derechos de las personas usuarias. Cuando no se someten al proceso de servicio profesional de carrera transparente, la violencia y la inseguridad son colaterales. Cuando no se considera la profesionalización, se detonan estas cuestiones.

El ingreso a la Administración pública a través del servicio profesional de carrera ofrece una igualdad de circunstancias para quienes deseen participar en el proceso de selección, además de que es lo que evalúa la capacidad de las personas que quieren acceder.

Es importante conocer las habilidades y conocimientos de quienes pretenden ser agentes del Ministerio Público, peritos, policías, custodios penitenciarios, defensores públicos y jueces.

El servicio profesional de carrera garantiza la permanencia, así como el escalafón en los cargos públicos.

Como consecuencia de esto, podemos concluir que la profesionalización no es un proceso que se pueda llevar a cabo o que vaya a cumplir el total de sus objetivos en el corto plazo; será un proceso a largo plazo que implica transformar la cultura político-administrativa que prevalece en las dependencias, donde está en juego la estabilidad o la solución a muchos de los problemas sociales actuales. Sin embargo, es necesario cambiar esta situación para poder observar un progreso y un cambio cultural que permita consolidar la democracia y contar con personal profesionalizado que cumpla con las exigencias de nuestro tiempo.

Resulta relevante destacar que es necesario contar con el desarrollo de condiciones básicas que permitan operar en forma eficiente el servicio profesional de carrera, tales como: descripción y catálogo de puestos; catálogo de capacidades; estructuras alineadas a los objetivos de las instituciones; conocimiento y aceptación del servicio profesional de carrera de los servidores públicos y la sociedad; así como establecer procedimientos que clarifiquen la demanda de talento, entre otros.

De esta manera, la trascendencia del artículo segundo, párrafo décimo, de la Constitución Política del Estado de Querétaro, radica en que el promover la profesionalización de los servidores públicos —cuyo trabajo se enfoca en la disminución de la inseguridad y la violencia, así como en la impartición de justicia—, a través del servicio de carrera, trae como resultado una mayor eficiencia y la consecución de ese objetivo.

Este es el mejor mecanismo para lograr que los empleados públicos, que también forman parte de la sociedad civil, puedan realizar sus actividades y se pongan al servicio del pueblo con profesionalismo. Así, el servidor público profesional coadyuvará con el avance y mejora de la sociedad, y no solo eso, sino que el servicio profesional de carrera también es una herramienta que va a permitir la igualdad de oportunidades laborales sin discrecionalidad de las plazas ofertadas en la Administración pública.

Artículo 2, párrafo duodécimo

El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los Derechos Humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud, la cultura y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios previstos en las leyes. Los Poderes Judicial y Ejecutivo se organizarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantizando la cooperación con las autoridades penitenciarias e instituciones que intervienen en la ejecución de la prisión preventiva, de las sanciones penales y de las medidas de seguridad impuestas.

COMENTARIO

Gustavo López Acosta

El texto constitucional local fue sujeto de reformas en el 2016. Derivado de las mismas se reconoce a la seguridad como un derecho humano, el cual comprende la protección de los bienes y el vivir en un entorno de tranquilidad social, libertad, paz y orden público. Como parte de esta reforma se integra la autoridad penitenciaria al sistema estatal de seguridad.

Para la implementación del sistema integral de reinserción y reconociendo el papel de corresponsabilidad de las diversas autoridades, tal como se señala en el artículo 18 de la Constitución Federal, en el 2017, el legislador local incorporó al artículo 2 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro la organización, en el ámbito de sus competencias, del poder ejecutivo y judicial para garantizar la cooperación de la autoridad penitenciaria y las instituciones que intervienen en la ejecución de la prisión preventiva, sanciones penales y medidas de seguridad.

En este contexto, se realizaron distintas reformas normativas que incluyeron el rediseño de las distintas dependencias que operan el sistema de justicia penal y que contemplaron la evolución del sistema penitenciario, de una dirección adscrita a una subsecretaría de estado, a la creación de un organismo

público descentralizado con patrimonio y personalidad jurídica propia, denominado Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Querétaro.

Aunado a lo anterior, nace la Ley que crea la Comisión para la Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio del Estado de Querétaro, denominada "Cosmos", que tiene como uno de sus objetivos el fomentar la colaboración y capacitación interinstitucional entre los poderes del estado y las demás instituciones públicas y privadas, cuya injerencia resulta relevante para lograr la consolidación integral del sistema de justicia penal acusatorio del estado de Querétaro, mediante grupos permanentes de trabajo especializado, denominados "subcomisiones" por esta ley.

Una de las 12 subcomisiones Cosmos es la del sistema penitenciario, integrada por representantes de la autoridad penitenciaria estatal, un representante de la Secretaría de Gobierno, uno del poder judicial y uno de la de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, sesionando de manera permanente, cuyo objetivo principal es la elaboración de estudios, propuestas y revisión de acciones necesarias en la supervisión de la prisión preventiva y la ejecución de sanciones penales, así como de las medidas de seguridad derivadas de una sentencia. En este orden de ideas, se materializa la cooperación entre autoridad penitenciaria, el poder judicial y el poder ejecutivo, que se establece en el artículo 2 de la Constitución local.

Con la Ley que crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario se implementa el "Modelo de Operación del Sistema Penitenciario de Querétaro", como un sistema integral de reinserción para la persona privada de la libertad (PPL) a través de tres áreas fundamentales: *i)* la concentración de las áreas técnicas conforme las bases de la reinserción social mediante la creación de la Dirección de Reinserción Social; *ii)* la atención jurídica hacia el control del expediente único de ejecución penal de las personas privadas de la libertad, como lo mandata la Ley Nacional de Ejecución Penal, con la Dirección Jurídica, y *iii)* la preservación de la seguridad, el orden y la disciplina con un enfoque de respeto a los derechos humanos y la dignidad de la persona en todas las políticas y procedimientos, mediante la Dirección de Seguridad y Vigilancia.

El modelo se sustentó sobre la base de ejes articuladores de profesionalización, marco normativo, desarrollo de tecnologías e infraestructura, y dos estrategias fundamentales desde el enfoque del "modelo Querétaro". Asimismo, se tomó en cuenta la estrategia de seguridad centrada en la dignidad de la persona y el respeto a los derechos humanos, la estrategia de reinserción con el fomento de comportamientos resilientes y la autodeterminación en las personas privadas de la libertad, preservando su derecho a la libertad de decisión, ofreciendo herramientas que fortalezcan su responsabilidad, desde el principio de la aceptación y la expectativa que la persona elige conducir durante su estancia en el centro de detención.

Una de las dos estrategias de nuestro modelo de gestión es la seguridad penitenciaria, la cual tiene como enfoque la dignidad humana, promoviendo al interior de los centros penitenciarios su estancia y trato digno, asegurando la gobernabilidad con orden, sana convivencia y disciplina. Consecuentemente, la vida e integridad física de las personas privadas de la libertad, visitantes y operadores representa un objetivo en la función de custodia, policía procesal, seguridad perimetral y seguridad en salas. Para lo anterior, fue necesaria la instrumentación de procedimientos y protocolos que garantizaran la seguridad material y jurídica, así como el orden y la disciplina en los centros penitenciarios.

El eje de infraestructura —con la estrategia de seguridad— nos permite que la cotidianidad de la operación, incluyendo el contexto de los distintos niveles de clasificación de las personas privadas de la libertad, no sea impedimento para el cumplimiento de los medios para la reinserción social establecidos en el artículo 18 constitucional y nos posibilite condiciones de alojamiento dignas, seguras y funcionales que sirvan como herramienta para organizar la operación y administración de la autoridad penitenciaria.

Otro de los ejes del modelo que converge de manera importante con la estrategia de seguridad es el de la profesionalización. Contamos con un Instituto de Capacitación para brindar formación inicial, continua y especializada a todos los operadores del sistema penitenciario. Además, es el único en su tipo en el país

a nivel estatal y trabaja de manera coordinada con la subcomisión de capacitación, establecida en la Ley Cosmos, donde se diseñaron, de manera inicial, cuatro estándares de competencia: *i)* EC1384 Ejecución del protocolo para la excarcelación de una PPL; *ii)* EC1386 Brindar seguridad en las salas de audiencia judicial; *iii)* EC1387 Brindar seguridad y custodia a la PPL durante la audiencia judicial, y *iv)* EC1296 Ejecución de las entrevistas para la conformación de la información aplicativa al Plan de Actividades por Expectativa. Están en proceso de publicación ocho más, todos avalados por el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER).

Otro reto que coadyuva a minimizar la brecha de la corrupción al interior de las prisiones es la evaluación y certificación que mandatan las leyes, por lo que el sistema penitenciario de Querétaro cumple con ello, dado que el 100% de su personal de seguridad cuenta con el certificado único policial vigente, demostrando que el personal es confiable, capacitado y cumple con la certificación para realizar su función.

El eje de tecnología converge en la estrategia de seguridad desde el momento en que los procedimientos y políticas, en cumplimiento a la ley nacional, se diseñan bajo el principio de la no vulneración de la dignidad de la persona; se implementa tecnología en todas las áreas de ingreso, para así realizar revisiones dignas y seguras de toda persona que ingresa a uno de nuestros centros penitenciarios, sin menoscabo del mantenimiento de la gobernabilidad; se lleva a cabo la instalación de más de 400 cámaras y una unidad central de control y alertamiento con visión en tiempo real con el Centro de Información y Análisis para la Seguridad (CQ CIAS). Ello garantiza la estancia segura de toda persona en un centro penitenciario y permite validar los procesos del personal adscrito a la autoridad penitenciaria de Querétaro.

La segunda estrategia se refiere a las metodologías desarrolladas por el modelo que, en secuencia lógica, corresponden a las distintas etapas que la PPL debe seguir para que, por medio de las bases de la reinserción social que se ofrecen en los centros penitenciarios, alcance su integración como persona fortalecida de sus capacidades, con la finalidad de procurar que no vuelva

a delinquir. Una vez externada se le da seguimiento por un año a través de los diversos servicios pospenales, destinados a promover comportamientos apegados a la legalidad y asegurar la resiliencia frente a los factores y causales delictivos a los que puede verse expuesta.

La estrategia de reinserción social se compone de tres etapas de aplicación secuencial, las cuales describimos a continuación:

En la primera etapa se preserva el derecho a la vinculación permanente con el exterior para que la PPL continúe con la interacción y comunicación con su entorno familiar y social. De igual forma, en esta etapa se cumple mediante las redes de vinculación con la sociedad, por ejemplo, grupos de apoyo, de desarrollo humano, personal, religioso, quienes son observados por operadores para verificar que los programas y servicios ofrecidos sean una herramienta positiva y que la PPL, mediante su autodeterminación y asesoría del personal técnico, tiene la libertad de elegir la actividad con la que más se identifique.

La segunda etapa es la esencia medular del sistema penitenciario, sin menoscabo de las otras dos, pues es el proceso metodológico en el que la autoridad y la PPL interactúan, recibiendo información de los servicios disponibles que el personal técnico ofrece con base en su expectativa y después de su estudio y clasificación. Tales actividades permiten asegurar las condiciones en que se desarrollarán los medios de la reinserción, mismos que la persona elige de acuerdo con sus necesidades, preferencias y capacidades que firma como compromiso, obteniendo así su plan de actividades por expectativa, el cual nos permite su seguimiento para identificar avances, corregir y encontrar progresivamente áreas de oportunidad conforme a los fines de la reinserción.

La tercera etapa de la estrategia es el seguimiento mediante el plan de actividades en externamiento (PADEX), durante un año después del egreso del centro penitenciario. Este documento contiene los compromisos de la persona externada con la autoridad penitenciaria, con el objeto de procurar su reinserción y una vida laboral, social y familiar productiva. Esta etapa se opera a través del departamento de servicios pospenales, quien da

seguimiento y observancia al cumplimiento del PADEX. Es importante mencionar que este departamento trabaja con la PPL próxima a su egreso de un centro penitenciario, fortaleciendo sus capacidades, informándole sobre las redes de apoyo y servicios que se le ofrecerán una vez obtenida su libertad. Asimismo, los operadores de esta área cuentan con una herramienta tecnológica denominada "Pospenapp", que se ofrece a la persona externada como una alternativa para mostrar sus avances a su PADEX de forma virtual, acercándole servicios y redes de apoyo, así como facilitando el cumplimiento de sus compromisos.

Esta etapa cuenta con tres componentes para el seguimiento en externamiento: *i)* la preparación para la libertad; *ii)* la red de vinculación laboral, y *iii)* los promotores resilientes. Mediante esta última nace el programa "Ciudadanos construyendo lazos", el cual busca reconstruir el tejido social del externado y su comunidad a través de actividades de rehabilitación de espacios públicos y acciones de alto impacto social, con participación comunitaria. Los integrantes de este programa acceden voluntariamente y son capacitados en materia de protección civil para que, de ser necesario, puedan participar en contingencias, como un grupo de apoyo a la sociedad. Es importante mencionar que el programa se hace mediante la coordinación con instituciones públicas, privadas y organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales, pero siempre acompañados del sistema penitenciario, para el cumplimiento del objetivo de que sean acciones de impacto social, sin lucro y con participación comunitaria.

Como resultado de las buenas prácticas del modelo Cosmos, en el estado de Querétaro, el sistema penitenciario es evaluado mediante distintas metodologías por organismos públicos y privados, nacionales e internacionales, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de su diagnóstico nacional de supervisión penitenciaria, la cual, en su diagnóstico de 2018, reconoció al sistema penitenciario queretano como referente nacional en el respeto de los derechos humanos. Asimismo, la organización independiente The World Justice Project, en su estudio sobre el índice del Estado de derecho en México, particularmente en el subfactor del sistema

penitenciario, califica a nuestro sistema penitenciario como el más seguro y respetuoso de los derechos humanos en México. Aunado a lo anterior, ante la Asociación de Correccionales de América (ACA), todas sus unidades y centros penitenciarios se encuentran certificados por demostrar operar bajo estándares y prácticas internacionales en seguridad, protección, orden, salud, programas y actividades, justicia, administración y gestión, obteniendo el máximo galardón que ofrece esa institución, denominado "Águila Dorada".

Con lo anterior se muestra un sistema penitenciario que aplica en su totalidad las políticas nacionales e internacionales en la materia, con resultados tangibles en las condiciones actuales de internamiento en los centros penitenciarios, imperando el orden, la disciplina y el respeto a los derechos humanos. Esto se traduce en que la base constitucional —federal y local— de la reinserción social se materializa en Querétaro mediante el modelo de operación del sistema penitenciario.

Artículo 2, párrafo decimotercero

El Estado respeta, reconoce, protege y garantiza el derecho a la vida de todo ser humano, desde el momento de la fecundación, como un bien jurídico tutelado y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes, hasta la muerte. Esta disposición no deroga las excusas absolutorias ya contempladas en la legislación penal.

COMENTARIO

Fabiola Martínez Ramírez

El epígrafe señalado subraya las obligaciones generales en materia de derechos humanos vinculadas con el derecho a la vida y las distingue en niveles de competencia asignados a todas las autoridades, identificando cada una de ellas y dirigiéndolas a todo ser humano. En dicho sentido, promueve —inclusive— una protección desde el momento de la fecundación como un bien jurídico tutelado, equiparando el óvulo fecundado a un ser humano en

toda la extensión, al decir "todo ser humano, desde el momento de la fecundación".

Respecto a este planteamiento es importante señalar que, si bien existe un trazado general para la protección constitucional del producto de la gestación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido cuidadosa en la denominación que se utiliza para el "no nacido", al nombrarlo en diversos criterios emitidos como "producto de la gestación" y al disponer, a través de su interpretación, que deberá realizarse considerando los derechos involucrados de la madre.

Una breve consideración apunta a establecer el momento de dicha protección constitucional y los alcances jurídicos para el no nacido. En las líneas propuestas por la norma constitucional queretana se formula que sea desde la fecundación y hasta la muerte, lo que da lugar al entendimiento de que se prolonga desde el proceso biológico de la fecundación hasta el alumbramiento, el desarrollo y la extinción de la vida.

Para explicar la dimensión y los alcances de este enunciado debemos tener en cuenta que, al reconocer la protección constitucional del producto desde la fecundación y señalar que lo equipara a "todo ser humano", también es necesario identificar las consecuencias que trae dicha afirmación, si la confrontamos con los derechos de la persona gestante, como son: la libertad en la disposición de su cuerpo; los derechos sexuales y reproductivos, y la propia autonomía de la voluntad para decidir sobre un proyecto integral de vida, que también desde las líneas de la norma fundante que se comenta ameritan el cumplimiento de las obligaciones genéricas de la autoridad del Estado.

Así también, puede ser útil una consideración histórica y conceptual, pues nos permitirá comprender de forma más amplia los alcances de este dispositivo. En el derecho constitucional, la discusión se ha centrado en la identificación del concepto de "persona" para determinar el momento en que se da la protección constitucional, circunscribiendo la respuesta a "todo ser humano". Sin embargo, la expresión "desde el momento de la fecundación", "como un bien jurídico tutelado" no realiza de forma clara el deslinde conceptual sobre tal definición. Si bien lo equipara

por la redacción inicial, lo sitúa también como un bien jurídico, ampliando sus alcances y defensa, pero nunca discute sobre su concepción como persona.

Hablar de bienes jurídicos tutelados de manera amplia nos remonta a discusiones jurídicas realizadas antaño —desde el normativismo y garantismo— en las distintas áreas del derecho, como el ámbito penal, subrayando que existe una obligación y también una potestad por parte del Estado para proteger valores, intereses o derechos intrínsecamente ligados a la vida humana, lo que conlleva la posibilidad de emitir regulaciones específicas sobre aquellos vinculados con la reproducción humana, como es el caso del no nacido.

Probablemente el artículo en comento amerite una valoración más profusa desde otras disciplinas que proporcionen fundamentos teóricos y empíricos aptos para dilucidar cuándo entender al embrión como la unión de células que potencialmente son capaces de convertirse en persona y cuál es el momento en el que transita a esa independencia que amerita su protección en un ámbito más amplio desde la comprensión de "ser humano".

Conviene señalar que la protección del concebido no nacido ha provocado discusiones profundas e inclusive acaloradas que promueven la centralidad del "no nacido" como "persona" y como "sujeto de derechos", y que, por tanto, exigen su protección en diversas áreas: en el derecho sucesorio, en el derecho de familia y en el ámbito penal. En este terreno de dilemas participan la bioética, la medicina, la filosofía y el derecho, entre otras disciplinas encaminadas a su discusión.

Se involucran diversos elementos relacionados con el alumbramiento, la viabilidad gestacional, el derecho a la salud, el derecho del no nacido y el derecho de la persona gestante, la integridad personal no solo del no nacido, sino de la persona que lo gesta. Lo cierto es que su valoración deberá realizarse desde una interpretación sistemática, incluyendo todas las libertades inherentes involucradas.

La doctrina tradicional se ha inclinado por el reconocimiento de derechos del producto de la gestación de una manera "autónoma", atribuyéndole capacidad y derechos, y asignando deberes

para las autoridades en este apartado. No escapa en este alcance la norma constitucional material de este análisis; sin embargo, convendría detenerse en esta discusión, compleja y con grandes aristas para la ciencia jurídica, en razón de su especialidad, pero relevante por las implicaciones que en el terreno legal conlleva: me refiero a la "autonomía" que tiene el no nacido del "cuerpo que le da vida" y, en todo caso, la viabilidad de su potencial formación como "ser humano" sin el soporte de nutrientes y elementos que provienen —*en términos generales*— de la persona gestante.

Desde dicho entendimiento, es procedente evaluar la conveniencia de incorporar el respeto, reconocimiento, protección y garantía de la vida del no nacido, teniendo en cuenta lo que involucran estas obligaciones genéricas para el Estado, las cuales van desde la implementación de medidas a mediano y a largo plazo a través de diseños normativos que actualicen su efectividad, hasta mecanismos para hacer valer dicha protección, como los de tipo procesal que pueden interponerse ante los tribunales, es decir, que procuran la garantía de los derechos que redundan en su efectividad.

Para ampliar esta consideración también es relevante cuestionarnos, a la luz del párrafo indicado, qué derechos pueden ser exigidos por el no nacido, al mencionarse "para todos los efectos legales correspondientes", y sus implicaciones, a la luz de otros derechos que han sido ganancias en el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres y las personas gestantes, pero también los medios a través de los cuales puede alegar el incumplimiento de estos deberes.

Lo anterior debido a que la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Artavia Murillo y otros (fecundación* in vitro*) vs. Costa Rica*, analiza la discusión de la "titularidad" del derecho a la vida, estudiando si la sentencia de la Sala Constitucional de Costa Rica generaba una restricción desproporcionada de los derechos de las presuntas víctimas que promueven el caso, al prohibir la inseminación *in vitro* de una pareja de personas que deseaban procrear, tal como se encontraba regulada en el decreto ejecutivo vigente en dicho sistema jurídico. En la discusión, la Sala Especializada de la Corte Suprema de

Costa Rica interpretó el artículo 4.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el sentido de que dicho artículo exigía una protección absoluta del embrión.

Para cumplir tal propósito, el Tribunal continental consideró conveniente definir, de acuerdo con la Convención Americana, cómo debía interpretarse el término "concepción", subrayando que la prueba científica concordaba en diferenciar dos momentos complementarios y esenciales en el desarrollo embrionario: la fecundación y la implantación.

Esta interpretación promueve la importancia de que, tratándose de un concepto amplio como es el derecho a la vida, las indagaciones abarquen otras áreas de estudio que confirmen que la protección del no nacido debe realizarse de forma gradual, de conformidad con el propio desarrollo del embrión en el cuerpo de la persona gestante.

Este reconocimiento constitucional explícito debe interpretarse en concordancia con la evolución de los tiempos, el desarrollo tecnológico y científico, e incorporando los principios constitucionales necesarios para su entendimiento, tales como la universalidad, indivisibilidad, interdependencia, progresividad y, además, reconociendo los derechos humanos de las mujeres y de las personas con capacidad de gestar, al evitar disposiciones normativas que transgredan tales libertades cuando se practica el aborto.

La potencialidad de protección también se vincula con la posibilidad. Me refiero al concepto de "viabilidad", que contiene elementos que no corresponden propiamente a la ciencia jurídica analizar, pues son datos que se examinan desde la biología o las ciencias médicas, que determinan qué tan posible es que el producto de la gestación concluya con el proceso biológico de formación y adquiera todas las capacidades necesarias para sobrevivir y, con ello, alcance las prerrogativas atribuidas a una persona como sujeto de derechos humanos. Esto resalta la importancia de la vida como un requisito sin el cual sería imposible el disfrute de los otros derechos. Respecto a este planteamiento, el Tribunal interamericano ha señalado, en el caso *García Ibarra y otros vs. Ecuador*, que el derecho a la vida juega un papel fundamental en la

Convención Americana —instrumento al que deben confrontarse otras normas del sistema, entre ellas la del presente análisis—, por ser el presupuesto esencial para el ejercicio de los demás derechos.

También es oportuno identificar que la primera oración del párrafo en estudio señala las obligaciones que debe adoptar el Estado para garantizar el derecho a la vida, las cuales deberán comprender que no se impida el acceso a esta por la autoridad, ni por otras personas, por lo que es indispensable un diseño normativo que evite que la vida sea transgredida y, además, que sea compatible con el concepto de "dignidad", es decir que sea digna hasta su finalización. Esto da lugar a incorporar otros derechos a la discusión.

La última oración del párrafo nos obliga a evaluar también las excusas absolutorias contenidas en la legislación penal y, de manera precisa, armonizar el planteamiento constitucional con las sanciones previstas en dicha normativa especializada relacionadas con este derecho a la vida.

En concordancia, esta idea obliga a discutir sobre los supuestos en los que existe apertura para una interpretación diversa, tratándose de casos donde se encuentra involucrada la viabilidad del producto de la gestación, la salud, las malformaciones genéticas e incluso el derecho a la vida de quien otorga vitalidad al "bien jurídico tutelado", y que es la persona gestante.

Sobre la base de estas consideraciones, es pertinente señalar que, en tal sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado la importancia de la homologación de las legislaciones penales que contemplan supuestos normativos que permiten la interrupción del embarazo en situaciones como violación o cuando el producto tenga alteraciones congénitas o genéticas que lesionen su propia integridad.

En suma, el párrafo en estudio provoca múltiples análisis al tenor de la evolución del propio derecho y, sobre todo, respecto a la manera en la que podemos hacer efectivos los derechos de cualquier persona desde la fecundación, lo que implica diseñar mecanismos idóneos que alcancen este propósito.

Artículo 2, párrafo decimocuarto

Las autoridades del Estado salvaguardarán el régimen de los derechos y libertades de todas las personas, por el sólo hecho de encontrarse en el territorio estatal. Los Derechos humanos no podrán ser limitados o restringidos; en su interpretación se resolverá siempre a favor del gobernado, además garantizarán el ejercicio de la Justicia Cotidiana, entendiéndose ésta como las instituciones, procedimientos e instrumentos, orientados a dar solución a los conflictos que genera la convivencia diaria en una sociedad democrática.

COMENTARIO

Sergio García Ramírez

La Constitución Política de una nación o, en su caso, de una entidad federativa —como sucede en México, país organizado bajo un sistema federal—, contiene las decisiones fundamentales de aquella, esto es, las determinaciones básicas de la nación o de la entidad, producto de la evolución histórica y de las más arraigadas y profundas convicciones del pueblo. Esto ocurre, por supuesto, en la joven Constitución del estado de Querétaro, que motiva el presente comentario, agregado a los textos que analizan con detalle el conjunto de ese instrumento fundamental para la vida y el trabajo de los habitantes de Querétaro y de sus autoridades.

Aunque estas líneas se refieren específicamente a un fragmento de la Constitución de Querétaro —párrafo decimocuarto del artículo 2—, es útil establecer el contexto del comentario y mencionar que en el curso de los últimos años se han operado cambios de gran alcance en el panorama del constitucionalismo en el mundo entero.

Hemos pasado de las antiguas cartas "clásicas" —oriundas de los siglos xviii y xix— a los textos de orientación social que caracterizaron al constitucionalismo de la primera etapa del siglo xx —así, la innovadora Constitución mexicana de 1917—, y de estos a los nuevos textos que han visto la luz en diversos países,

entre ellos algunos de nuestra América Latina, con fuerte acento tutelar del ser humano. La suma de estas novedades ofrece un neoconstitucionalismo transformador que a un tiempo recoge realidades profundas de los pueblos e impone cambios o modificaciones que reorientan el rumbo de las naciones, los Estados y sus instituciones.

La Constitución de Querétaro presenta rasgos originales, característicos, que no pretendo analizar ahora y que los lectores de esta obra conocerán a través de los comentarios a diversos preceptos de aquel texto supremo. La Constitución queretana, adoptada el 11 de marzo de 2008, es un ordenamiento de estructura novedosa que reúne en sus mandamientos los temas tradicionales y actuales del constitucionalismo, a través de fórmulas breves, compendiosas, consagradas en 40 preceptos —más algunos agregados, bajo el rótulo de bis—.

Entre esos preceptos figuran la primera parte y el párrafo decimocuarto del artículo 2, dentro de la porción constitucional alusiva a los derechos humanos y las libertades fundamentales. No sobra reiterar que esta materia es la más relevante en el conjunto de una Constitución: acoge valores y principios, y orienta la relación entre los individuos —eje del orden jurídico llamado "antropocéntrico"— y las instituciones políticas. Tal es el contenido básico de los textos constitucionales de nuestro país, a partir del primero —la Constitución de Apatzingán, de 1814—, y en el largo recorrido bicentenario de la República, que culmina en la Constitución de 1917 y sus numerosas reformas. Y esta es también, por supuesto, la porción esencial de la ley suprema del estado de Querétaro.

La fórmula contenida en el trascendental párrafo decimocuarto del artículo 2 de la ley suprema de Querétaro, que reitera conceptos más amplios enunciados en el primer párrafo del mismo artículo, alude a varios temas de suma importancia, concernientes al reconocimiento, la práctica y la tutela de los derechos humanos. Esos textos se vinculan, desde luego, con las disposiciones de la Constitución general de la República, que, a partir de una magna reforma adoptada en 2011, incluye

explícitamente ciertas disposiciones que son el cauce para los ordenamientos constitucionales de las entidades federativas y para el quehacer de todas las autoridades de la República (así, los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad).

El primer tema que aborda el párrafo específico al que dedicamos este comentario se relaciona con el principio de universalidad de la tutela de los derechos y las libertades de los seres humanos y su tutela en el ámbito sobre el que se despliegan las atribuciones de las autoridades. Así lo refiere la disposición comentada cuando prevé que "las autoridades del Estado salvaguardarán el régimen de los derechos y libertades de todas las personas, por el sólo hecho de encontrarse en el territorio estatal". Esta fórmula de la Constitución queretana aloja varias proposiciones de gran alcance, a las que enseguida nos referiremos.

El texto transcrito impone a todas las autoridades del estado, sin salvedad —es decir, a las autoridades de la entidad en su conjunto, a las municipales y a las correspondientes a otros órganos del estado: instituciones autónomas constitucionales— la obligación de salvaguardar los derechos y libertades de las personas, concepto, este último, que abarca a cualesquiera titulares de tales derechos y libertades recogidos en normas nacionales e internacionales incorporadas al derecho mexicano, en general, y al derecho queretano, en particular.

De esta suerte, la norma queretana alcanza a personas físicas —seres humanos— y personas colectivas, según sus respectivas características. Este deber de las autoridades corresponde a las llamadas "obligaciones generales" de un Estado: reconocimiento, respeto, garantía y reparación de violaciones. Las fuentes de derechos y obligaciones se localizan en el conjunto del orden jurídico: Constitución federal, tratados internacionales, Constitución del estado y leyes derivadas.

El mismo precepto señala que la salvaguarda a cargo de las autoridades —y, por lo tanto, los deberes de estas— benefician a quienes se hallan en el territorio estatal, concepto geográ-

fico-político cuya definición corresponde a diversas normas constitucionales y reglamentarias. En otros términos, la protección a cargo de dichas autoridades y la tutela de los derechos y las libertades fundamentales abarcan a quienes se encuentran en el ámbito territorial del estado de Querétaro, sin condicionar la protección a determinadas características específicas o particulares de los habitantes de esa entidad: por ejemplo, nacionalidad, sexo, edad, etcétera.

La propia disposición que ahora examinamos reconoce el carácter imperioso, dominante, de los derechos humanos, amparados por la ley suprema (la nacional y la local), que no podrán verse limitados o restringidos por obra de la autoridad, sea a través de normas de general observancia, sea por medio de actos administrativos o jurisdiccionales.

Conviene puntualizar que esta proscripción no implica que los derechos y las libertades sean absolutos, esto es, que se puedan ejercer a discreción de sus respectivos titulares. Hay normas —nacionales y locales— que orientan el ejercicio de las libertades y los derechos en aras del respeto que se reconoce a los derechos y las libertades de otras personas o de la sociedad en su conjunto. Por lo demás, el artículo 29 de la Constitución general de la República, reformado en 2011, indica en qué casos y por qué medios es posible disponer la suspensión en el ejercicio de los derechos a los que la propia Constitución se refiere.

Otro tema de máxima relevancia en el párrafo decimocuarto del artículo 2 —y también en el párrafo primero del mismo precepto— es el relativo a la interpretación de las normas concernientes a los derechos y las libertades. Las autoridades que aplican las disposiciones jurídicas (y los particulares que ajustan su conducta a aquellas) deben analizar esas disposiciones, entender su alcance, apreciar su sentido; en otros términos, deben "interpretar" las normas que aplican. Para ello existen principios y reglas de interpretación que favorecen a los individuos y limitan u orientan el desempeño de las autoridades. La regla imperante en esta materia se enuncia como "pro persona", es decir, la

autoridad que interpreta una norma debe hacerlo de manera que esta provea al individuo la más amplia protección y tutele con la mayor eficacia sus bienes jurídicos.

El párrafo decimocuarto del artículo 2 de la Constitución de Querétaro también invoca el concepto de "justicia cotidiana". Hace algún tiempo, en un comentario que formulé sobre determinados textos de la Constitución de la República, modificados en 1994-1995, me referí, con fines explicativos o descriptivos, a lo que entonces denominé "macrojusticia" en contraste con la "microjusticia".Aquella abarca los grandes procedimientos constitucionalmente previstos para la tutela de la sociedad o de sus integrantes e instituciones (acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales). Y describí la microjusticia, en cambio, como la "tutela nuestra de todos los días", aquella justicia a la que millones de mexicanos recurrimos con la mayor frecuencia para proteger o rescatar nuestros derechos: civil, familiar, penal, administrativa, laboral, agraria, etc. La Constitución de Querétaro se refiere a esta "tutela nuestra de todos los días" bajo el concepto de "justicia cotidiana".

La vida en sociedad, con sus múltiples rasgos y contingencias, genera contiendas entre los ciudadanos que deben ser atendidas y resueltas con diligencia y eficacia. Importa que así sea para el buen desarrollo de las relaciones entre los integrantes de la sociedad. Esto es lo que se pretende lograr a través de la justicia cotidiana, "entendiéndose esta —dice la Constitución queretana— como las instituciones, procedimientos e instrumentos, orientados a dar solución a los conflictos que genera la convivencia diaria en una sociedad democrática".

El acceso a la justicia, expedita y oportuna, que reconozca y proteja los derechos de los individuos merced a la acción de instituciones justicieras y a través de procedimientos expeditos, permite el adecuado desempeño de quienes integramos una "sociedad democrática", es decir, una comunidad establecida y desarrollada al amparo de los valores y principios de la democracia, entendida como sistema de vida en los términos del artículo 3 de la Constitución general de la República.

Artículo 2, párrafo decimoquinto

A efecto de consolidar el desarrollo económico y social del Estado de Querétaro de manera integral y sustentable, las autoridades estatales y municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, implementarán de manera continua, coordinada y permanente, la política de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites y servicios, así como los demás objetivos que establezcan los ordenamientos en la materia.

COMENTARIO

Luis Antonio Rangel Méndez

En los últimos años, la mejora regulatoria ha cobrado gran relevancia, puesto que constituye el puente necesario entre los servicios que presta un Gobierno y los ciudadanos que requieren esos servicios. Ningún Gobierno —ya sea del orden federal, estatal o municipal— puede, por tanto, dejar de entender y atender la mejora regulatoria como una obligación.

En efecto, en cuanto política pública, la mejora regulatoria permite hacer más accesibles las reglas de Gobierno, simplificar los trámites y servicios, fomentar la participación ciudadana para la creación de nuevas regulaciones o la revisión de las existentes e incorporar las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el quehacer gubernamental, todo ello con el objeto de hacer más eficiente la gestión pública, además de impulsar la transparencia y combatir la corrupción.

Las reglas claras son indispensables en cualquier actividad, más aún en el quehacer de un Gobierno, puesto que sin ellas no sería posible ordenar aspectos tan importantes como el acceso a la salud, los intercambios económicos, el funcionamiento de los mercados, los derechos de propiedad, el cuidado y aprovechamiento de los recursos naturales o la misma convivencia social.

Durante mucho tiempo, los mexicanos hemos padecido una emisión excesiva e indiscriminada de regulaciones por parte de los Gobiernos. Esto ha limitado el pleno ejercicio de los derechos de las personas, así como el desarrollo económico y social

del país. Además, ha generado incertidumbre jurídica sobre la aplicación, cumplimiento y verificación de las regulaciones establecidas.

Es por eso que, hoy en día, no puede concebirse un Gobierno eficiente si no se practica y revisa constantemente el marco regulatorio que le da forma y sentido.

Por esta razón, cobra relevancia la reciente reforma constitucional en materia de mejora regulatoria para el estado de Querétaro, aprobada en el 2021, ya que sienta las bases para que las diferentes autoridades estatales y municipales puedan innovar en la manera de brindar servicios, ofrecer trámites e implementar acciones, programas y políticas públicas.

No solo eso, la reforma reconoce la necesidad de evaluar o rediseñar las políticas públicas vigentes, para poder dar paso a nuevas respuestas de Gobierno, acordes a las necesidades y retos presentes, dando como resultado un marco normativo ágil, simple y accesible.

Asimismo, esta reforma permite alinear nuestro marco legal a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), ya que el 5 de febrero de 2017 se reformaron los artículos 25 y 73 constitucionales, para reconocer a la mejora regulatoria como una política de Estado.

En perspectiva, el artículo 2, párrafo decimoquinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro (CPELSQ) se encuentra en completa y correcta concordancia con las reformas a la CPEUM de 2017, así como con los avances incluidos en los ordenamientos legales de otras entidades federativas en materia de mejora regulatoria. De esta manera, se puede decir que Querétaro cuenta con las bases jurídicas necesarias para empezar a implementar correctamente esta política pública.

Para dar seguimiento a la mejora regulatoria en nuestro estado, se han adoptado medidas que reconocen su importancia y ponen en práctica sus principios fundamentales. Tal es el caso del Plan Estatal de Desarrollo 2021-2027, el cual incluye como uno de sus seis proyectos prioritarios al "Gobierno Digital y la Mejora Regulatoria", considerada como una política indispensable para el

desarrollo económico y social del estado. Más aún, dicho plan es el primero a nivel nacional en definir y puntualizar acciones en favor de la política pública en mención.

Si bien el Plan Estatal de Desarrollo guía las acciones del Gobierno del estado y los municipios, sigue siendo necesario adoptar medidas más contundentes para la correcta implementación de la mejora regulatoria. Es decir, se requiere de una nueva ley en la materia para el estado y sus municipios, que defina los mecanismos de coordinación entre las diferentes autoridades, así como las herramientas necesarias para el diseño y emisión de nuevas regulaciones, trámites y servicios. Dicho ordenamiento debe establecer también los criterios para evaluar la pertinencia de las reglas vigentes, así como las herramientas necesarias para brindar a la ciudadanía los trámites y servicios de manera más fácil y expedita, aprovechando las ventajas de las nuevas tecnologías.

El paso siguiente será lograr que los municipios alineen sus reglamentos de mejora regulatoria al nuevo marco estatal, incluyendo tanto los principios de la reforma constitucional mencionada como los de la nueva propuesta de ley estatal. Las acciones en la materia y las herramientas que derivan de la política de mejora regulatoria deben coordinarse y complementarse en todo momento; en caso contrario, se corre el riesgo de propiciar la sobrerregulación y la burocracia, con todos los efectos adversos que implican y que lesionan los derechos de la ciudadanía.

Dar cabal cumplimiento al artículo 2, párrafo decimoquinto, de la CPELSQ no solo requiere de acciones legislativas y normativas —como la adopción de una nueva ley o los nuevos reglamentos municipales mencionados—, sino también implica la existencia de instituciones capaces de implementar las herramientas de la política y velar por su correcto cumplimiento. Por ello, será necesario fortalecer a las comisiones de mejora regulatoria, tanto del estado como de los municipios, así como otorgarles obligatoriedad, para que toda instancia de Gobierno trabaje coordinadamente con dichas comisiones en la emisión de nuevas regulaciones y trámites o en la revisión de las existentes.

También se impone el deber de adoptar programas permanentes para el fortalecimiento del talento humano, a fin de con-

solidar el servicio profesional de carrera, ya que esto permitirá contar con funcionarios aptos para implementar las herramientas de mejora regulatoria, las cuales serán cada vez más especializadas y técnicamente más complejas.

Además de fortalecer las capacidades técnicas y operativas de los funcionarios públicos, también es necesario crear una nueva cultura de la participación ciudadana, que potencie el interés real de las personas por aportar ideas y talento para el diseño y revisión constante de nuestro marco normativo en materia de mejora regulatoria.

Lo anterior requiere de mecanismos claros, simples, transparentes y accesibles, que fomenten la confianza ciudadana. Consolidar un sistema permanente de participación ciudadana es clave para que las autoridades estatales y municipales mantengan una comunicación constante con las personas, ya que son ellas quienes viven día con día la regulación y la tramitología y, por ende, son quienes más pueden sumar a la mejora regulatoria.

Finalmente, para lograr que todos los habitantes del estado y sus municipios puedan beneficiarse de la política de mejora regulatoria, es necesario apoyarse, en todo momento, en las TIC, de modo que funcionarios y ciudadanos puedan converger en un mismo ecosistema digital.

Por ejemplo, al momento de diseñar un nuevo programa o trámite, los funcionarios deben tener la posibilidad de analizar, evaluar y cuantificar el impacto de sus decisiones de política pública, y, con ello, asegurar que los beneficios de las medidas propuestas son superiores a los costos de implementación. A la par de lo anterior, los ciudadanos deben tener la capacidad de conocer en todo momento estas propuestas, para poder aportar opiniones y participar en el diseño de las políticas públicas, ya que son ellos sus destinatarios y quienes reciben el impacto positivo o negativo de sus efectos.

En especial en materia de mejora regulatoria, la actualización es la clave. Los trámites y servicios deben adecuarse a la realidad cotidiana de los ciudadanos; más aún, es deseable que contribuyan a insertarlos en el mundo de las nuevas tecnologías. Converger en un mismo espacio digital también significa que cuando un

ciudadano o empresario requiera obtener un apoyo o realizar un trámite, lo podrá hacer desde un solo punto de acceso, de tal forma que toda la interacción que tradicionalmente se llevaría a cabo en una oficina de Gobierno ahora se efectuará en un espacio digital. Así se facilitarán trámites como entregar y validar información, realizar pagos, obtener respuestas y resoluciones oficiales, entre otros.

Además, converger en un solo espacio digital brinda la posibilidad de que los ciudadanos evalúen en todo momento la calidad y pertinencia de las regulaciones, así como el funcionamiento de los trámites y servicios. De esta forma, las tecnologías facilitan la implementación de programas de mejora regulatoria y simplificación administrativa, logrando una comunicación permanente entre ciudadanía y Gobierno.

Todo lo anterior significa que, si bien hay mucho camino por recorrer en el estado y los municipios, haber instrumentado una reforma constitucional en materia de mejora regulatoria nos da la posibilidad de detonar una política pública que requiere de la coordinación y participación de diversas instancias y autoridades, así como de la ciudadanía y del sector privado.

La reforma constitucional también posibilita la instalación de nuevas autoridades encargadas de implementar y velar por la política, y exige que los funcionarios públicos cuenten con las capacidades técnicas y operativas para su correcta operación.

Asimismo, la reforma instaura el uso y aprovechamiento de las TIC para llevar a todas las personas, sin distinción ni discriminación, los servicios y programas de Gobierno a través de sus trámites y servicios, y facilita la participación ciudadana para la construcción de reglas más simples e incluyentes en el estado.

Así, Querétaro ha dado los primeros pasos en la dirección correcta, pero quedan muchos pendientes por resolver. Solo a través de un Plan Estatal de Desarrollo tan innovador como el recientemente publicado, una próxima ley de mejora regulatoria y la incorporación de las TIC en todo el Gobierno, estaremos en condiciones de transformar el quehacer público para el bien de todas y todos los queretanos. Así daremos total y completo cumplimiento al artículo 2, párrafo decimoquinto, de la CPELSQ.

Artículo 3

Párrafos primero y segundo

Las autoridades estatales y las municipales promoverán la integración, el desarrollo y el fortalecimiento de la familia; sus fines de unidad, convivencia armónica, ayuda mutua y la preservación de los valores de la comunidad. La ley impondrá derechos y obligaciones recíprocos entre sus integrantes.

El Estado adoptará medidas que garanticen la no discriminación del individuo y propicien el desarrollo físico, emocional y mental de las niñas, niños y adolescentes y de todos aquellos que por circunstancias particulares lo requieran. Establecerá un sistema permanente de tutela, apoyo e integración social de los adultos mayores y de las personas discapacitadas que se encuentren en condiciones de desventaja física, mental, social o económica, para facilitarles una vida de mayor calidad, digna, decorosa y su pleno desarrollo.

COMENTARIO

Marisela Sandoval López

Desde su publicación en 2008 y su reforma en febrero de 2018, el artículo 3 de la Constitución local, en sus dos primeros párrafos, destaca los derechos de integración y desarrollo de la familia, así como la protección a grupos vulnerables integrados por niñas, niños y adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad y, en general, todas aquellas que por sus circunstancias particulares la requieran.

En primer término, atendiendo a las obligaciones establecidas para las autoridades estatales y municipales respecto de la familia, debe tenerse en cuenta que, en la actualidad, el concepto de la misma debe ser tan amplio que englobe a todas las formas

que puede revestir un grupo familiar. Así, tomando en consideración que incluso en la acción de inconstitucionalidad 2/2010, resuelta por el máximo órgano de impartición de justicia de la nación, se ha determinado que no existe una sola forma de familia, con base en la experiencia jurisdiccional de quien suscribe el presente comentario, se puede expresar que la familia es: "el conjunto de personas que pueden o no convivir bajo el mismo techo; organizadas en roles fijos o movibles; en la mayoría de los casos, con vínculos de parentesco (los cónyuges y los concubinos, no son parientes); con un modo de existencia económico y social común; y con sentimientos afectivos que les aglutinan en una finalidad de protección y ayuda mutua".

Por ello, resulta de vital importancia que las autoridades estatales y municipales impulsen el conocimiento y la conciencia social en todos los niveles, en el sentido de que, como se ha mencionado, la integración de los grupos familiares se puede conformar actualmente de muchas formas, incluyendo —solo de forma ejemplificativa— las familias biparentales o monoparentales, originarias o reconstituidas, nucleares o extensas, adoptivas o de acogida.

Así, independientemente de su conformación, se debe robustecer la concepción, en todos sus integrantes y en la sociedad en general, acerca de sus fines primordiales, como son la unidad, la convivencia armónica y la ayuda mutua en todos los aspectos, pues son las condicionantes necesarias para que las familias, vivan físicamente en el mismo domicilio o no, sigan conservando su cuidado recíproco.

Esto es así en razón de que, en los grupos familiares, el hecho de que exista unión o división física de quienes los conforman no debe implicar la alteración de sus finalidades primigenias, como son la interacción respetuosa, pacífica y de sostenimiento constante, para que todas las personas que los integran estén en posibilidad de alcanzar un desarrollo óptimo conforme a cada uno de sus estadios de edad y madurez. Si al interior de las familias se consigue esa cohesión, esa forma de convivir se reflejará en la comunidad en igual proporción.

Con base en lo anterior, todos los ordenamientos que regulan de forma específica la vida en familia en nuestro estado deben ponderar los principios antes descritos como rectores del contenido obligacional familiar.

El segundo párrafo del artículo que se comenta determina la obligación de garantía por parte del Estado respecto de adoptar medidas para la no discriminación del individuo, lo que, atendiendo al principio de igualdad, precisamente implica que se otorgue la misma consideración y respeto a todas las personas, pero, sobre todo, que perciban vívidamente esa protección, independientemente de cualquiera que sea su condición.

Es justamente con motivo de la vulnerabilidad natural en que se encuentran que el grupo formado por niñas, niños y adolescentes requiere de la generación e implementación de esas medidas, puesto que, teniendo como premisa fundamental —además de la no discriminación ya referida— los principios de la infancia determinados por la Convención sobre los Derechos del Niño, que implican supervivencia y desarrollo, derecho a la participación y autonomía progresiva, el Estado se encuentra obligado a proveer las condiciones de vida mediante las cuales la infancia (conformada desde el nacimiento hasta antes de que se cumpla la mayoría de edad) se desarrolle adecuadamente de forma física y emocional, tenga la oportunidad de escucha y sean tomadas en cuenta sus opiniones en cualquier tema que le afecte. En consecuencia, que se habiliten y tengan eficacia las decisiones que las niñas, niños y adolescentes pueden tomar por sí mismos, todo ello atendiendo a su edad y grado de madurez, es decir, conjugando su entendimiento cognitivo con su capacidad de comprender y evaluar las consecuencias de un asunto determinado, debiendo prevalecer tales condiciones de forma permanente y para todos los infantes.

Asimismo, las condiciones de vida que permitan el desarrollo físico y emocional de la manera descrita para las niñas, niños y adolescentes también deben ser proporcionadas por el Estado para cualquier persona que, por sus circunstancias particulares, lo requiera.

En este contexto, las personas mayores —que son todas aquellas a partir de los 60 años— deben gozar de los derechos: a

la autonomía y autorregulación, para fortalecer su independencia, capacidad de decisión y desarrollo personal, de forma individual y comunitaria; a la participación, que implica su inserción en todos los órdenes de la vida pública; a ser consultadas en toda política que les afecte y, por ende, a ser tomadas en cuenta por medio de su intervención activa, y a la equidad, a fin de que reciban un trato justo y proporcional en las condiciones de acceso y disfrute de los satisfactores necesarios para su bienestar. Ello tal y como se establece en la normativa internacional rectora de los derechos humanos —tanto del bloque universal (Organización de las Naciones Unidas) como del interamericano, al que geográficamente pertenecemos— vertida en la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores del Estado de Querétaro.

Igualmente, el Estado, en todos sus órdenes de Gobierno y conjuntando a la sociedad civil, debe propiciar e implementar programas acordes a las diferentes etapas, características y circunstancias de las personas mayores, siendo esta corresponsabilidad premisa fundamental para la consecución de los derechos citados, los cuales se encuentran claramente descritos en el artículo 17 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también conocido como "Protocolo de San Salvador".

Ahora bien, un punto de amplia importancia se desprende del análisis del segundo párrafo del artículo que se comenta, ya que el estado se obliga a establecer, tanto para las personas mayores como para las discapacitadas, un *sistema permanente de tutela*.

Al respecto, y tomando en consideración lo determinado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en el amparo en revisión 1368/2015, el concepto "tutela" no debe ser interpretado a la luz clásica contemplada en los códigos civiles, de los cuales el de nuestra entidad no es la excepción y del cual se colige una sustitución de la personalidad de quienes, al no estar en posibilidad —en grado menor o mayor— de realizar las actividades cotidianas de la vida —sea de mínima o amplia complejidad—, requieren de alguna otra persona que las ejecute para la protección de quien las necesita. Así, la fórmula

sencilla, pero totalmente discriminatoria es (bajo la ley sustantiva civil) su "declaración de incapacidad" y el establecimiento precisamente de una tutela que autoriza de forma legal sustituir completamente la personalidad del ser humano que se ve sometido a la misma y, por tanto, su desaparición social.

Desde mayo de 2008, la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad forma parte del derecho positivo mexicano y, desde 2014, con lo determinado por el Pleno de la SCJN en la jurisprudencia por contradicción de tesis 293/2011, del parámetro de control de regularidad constitucional, siendo uno de sus principales objetivos: proteger y garantizar el disfrute de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas que se encuentran en alguna condición de discapacidad, entendida esta como cualquier deficiencia física, mental, intelectual o sensorial que pueda impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.

Así, conforme a una tradición civilista en la que solo existen jurídicamente las capacidades de goce y de ejercicio, la tutela —en el sistema de la declaración del estado de interdicción— despoja totalmente a las personas de derechos tan elementales como: tomar decisiones jurídicamente vinculantes; administrar sus bienes o los ingresos obtenidos con su esfuerzo laboral; consentir o rechazar un tratamiento médico; formar una familia (pues no pueden contraer matrimonio), e incluso a una vida con plena salud sexual y reproductiva, ya que el reconocimiento de sus hijos es tachado de nulidad, por lo que tampoco pueden ejercer una responsabilidad parental.

Todo lo anterior con la excusa del interés superior del adulto mayor o de la persona en condición de discapacidad, lo cual de ninguna manera es compatible, puesto que la base del interés superior de toda persona es poder tomar sus propias decisiones y que estas sean consideradas por el grupo social en el que se desarrolla. Inclusive, obrar de esta manera es totalmente contrario a lo establecido precisamente en la última parte del párrafo que se comenta: "[...] que se encuentren en condiciones de desventaja física, mental, social o económica, para facilitarles una vida de mayor calidad, digna, decorosa y su pleno desarrollo",

sin que de forma alguna la tutela sustitutiva pueda compaginarse constitucionalmente con todos los derechos humanos antes expresados.

Es así que, para cumplir con la obligación impuesta al estado en este segundo párrafo, es necesario que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, dejen de aplicar el sistema de tutela sustitutivo de la personalidad y capacidad jurídica y, en consecuencia, generen un entorno en el que el Gobierno y la sociedad hagan de los derechos establecidos en el artículo 12 de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad una *realidad tangible*, sin importar el tipo o grado de la misma.

Con este mismo fin, y para desaparecer cualquier barrera que no permita lo antes mencionado, debe optarse —tal como ya también se determinó por la Primera Sala de la SCJN— por un sistema de apoyos en el cual, por intervención judicial, o incluso de manera consensual, la persona discapacitada pueda nombrar a una o varias personas que le auxilien en la realización de aquellas actividades que no pueda ejecutar directamente, estableciéndose las salvaguardas o los alcances y límites de la protección que otorguen las personas de apoyo.

En los párrafos analizados se cristaliza el cambio de paradigma que conlleva la protección que requieren las familias y todas las personas que se encuentren en alguna condición de vulnerabilidad, dejando claro que, en igualdad de condiciones, debe otorgarse amplia protección y garantizarse el pleno goce de su dignidad humana.

Artículo 3, párrafo tercero

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez. Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos dere-

chos y principios. El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento. Promoverá el desarrollo integral de las personas jóvenes, a través de políticas públicas con enfoque multidisciplinario, garantizando sus derechos y su inclusión en el ámbito político, social, económico y cultural.

COMENTARIO

Cecilia Pérez Zepeda

Las controversias familiares desencadenan el rompimiento de lazos que, considero, deben estar en constante consolidación. Ante esa consumación, los integrantes de la familia enfrentan una serie de escenarios en los que las niñas, niños y adolescentes resultan ser los más vulnerables, pues sufren circunstancias como el abandono del progenitor o familiar no custodio, sentimientos de culpa y responsabilidad procedentes de los conflictos entre sus padres o, incluso, corren el riesgo de ser agredidos física, moral, psicológica o sexualmente; situaciones que, de manera inevitable, afectan su esfera pública y privada.

Como precedente histórico, la Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño (1924) ha sido considerada como el primer texto internacional en la historia de los derechos humanos en reconocer los derechos de la niñez, así como las necesidades fundamentales de los niños de bienestar, desarrollo, no explotación, asistencia, educación y protección.

Posteriormente se proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), con la que se buscó proteger la dignidad y los derechos de todos los humanos, esbozando brevemente, en el artículo 25, la intención de reconocer a los niños y sus madres como sujetos que ameritan protección y asistencia especiales, en igualdad de condiciones.

También, la Declaración de los Derechos del Niño (1959) reconoció al niño como un ser humano capaz de desarrollarse física, mental, social, moral y espiritualmente, con libertad y dignidad, mediante el establecimiento de ejes principales de pro-

tección, entre ellos, la igualdad, el desarrollo físico y mental, el derecho al nombre y nacionalidad, la alimentación, la vivienda, la atención médica y la educación.

Más tarde se aprobaron las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing, 1985), en las que se reconoce que los infantes gozan de derechos en todas las etapas del proceso judicial.

Finalmente, la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) establece un catálogo de derechos económicos, sociales y culturales en pro de la niñez, e incorpora el principio del interés superior del niño, como la condición primordial a la que debe atenderse en todas las medidas que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, tribunales, autoridades administrativas u órganos legislativos concernientes a niñas y niños.

Por su parte, nuestro país ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño en 1991, integrando el principio del interés superior de la niñez en 2011, concretamente en el texto del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por su parte, la Constitución local concretó la misma acción en el 2018, particularmente en el artículo 3, párrafo tercero. Ambos preceptos contemplan la obligatoriedad para el Estado mexicano de garantizar, diseñar, ejecutar, seguir y evaluar, en sus políticas públicas, la aplicación de la más amplia protección de los derechos fundamentales de la niñez.

Asimismo, derivado de la trascendencia de este tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha marcado la pauta a seguir, conceptualizando el interés superior de la infancia como el catálogo de valores, interpretaciones, acciones y procesos dirigidos a forjar un desarrollo humano integral y una vida digna, así como a generar las condiciones materiales que permitan a niñas, niños y adolescentes vivir plenamente y alcanzar el máximo bienestar personal, familiar y social posible; siendo el Estado quien deberá promover y garantizar su protección mediante el ejercicio de la función legislativa, ejecutiva y judicial, en el ámbito de su respectiva competencia, por tratarse de una cuestión de orden público e interés social.

Además, se han generado distintos tratados internacionales e interamericanos sobre asuntos en materia familiar relacionados con la niñez, entre ellos, la Convención sobre los Derechos del Niño; el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; la Declaración sobre los Derechos del Niño; las Reglas de Beijing; la Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores; la Convención sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional; la Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños, con particular referencia a la adopción y la colocación en hogares de guarda, en los planos nacional e internacional; las Directrices sobre la Justicia en Asuntos Concernientes a los Niños Víctimas y Testigos de Delitos; la Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias; la Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores; la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, y la Convención Interamericana sobre Conflictos de Leyes en Materia de Adopción de Menores.

De esta manera, el Estado se constituye como el ente garante de los derechos de la infancia, mediante distintas instancias creadas para su debida observancia y estricto cumplimiento, como la Procuraduría de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia, en el ámbito ejecutivo. Por su parte, el poder legislativo ha creado comisiones especializadas para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos, como la Comisión de la Familia y Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; además de la conformación de normatividad en la materia, como el Código Civil y el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Querétaro, marco legal dirigido a preservar las prerrogativas que mayormente tutelen los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como sus garantías procesales.

Mención especial merece la función del poder judicial, cuya garantía de los derechos fundamentales de la niñez se vuelve imperativa y palpable mediante la observancia del debido proceso,

en relación con los aspectos que afectan la esfera jurídica de niñas, niños y adolescentes; atendiendo a los lineamientos establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afectan a niñas, niños y adolescentes, así como la normatividad internacional compilada en el mismo, que enfatiza el derecho del niño a ser informado, en un lenguaje asequible a él y con prontitud, brindando una explicación clara acerca de los pasos del procedimiento y las acciones que pueden realizar quienes están presentes, a fin de reducir al mínimo aquellos elementos desconocidos para él y que puedan provocarle algún temor, para disminuir así el sentimiento de indefensión o angustia que puede generarle su participación.

De igual forma, se establece la obligación de brindar asistencia al menor de edad, cuando así lo requiera, para evitar, prevenir o mitigar las consecuencias del proceso, en la medida de lo posible. Asimismo, se debe hacer de su conocimiento que cuenta con la libertad de decir que no entiende algo, para hablar o guardar silencio; considerar las características de desarrollo cognitivo, emocional y moral del menor de edad, consintiendo la narrativa libre, así como el uso de materiales de apoyo que le permitan expresarse; proteger la confidencialidad respecto de su participación en audio e imagen, mediante el no ocultamiento de la presencia y uso de los instrumentos de grabación; garantizar el acompañamiento de una persona de su confianza durante la diligencia, y evitar que los infantes tengan contacto con cualquier persona adulta que pueda alterar su integridad emocional o su participación en el juicio.

Se menciona también el papel determinante que tiene la autoridad jurisdiccional en el cumplimiento de las obligaciones generales a su cargo, en relación con aquellos principios que tienen incidencia en los derechos de niñas, niños y adolescentes, mediante el reforzamiento de la protección integral del interés superior de la niñez; el derecho a la igualdad y no discriminación; el derecho de participación, y el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo; mediante la toma de determinaciones y la imposición, en cualquiera de sus fallos, de medidas idóneas y eficaces que permitan reconocer y hacer efectivos los derechos

fundamentales de la niñez, a cargo de sus progenitores o de cualquier persona obligada, a fin de que los infantes puedan alcanzar al máximo su pleno desarrollo integral.

A la par de brindar tutela judicial efectiva de las prerrogativas derivadas de su actuación (que se rige siempre por la observancia estricta de este principio de protección a la infancia, mediante el cumplimiento de distintas garantías procesales, como son: el derecho de niñas, niños y adolescentes a expresar su opinión de manera libre y espontánea en una audiencia de escucha con la autoridad judicial, en cualquiera de sus instancias, en la que se encuentre presente personal especializado en atención a población infantil —psicólogo y representante social— a fin de establecer la madurez emocional de los infantes para comprender las preguntas que se les formulen y poder externar su sentir sobre los temas que afectan su esfera jurídica), la autoridad jurisdiccional, como rectora del procedimiento, tiene la obligación de allegarse, incluso oficiosamente, de las pruebas idóneas y tendentes a dilucidar sobre los aspectos que han sido sometidos a su conocimiento; decretar medidas para mejor proveer, en todo lo relativo a la familia y los menores de edad; otorgar medidas cautelares dirigidas a la protección y salvaguarda de la integridad y los derechos de niñas, niños y adolescentes; aplicar la suplencia de la queja, incluso sobre aspectos que no hayan sido alegados por las partes, siempre que esto sea en beneficio de los infantes involucrados en la causa, entre otras.

Para concluir, el interés superior de la niñez debe ser asumido por todas las entidades públicas y privadas como un principio obligatorio para quienes influimos en la toma de decisiones encaminadas a salvaguardar la integridad y el sano desarrollo de niñas, niños y adolescentes, dada la relevancia que tiene la familia en el fortalecimiento de su persona y su dignidad humana.

Artículo 3, párrafo cuarto

Toda persona tiene derecho a una alimentación suficiente, nutricionalmente adecuada, inocua y culturalmente aceptable para llevar una vida activa y saludable. A fin de evitar las enfermedades de origen alimentario, el Estado deberá implementar las medidas que propicien

la adquisición de buenos hábitos alimenticios entre la población, fomentará la producción y el consumo de alimentos con alto valor nutricional y apoyará en esta materia a los sectores más vulnerables de la población.

COMENTARIO

Jaime Arturo Verdín Pérez

El derecho a la alimentación constituye una obligación positiva y forma parte indiscutible de los derechos fundamentales a los que toda persona tiene acceso, denominados derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, a cargo de todas las autoridades del Estado, que, analizados desde el principio de la interdependencia, estriban para su cumplimiento y efectividad en otros derechos. Son causa y consecuencia de la integridad personal, el derecho a la salud, el derecho a la vida, el desarrollo libre de la personalidad, el crecimiento físico, el bienestar mental, entre algunos otros.

En este sentido, la Constitución del Estado Libre y Soberano de Querétaro dispone que la alimentación deberá ser suficiente, nutricionalmente adecuada, inocua y culturalmente aceptable para llevar una vida activa y saludable. Así, al igual que los otros derechos y libertades humanas, su aplicación se realiza con base en los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia, inalienabilidad y progresividad.

En concordancia con este planteamiento, el Estado promoverá que dicha alimentación satisfaga los elementos institucionales de calidad, adaptabilidad, accesibilidad y aceptabilidad. Esto significa que los productos que integran la alimentación deben cumplir con los principios de aplicación de los derechos humanos, e incluso promover tratos diferenciados para erradicar brechas de desigualdad en el acceso a la cantidad y calidad de los alimentos.

Del parágrafo que se comenta destaca que el derecho a la alimentación requiere, de forma indispensable, la implementación de medidas positivas, "de un hacer por parte de la autoridad", para propiciar la adquisición de bienes por parte de las personas que fomenten buenos hábitos.

Esto es así porque los derechos humanos deben provocar una transformación, promover cambios culturales en las personas de forma preventiva, y no solo en una vía de reparación. Esto significa que, al pensar los derechos desde las obligaciones del Estado y desde su componente transformador, no solo incumbe a la autoridad pública proveer bienes y servicios en materia alimentaria, sino también promover que exista una nutrición comprometida que evite la lesión de otros derechos, como la salud, el desarrollo intelectual, el crecimiento y, en general, el cumplimiento a la dignidad de la persona, al prohibir ingerir alimentos que provocan una merma en las personas.

Incumbe al Estado propiciar pautas que fomenten una alimentación saludable y nutricionalmente adecuada, higiénica y que satisfaga el hambre, promover programas alimentarios en escuelas y difundir campañas de prevención contra el consumo de alimentos que no cubren estos requerimientos básicos.

En concordancia con este planteamiento, la norma general local debe estudiarse de forma compatible con lo interpretado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien ha dispuesto que el derecho a la alimentación tiene un componente de progresividad e incita la expectativa de que los tribunales permitan su justiciabilidad y, sobre todo, garanticen este derecho. Ello significa que la alimentación y el consumo adecuado involucran la disponibilidad y acceso a los alimentos en las distintas etapas de la vida de las personas, con requerimientos especiales si se trata de personas que se encuentran en un riesgo potencial de vulnerabilidad. Además, el Estado deberá identificar las vías necesarias para dar cumplimiento a esta obligación general.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos es fundamental para este apartado, en concordancia con la norma fundamental queretana, pues ambos ordenamientos disponen que este derecho es amplio e incluye una alimentación que contenga todos los nutrientes, que promueva una vida sana y de calidad y que, a su vez, permita el desarrollo de las expectativas de las personas en todos los aspectos de su vida, desde una dimensión tanto individual como colectiva. Por ende, los Estados deben procurar satisfacer las necesidades individuales y sociales.

Así, la norma constitucional es clara al señalar la importancia de considerar a las personas que se encuentran potencialmente en un riesgo mayor de que sean violentados sus derechos, lo que significa tener en cuenta las condiciones y el criterio de interseccionalidad, que deberá ser eje rector para el cumplimiento del derecho a la alimentación, por ejemplo, tratándose de niñas y niños, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, indígenas, migrantes y personas privadas de la libertad.

Dado que la norma constitucional prevé que como criterio de preferencia y aplicación debemos considerar estos elementos, tratándose del derecho a la alimentación deberán, entonces, involucrarse diversas actividades de forma amplia, y no restrictiva, que redunden en el cumplimiento del derecho a la alimentación, por ejemplo, medidas inmediatas, a mediano y largo plazo para disponer de la ingesta de alimentos, que involucran su calidad, su contenido y tratamiento, que no sean nocivos, o bien, que no estén contaminados.

Tal como se desprende de la norma general, deberá ser obligación del Estado remover los obstáculos que impidan acceder al disfrute del derecho en mención, lo cual abarca amplias medidas en y a través de políticas públicas que coadyuven a este objetivo. En el caso de niñas y niños neonatos, la lactancia materna cobra especial relevancia para el cumplimiento del derecho a la alimentación.

Es importante precisar que la norma constitucional local deberá tomar en cuenta, adicionalmente, todos los ordenamientos de carácter internacional que son parte de la Constitución general de la República, y que bajo la premisa del pluralismo constitucional nos permiten una interpretación extensiva. Por ello, resulta relevante considerar que el Tribunal interamericano nos recuerda que el derecho a la salud se encuentra íntimamente ligado con el derecho a la alimentación y otros más involucrados para su efectividad, como es el acceso al agua potable.

El nivel mínimo de consumo es prioritario y sobresale si se trata de personas integrantes de pueblos o comunidades indígenas. A esto se refiere la Constitución local cuando señala "culturalmente aceptable", pues adicionalmente se relaciona con el acceso a sus tierras ancestrales y el uso y disfrute de los recursos

naturales que en ella se encuentren, por lo que su vinculación es indisoluble.

En el caso *Pacheco Teruel y otros vs. Honduras*, de 27 de abril de 2012, la Corte Interamericana dispone que el derecho a la alimentación cobra especial relevancia en condiciones de privación de la libertad, por lo que el Estado debe garantizar que la alimentación que se suministre sea buena, de calidad y aporte un valor nutritivo suficiente, sobre todo si se tiene en cuenta que en algunos centros penitenciarios no se cumplen los estándares mínimos y existen múltiples dificultades económicas que redundan en una afectación a la dignidad humana. Por ello, la tutela que se brinda a personas en condiciones de vulnerabilidad posee una importancia destacada.

Desde dicho planteamiento, el derecho a la alimentación constituye un eje de acción para el cumplimiento de la dignidad humana. Despliega todas las obligaciones generales en derechos humanos, pues no se agota con los satisfactores básicos e inmediatos para la población, sino que —desde la lectura de la Constitución queretana— involucra acciones positivas tendentes a garantizar que los alimentos que se ofrecen cumplan con un requerimiento mínimo nutricional y a fomentar hábitos nutricionales que conlleven un beneficio a la salud e integridad de las personas.

En suma, el Tribunal continental americano sobrepone en el caso *Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, de 17 de junio de 2005, la importancia del cumplimiento del derecho a la alimentación y su contrapartida como obligación del Estado, cuando las personas afectadas se encuentran en condiciones de miseria, ya que, en casos especiales y graves, inclusive puede existir dificultad para materializar este derecho, al no contar con tierras que tengan las condiciones adecuadas para el cultivo y que, además, permitan el desarrollo de actividades que redunden en la satisfacción de servicios necesarios para la supervivencia, tales como la pesca, la caza o la recolección. Todo lo anterior impacta de manera negativa en el derecho a una existencia digna.

Por su parte la Observación general número 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones

Unidas señala que el derecho a una alimentación adecuada está reconocido en diversos instrumentos internacionales; asimismo, que no debe interpretarse de forma restrictiva y abarcar solo el conjunto de calorías, proteínas y nutrientes, sino adicionalmente los medios idóneos para obtenerla.

Precisa la posibilidad de acceso a los alimentos para generaciones presentes y futuras, e incluye un régimen de alimentación que aporte una combinación de productos nutritivos para el crecimiento físico y mental, aceptables para una cultura determinada y que satisfagan las necesidades biológicas humanas.

Por tanto, es obligación del Estado diseñar estrategias inmediatas, a mediano y largo plazo, para mitigar el hambre, promoviendo actividades que coadyuven en la disponibilidad de recursos para proveer el alimento a todas las personas bajo la firme responsabilidad de identificar sus diferencias.

Artículo 3, párrafo quinto

Se reconoce el derecho a la práctica del deporte para alcanzar una mejor calidad de vida y desarrollo físico. El Estado y los Municipios impulsarán el fomento, la organización y la promoción de las actividades formativas, recreativas y competitivas del deporte en la Entidad.

COMENTARIO

Sonia Venegas Álvarez

I. Introducción

La reciente inclusión del derecho al deporte en los ordenamientos constitucionales de las entidades federativas bien puede explicarse como una réplica de la reforma constitucional federal acaecida en 2011. Sin embargo, el fenómeno es variopinto, si se considera la multiplicidad de enfoques previstos por las diversas constituciones locales, así como la brecha temporal existente entre las modificaciones constitucionales. Es el caso de la Constitución del estado de Querétaro, cuya reforma constitucional

aconteció hacia 2018, con la inclusión de la práctica del deporte y el desarrollo físico, que entendemos en su sentido de derecho humano autónomo catalizador de una mejor calidad de vida.

Desentrañar el alcance del reconocimiento de dicho derecho a través de la reforma constitucional es el objetivo de esta breve aportación.

II. Antecedentes históricos (legislativos) del derecho al deporte

El deporte puede entenderse como todas las formas de actividad física que, a través de la participación informal u organizada, tienen como objetivo mantener o mejorar la condición física y el bienestar mental; formar relaciones sociales, u obtener resultados en competencias en todos los niveles (art. 2 de la Recomendación CM/Rec(2021)5 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la Carta Europea del Deporte revisada). Es entonces una actividad, al implicar una modificación del mundo exterior realizada por el propio ser humano, en forma individual o colectiva, con el uso de fuerzas motrices. Es también una actividad física y mental, toda vez que combina la destreza, fortaleza y habilidad corporal del ser humano, guiada por la razón y el intelecto, y puede desarrollarse de forma institucionalizada, sistematizada y reglamentada (posee dichas características al emplear principios específicos y ordenados), cuyo beneficio consiste en equilibrar el desarrollo integral del ser humano, permitiéndole un proceso cualitativo en el mejoramiento tanto físico como mental, elevando con ello su calidad de vida. Así, dicha actividad puede lograr una justa convivencia y el esparcimiento de los hombres en sociedad, como explican los autores del artículo "Hacia la consolidación del derecho del deporte en México".

Toda vez que no existe *tratado* internacional alguno en materia de derechos humanos que prevea el derecho al deporte, es indispensable acudir a algunos otros instrumentos antiquísimos, como la Carta Olímpica, que, en los principios fundamentales del olimpismo, apunta lo siguiente: "La práctica deportiva es un derecho humano. Toda persona debe tener la posibilidad de practicar deporte sin discriminación de ningún tipo y dentro del espíritu olímpico que exige comprensión mutua, espíritu de amistad, solidaridad y juego limpio".

Asimismo, a la Carta Internacional de la Educación Física y el Deporte, en cuyo artículo 1 determina que "La práctica de la educación física y el deporte es un derecho fundamental para todos. Todo ser humano tiene el derecho fundamental de acceder a la educación física y al deporte, que son indispensables para el pleno desarrollo de su personalidad. El derecho a desarrollar las facultades físicas, intelectuales y morales por medio de la educación física y el deporte deberá garantizarse tanto dentro del marco del sistema educativo como en el de los demás aspectos de la vida social. Cada cual, de conformidad con la tradición deportiva de su país, debe gozar de todas las oportunidades de practicar la educación física y el deporte, de mejorar su condición física y de alcanzar el nivel de realización deportiva correspondiente a sus dones".

O bien, a instrumentos jurídicos punta de lanza aplicables a los miembros de la Unión Europea, como lo es la Carta Europea del Deporte, en cuyo artículo 10 establece que "El acceso al deporte para todos se considera un derecho fundamental. Todos los seres humanos tienen el derecho inalienable de acceder al deporte en un entorno seguro, tanto dentro como fuera del ámbito escolar, esencial para su desarrollo personal e instrumental en el ejercicio de los derechos a la salud, a la educación, a la cultura y a la participación en la vida de la comunidad".

En México, el antecedente directo fue dado por el reconocimiento del derecho al deporte en la carta fundamental, sucedido en 2011, cuyo objetivo fue establecer obligaciones a cargo de los poderes públicos respecto a su fomento, protección y garantía, con la finalidad de que el deporte y el acceso a la cultura física sucedan en las mejores condiciones. En todo caso, se trató de la asunción definitiva de un compromiso encaminado al aseguramiento del bienestar social (exposición de motivos de la Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 4 y 73 en su fracción XXIX-J de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Sin embargo, el problema al que se enfrenta la totalidad de las naciones del orbe es transcender la barrera de la formalización del derecho humano en el texto legal y transmutar a la realidad el contenido del mismo, tarea que requiere, en principio, delimitar el contenido de este y que, dicho sea de paso, precisa una visión

progresiva en el tiempo. Es decir, la interpretación del contenido de los derechos humanos ha de ir a la par de los tiempos y condiciones actuales de vida, pues los textos que los contemplan son instrumentos permanentes o vivos, lo que, dicho de otro modo, implica que el contenido de los derechos no ha de verse limitado al texto expreso, sino que se verá enriquecido con una interpretación evolutiva o progresiva, como se determina en la tesis 1a. CDV/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, libro 12, noviembre de 2014, tomo I, página 714.

III. Contenido del derecho al deporte

Incluso antes de ahondar en el contenido del derecho al deporte, conviene efectuar una distinción entre la práctica del deporte como objeto de regulación y la práctica del deporte como derecho humano, puesto que en la primera se administra, controla y vigila, mientras que en la segunda se ha de respetar, proteger y garantizar, según señala Castilla en su publicación, "El derecho humano a la práctica del deporte. Una propuesta desde y para la Constitución mexicana".

En este sentido, es necesario reconocer el derecho al deporte como pretensión jurídica básica, autónoma e independiente del derecho a la salud o a la educación, para ser concebido como una prerrogativa específica, interrelacionada e interdependiente de estos, por constituir un instrumento para la adaptación del individuo al medio en el que vive; un mecanismo facilitador en su proceso de crecimiento y formación integral, así como una herramienta capaz de impulsar las bases de la comunicación y las relaciones interpersonales, en fin, un factor de equilibrio y autorrealización, como explica la tesis P. XII/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, tomo XXXIV, agosto de 2011, página 23.

Así, el derecho al deporte puede describirse como aquel que corresponde a toda persona con el objetivo de desarrollar actividades predominantemente físicas, de manera individual o colectiva, con fines recreativos o competitivos, de forma preferentemente organizada y sujeta a normas para su ejecución, mismas que son reconocidas en el entorno territorial en el que se llevan a cabo como actividad deportiva (amparo directo 982/2018).

Una segunda cuestión es delimitar el contenido de las obligaciones estatales frente al derecho humano al deporte. En principio, es una herramienta vital para la formación de un individuo, capaz de fortalecer la aptitud propia de disfrutar de sus derechos y fomentar una cultura en la que prevalezcan valores humanos. Se trata de la obtención de un determinado bienestar general, en el ámbito físico, mental, emocional y social de la persona, por lo que se requiere que el Estado cumpla con determinadas características que son: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, calidad y adaptabilidad, traduciéndose en las siguientes particularidades:

i) Promover un óptimo, equitativo y ordenado desarrollo de la cultura física y deportiva, en todas sus manifestaciones y expresiones.

ii) Fomentar, ordenar y regular a las asociaciones y sociedades deportivas o recreativo-deportivas.

iii) Garantizar a todas las personas, sin distinción de género, edad, discapacidad, condición social, religión, opinión, preferencia o estado civil, la igualdad de oportunidades dentro de los programas de desarrollo que en materia de cultura física y deporte se implementen.

La interpretación judicial va más allá de esta delimitación *grosso modo,* puesto que se ha pronunciado en el sentido de establecer obligaciones específicas en función de la edad de los sujetos titulares: si se trata de infantes, el deporte cuenta con un objetivo habilitador y formador capaz de brindarles herramientas para alcanzar sus aptitudes, el aprendizaje de otras capacidades, su dignidad humana, autoestima y confianza en sí mismos, así como diversos valores ligados a la práctica deportiva, como el esfuerzo, superación, perseverancia, respeto, igualdad, solidaridad, compañerismo y disciplina, por mencionar algunos.

O bien, desde su relación con el derecho a la salud, el derecho humano al deporte radica en la obtención de un estado de bienestar del individuo y de la sociedad, lo cual se genera a través de la implementación de políticas públicas orientadas a ello (amparo directo 982/2018).

Adicionalmente, puede mencionarse una serie de medidas ya legisladas que pretenden concretar y guiar el actuar del Estado en materia de dicho derecho, debiendo garantizarse:

i) La práctica del deporte (individual y colectivo) y de toda actividad física que ayude a promover la salud y el desarrollo integral de la persona, tanto en las escuelas como en las comunidades.

ii) El establecimiento de instalaciones deportivas apropiadas en las escuelas y en espacios públicos seguros, suficientes y amigables con el medioambiente, próximas a las comunidades, y que permitan a las personas con discapacidad acceder al deporte.

iii) La asignación de instructores profesionales para que la práctica del deporte y el acondicionamiento físico se desarrolle en forma adecuada.

iv) El otorgamiento de apoyo técnico, material y económico a las y los deportistas de alto rendimiento, para su mejor desempeño.

IV. Conclusión

Es digno de mención el avance legislativo que va presentando el derecho humano al deporte y a la actividad física; sin embargo, se espera que, a partir de su inclusión en las constituciones, las autoridades competentes empiecen a tomar cartas en el asunto, para darle efectividad a tan importante prerrogativa, y que no esperen a que los particulares tengan que exigir, a través de medios judiciales y extrajudiciales, su vigencia práctica.

Artículo 3, párrafos sexto y séptimo

En el Estado se reconoce la presencia de sus pueblos y comunidades indígenas, admitiendo que fueron la base para su conformación política y territorial; garantizará que la riqueza de sus costumbres y tradiciones; territorio, lengua y patrimonio cultural, medicina tradicional y acceso a recursos naturales, así como su autonomía, libre determinación, sistemas normativos y el acceso a la consulta, sean preservados y reconocidos a través de la ley respectiva.

El Estado garantizará y promoverá los derechos político electorales de los pueblos y comunidades indígenas en el Estado, prevaleciendo en todo momento sus prácticas, usos y costumbres en materia electoral, sin que estos vayan en detrimento de los principios rectores de la igualdad y de los derechos fundamentales. La Ley Electoral del Estado de Querétaro, regulará lo relativo al tema.

COMENTARIO

Daniel Dorantes Guerra

Este texto tiene como objetivo comentar los parágrafos sexto y séptimo del artículo 3 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, los cuales constituyen la base actual del reconocimiento de la existencia histórica de los pueblos y comunidades indígenas en la entidad, así como de sus derechos, sin soslayar el propio mandato constitucional federal y convencional que al respecto existe.

Es necesario precisar que el párrafo sexto del artículo 3 forma parte de la Constitución local desde su aprobación, el 11 de marzo de 2008, sin que su contenido hubiera sido objeto de reforma, sino única y exclusivamente respecto a la posición que ocupa dentro del ordinal 3, toda vez que, debido a la inserción de un párrafo diverso el 23 de febrero de 2018, relacionado con los derechos de las niñas, niños y adolescentes, aquel fue recorrido de su lugar original.

Por otra parte, respecto a la historia contemporánea de nuestra Constitución local —refiriéndome al ámbito de vigencia de la federal, promulgada el 5 de febrero de 1917—, es importante señalar que han tenido vigencia dos constituciones previas a la de 2008 —aunque hay quienes afirman que no se trata de nuevas constituciones, sino de reformas integrales—: me refiero a las aprobadas el 4 de septiembre de 1917 y el 28 de diciembre de 1990, cada una con diversas modificaciones.

En lo que interesa al presente documento, únicamente la segunda ha abordado el tópico referente a los pueblos y comunidades indígenas, así como sus derechos, y lo ha hecho de dos maneras:

La primera, desde su aprobación, señalando que:

> a) Las leyes protegerían *el patrimonio cultural de los queretanos* (sic), y las autoridades estatales y municipales, con la participación de la sociedad organizada promoverían *el rescate, conservación y difusión de la cultura que define al pueblo queretano*; y,
>
> b) Las *leyes propiciarían el desarrollo económico, político y social de los grupos étnicos de la entidad, sobre la base del respeto a sus lenguas, tradiciones, costumbres, creencias y valores que los caracterizan*. (Cursivas añadidas)

La segunda, mediante la reforma aprobada el 26 de octubre de 2006, prescribiendo que:

> a) *La sociedad queretana tiene una composición pluricultural y multiétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas*;
>
> b) *Las leyes y las autoridades promoverán y protegerán el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas especificas de organización social*;
>
> c) Se garantizará *a sus integrantes el acceso efectivo a la jurisdicción*, tomando *en cuenta sus prácticas y costumbres en los términos que establezca la ley*;
>
> d) *Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación dentro del marco constitucional*, en el entendido de que la *expresión concreta de su libertad se hará efectiva mediante la autonomía de las comunidades y la potestad para elegir a sus autoridades según los usos y costumbres aplicables*;
>
> e) *El uso y disfrute colectivo de los recursos naturales por las comunidades indígenas se realizará de acuerdo con las formas y modalidades de la propiedad previstas en la Constitución* Federal; y,
>
> f) Los Gobiernos del Estado y de los Municipios, *en el ámbito de sus respectivas competencias y conforme a la ley de la materia, reconocerán el derecho de las comunidades indígenas a promover su desarrollo equitativo y sustentable y a una educación laica, obligatoria y pluricultural. Asimismo, impulsarán el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en el estado* (sic). (Cursivas añadidas)

En referencia a lo anterior, conviene resaltar que el texto incorporado en la Constitución aprobada en 1990 es importante,

porque por primera vez establece un reconocimiento de la presencia indígena en Querétaro, aunque, en opinión de este autor, limitado en cuanto a sus alcances.

Por otro lado, en lo que respecta a la porción constitucional añadida en octubre de 2006, en mi concepto, no es sino el resultado de una adecuación a la Constitución local derivada, como lo indicó la propia Legislatura del Estado de Querétaro en el texto aprobatorio de la reforma, que introduce *como nuevo derecho social el reconocimiento constitucional a la libre determinación de los pueblos indígenas dentro del marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Además, desde un análisis teleológico, dicho texto buscó no solo atender al entorno pluricultural y multiétnico existente, sino también efectuar —como lo refirió el propio órgano reformador de la Constitución local— un *reconocimiento histórico a la preservación y al desarrollo cultural de los pueblos indígenas cuya presencia y desarrollo histórico constituyen la base de la nación mexicana y cuyas lamentables condiciones materiales de vida no deben ser toleradas por una sociedad que se llama democrática y justa*.

Dicha porción normativa, incorporada al marco constitucional local en el año de 2006, pierde vigencia ante la aprobación de la Constitución actual, que de una manera más sintética reconoce que en Querétaro existen actualmente pueblos y comunidades indígenas, pero no solo eso, sino que destaca que su presencia ha sido histórica y la base de su actual conformación; prescribiendo además un deber de garantizar sus propias instituciones, sus usos y costumbres, territorio, lengua, patrimonio cultural, entre otros de sus elementos propios.

En perspectiva de este autor, el texto inserto en octubre de 2006, en el artículo 12 de la Constitución aprobada en 1990, tiene una misma visión teleológica, pues existe coincidencia entre lo señalado por el ente reformador en 2006 y lo que aprobó el legislador en la Constitución de 2008, quien —en referencia al párrafo objeto del presente comentario— expuso como motivos de aprobación:

> [...] se introduce como nuevo derecho social el reconocimiento constitucional de la libre autodeterminación de los pueblos indígenas dentro del marco de la Constitución Política de los Estados Uni-

> dos Mexicanos. Esta reforma no solo obedece al entorno pluricultural y multiétnico en que nos reconocemos y actuamos, sino, además, al reconocimiento histórico, a la preservación y al desarrollo cultural de los pueblos indígenas cuya presencia y desarrollo histórico constituyen la base de la Nación Mexicana y cuyas lamentables condiciones de vida no deben ser inadvertidas por una sociedad democrática y justa [...].

Bajo esa guisa, el objetivo —desde mi análisis— de las dos últimas constituciones locales fue hacer compatible su texto con la reforma a la Constitución Federal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001, relacionada con el reconocimiento actual e histórico de los pueblos y comunidades indígenas, su autodeterminación, sus derechos y, dentro de estos, sus instituciones.

Ahora bien, sobre la siguiente porción normativa, consistente en el párrafo séptimo del artículo 3, conviene destacar que la misma fue adicionada a la Constitución local vigente por aprobación del ente reformador el 14 de mayo de 2020 y su contenido remite ineludiblemente al del artículo primero de la Constitución Federal, que impone la igualdad entre las personas.

Así, de dicho texto se obtiene que las prácticas que realicen las autoridades electorales para garantizar derechos político-electorales deben encaminarse a lograr que todas las personas, sin excepción, accedan en igualdad de condiciones a su ejercicio, tanto para emitir un voto que les permita elegir democráticamente a las personas que fungirán como sus representantes como para ser opción de voto y llegar a ser una de las representantes, haciendo particular énfasis en que, cuando se trate de pueblos y comunidades indígenas, además se debe buscar, por todos los medios, el prevalecimiento de sus propias prácticas.

Por lo anterior, el Estado, a través de las autoridades electorales, al promover y garantizar derechos político-electorales de pueblos y comunidades indígenas, debe adoptar medidas que refuercen su acceso y aseguren el conocimiento de su sistema normativo, su cosmovisión, tradiciones, autonomía y metas determinadas, a fin de lograr incidir positivamente en su desarrollo y se permita hacer eco del infinito respeto hacia su cultura y la obligatoriedad de difundirla.

Ello tomando en consideración también la obligación de fortalecer su participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas, pues el reconocimiento y garantía de su derecho a la libre determinación y autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural incluye el elegir a sus autoridades o representantes de conformidad con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, para el ejercicio de sus formas propias de Gobierno interno, garantizando que mujeres y hombres disfruten y ejerzan los derechos aludidos en condiciones de igualdad, así como que accedan y desempeñen cargos públicos en un escenario que respete el marco federal y la soberanía estatal.

Finalmente, quiero resaltar que, desde mi punto de vista, el texto pone especial énfasis en que las prácticas, usos y costumbres no deben ni pueden menoscabar los derechos fundamentales, particularmente en materia electoral, tal como ha sido mandatado en diversas jurisprudencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Artículo 3, párrafo octavo

En el Estado de Querétaro el Gobierno se sustenta en el valor de la ética, por lo que todos los entes Públicos cuentan con un Código de Ética, mediante el establecimiento de una adecuada política, la creación de un comité de ética formalmente constituida y de la realización de la capacitación y difusión en dicho valor.

COMENTARIO

Federico De Fazio

Si bien esta disposición está redactada en modo indicativo, dado el contexto en el que fue formulada, parece sensato interpretar que su función no es la de aseverar o informar algo, sino la de prescribir algo. Lo que este texto concretamente prescribe es la

realización de tres hechos institucionales distintos: en primer lugar, redactar un código de ética destinado a todos los funcionarios públicos; en segundo lugar, constituir un comité de ética con competencia para aplicar el código; en tercer lugar, diseñar programas de capacitación (para los funcionarios públicos) y de difusión (para la comunidad en general) sobre qué es aquello que el código establece.

Toda vez que el artículo bajo análisis hace referencia a "todos los entes públicos", de ello se desprende que sus destinatarios son los funcionarios de los tres poderes del Estado: el administrativo, el legislativo y el jurisdiccional. En este comentario me concretaré exclusivamente sobre el último de los poderes mencionados, es decir, el judicial. En particular, me interesa responder a los siguientes dos interrogantes: *a)* ¿cuáles son los deberes característicos que un código de ética judicial tendría que prescribir?, y *b)* ¿cuál es el modo en que esos deberes tienen que ser aplicados por parte de un potencial comité de ética judicial?

a) Comenzaré por la primera pregunta. Un código de ética tiene que prescribir una cantidad importante de deberes en cabeza de los jueces (una clasificación de todos esos deberes puede consultarse en un ensayo de Atienza titulado "Ética judicial", así como en el ensayo "Ética judicial e interpretación jurídica", de Vigo). Sin embargo, hay tres deberes que distintivamente caracterizan a la ética judicial: me refiero a los deberes de independencia, imparcialidad y motivación. La razón de por qué estos tres deberes son característicos radica en su relación instrumental con aquella función más básica de la actividad jurisdiccional: la de tomar decisiones conforme a derecho. En otras palabras, los deberes de independencia, imparcialidad y motivación son vinculantes para el juez, en razón de que tienden a asegurar que sus sentencias sean acordes con aquello que prescribe el sistema jurídico. No obstante, es importante destacar que lo hacen de dos maneras muy diversas.

Así, los deberes de independencia e imparcialidad procuran asegurar que el juez falle conforme al sistema jurídico desde el punto de vista del contexto de descubrimiento (así lo señalan Aguiló Regla en "Independencia e imparcialidad de los jueces y argumentación jurídica" y Schedler en "Argumentos y obser-

vaciones: de críticas internas y externas a la imparcialidad judicial"). Esto significa que exigen credibilidad en la manera en la que arribe a la decisión. De este modo, el deber de independencia ordena que el juez decida según su propio juicio o, en un sentido lógicamente inverso, prohíbe que su fallo sea el resultado de la presión ejercida por parte de otros individuos, grupos de individuos o instituciones (públicas o privadas). Por su parte, el deber de imparcialidad ordena que el juez decida desprovisto de un interés o inclinación personal vinculado tanto al objeto como a los sujetos del litigio. Un juez es parcial con relación al objeto del litigio cuando el resultado del proceso puede beneficiarlo o perjudicarlo personalmente, ya sea de manera directa o indirecta. Contrariamente, un juez es parcial con respecto a los sujetos del litigio cuando exhibe aversión o predilección por alguna de las partes del proceso. Esta aversión o predilección puede estar basada tanto en motivos individuales (p. ej., una relación de amistad o enemistad con alguna de las partes), como también en motivos relacionados con ciertas clases de individuos (p. ej., prejuicios de clase, género, raciales, entre otros).

Distintamente a los deberes de independencia e imparcialidad, el de motivación procura asegurar que el juez falle conforme con el sistema jurídico desde el punto de vista del contexto de justificación (véanse los trabajos de Aguiló Regla y Schedler, ya referidos). Esto quiere decir que exige que la decisión se encuentre respaldada por una buena argumentación. Así, por ejemplo, lo primero que es posible exigirle a un juez es que haga uso de argumentos claros. Esto supone que debe evitarse la utilización de frases o palabras oscuras, ambiguas, excesivamente vagas o que agregan una complejidad conceptual innecesaria. Por supuesto, lo anterior no significa que el juez tenga que prescindir de la precisión que ofrecen ciertos términos técnico-jurídicos o científicos que son lejanos del saber cotidiano; solo supone que, si va a hacer uso de ellos, no debe dar por sentado su significado, sino que debe definirlos explícitamente a fin de hacerlos públicamente comprensibles.

En segundo lugar, también se le exige al juez que haga uso de argumentos sólidos, es decir, argumentos que contengan proposiciones relacionadas entre sí de manera atinente y cuyo contenido

se encuentre corroborado o no refutado. Por último, también parece razonable requerirle al juez que considere e incorpore en su fundamentación todos los argumentos presentados por las partes del litigio. Obviamente, esto no significa que necesariamente deba otorgar el mismo peso o relevancia a todos los argumentos, pero sí que tiene prohibido ignorarlos u omitirlos. De este modo, por ejemplo, si un juez decide no seguir un argumento presentado por alguno de los involucrados en el proceso, debe explicar por qué lo hace; en otras palabras, debe brindar una contrargumentación que sea capaz de refutarlo.

b) Con respecto al modo en que los deberes de independencia, imparcialidad y motivación tienen que ser aplicados por parte de un potencial comité de ética judicial, cabe decir dos cosas: por un lado, que estos tres deberes representan razones excluyentes y, por el otro, que no admiten compensaciones mutuas.

Que los deberes de independencia, imparcialidad y motivación representen razones excluyentes quiere decir que se trata de razones que excluyen tomar en cuenta otras razones de justicia más general que, de otro modo, también serían aplicables en el caso individual. En otras palabras, los deberes de independencia, imparcialidad y motivación no pueden ser sopesados (ni, obviamente, tampoco superados) por otras consideraciones más abstractas de justicia, independientemente de que sean consideraciones basadas en derechos individuales, el bien común o la utilidad. Dos ejemplos servirán para ilustrar esto. Supongamos el caso de un crimen perfecto: una persona cometió un homicidio, pero no es posible hallar evidencia alguna que lo incrimine. El conflicto normativo aquí es notorio: por un lado, los derechos individuales de los allegados de la víctima exigen que el juez condene a quien haya cometido el homicidio, pero, por el otro, la ética judicial prohíbe que el juez condene a alguien sin contar con una motivación suficiente (en este caso, de tipo probatoria). Entiendo que nadie dudaría sobre cuál es el deber del juez en este caso: absolver al homicida. Supongamos ahora el caso de una persona muy impopular que es falsamente acusada de un crimen. Aquí el juez tampoco podría dictar una sentencia condenatoria cediendo ante la presión popular, so pretexto de que eso contribuye a maximizar la utilidad o el bienestar del conjunto de la sociedad.

Ahora bien, también se advirtió que los deberes de independencia, imparcialidad y motivación no admiten compensaciones mutuas. ¿Qué significa esto? Significa que la ética judicial prescribe que un acto jurisdiccional debe ser correcto al mismo tiempo tanto respecto del contexto de descubrimiento como del de justificación, es decir, prohíbe que el sacrificio de uno de sus deberes pueda ser compensado con la satisfacción de los demás. Así, por ejemplo, si se prueba que un juez ha fallado cediendo ante la presión de alguien o tiene una manifiesta aversión o predilección por alguna de las partes, este no puede eximirse de su responsabilidad bajo la excusa de haber fallado (de todos modos, o a pesar de ello) respaldado por una buena argumentación. Su sentencia será defectuosa desde el punto de vista de la ética judicial por incumplimiento de los deberes de independencia e imparcialidad, aun cuando hubiera satisfecho el deber de motivación. Lo inverso también es verdadero.

Justamente para reflejar esta idea, Aguiló Regla, en "Dos concepciones de la ética judicial", ha trazado una interesante analogía entre la ética judicial y la ética-normativa kantiana. Sostiene que, así como en la filosofía de Kant una conducta es correcta cuando es tanto conforme como motivada por el deber, en el caso de la ética judicial, "El cumplimiento del deber es tanto la explicación como la justificación de las decisiones [...]; o dicho de otra forma, los motivos por los que [el juez] decide coinciden con la justificación de la decisión". Creo que esta analogía apunta en la dirección correcta, aunque requiere de un pequeño, pero importante, ajuste. La ética judicial es menos exigente que la ética kantiana, ya que no le interesa el motivo que psicológicamente motivó al juez, sino solamente sus apariencias. Así, para probar que un juez fue dependiente o parcial, no es necesario recurrir al dictamen de una pericia psiquiátrica, sino a la verificación de otros estados de cosas o conductas que permiten su inferencia, por ejemplo, tener una relación comercial o de amistad con alguna de las partes, etc. Por tanto, cabe reformular la analogía planteada por Aguiló Regla del siguiente modo: para que un acto jurisdiccional sea correcto desde el punto de vista de la ética judicial, debe ser tanto conforme como aparentemente motivado por los deberes de la ética judicial.

Artículo 3, párrafo noveno

El Estado garantizará que la rectoría del desarrollo económico sea integral y sustentable, mediante la generación de condiciones necesarias que fortalezcan e incentiven el crecimiento económico.

COMENTARIO

Luis Espíndola Morales

El último párrafo del artículo 3 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro se refiere a una obligación circunscrita al ámbito económico.

De esta porción constitucional se advierten, al menos, dos obligaciones esenciales a cargo del estado: *i)* garantizar la rectoría del desarrollo económico, y *ii)* generar condiciones para su crecimiento.

Respecto a la rectoría económica del Estado, debemos tomar como punto de partida que su fundamento se encuentra en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en términos generales, se entiende como la potestad de orientar la economía para lograr la satisfacción de necesidades sociales.

Esta atribución corresponde al poder ejecutivo, ya sea federal o de cada entidad federativa, ya que la persona titular de dicho poder es quien coordina, esto en términos de los artículos 33, así como 1, fracción I, y 51 de la Ley de Planeación (federal) y la Ley de Planeación del Estado de Querétaro, respectivamente.

De esas disposiciones se desprende, por una parte, que el ejecutivo podrá convenir con los Gobiernos de las entidades federativas la coordinación que se requiera a efecto de que participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus competencias, a la consecución de los objetivos de la planeación, y para que las acciones a realizarse por dichas instancias se planeen de manera conjunta. Asimismo, para el caso de la coordinación con entidades federativas, se debe tomar en cuenta la participación de los municipios.

En cuanto a la legislación queretana, en ella se establece que la persona que detente el poder ejecutivo coordinará las actividades de planeación con la federación y los municipios de Querétaro. Observamos —de nuevo— que se destaca la intervención de los municipios para la planeación del desarrollo, esto porque se trata del nivel de Gobierno fundamental para el trazo del plan en cuestión, ya que las personas que habitan en cada municipio expondrán sus necesidades y propuestas, las cuales serán recogidas por el plan que se realice a nivel estatal.

No es óbice a lo anterior que la propia Ley de Planeación del Estado de Querétaro establezca que a nivel municipal también se elabora un plan respectivo; sin embargo, para efectos del presente comentario, nos enfocaremos en el plan estatal.

La Ley de Planeación señala, en su artículo 2, que por *planeación del desarrollo* se debe entender el medio para promover, coordinar, concertar y orientar la actividad económica y social para el aprovechamiento de los recursos y potencialidades de la entidad; para la generación de bienes y valores necesarios para las personas, las familias y la sociedad, así como para el logro de mejores condiciones de vida, atendiendo a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, económicos y culturales contenidos en la Constitución de Querétaro.

También indica que podrán participar la sociedad civil, así como las instancias estatales y municipales.

De ello es importante destacar que la legislación se refiere al aprovechamiento de recursos y potencialidades de Querétaro, lo cual considero relevante porque, para aprovechar algo, se debe analizar con qué contamos de manera previa para planear y trazar una estrategia sustentable.

Desde mi óptica, la implementación de estas acciones implica tomar consciencia de la riqueza que alberga el estado, desde todos sus ángulos, incluso de la creatividad y el ingenio por parte de todos los sectores que intervienen, porque, además de transformar los recursos naturales, producen bienes y servicios que satisfacen necesidades que caracterizan culturalmente a Querétaro. Todo esto es relevante para el plan de desarrollo, ya que tanto la Constitución como la ley estatal enfatizan que se procurará

el desarrollo con sus propios bienes, es decir, un modelo basado, fundamentalmente, en la autosuficiencia.

Sin embargo, también es imperioso reflexionar respecto a la diversidad cultural y natural de nuestro país. En realidad, no todos los recursos y bienes que satisfacen las necesidades de la sociedad se encuentran en una sola área geográfica, de ahí que sea indispensable establecer mecanismos comerciales con otros Gobiernos. Es por ello que —desde mi perspectiva— se prevé la coordinación, cooperación y colaboración intergubernamental que pueden realizar las personas que ostentan el poder ejecutivo, tanto federal como estatal.

En la legislación local se delinearon los parámetros con los cuales se debe llevar a cabo la planeación de desarrollo, mismos que se resumen en los siguientes principios: *i)* el fortalecimiento del Estado de derecho y la consolidación de la democracia; *ii)* la igualdad entre hombres y mujeres; *iii)* la distribución equitativa de los bienes; *iv)* la perspectiva de género, y *v)* la perspectiva de familia. Es decir, se pretende que la planeación sea intersectorial.

Ahora bien, el plan de desarrollo tiene como propósito lograr óptimas condiciones de vida atendiendo a los fines que contiene la Constitución estatal. Es decir, no se trata solo de aprovechar los recursos con los que cuenta Querétaro, sino de que todas las personas sean beneficiadas. Dicho de otra manera, que el provecho sea equitativo.

En ese sentido, se prevé la participación del ámbito público, privado y social en Querétaro. Con este fin, a través de un comité, se creó el Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo, mediante el cual se llevan a cabo acciones de este tipo en los niveles estatal, regional, municipal, sectorial e institucional. Derivado de este sistema, se creó el Plan Estatal de Desarrollo, así como los programas que se deben implementar para promover el desarrollo integral, esto en términos del artículo 9 de la Ley de Planeación local.

Con dicha participación se pretende materializar el desarrollo *integral*, porque la persona titular del poder ejecutivo está constreñida a tomar en cuenta las necesidades e inquietudes de cada sector en Querétaro. Solo de esta manera se prevé que, efectivamente,

los beneficios que se obtengan del desarrollo alcancen a cada habitante, con lo cual podríamos hablar en términos reales de equidad.

En cuanto a la diversa característica del desarrollo económico, es decir, la *sustentabilidad* que prevé la disposición normativa constitucional, estimo que encuentra asidero en las razones que sustentan al propio plan, aunado a que debe prever la administración de los recursos naturales de Querétaro para colmar las necesidades del presente, pero sin explotarlos al grado de acabar con ellos y dejar sin capital ecológico a las futuras generaciones, por lo que también deben incluirse mecanismos para cuidar del medioambiente.

Con el fin de contrastar lo hasta ahora mencionado, es de utilidad referir que para elaborar el "Plan Estatal de Desarrollo Querétaro 2016-2021" se llevaron a cabo múltiples foros de los que se obtuvieron preocupaciones respecto a los siguientes temas: turismo y comercio; desarrollo agropecuario; seguridad y justicia; obras públicas; empleo y fortalecimiento económico; combate a la pobreza; calidad educativa; ecología y medioambiente; grupos vulnerables; salud, cultura y deporte; transporte público y movilidad, así como migrantes.

De lo anterior se desprende lo importante que es la participación de las personas para lograr el cometido de crear el plan de desarrollo en Querétaro, pues son ellas quienes habitan dicho estado y experimentan —desde sus diversos contextos— las necesidades individuales, familiares y sociales.

En un segundo aspecto, el Gobierno debe establecer las condiciones para lograr el *crecimiento económico*, ya que todo esto no surge de la espontaneidad; por lo que considero que para ello es elemental garantizar el Estado de derecho, es decir, el cumplimiento de las normas jurídicas, porque se trata de un ámbito en el cual participan toda clase de temas que se regulan, como la seguridad, la estabilidad laboral, la educación y la salud.

Si bien se trata de un tema que por sí mismo es complejo, en mi opinión, el plan de desarrollo sienta bases óptimas para que, tras cumplir cada uno de sus propósitos, se logre también el tan esperado crecimiento económico.

Como resultado de lo expuesto, si bien al pensar en el plan de desarrollo de Querétaro reflexionamos únicamente respecto a esta entidad federativa, lo que ella puede proveer al país y lo que

los demás estados pueden contribuirle para satisfacer las necesidades de sus habitantes, lo cierto es que tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en la local se impone la obligación de que el Estado debe garantizar el bienestar común entre las personas, en materia económica, lo que me parece una forma atinada y necesaria para satisfacer derechos económicos, sociales y culturales.

Mucho se ha debatido en relación con la materialización de ese tipo de derechos; sin embargo, Robert Alexy ha mencionado que hay derechos que son más difíciles de satisfacer o proteger en comparación a otros. Asimismo, refiere que existen derechos que no se satisfacen de forma directa mediante una decisión judicial, sino que en ocasiones se requiere de actividad legislativa, estructura y organización.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso *Acevedo Buendía y otros vs. Perú*, señaló, en el párrafo 102 de su determinación, que el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales ha sido materia de pronunciamiento por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en el sentido de que su plena efectividad requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo y las dificultades que implica su cumplimiento para cada país; por lo que el Estado tendrá esencialmente —pero no exclusivamente— una obligación de hacer, es decir, de adoptar providencias y brindar los medios para responder las exigencias de los derechos involucrados.

En tal virtud, podemos aseverar que un plan de desarrollo como el que aquí apuntamos sin duda representa un medio que —en primera instancia— recoge las necesidades y planea la forma en que se deben cubrir para alcanzar el crecimiento económico, el cual se plantea como una meta en el párrafo en comento. Por lo anterior, desde mi óptica, contribuye a la materialización de derechos económicos, los cuales, al ser derechos humanos, deben garantizarse progresiva y plenamente por el Estado, quien, a su vez, está obligado a implementar todas las medidas legislativas o de cualquier otro carácter para su efectiva realización. Un reto, sin duda, de grandes dimensiones, pero que requiere de acciones decididas de cara al combate frontal de la desigualdad económica, social y cultural en el marco de toda sociedad democrática.

Artículo 4

Párrafo primero y primera parte del párrafo segundo

La educación que se imparta en el Estado, promoverá el conocimiento de su geografía, cultura, derechos humanos, características sociales y económicas, valores arqueológicos, históricos y artísticos, tradiciones, lenguas y creencias de los grupos indígenas y el papel de estos en la historia e identidad de los queretanos y de la Nación Mexicana.

El Sistema Educativo Estatal estará orientado a exaltar los valores universales cívicos y democráticos del hombre; a propiciar el conocimiento, la defensa y respeto a los derechos humanos; a fomentar la cultura de la legalidad, el trabajo productivo para una convivencia social armónica y promover el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación.

[...]

COMENTARIO

Rodrigo Chávez Fierro

El artículo cuarto de nuestra Constitución local no hace un reconocimiento expreso al derecho a la educación; más bien, establece las características sobre cómo debe ser impartida. En los considerandos del texto original se indicó que, si bien es cierto que el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incluye las "garantías de educación", el propósito del artículo cuarto del texto local es contemplar coadyuvantes sociales y económicos que deberá establecer el Estado para promover la identidad de los valores particulares de Querétaro.

Desde la publicación del nuevo texto constitucional local, el artículo cuarto ha sido reformado en dos ocasiones. La primera de ellas el 27 de septiembre de 2013, en el marco de la armoniza-

ción del texto local con la reforma constitucional en materia de derechos humanos, en virtud de la cual agregó que la educación en el estado promoverá derechos humanos. En el párrafo segundo se añade que el Sistema Educativo Estatal deberá propiciar el conocimiento, la defensa y el respeto de los derechos humanos. Además, incluye un párrafo tercero relativo al derecho a la cultura. Asimismo, son eliminadas las palabras "configuración y desarrollo" del párrafo primero, para quedar señalado que promoverá el papel de los pueblos indígenas en la historia e identidad de los queretanos.

La segunda reforma al artículo cuarto se dio en el marco de los cambios en materia de combate a la corrupción. Publicada el 21 de diciembre de 2016, agrega al párrafo segundo que el Sistema Educativo Estatal debe fomentar la cultura de la legalidad.

I. Educación en derechos humanos

La Asamblea General de la Naciones Unidas, "Convencida de que la educación en la esfera de los derechos humanos es un proceso a largo plazo que se prolonga durante toda la vida, en el cual todas las personas aprenden a ser tolerantes, a respetar la dignidad de los demás y los medios y arbitrios para asegurar ese respeto en todas las sociedades", proclamó, por medio de la resolución 59/113, de 10 de diciembre de 2004, el Programa Mundial para la Educación en Derechos Humanos, que dio inicio a partir de 2005, el cual se encuentra estructurado en etapas sucesivas y que tiene por objeto promover la ejecución de los programas de educación en la esfera de los derechos humanos en todos los sectores.

En sus informes relativos a la aplicación del Programa Mundial, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha indicado que la educación en derechos humanos tiene por objeto fomentar el entendimiento de que cada persona comparte la responsabilidad de lograr que los derechos humanos sean una realidad en cada comunidad y en la sociedad en su conjunto, y que, por otra parte, contribuye a la prevención a largo plazo de los abusos de los derechos humanos y los conflictos violentos, a la promoción de la igualdad y el desarrollo sostenible y al aumento de la participación de las personas en los procesos de adopción de decisiones dentro de los sistemas democráticos.

Una buena cantidad de instrumentos internacionales han incorporado disposiciones relativas a la educación en derechos humanos, de los cuales se desprende que la misma puede definirse como el conjunto de actividades de aprendizaje, enseñanza, formación e información orientadas a crear una cultura universal de los derechos humanos, con la finalidad de:

a) fortalecer el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales;
b) desarrollar plenamente la personalidad humana y el sentido de la dignidad del ser humano;
c) promover la comprensión, la tolerancia, la igualdad entre los géneros y la amistad entre todas las naciones, los pueblos indígenas y las minorías;
d) facilitar la participación efectiva de todas las personas en una sociedad libre y democrática en la que impere el Estado de derecho;
e) fomentar y mantener la paz, y
f) promover un desarrollo sostenible centrado en las personas y la justicia social.

La educación en derechos humanos es un proceso que dura toda la vida y fomenta:

1) conocimientos y aptitudes: aprender acerca de los derechos humanos y adquirir aptitudes para ejercerlos en la vida cotidiana;
2) actitudes: desarrollar o perfeccionar actitudes, valores y creencias que respetan los derechos humanos, y
3) comportamiento: adoptar medidas para defender y promover los derechos humanos.

Los objetivos del Programa Mundial para la Educación en Derechos Humanos son:

i) promover el desarrollo de una cultura de derechos humanos;
ii) promover el entendimiento común, sobre la base de los instrumentos internacionales, de los principios y metodologías básicos para la educación en derechos humanos y su armonización con las políticas nacionales;
iii) dar prioridad a la educación en derechos humanos en los planos nacional, regional e internacional;

iv) proporcionar un marco colectivo común para la acción por todos los agentes pertinentes;
v) mejorar la colaboración y la cooperación en todos los niveles;
vi) estudiar, evaluar y apoyar los programas de educación en derechos humanos y otros programas educativos que promueven los derechos humanos, poner de relieve las prácticas satisfactorias y dar incentivos para continuarlas o ampliarlas y para elaborar otras nuevas, y
vii) promover la aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Educación y Formación en Materia de Derechos Humanos.

La primera etapa del Programa Mundial (2005-2009) se centró en los sistemas de enseñanza primaria y secundaria. La segunda etapa (2010-2014) aborda la educación en derechos humanos en la enseñanza superior y en los programas de capacitación sobre derechos humanos para maestros, educadores, funcionarios públicos, fuerzas del orden y personas militares de todos los niveles. La tercera etapa del Programa Mundial (2015-2019) se enfocó en promover la formación en derechos humanos de los profesionales de los medios de comunicación y los periodistas. La cuarta etapa (2020-2024) está dedicada al empoderamiento de la juventud mediante la educación en derechos humanos.

II. La promoción de la identidad de los pueblos indígenas

El Estado tiene la obligación de proteger la identidad cultural, étnica y lingüística de los pueblos indígenas, impulsando la promoción de dicha identidad velando por su respeto e integridad. Las identidades, prácticas, lenguas y culturas de los pueblos indígenas están arraigadas en sus conocimientos conformados a lo largo de siglos.

De acuerdo con el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas, el concepto "conocimientos tradicionales" se puede definir de distintas maneras, haciendo referencia a los acervos y sistemas complejos de conocimientos, prácticas y manifestaciones desarrollados por los pueblos indígenas a partir de una vasta experiencia e interacción con el entorno natural y transmitidos por vía oral de gene-

ración en generación. Los sistemas tradicionales de adquisición de conocimientos se basan en valores, creencias, rituales, leyes y prácticas comunitarias, así como en conceptos y métodos relacionados con la ordenación de las tierras y la gestión de los ecosistemas.

Además de ofrecer enormes posibilidades para la vida cotidiana de los pueblos indígenas y para su desarrollo sostenible y colectivo, los conocimientos tradicionales reflejan su visión holística del mundo, que se considera una fuente importante de diversidad cultural y biológica.

Los conocimientos tradicionales indígenas están integrados por las lenguas, prácticas comunitarias, instituciones y relaciones de los indígenas, y son un elemento fundamental de la identidad de cada pueblo indígena.

El Foro Permanente ha indicado que enseñar a los niños conocimientos indígenas de maneras tradicionales permite conservar la cultura de las comunidades, reduce la tasa de deserción escolar, ayuda a solucionar problemas de disciplina y favorece el crecimiento económico.

Por su parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas señala que los pueblos indígenas tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas, comprendidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, las literaturas, los diseños, los deportes y juegos tradicionales, y las artes visuales e interpretativas. Los Estados adoptarán medidas eficaces para reconocer y proteger el ejercicio de estos derechos, conjuntamente con los pueblos indígenas.

III. Cultura de la legalidad

En palabras de Rodolfo Vázquez, la cultura de la legalidad es la aceptación voluntaria por parte de los actores jurídicos y de la ciudadanía de un conjunto de normas jurídicas generales, públicas y no retroactivas, que se consideran correctas para una ade-

cuada convivencia social. De igual forma, para Alejandro Correa, la cultura de la legalidad es la aceptación e interiorización, a partir de valores, conocimientos, símbolos, prácticas y expectativas, de un conjunto de normas jurídicas que generan confianza o no hacia las instituciones que las crean, ejecutan y garantizan.

Siguiendo con las palabras de Correa, la cultura de la legalidad es una condición indispensable de la democracia, ya que contribuye con el Estado democrático de derecho. De ahí que se reconozca un vínculo ineludible entre la aplicación y el cumplimiento de la ley, y el respeto y la protección de los derechos humanos.

Artículo 4, última parte del párrafo segundo

[...] Se reconoce la autonomía de la universidad pública en los términos que la Ley establezca. Se promoverá y se atenderá la educación superior necesaria para el desarrollo del Estado, destinando el subsidio suficiente y oportuno para el cumplimiento eficaz de sus fines.

COMENTARIO

Teresa García Gasca

La autonomía universitaria está reconocida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 3, fracción VII, en donde se establece que las instituciones de educación superior dotadas de autonomía tienen la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas para alcanzar sus fines de educar, investigar y difundir la cultura, en concordancia con los principios del propio artículo, con respeto de la libertad de cátedra, investigación, libre examen y discusión de las ideas.

Asimismo, cuentan con independencia para fijar sus planes y programas, los términos de ingreso del alumnado, la promoción y permanencia del personal académico, así como para administrar su patrimonio. En cuanto a las relaciones laborales, se establece que serán normadas por el apartado A del artículo 123 de la Constitución Federal, conforme a los términos y modalidades de la Ley Federal del Trabajo y de acuerdo con las carac-

terísticas propias de un trabajo especial, en concordancia con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines institucionales.

La Ley General de Educación, en sus artículos 48, 49, 92, 111, 113 y 114, establece el respeto a la autonomía universitaria, mientras que la Ley General de Educación Superior lo estipula en los artículos 2, 4, 8, 12, 17, 19, 52, 53, 58, 59 y 67.

Sin embargo, debe quedar claramente establecido que la autonomía no es un privilegio, sino una responsabilidad. Las instituciones autónomas deben observar a cabalidad las leyes y normas que las rigen, rendir cuentas con transparencia, hacer un buen uso de los recursos que reciben y entregar resultados a la sociedad, de acuerdo con sus competencias y en armonía con el entorno. Deben promover la paz, la justicia social, la inclusión, la igualdad y la no discriminación, difundir las artes y la cultura, desarrollar y divulgar la ciencia, aplicar el conocimiento y poner al servicio social alternativas para el desarrollo y bien público a nivel estatal, subnacional y nacional, con una visión internacional.

La autonomía debe ser garante de una libertad responsable, en la que las fronteras están demarcadas por los derechos humanos, y se construyan frenos y contrapesos como resultado de la libertad de ideas, del pensamiento crítico y de la promoción del diálogo. Debe constituir la base para la generación de conocimiento e igualdad de oportunidades para todas y para todos con perspectiva de género, además de velar por las poblaciones vulnerables, erradicar la violencia y luchar por la educación superior pública, laica e igualitaria.

Para llevar a cabo sus funciones, la universidad pública debe contar con presupuesto oportuno y suficiente. En concordancia con el artículo 3 constitucional, en los artículos 119 de la Ley General de Educación y 62 a 67 de la Ley General de Educación Superior se ordena que los Gobiernos federal y estatales correspondientes concurrirán en el financiamiento de la educación superior pública, el cual nunca será inferior al aprobado en el ejercicio anterior.

En este sentido, es importante resaltar que las autoridades educativas de las entidades federativas deberán establecer los pro-

cedimientos necesarios para alcanzar, de manera gradual, las aportaciones paritarias estatales respecto a los recursos federales. Por ello, se hace indispensable generar entre la universidad autónoma y el Gobierno estatal una estrategia que permita el incremento gradual del subsidio local otorgado a la universidad, de conformidad con las leyes financieras vigentes y las disposiciones de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización aplicables. Lo anterior no exime a la universidad de llevar a cabo todas las acciones que le permitan generar recursos propios encaminados al cumplimiento de sus funciones y desarrollo institucional.

El mandato de obligatoriedad es responsabilidad del Estado y la gratuidad habrá de estar contemplada en el presupuesto de egresos de la federación y no deberá afectar las finanzas de la institución educativa.

En nuestras normas también se establece que el monto anual destinado a la educación superior, la investigación científica y humanística, el desarrollo tecnológico y la innovación no podrá ser menor a 1% del producto interno bruto. En este sentido, es importante mencionar que este ordenamiento es, hasta ahora, letra muerta, y resulta indispensable establecer estrategias para su cumplimiento.

¿Cuál es la situación en este estado con respecto a las instituciones de educación superior públicas autónomas?

Querétaro tiene solo una institución de educación superior autónoma, la Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ), que a la fecha atiende, de entre más de 90 instituciones de educación superior, al 13% de los estudiantes de educación media superior; 24% de los de nivel técnico superior y licenciatura, así como al 43% de los estudiantes de posgrado, con un total de 33,739 estudiantes en 13 municipios del estado. Cuenta con dos programas de bachillerato, 114 programas de nivel técnico superior y licenciatura, y 121 de posgrado. Asimismo, 69% de sus programas de licenciatura están acreditados —lo que representa una matrícula de calidad del 86%—, así como el 55% de sus programas de posgrado —por arriba de la media nacional—. El 86% de los programas del Padrón Nacional de Posgrados de Calidad del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) del estado se imparten en la UAQ.

La visión de la institución está enfocada en formar profesionistas de calidad académica con un alto sentido de responsabilidad social, que desempeñen sus funciones profesionales con ética y honestidad, así como en ofrecer servicios a través de la aplicación de conocimientos en todas las áreas, para encontrar soluciones a las problemáticas sociales a través de su quehacer en ciencia, tecnología, arte, cultura y humanidades.

Su presupuesto 2022 se compone en un 61% por el subsidio federal y en un 39% por el estatal, más los recursos propios que genera para dar respuesta a sus necesidades de desarrollo e infraestructura. El presupuesto estatal se entrega oportunamente y recientemente se ha contado con la disposición del Gobierno para su incremento, para lo cual, la UAQ ha presentado una propuesta de gradualidad hasta llegar a la paridad con el subsidio federal.

La lucha por un presupuesto suficiente y oportuno, por la defensa de su autonomía y por una sociedad más justa e igualitaria, ha marcado y motivado a las y los universitarios de ayer y hoy, para asegurar una Universidad sólida, consolidada y fortalecida para las generaciones del mañana. La responsabilidad de gobernarse a sí misma, de generar sus normas y administrar los procesos de selección de sus autoridades, constituye una garantía para que los intereses inmediatos de poderes externos —formales o informales— no prevalezcan sobre los objetivos de promover una educación científica y humanística libre, sin fines superpuestos al fin superior de estar al servicio de las mayorías.

Resulta necesario armonizar los preceptos de las leyes, incluida la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, para atender puntualmente todos y cada uno de los ordenamientos relacionados con el respeto a la autonomía y al aseguramiento de la educación superior de calidad para todas y todos, con igualdad de oportunidades. Es indispensable valorar a la educación superior como el motor de desarrollo del estado y del país; a la generación de conocimiento, arte, humanidades, ciencia, innovación y tecnología como parte de la soberanía nacional, y a sus egresadas y egresados como los líderes que llevarán a este país hacia el futuro.

Artículo 4, párrafo tercero

La cultura de los queretanos constituye un bien irrenunciable y un derecho fundamental. Las leyes protegerán el patrimonio y las manifestaciones culturales; las autoridades, con la participación responsable de la sociedad, promoverán el rescate, la preservación, el fortalecimiento, la protección, la restauración y la difusión del patrimonio cultural que define al pueblo queretano, mismo que es inalienable e imprescriptible.

COMENTARIO

Marcela Herbert Pesquera

El reconocimiento de los derechos culturales en México es relativamente reciente. Fue hasta el 2009 cuando la reforma a los artículos 4 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos elevó a rango constitucional el derecho al acceso a la cultura y el disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia. Sin embargo, aún existen retos importantes en cuanto a las definiciones y mecanismos para la implementación de políticas culturales que posibiliten la materialización de dichos derechos; especialmente porque el derecho a la cultura, al igual que el resto de las prerrogativas, es un derecho humano y su ejercicio está relacionado con las posibilidades de ejercer el resto de los derechos, como los políticos, civiles, económicos y sociales, entre otros.

Aunado a lo anterior, la posibilidad de ejercicio de este derecho al acceso a los bienes y servicios culturales es parcial, ya que implica que todas las personas en México puedan acudir a espacios culturales, disfrutar de expresiones artísticas, disfrutar del patrimonio material, entre otros aspectos, sin importar su situación económica, geográfica, social o cultural. Ello requiere de recursos e infraestructura material y humana que no siempre es accesible para cada habitante de nuestro país.

Además, el artículo 2 de la carta magna contempla el reconocimiento de la composición pluricultural de la nación mexicana, lo cual representa uno de los pilares para el desarrollo de los ins-

trumentos jurídicos posteriores que garanticen el libre ejercicio de los derechos culturales de las personas y comunidades.

A nivel internacional, los derechos culturales tienen su antecedente en el artículo 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Sin embargo, fue hasta 1966, con la adopción del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que se generó un instrumento vinculante para los Estados firmantes. En el caso de México, dicho pacto se firmó en 1981, y esto posibilitó la obligatoriedad de cumplir con los artículos estipulados en dicha legislación. Desde entonces, el Estado mexicano rinde informes periódicos al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

A pesar del avance en los marcos jurídicos antes mencionados, es hasta 2017 cuando en México se aprueba y publica la Ley General de Cultura y Derechos Culturales, así como posteriormente su Reglamento, en el 2018, para la promoción y protección del ejercicio de los derechos culturales, y para sentar las bases para el acceso a los bienes y servicios culturales. Si bien aún quedaron derechos culturales por reconocer, fue un avance en el reconocimiento de la identidad cultural, tanto individual como colectiva, del derecho a conocer la propia cultura y el patrimonio común de la humanidad, de la libertad para acceder y participar en la vida cultural y al acceso a la formación, de la libertad de expresión y del respeto a la diversidad cultural.

En el estado de Querétaro, el reconocimiento de la cultura como un bien se encuentra establecido en el artículo 4, tercer párrafo de la Constitución local.

Dicho reconocimiento incorpora tres dimensiones en su concepción de cultura. Primero, la cultura como objeto, en referencia a los bienes culturales; segundo, la cultura como un derecho de carácter irrenunciable, inalienable e imprescriptible, y, tercero, la cultura desde su aspecto simbólico e intangible, al considerar el patrimonio y las manifestaciones culturales desde una noción genérica y amplia, que puede incluir dimensiones tanto materiales como inmateriales.

En dicha definición destaca el énfasis en la importancia de la participación social para el rescate, preservación, fortalecimien-

to, protección, restauración y difusión del patrimonio cultural del pueblo queretano. Esto es relevante porque va más allá de la concepción del patrimonio como algo fijo e inmutable que se debe proteger y conservar; además, abre dicha noción a la construcción, resignificación y disfrute del mismo, entendiendo que las culturas, así como las sociedades, son cambiantes y dinámicas, y su vinculación con la historia, los significados y el patrimonio evoluciona y se enriquece con su participación.

Como complemento de lo anterior, el artículo 3 de la Constitución local suma al reconocimiento de la naturaleza pluricultural del estado de Querétaro, al reconocer la riqueza de sus pueblos y comunidades indígenas, su presencia histórica, su acervo cultural, social y lingüístico, así como la importancia de su preservación.

En términos de retos para el fortalecimiento del acceso a los derechos culturales, en México —y específicamente en el estado de Querétaro— persiste la necesidad de generar los mecanismos legales, institucionales y sociales que garanticen el ejercicio de los mismos.

Si se considera que la cultura es parte integral del centro del desarrollo sostenible, tal y como ha sido afirmado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), se debe reconocer la importancia de garantizar los derechos culturales, la libre participación en la vida cultural, el respeto por la diversidad cultural y lingüística, así como las minorías, el enfoque de género y de interculturalidad, ya que el ejercicio de los derechos culturales es vital para que las y los ciudadanos desarrollen su sentido de pertenencia, se valoren las instituciones del estado y se fortalezca la democracia en México.

Artículo 5

Párrafos primero y segundo

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar integral; es obligación de las autoridades y de los habitantes protegerlo.

La protección, la conservación, la restauración y la sustentabilidad de los recursos naturales serán tareas prioritarias del Estado.

COMENTARIO

Marisol Anglés Hernández

La evolución y ampliación de los derechos humanos, reconocidos tanto en el ámbito internacional como en los contextos nacionales, va acompasada de las problemáticas y necesidades que enfrenta la sociedad en su conjunto en un contexto y tiempo determinados. Ejemplo de ello es la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos por parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el 10 de diciembre de 1948, que no consideró aspectos relativos al medioambiente, pues aún no se advertían los vínculos entre contaminación ambiental-daños a la salud-dignidad humana. Posteriormente, la alusión a la protección ambiental encontró cabida en diversos instrumentos declarativos que abordan la relación entre el medioambiente y la salud de las personas. Entre las más icónicas se encuentran: la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, de 1972, y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de 1992, y respecto del derecho a un medioambiente sano desde una aproximación colectiva, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 2007, y su correlativa en el continente americano, de 2016.

Cabe enfatizar que ha sido tal la fuerza del contenido moral y ético de los principios de *soft law* de dichos instrumentos, que el reconocimiento del derecho a un medioambiente sano y a la sostenibilidad del desarrollo han sido incorporados prácticamente en todas las constituciones de los países que integran la ONU.

Actualmente, en el marco de los principios de interdependencia, indivisibilidad y progresividad, característicos de los derechos humanos, se aborda el contenido y alcance del derecho a un medioambiente sano como presupuesto de múltiples derechos humanos, entre ellos los relativos al agua, a la salud, a la alimentación, al desarrollo e incluso a la vida misma, pues los elementos que integran el medioambiente (bióticos y abióticos, y sus interacciones) son determinantes para el bienestar y la satisfacción de las necesidades humanas, así como para el desarrollo en condiciones de dignidad.

En la región latinoamericana se adoptó el primer instrumento jurídicamente vinculante —*hard law*— que reconoce este derecho: se trata del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), adoptado en 1988, que de forma expresa refiere: "1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. 2. Los Estados parte promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente".

Pese a que este derecho aún no ha dado lugar a un instrumento global jurídicamente vinculante, desde la perspectiva jurisdiccional se han realizado diversos pronunciamientos en tribunales nacionales, internacionales y regionales, como la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México (SCJN), la Corte Internacional de Justicia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por citar algunos, cuyos argumentos se fundan en la relación entre daños al medioambiente y afectaciones a los derechos humanos. Tal razón hace evidente la necesidad de adoptar el Pacto Mundial por el Medio Ambiente, esfuerzo asumido por la Asamblea General de la ONU mediante la Resolución 72/277, de 10 de mayo de 2018.

En México, el reconocimiento del derecho de toda persona a un medioambiente con determinadas características de calidad

se dio, inicialmente, en la Ley General del Equilibro Ecológico y la Protección al Ambiente, en 1988; después de una década, en 1999, se incorporó al párrafo quinto del artículo 4 de la Constitución Federal, para modificarse, en 2012, a efecto de incluir el calificativo de "sano", en lugar de "adecuado", e incorporar la obligación del Estado de garantizar su respeto, así como la corresponsabilidad en la protección del mismo y la determinación de la responsabilidad por el daño y deterioro ambiental para quien lo provoque.

En este marco, y al amparo del federalismo mexicano, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro sienta las bases del Estado ambiental de derecho, en su artículo 5.

A partir de este, el poder público, en toda su extensión (ejecutivo, legislativo y judicial), debe ejercer sus competencias y atribuciones, a fin de asegurar el respeto y garantía de este derecho. Enseguida desagregamos las implicaciones de este mandato constitucional.

Respecto a la titularidad de este derecho, esta se constriñe a los seres vivos, tanto en lo individual como en lo colectivo, pues es el fundamento para la vida, correlativo al desarrollo y bienestar, por lo que las personas físicas podrán reclamar su exigibilidad y estas y las personas morales deberían hacerlo en representación de otros seres vivos. Ahora bien, el derecho se vincula con ciertas características cualitativas del medioambiente; lo que se traduce en la idoneidad de la composición del aire, agua, suelo y biodiversidad, así como en la interacción de estos y otros elementos —temperatura, humedad—, a fin de que las personas y otros seres vivos puedan desarrollarse y satisfacer sus necesidades sin riesgos. En este rubro cobran relevancia las Normas Oficiales Mexicanas y las Normas Técnicas Estatales Ambientales, como parámetros para determinar límites y condiciones que deben prevalecer para garantizar un medioambiente sano a partir de una herramienta objetiva.

Así, de conformidad con los indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador, el ejercicio del derecho a un medioambiente sano debe guiarse por los criterios siguientes:

i) *Disponibilidad*: existencia de suficientes recursos para que todos los seres, de acuerdo con sus características específicas, puedan beneficiarse de un medioambiente sano. Esto implica un aprovechamiento sostenible de los recursos que permita la permanencia espacio-temporal de las generaciones presentes y futuras de todos los seres vivos.
ii) *Accesibilidad*: implica que todas las personas y seres vivos, sin discriminación alguna, accedan a un medioambiente sano que les permita vivir y desarrollarse dignamente. Ello demanda una serie de políticas públicas orientadas a evitar que las personas más vulnerables sean las que asuman los pasivos ambientales, derivados de la contaminación y la falta de servicios públicos; incrementándose las brechas de la desigualdad y los riesgos a los que están expuestas. También debe evitarse la fragmentación de ecosistemas que ponga en riesgo el desarrollo y la reproducción de otras especies, en especial las que se encuentran en alguna categoría de riesgo.
iii) *Sostenibilidad*: resulta de la unión de los criterios de disponibilidad y accesibilidad, a fin de asegurar que las generaciones futuras igualmente puedan disfrutar de los beneficios de un medioambiente sano.
iv) *Aceptabilidad*: alude a los elementos constitutivos del medioambiente (agua, aire, suelo, biodiversidad, entre otros), los cuales deben cumplir con condiciones de calidad que los hagan aceptables y seguros, de conformidad con estándares internacionales. Esto implica que la calidad de los elementos ambientales debe ser tal que no constituya un obstáculo para que los seres vivos desarrollen sus vidas en sus espacios vitales.
v) *Adaptabilidad*: las condiciones ambientales deben permitir a los distintos grupos poblacionales desarrollarse según sus características particulares.

Por lo que hace al derecho al desarrollo, este debe considerarse como un derecho insoslayable de los seres humanos y otros seres vivos, en relación con la naturaleza y las necesidades de las diversas comunidades, grupos y especies. Así, la planificación del desarrollo debe incorporar la variable ambiental como insumo para la sostenibilidad en armonía con la naturaleza, de la cual de-

pendemos como especie, por lo que la protección del medioambiente evoluciona desde una aproximación eminentemente utilitarista hacia una ecocéntrica, como un bien jurídico fundamental en sí mismo, según los argumentos de la SCJN expuestos en el amparo en revisión 307/2016.

En cuanto a la obligación del Estado relativa a la protección, conservación, restauración y sostenibilidad de los recursos naturales, es importante conocer el contenido de estos conceptos jurídicos para valorar sus alcances. En esta línea, la Ley de Protección Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Querétaro los define como:

> Conservación: la gestión de los recursos naturales tales como el aire, agua, suelo y organismos vivos, que incluye el estudio, investigación, legislación, administración, preservación, utilización, educación y formación de la cultura ambiental; protección: el conjunto de políticas y medidas para mejorar el ambiente y controlar su deterioro; restauración: el conjunto de actividades tendientes a la recuperación y restablecimiento de las condiciones previas al disturbio que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales, y, por último, recurso natural: el elemento natural susceptible de ser aprovechado por el ser humano.

De lo transcrito se advierte la necesidad de la intervención estatal, a fin de adoptar y aplicar marcos jurídicos e institucionales para prevenir la contaminación y la degradación ecológica; promover la conservación y asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, así como desarrollar mecanismos para el sometimiento de los responsables a la justicia, ello en congruencia con la Observación General núm. 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1990.

Además de la acción positiva y continuada de los poderes públicos en torno a la protección ambiental, la sociedad es corresponsable. Por ello, cobra relevancia el Acuerdo de Escazú sobre los derechos de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales, el cual retoma los derechos ya reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, todos ellos ratificados por el Estado mexicano.

El objetivo de este acuerdo consiste en garantizar en América Latina y el Caribe la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación para la protección del derecho a vivir en un medioambiente sano y al desarrollo sostenible.

En cuanto al derecho a la información, se debe garantizar el derecho del público de acceder a la información ambiental que está en poder del Estado, bajo su control o custodia, de acuerdo con el principio de máxima publicidad. Además, dadas las condiciones de vulnerabilidad de ciertos grupos y comunidades, el Estado les debe brindar asistencia para formular sus peticiones y obtener respuesta. Esto es muy relevante para las personas que se encuentran en alguna situación de vulnerabilidad, en especial para los pueblos y comunidades indígenas, ya que pueden desconocer las normas jurídicas e incluso tener limitaciones para leer y escribir. La información ambiental debe entregarse sin costo, siempre y cuando no se requiera su reproducción o envío, y, en su caso, el importe debe ser razonable y darse a conocer por anticipado, y su pago podrá exceptuarse en el supuesto de que se considere que el solicitante se encuentra en situación de vulnerabilidad o en circunstancias especiales que justifiquen dicha exención.

Además, el Estado debe garantizar, en el marco del principio de progresividad, los recursos disponibles, a fin de que las autoridades competentes generen, recopilen, pongan a disposición del público y difundan la información ambiental relevante para sus funciones de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible, y que actualicen periódicamente esta información y alienten la desagregación y descentralización de la información ambiental a nivel estatal y municipal.

En caso de amenaza inminente a la salud pública y/o al medioambiente, la autoridad competente debe divulgar de forma inmediata y por los medios más efectivos (escritos, electrónicos u orales, así como métodos tradicionales) toda la información relevante que se encuentre en su poder, con el objeto de que las personas puedan tomar medidas para prevenir y/o limitar even-

tuales daños. Para ello se deberá desarrollar e implementar un sistema de alerta temprana, como uno de los elementos clave de la gestión integral de riesgos.

En el rubro de participación pública, el Estado debe asegurar este derecho de forma abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medioambiente y/o la salud. Para ello, el público deberá conocer, al menos: *a)* el tipo o naturaleza de la decisión ambiental de que se trate y, cuando corresponda, en lenguaje no técnico; *b)* la autoridad responsable del proceso de toma de decisiones; *c)* el procedimiento previsto para la participación del público, incluida la fecha de comienzo y de finalización, los mecanismos previstos para dicha participación y, en su caso, los lugares y fechas de consulta o audiencia pública, y *d)* las autoridades públicas involucradas a las que se les pueda requerir mayor información sobre la decisión ambiental de que se trate. Las observaciones del público deben tener efectos vinculantes, esto es, ser debidamente consideradas y contribuir a la toma de decisiones, a efecto de superar la participación como mecanismo de legitimación de procesos.

Por último, el derecho de acceso a la justicia ambiental obliga al Estado a garantizar este derecho de conformidad con las garantías del debido proceso, mediante vías judiciales y administrativas que permitan impugnar y recurrir, en cuanto al fondo y al procedimiento, acciones u omisiones que violenten los derechos protegidos. Se reconoce una legitimación activa amplia y el establecimiento de medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental, cuando corresponda y sea aplicable, como la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de esta. Todos ellos son elementos fundamentales debido a la complejidad técnico-científica y a la especialización que se requiere, tanto para interpelar daños ambientales como para el manejo de la evidencia, consecución y aportación de pruebas, así como su posterior trámite y valoración. Además, las decisiones deben basarse en los principios de prevención, precaución, quien contamina paga, *in dubio pro natura* y reparación *in natura*.

Considerando que los daños ambientales son de difícil reparación, se requiere de procedimientos en los que impere la celeridad y economía procesal; con amplias facultades para el

juzgador (suplir errores y deficiencias del demandante y aportar elementos de convicción), además de un sistema flexible de medidas cautelares (que eviten un daño mayor, limiten la actividad causante de la contaminación y privilegien, en su caso, la reparación del daño). Asimismo, los efectos del fallo protector deben ser esencialmente preventivos, reparadores y de alcance general (*ultra partes secundum eventum litis*) y, por último, son fundamentales las medidas de ejecución de la sentencia que otorguen una tutela enérgica y rápida.

Para ello, el Estado debe contar con: *a)* órganos estatales competentes con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental, y *b)* procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos. En muchas ocasiones, la condición económica se erige como uno de los principales obstáculos para acceder a la justicia. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), el porcentaje de la población en condición de pobreza en el estado de Querétaro pasó de 26.4%, en 2018, a 31.3%, en 2020, y el relativo a la población en condición de pobreza extrema pasó de 1.7% (38 200 personas), en 2018, a 2.9% (69 700 personas), en 2020, situación que evidencia la necesidad de trabajar en mecanismos accesibles en materia de justicia ambiental.

En aras de facilitar el acceso a la justicia ambiental, el Estado debe establecer: *a)* medidas para reducir o eliminar barreras para su ejercicio; *b)* medios de divulgación sobre este derecho y los procedimientos para hacerlo efectivo; *c)* mecanismos de sistematización y difusión de las decisiones judiciales y administrativas que correspondan, y *d)* el uso de la interpretación o la traducción de idiomas distintos a los oficiales cuando sea necesario. Asimismo, el Estado atenderá las necesidades de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad mediante asistencia técnica y jurídica gratuita, según corresponda. Todo ello contribuye a acortar las asimetrías de poder que se presentan entre los agentes contaminantes, personas físicas, empresas (públicas y privadas) y los afectados ambientales.

Como referente, en el estado de Querétaro destaca el Protocolo de actuación para la protección de las personas defensoras de derechos en asuntos ambientales, elaborado desde la acade-

mia, que constituye una guía de actuación de las instituciones públicas para garantizar el derecho humano de acceso a la justicia en asuntos ambientales, a través de la atención oportuna y de la colaboración interinstitucional estatal.

Artículo 5, párrafo tercero

El Estado de Querétaro tiene el deber principal de desarrollar la estructura e implementar políticas y estrategias tendientes a fortalecer y garantizar la protección y asistencia de las poblaciones, así como salvaguardar la propiedad y el medio ambiente frente a los desastres naturales o antropogénicos y en condiciones de vulnerabilidad. Por lo tanto es un Derecho Humano de todas las personas el acceso a la protección civil del Estado y los Municipios al presentarse una catástrofe, teniendo los habitantes, a su vez, el deber de participar activamente, cumpliendo con las medidas necesarias y colaborando con las autoridades en la prevención de los desastres.

COMENTARIO

Gabriel Bastarrachea Vázquez

Desde sus orígenes, el ser humano ha intentado desarrollarse y trascender en su paso por el mundo. En su largo peregrinar, identificó las mejores tierras para llevar a cabo actividades de cultivo y volverse sedentario; de igual manera, se asentó en aquellos lugares próximos para la pesca y la cría de peces, o bien, cerca de los ríos y fuentes de agua que le permitían contar con el vital líquido; sin embargo, en un principio no se dio cuenta de que cada vez que intentaba domar a la naturaleza ponía a la misma en su contra. Por otra parte, su evolución y desarrollo le dieron la pauta para conocer el fuego, la pólvora, la industria y la tecnología y, con ello, su adversario dejó de ser la naturaleza. El ser humano, con su desarrollo, generó nuevos riesgos, impredecibles y, por ende, más peligrosos.

Hace más de 40 años que se habla de que el riesgo es una construcción social, ya que el ser humano, en su afán de antropizar su ambiente, ha ocupado espacios en un inicio no aptos para

vivir, o ha llevado a cabo actividades que requieren de conocimiento, destreza, esquemas y protocolos que lo mantengan seguro. El riesgo ha dejado de verse como un efecto divino resultado de nuestras malas acciones, el riesgo es entonces nuestra responsabilidad.

Desde hace unos años, nuestra Constitución se ha referido a la protección civil como un derecho humano para sus gobernados, asumiéndolo como una obligación del Estado para cumplir con el objetivo de salvaguardar a las personas, sus bienes y el entorno de cualquier posible afectación que se derive de la materialización de un fenómeno de origen natural o antrópico, pero, además, adquiere el compromiso de generar estrategias y diseñar políticas públicas que ayuden a disminuir la vulnerabilidad y fomentar la resiliencia.

Estas acciones no solo se refieren a una atención expedita y eficaz cuando se presenta un siniestro o calamidad que ponga en riesgo a la población, también exigen que las acciones se realicen en un marco preventivo que permita identificar los peligros y riesgos existentes, como determinar la vulnerabilidad que prevalece en la zona y que pudiera incrementar el nivel de riesgo, presente y futuro, en una determinada región de incidencia. Ahí radica la importancia y necesidad de que la protección civil sea un derecho y, en nuestra Constitución, se eleve a un término de derecho humano.

Debemos recordar que en nuestro estado se presenta una serie de fenómenos naturales en sus diferentes regiones. La diversidad de su clima lo vuelve susceptible a cambios drásticos de temperatura, como ondas de calor y heladas, así como lluvias torrenciales, fuertes vientos, tormentas eléctricas y granizadas, cuyos efectos derivan en inundaciones, deslaves, caída de bloques, deslizamiento de laderas; mismos que pueden presentarse de manera inmediata, o bien, mediante procesos lentos, como son la erosión y desertificación. Asimismo, el desarrollo industrial de la entidad y su ubicación, como paso primordial para el traslado comercial, también lo ha vuelto un escenario susceptible de riesgos por el transporte de materiales y sustancias peligrosas, además del almacenamiento de las mismas en los parques y clústeres industriales. Aunado a lo anterior, el estado es rico en

tradiciones y festividades, siendo sede de una de las ferias ganaderas más importantes del país, cuenta con infraestructura para realizar eventos de alta demanda a nivel nacional e internacional, y sus conmemoraciones para festividades patrias y patronales lo hacen sujeto a riesgos de tipo socio-organizativo.

Querétaro cuenta con una gran diversidad de industria, comercio y vivienda, su mismo crecimiento y desarrollo aumenta día con día la materialización de siniestros que pueden comprometer la integridad de su población, y de ahí la relevancia de contar con el respaldo constitucional que permita la disminución del riesgo, pero, además, que conmine a la propia comunidad a participar en actividades y programas para que esto se cumpla.

Uno de los aspectos más relevantes de la protección civil es la de ser una acción participativa y solidaria, por lo que las políticas públicas en la materia exigen que se lleven a cabo en conjunto con la comunidad y que se establezcan protocolos para una correcta atención en caso de emergencia, no solo limitándose a la prestancia de los cuerpos de emergencia y rescate, sino propiciando también que la comunidad cuente con los conocimientos necesarios para poder evacuar la zona de riesgo de manera oportuna y, en su caso, apoyar a los grupos especializados. La participación de la sociedad en programas como "Brigadista Comunitario" puede hacer la diferencia en un momento clave.

Otra parte importante del artículo en comento nos habla de la participación activa de los gobernados, en conjunto con las autoridades, para la prevención de desastres, la cual también debe contar con una visión en gestión de riesgos con un enfoque correctivo, reactivo y prospectivo; en principio porque, al identificar cuáles son los posibles peligros, se pueden realizar las acciones que disminuyan los mismos; además, ello da la pauta para el diseño de protocolos de actuación en caso de emergencia o contingencia (esta última entendida como aquella que se deriva de una actividad en específico). Dicha identificación también permite definir las acciones para que el siniestro no se vuelva a presentar o, en su caso, su impacto no sea tan directo, presentándolo a un nivel de planeación para futuros supuestos, considerando sus grados de impacto e influencia.

Y es esta parte de la participación en conjunto con las autoridades lo que enriquece a las acciones de la protección civil en la sociedad, toda vez que su propósito de disminuir la vulnerabilidad no se centra en un aspecto físico, social y económico, sino que permite, a su vez, contemplar otras esferas que consideren temas como lo ambiental, ideológico, cultural y educativo, ya que la protección civil repercute en los distintos ámbitos de la persona, desde el familiar hasta el institucional. Por ello, las nuevas habilidades y conocimientos adquiridos pueden ser utilizados casi en cualquier parte y por cualquier persona.

La importancia de contar con este artículo es que nos da certeza y legitima la esencia de una de las acciones de la ley: garantizar la seguridad de la población, de la infraestructura, de sus bienes y de su entorno. Este es, a mi juicio, uno de los artículos más notables de nuestra Constitución.

Artículo 6

Toda persona tiene derecho a acceder de forma libre y universal a Internet y a las tecnologías de la información y la comunicación.

El Estado está obligado a implementar las políticas necesarias para hacer efectivo este derecho, en los términos establecidos por la Ley.

COMENTARIO

Braulio Guerra Urbiola

El siglo xxi puso el acento para el desarrollo de una sociedad en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Aludiendo al filósofo Jürgen Habermas, respecto a la modernidad como una obra inacabada y el tránsito a la posmodernidad —en donde la *razón instrumental* se ha sobrepuesto sobre la *razón ilustrada*—, en el reconocimiento de las carencias sociales y el análisis del concepto de racionalidad, constata que "todo conocimiento responde a un interés: un interés técnico, un interés práctico y un interés emancipador".

Es el caso que, para la segunda década del siglo que corre, en la conducta de esta generación humana se empezaba a arraigar en todas las actividades de las personas, en todos los rubros y disciplinas, el uso de la red digital que, de forma definitiva, comenzó a interconectarnos y a plantearnos un nuevo mundo, en donde la información, y más aún el conocimiento, marcaron el camino de nuestros agitados tiempos, en donde la supremacía de lo digital hoy se impone.

En 1917, Querétaro fue pionero en el establecimiento de los derechos sociales, plasmados en nuestra carta magna. Más adelante, con las concepciones que en el siglo xxi irrumpieron en la

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos con el paradigma de los derechos humanos y la acogida de las convenciones internacionales, surgió la idea expansiva de identificar aquellos "nuevos derechos", a partir de los cuales las personas pudieran encontrar plataformas para el mejoramiento de su calidad de vida y el progreso. Era, entonces, imperante legislar en la materia.

A decir del profesor de Derecho Constitucional, y quien fuera presidente de la Corte Constitucional italiana, Gustavo Zagrebelsky, los "principios subyacen a los derechos" y, a su vez, "la ley deriva de los derechos y no al revés". Con esta tónica, los principios, desde el contorno de la *Analytica Posteriora* de Aristóteles de Estagira, caben en el desempeño de la ciencia jurídica como experiencias universales y repetidas que, en comunidad, determinan la construcción de los primeros principios. Así, el doctor Rolando Tamayo y Salmorán nos ilustra aludiendo a que "cuando los principios fundamentales han sido descubiertos, y establecidos en proposiciones, entonces la deducción es posible". Por lo anterior, lógicamente, la racionalidad humana nos lleva a establecer esas nuevas proposiciones, que constituyen hábitos que se universalizan y, así —permitiéndome parafrasear a H. L. A. Hart— si existe una transgresión a esos hábitos, se genera una reacción hostil por parte de esa sociedad.

Por ello, en el contexto de la justificación de este artículo 6, el uso de las nuevas TIC se volvió habitual y está arraigado en el comportamiento humano posmoderno, siendo que la ciencia del derecho, así como las instituciones nacionales e internacionales, tuvieron que incorporarlas a los marcos jurídicos adecuados para que las regularan, las modularan, pero, más aún, ¡que las impulsaran! Así, esta adición a la Constitución particular de Querétaro tuvo como propósito reconocer un principio conductual, un derecho humano y, después, a partir de ese reconocimiento, una norma, pero no cualquier norma, sino, en este caso, una norma fundamental, que se estableció como un enunciado que no debe tener un carácter semántico o declarativo, sino que precisa ser cristalizado en la vida humana. Los derechos implementados en la Constitución son aquellos que cobran el carácter de ser "fundamentales"; la "*Grundnorm*" para Hans Kelsen, que, a la vez, positiviza al derecho.

Es así como la jerarquización constitucional de este derecho puso en sintonía a nuestro estado con la realidad mundial. En el derecho constitucional comparado se observaba la ausencia de estos conceptos y términos en las normas fundamentales de las entidades federativas y, más aún, en la propia Constitución mexicana, por lo que, sin duda alguna, Querétaro fue precursor en reconocer a las TIC como un derecho humano.

El libre acceso a Internet amerita un apartado que enaltece un principio en sí mismo: la libertad. Lo anterior constituye la imposibilidad de que el Estado interrumpa, desmantele o bloquee el ingreso al Internet o a las TIC a los ciudadanos. Lo anterior desembocaría en violentar una cadena de derechos, como a la información, al conocimiento, a la educación, a la libertad de expresión y muchos más.

Para aquellas fechas, cuando en la actividad académica, escolar, mercantil, política, gubernamental y, en fin, social en todos los ámbitos, la presencia del Internet había inundado nuestra cotidianidad, resultaba inconcebible que en el derecho positivo mexicano y particular del estado no se hiciera alusión alguna a la presencia de la red digital de orden mundial, siendo que con contundencia estaba arraigado en nuestras vidas el concepto de la "aldea global", propuesto por el canadiense Marshall McLuhan.

En 2012, en las propuestas nacionales y locales que formaron parte de las plataformas políticas registradas ante las autoridades electorales, se comenzó a plantear como una política pública de los Gobiernos de los distintos niveles el acceso gratuito a Internet y la instalación de antenas para ese propósito en calles y espacios urbanos. De ahí que adicionar a nuestra Constitución local el Internet como un derecho humano tenía congruencia con la visión ejecutiva de la Administración pública. En 2012 las redes sociales ya tenían un peso específico en nuestra sociedad, y la red social Twitter despuntaba generando opinión pública, posicionamientos políticos e información, en una desbocada digitalización de los medios tradicionales de comunicación que provocó que las impresiones en papel comenzaran a disminuir y, así, el periodismo digital cobraba relevancia mundial, mediante esta red social y las notas e información compartidas entre las personas a la velocidad de la luz, en nuevas comunidades que se denominaron

"chats" en las plataformas WhatsApp y Telegram, preponderantemente.

El doctor en Derecho Miguel Carbonell Sánchez, investigador del Sistema Nacional de Investigadores y de la Universidad Nacional Autónoma de México, comenzó a destacar en la red social Twitter por sus opiniones jurídicas, políticas y sociales, y por sus "seguidores". Por ello, el que escribe se dio a la tarea de contactarlo para proponerle colaborar en la elaboración de una iniciativa de reforma a la Constitución de Querétaro, para el abordaje del Internet como derecho humano. En su libro *Twitter*, innovador para ese entonces, Carbonell ya se autodefinía como un activo participante en las redes sociales, compartiendo pensamientos y analizando la realidad que nos rodeaba. Nos dice en su literatura: "una parte de mi tiempo en la red social lo dedico a difundir cuestiones jurídicas [...] y debates públicos".

La palabra "Internet" es claramente de origen anglosajón. Al redactar el artículo 6 intentamos pensar en alguna traducción al español, para que así se incluyera en el texto constitucional. Sin embargo, reflexioné respecto del hábito de las personas en el uso de la misma y su incorporación a nuestro idioma, como un anglicismo, que representa un préstamo lingüístico de otras lenguas al español. En ese sentido, cuando se comentó la reforma en la Comisión de Puntos Constitucionales de la Legislatura, expresé: "nuestra Constitución ya habla inglés".

Esta práctica de incorporar palabras de otros idiomas o lenguas no es novedosa. Incluso, estando en ello de acuerdo con Tamayo y Salmorán, en estos tránsitos existe un proceso de "transliteración"; es decir que, cuando las adopta otro pueblo, comunidad o nación, no solamente lo hacen en el sentido de su composición lingüística, sino también en cuanto a su contexto, contenido y epistemología. Basta recordar el *prósopon* griego —mascarillas cóncavas para que reverberara la voz en los teatros y así adquirir mayor sonoridad, frente al ruido de los decibelios del mar— que se transliteró al latín romano, al concepto de *personae*, del que deriva el concepto jurídico y social de la palabra "persona", integrando a su contenido el rol, los derechos y obligaciones que cada individuo posee en esta metáfora de la obra de teatro que es la vida. Así, en un trabajo conjunto, arribamos a la redacción del proyecto de la iniciativa y a

la exposición de motivos del hoy vigente artículo 6 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro.

Es dable mencionar que en el proyecto de iniciativa se manifestó para su justificación que "para que México pueda insertarse plenamente en la Sociedad del Conocimiento, resultan fundamentales las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC). El caso de Internet, por ejemplo, no es una simple tecnología novedosa, sino que representa una forma revolucionaria de organización tanto económica como social".

Como atinadamente afirma el sociólogo Manuel Castells, "Internet es el tejido de nuestras vidas. Si la tecnología de información es el equivalente histórico de lo que supuso la electricidad en la era industrial, en nuestra era podríamos comparar Internet con la red eléctrica y el motor eléctrico, dada su capacidad para distribuir el poder de la información por todos los ámbitos de la actividad humana". De hecho, el acceso a Internet permite el ejercicio de los derechos y libertades de forma mucho más sencilla. El propio Castells llama al Internet como "La nueva tecnología de la libertad", ya que aumenta de forma exponencial la capacidad de la gente para comunicarse e interactuar. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "la mayor transparencia de un Estado moderno es también subproducto de las tecnologías de la información, dado que los ciudadanos pueden acceder a sus servicios a través de Internet y comparar la situación entre países". Hoy, las instituciones gubernamentales en el mundo implementan la digitalización como una nueva "forma de gobierno", incluso, los tribunales de diversa jerarquía en Europa comienzan a utilizar a la "inteligencia artificial" como una herramienta para tomar decisiones en acuerdos, admisiones de demandas y decisiones judiciales, haciendo más eficiente, rápida y expedita la impartición de justicia, reduciendo la burocracia.

Existe aún, por otra parte, la llamada "brecha digital", que representa una nueva fuente de desigualdad social. El número de usuarios de Internet —y, en general, de las TIC— ha venido aumentando de forma exponencial en los últimos años. Sin embargo, una gran mayoría de la población todavía no tiene acceso a dichas herramientas. En la actualidad, esta situación es una

nueva fuente de desigualdad y de exclusión social. Es por ello que el Estado debe instrumentar presupuestos, infraestructura y todas aquellas herramientas que garanticen la universalidad de este derecho humano. Si bien la contratación de compañías de servicios de Internet implica un costo para el ciudadano, también es verdad que, para combatir la desigualdad digital y alimentar su universalidad, el Estado es responsable de generar las condiciones públicas para su libre acceso.

El uso de Internet ha tenido un desempeño controvertido entre la anarquía y su regulación. Como el dios romano Jano, las dos caras de las redes sociales y las nuevas tecnologías han detonado aspectos de naturaleza positiva, como el comercio, la información, el conocimiento, el esparcimiento, la libre expresión; pero también han propiciado su utilización para la comisión de delitos, el uso de cuentas apócrifas que, en el anonimato, violentan y deforman el concepto de la libertad de expresión, la invasión de la privacidad e intimidad de las personas, la obscenidad y todo aquello que vulnera el sano desarrollo individual y social. Es por ello que el derecho, como Kelsen afirma, implica "técnicas de motivación social" que deben modular las conductas de la humanidad para generar progreso y calidad de vida, no el caos y el retroceso. Grandes retos tiene el legislador actual frente a estos fenómenos. El manejo del Internet en medio de la crisis sanitaria del COVID-19 ha sido fundamental para el funcionamiento del planeta entero. Las instituciones, las empresas y el individuo han podido superar las barreras físicas para interactuar, trabajar, comunicarse y salir adelante. Las condiciones de esta pandemia habrían sido radicalmente distintas en los años ochenta y noventa. Habrá que decir que el Sars-Cov-2 vino también a acelerar los procesos de digitalización en el mundo y a instrumentarlos a nivel social de una manera sin precedentes.

En el contexto actual en nuestro país, el Internet y las redes sociales son la "nueva plaza pública"; allí dicen, se expresan y se manifiestan como nunca antes las y los mexicanos. Para las fechas en las que se asentó el artículo 6 en nuestra norma fundamental particular, quizá se veía distante que la justicia federal ampararía a ciudadanos que fueran "bloqueados" en sus redes sociales, para mandatar al servidor público dar acceso a sus publicaciones con un grado más elevado de tolerancia, dado su car-

go y su función. Como ejemplo se encuentran las tesis aisladas de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2a. XXXV/2019 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, libro 67, junio de 2019, tomo III, página 2331; 2a. XXXIV/2019 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, libro 67, junio de 2019, tomo III, página 2330, y 2a. XXXVIII/2019 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, libro 67, junio de 2019, tomo III, página 2327.

Respecto a la evolución de la vida digital, su maduración y su concepción en México, tenemos también el caso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que ha anulado elecciones federales, como es de recordarse en la elección para diputado federal en el estado de Aguascalientes, en el distrito 1, en el municipio de Jesús María, por la emisión de un mensaje en Twitter atribuible al gobernador del estado el día de la jornada electoral de 2015.

Finalmente, en el segundo párrafo del multicitado artículo se establece que resulta ser una obligación del Estado "implementar las políticas necesarias para hacer efectivo este derecho, en los términos establecidos por la Ley". Por ende, el Gobierno del estado y los municipios, por su parte, tendrían que continuar considerando en sus presupuestos la puesta en marcha constante de infraestructura para la instalación de fuentes de Internet en las zonas urbanas y rurales de nuestra entidad, con el objetivo de continuar abatiendo la brecha digital, como un elemento de desarrollo y combate a la desigualdad en Querétaro. A su vez, el poder reformador del estado debe decretar las leyes que sean pertinentes para reglamentar este artículo y darle el adjetivo de "eficaz", en nuestra Constitución queretana, con un espíritu "kelseniano", en el sentido de asumir que aquel derecho que es "eficaz" es el que se cumple.

TÍTULO SEGUNDO
EL ESTADO

Capítulo Primero
Soberanía del Estado
Artículos 7-9

Artículo 7

Párrafo primero

La soberanía del Estado reside esencial y originariamente en el pueblo, de éste emana el Poder Público que se instituye exclusivamente para su beneficio; adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y popular, teniendo como base de su organización política y administrativa el Municipio Libre.

COMENTARIO

Francisco Ibarra Palafox

La soberanía, concepto complejo contenido en el artículo constitucional en análisis, proviene del latín *superanus*, compuesto por *super* (sobre o encima) y el sufijo *anus* (pertenencia o relación), por lo cual se puede traducir como: "quien tiene autoridad o poder sobre todos".

Dado que Querétaro forma parte integrante del Estado federal mexicano, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro (CPELSQ) reproduce, en la primera parte de su artículo 7, el principio dogmático de la soberanía popular contenido en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). El principio de la soberanía popular está contenido tanto en las constituciones de corte liberal-democrático como en las socialistas; ejemplo de las primeras son las constituciones de México y de los Estados Unidos de América; de las segundas, las de China y Cuba.

El concepto de soberanía está asociado al del poder político. Para Kelsen, el poder político es una relación de autoridad entre un superior y un inferior, y solo "es posible sobre la base de un orden en virtud del cual uno está facultado para mandar y otro

obligado a obedecer". Sin embargo, la soberanía es un tipo especial de poder, implica la presencia de otros poderes que compiten entre sí, y donde solo uno de ellos se expresa como poder superior a los otros poderes aspirantes; en otras palabras, la soberanía es el poder supremo para mandar a los gobernados sobre bases constitucionales y legales.

En sus primeros momentos se consideró a la soberanía como un poder supremo y sin límites, ya fuese su depositario final el rey o el Estado nacional. Los orígenes del concepto "soberanía" se encuentran en los escritos del autor renacentista Jean Bodin, quien la definió como el poder absoluto, imprescriptible e inalienable para autodeterminarse en lo concerniente a su régimen interior y exterior. Dado que Bodin vivió en tiempos monárquicos, señaló como titular de la soberanía al rey o monarca, representante último del Estado.

En el siglo XVIII el concepto de soberanía fue actualizado por Jean-Jacques Rousseau, quien consideró como soberano absoluto al pueblo. En su seminal obra intitulada *El contrato social,* Rousseau señaló que las personas libres se reunían en una nación para depositar una parte de su libertad en la voluntad general, depositaria final de la soberanía popular. La nueva soberanía popular de Rousseau anunció cambios políticos de la mayor envergadura en Europa, los cuales se materializaron en el movimiento revolucionario francés de 1789 que derrocó a la monarquía. Durante la etapa de expansión de los principios y postulados de la Revolución francesa acaecida durante las guerras napoleónicas, el concepto de soberanía popular se expandió por el resto de Europa y América.

Esta noción absoluta de la soberanía se modificó sustancialmente desde fines de la Segunda Guerra Mundial con la aparición del derecho internacional de los derechos humanos, que opuso estos derechos como límites infranqueables al poder del Estado. En consecuencia, en la teoría constitucional contemporánea, aunque aún se reconoce al carácter supremo del poder soberano frente a otros poderes, al mismo tiempo se postula la existencia de límites normativos a la soberanía, radicados principalmente en los derechos humanos como universales, imprescriptibles, in-

alienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y progresivos.

Por otra parte, el artículo 7 de la CPELSQ señala que el estado adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y popular, siguiendo al artículo 40 de la CPEUM que, en su primera parte, dispone como voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa y democrática.

Respecto de las formas de gobierno, la teoría constitucional reconoció como división clásica aquella entre monarquía y república. La monarquía es una forma de gobierno donde el rey, como gobernante, transmite el Gobierno hereditariamente y nombra a los principales funcionarios del estado; la monarquía era una forma de gobierno centralizada y absoluta antes del surgimiento del movimiento constitucionalista de fines del siglo XVIII y principios del XIX. Para sobrevivir como formas de gobierno, actualmente las monarquías en Occidente se transformaron en monarquías constitucionales donde el rey solo es jefe de Estado con funciones esencialmente de representación y sin poseer la jefatura de Gobierno; en medio de esta transformación constitucional, las monarquías conviven con formas de gobierno parlamentarias o semiparlamentarias, donde el jefe de Gobierno tiende a ser el jefe del partido político que obtiene la mayoría electoral en la elección parlamentaria, como sucede en el Reino Unido.

En constraste, la república *(res publĭca*: cosa pública) es una forma de gobierno clásica asociada desde sus orígenes al Gobierno del pueblo o de una parte del pueblo y, en consecuencia, vinculada con la democracia representativa.

Actualmente es más frecuente referirse a la clasificación de las formas de gobierno como democracias o autocracias, antes que repúblicas o monarquías, ya que hacerlo permite integrar otras formas de gobierno; en efecto, en las formas de gobierno democráticas estan comprendidos los sistemas presidencialistas, parlamentarios o semiparlamentarios, mientras el amplio concepto de autocracia permite identificar, además de las monarquías, a las dictaduras provenientes de golpes de Estado o guerras civiles, como sucedió en España con la dictadura franquista después de

la Guerra Civil de 1936 o la dictadura pinochetista producto del golpe de Estado en Chile de 1973.

Debido a la naturaleza de los Estados nacionales contemporáneos, conformados por millones de seres humanos, las democracias tienden a ser representativas, es decir, el pueblo ejerce el Gobierno a través de representantes electos mediante voto universal y secreto; el sistema representativo exige la periodicidad de las elecciones, en otras palabras, los representantes deben renovarse cada determinado lapso de tiempo, conforme a lo dispuesto por la Constitución y las leyes electorales respectivas. Las democracias directas son formas de gobierno en extinción en los Estados nacionales, solo aparecieron en entidades políticas de dimensiones relativamente pequeñas, como fue la polis griega.

Para la explicación del mandato representativo existen, primordialmente, dos teorías: *a)* la privatista o de mandato imperativo, que considera a los representantes como carentes de voluntad propia y vinculados a la voluntad de los electores. En este sentido, los representantes se ostentan como procuradores sujetos a las instrucciones de sus electores, y *b)* en contraste, la teoría clásica de la representación política, que sostiene que los representantes se desenvuelven de manera independiente a la voluntad de sus electores y carecen de cualquier tipo de mandato que los vincule con ellos. Una parte de la doctrina constitucional sostiene que tampoco están sujetos a los intereses de los distritos y circunscripciones donde son electos. Esta teoría de la representación que desvincula a los representantes de los intereses regionales donde son electos privilegia el argumento de que los representantes deben ser voceros y protectores de los intereses nacionales; sin embargo, existe una postura ecléctica que sostiene la naturaleza mixta de la representación política, es decir, los representantes populares pueden serlo de los intereses nacional o regionales, según la naturaleza de los intereses en disputa.

En el estado libre y soberano de Querétaro, los representantes electos mediante voto directo son el gobernador, las y los diputados de la Legislatura estatal, y las y los integrantes de los 18 ayuntamientos. La Legislatura del estado se integra por diputados electos cada tres años y hasta por cuatro periodos; habrá 15 según

el principio de mayoría relativa y 10 según el principio de representación proporcional.

Asimismo, Querétaro contribuye a la representación nacional del Congreso de la Unión mediante la asignación de diputados de mayoría relativa o de representación proporcional. Efectivamente, el artículo 53 de la CPEUM dispone que la Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputadas y diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, así como por 200 diputadas y diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

De igual forma, Querétaro participa con la asignación de representantes a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. En efecto, conforme al artículo 56 de la CPEUM, la Cámara de Senadores se integrará por 128 senadoras y senadores; cada estado y la Ciudad de México eligen a dos senadores según el principio de mayoría relativa y uno más es asignado a la primera minoría. Las 32 senadurías restantes serán elegidas según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, conformadas de acuerdo con el principio de paridad y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres.

La última parte del artículo 7 de la CPELSQ señala que el estado tendrá como base de su organización política y administrativa el municipio libre, lo cual concuerda con lo dispuesto en el artículo 115 de la CPEUM y el 35 de la CPELSQ.

En virtud de que los municipios en México carecen de potestad legislativa y judicial, la doctrina mexicana identificó al municipio, básicamente, como una forma de organización administrativa de los servicios públicos en regiones determinadas. En esencia, esta fue la opinión de Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas. En contraste, autores como Ochoa Campos y Nava Negrete identificaron al municipio no solo como una forma de organización administrativa, sino además como una organización política capaz de asegurar la democracia como forma de gobierno, definiciones acordes con las constituciones nacional y estatal.

Artículo 7, párrafos segundo y tercero

Los partidos políticos son entidades de interés público, cuyo fin es promover la participación ciudadana en la vida democrática del Estado. Están obligados a establecer las reglas político electorales para garantizar la paridad de género en candidaturas a diputados y fórmulas de Ayuntamientos, así como garantizar la integración de los pueblos y comunidades indígenas en donde tengan presencia poblacionalmente mayoritaria, como en la Legislatura del Estado de Querétaro, en los términos que establezca la Ley. Los partidos políticos podrán formar coaliciones electorales y postular candidatos en común con otros partidos, pero en ninguno de estos casos podrá producirse entre ellos transferencia de votos. El cómputo de votos que los partidos coaligados obtengan en cada proceso electoral, se sujetará exclusivamente a las reglas que al efecto establezcan las leyes generales en materia electoral expedidas por el Congreso de la Unión.

La ciudadanía podrá ejercer sus derechos políticos electorales a través de los partidos políticos o por sí misma y mediante los procesos electorales, en condiciones de igualdad.

COMENTARIO

José Eugenio Plascencia Zarazúa

Desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la intervención de los partidos políticos para promover la participación ciudadana en la vida democrática está garantizada. Así, la ciudadanía tiene la opción de acercarse a estos entes públicos para ejercer esos derechos de participación en la vida pública del Estado. En ese sentido, el artículo que se comenta retoma lo establecido por la Constitución Federal en lo referente a esta obligación que tienen los partidos, posicionándolos como la principal vía para que las personas ciudadanas tengan una participación activa en la vida democrática de nuestro país.

No pasa desapercibido que la ciudadanía puede participar sin la intervención de los partidos; sin embargo, estos están obligados a promover la participación de aquellos como uno de sus principales compromisos.

El artículo también retoma la obligatoriedad que tienen dichos institutos políticos para establecer reglas en sus respectivos documentos básicos con la finalidad de promover la participación activa de las mujeres y garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas. En este sentido, vale la pena dar el crédito a los diferentes criterios jurisdiccionales que han proyectado aún más la postulación de mujeres de manera paritaria, los cuales incluyen las fórmulas homogéneas, la paridad vertical y la paridad horizontal, llegando inclusive a la horizontalidad cuando se trata de elección de gubernaturas, en las cuales los partidos políticos deben postular mujeres en el número más cercano al 50% de la totalidad de las candidaturas.

Con estas medidas, el sistema electoral de nuestro país ha transitado de las cuotas que posibilitaban una participación minoritaria de las mujeres del 70-30, 60-40, a 50-50 en postulaciones de manera obligatoria. Asimismo, se pretende evitar casos como el tan sonado de las *Juanitas*.

Adicional a lo anterior, también se establece la obligación de garantizar la integración de los pueblos y comunidades indígenas en donde tengan presencia poblacionalmente mayoritaria, como en la Legislatura del Estado de Querétaro, hecho que se configuró en las pasadas elecciones de 2021, en las que se tiene presencia indígena en la integración de los municipios de Amealco de Bonfil y Tolimán, así como en la LX Legislatura del Estado. Lo anterior, gracias a la reforma del artículo en estudio y del artículo 3 de este mismo ordenamiento, así como en la Ley Electoral del Estado de Querétaro, que permitieron la postulación obligatoria de candidaturas indígenas en el pasado proceso electoral, asegurando su participación y, con ello, que se empezara a ganar espacios para dicho grupo de atención prioritaria.

Por otro lado, en este mismo párrafo se establece la posibilidad para que los partidos políticos conformen coaliciones en los procesos electorales; lo cual derivó de la reforma a la Constitución Federal de febrero de 2014, cuyo artículo segundo transitorio instruyó para que el Congreso de la Unión, al expedir la Ley General de Partidos Políticos, incluyera el sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales.

Además de ello, se estableció que el registro de las coaliciones se podría solicitar hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas; además, que la ley diferenciaría entre coaliciones totales, parciales y flexibles.

Por coalición total se debe entender la que establezcan los partidos políticos para postular a la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral, federal o local, bajo una misma plataforma electoral; parcial es la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el 50% de las candidaturas en un mismo proceso electoral, federal o local, bajo una misma plataforma, y por coalición flexible se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el 25% de las candidaturas en un mismo proceso electoral, federal o local, bajo una misma plataforma electoral.

El transitorio también ordenaba que se incorporaran en la ley de partidos las reglas conforme a las cuales deberán aparecer sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos, así como que en el primer proceso electoral en el que participe un partido político no podrá coaligarse.

Así, el 23 de mayo de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de Partidos Políticos, incluyendo los temas establecidos en los transitorios de la reforma a la Constitución de ese año.

Posterior a la publicación de dicha ley, en junio de ese mismo año, este párrafo recogió las nuevas reglas que desde el Congreso de la Unión se aprobaron para los procesos electorales federales y locales.

Sin embargo, cabe mencionar que, derivado de los procesos electorales que se han desahogado después de la reforma, los órganos jurisdiccionales han incorporado una forma de coalición que no fue considerada: las coaliciones dinámicas. Este fue el caso del juicio SUP-JRC-49/2017, por medio del cual la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación validó el convenio de coalición entre los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza, Social Demócrata Independiente, Partido Político de Coahuila, Joven, de la Revolución Coahuilense y Campesino Popular, para

el proceso electoral ordinario 2016-2017 del estado de Coahuila de Zaragoza. En dicho convenio se establecieron 18 formas de participación en las elecciones municipales y 11 formas de participación en las elecciones de diputados de mayoría relativa.

Ahora bien, ¿cuáles son las características que deben tener estas formas de asociación de partidos conforme al principio de uniformidad? De acuerdo con lo sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que una coalición sea válida, debe cumplir con las siguientes exigencias:

Por un lado, el principio de uniformidad en la conformación de coaliciones, que se traduce en la coincidencia de integrantes y en una actuación conjunta en el registro de las candidaturas para las elecciones en las que participen de este modo. Ello se justifica porque restringe la dispersión de la ideología y los principios sostenidos por partidos políticos en sus documentos básicos, mediante la suscripción de diversas plataformas electorales durante un mismo proceso electoral que podrían dar lugar al seguimiento de programas de Gobierno incompatibles con sus ideales.

El principio de uniformidad en una coalición se entiende en el sentido de que los candidatos de esta participan en la elección bajo una misma plataforma política, por tipo de elección y en los que deben coincidir todos los integrantes de la coalición, ya que la naturaleza de los cargos por los que están contendiendo es distinta a la de gobernador, diputados e integrantes de los ayuntamientos.

Debe existir coincidencia de integrantes en una coalición por tipo de elección, además de que debe existir la postulación conjunta de candidatos en los tipos de elección en que se coaligue. Asimismo, se prohíbe participar en más de una coalición por tipo de elección.

Los candidatos postulados en coalición participan en la elección bajo una misma plataforma política por tipo de elección y deben coincidir todos los integrantes de la coalición, ya que la naturaleza de los cargos por los que están contendiendo es distinta: gobernador, diputados e integrantes de los ayuntamientos.

El concepto “tipo de elección” se refiere al tipo de proceso electoral en el que se conforma la coalición, es decir, si es federal o local, y no por el tipo de cargo que se elige.

Así, los órganos jurisdiccionales han definido el marco normativo de las coaliciones, establecido en el párrafo que se comenta.

Por otro lado, debe analizarse lo relativo al cómputo de votos de los partidos coaligados, pues, derivado de las reformas de 2014, se prohibió entre estos la transferencia de votos. ¿Qué significa esto? Es necesario recordar que, previo a las reformas que se han citado, los partidos coaligados aparecían en las boletas bajo un mismo emblema, es decir que todos los votos recaían en una sola fuerza política; adicional a esto, en los respectivos convenios de coalición se podía pactar la forma en la que esos votos serían distribuidos entre los partidos integrantes, conviniendo qué porcentaje correspondería a cada uno.

Ahora bien, bajo las nuevas reglas, los partidos coaligados aparecen de manera individual en las boletas con su propio emblema, por lo que ya no es necesaria una cláusula dentro de los convenios de coalición que prevea la distribución de votos, además de existir la prohibición expresa sobre la transferencia de votos entre partidos coaligados, que se traducía en la "entrega" de cierto porcentaje de votos de forma discrecional entre los partícipes.

Con la nueva fórmula de distribución de votos, al existir diferentes formas de votar válidamente por los partidos en coalición, aquellos que se plasman en el emblema de uno solo de ellos contará solo para ese partido y aquellos que sean plasmados en una combinación de uno o más partidos se distribuirán de forma equitativa entre el número de partidos en la combinación; así se garantiza una distribución más acorde con la decisión del electorado que votó por dichas fuerzas políticas.

Finalmente, abordando el tercer párrafo del artículo que se comenta, este establece la posibilidad de que la ciudadanía ejerza sus derechos político-electorales a través de sí mismos, mediante candidaturas independientes, figura que desde el 2012 se introdujo en nuestro marco normativo, o a través de los partidos políticos, siendo, como lo observamos en el análisis del párrafo segundo del mismo artículo 7, una de las obligaciones principales de los partidos, la cual se tiene que cumplir en condiciones de igualdad, dándole a las y los ciudadanos más posibilidades de participar en los procesos electorales, siempre y cuando cumplan con los requisitos que exija la normatividad en la materia.

Artículo 7, párrafo cuarto

El voto de la ciudadanía residente en el extranjero será para la elección de la gubernatura del Estado y se sujetará a lo previsto en la normatividad aplicable.

COMENTARIO

Karla Isabel Olvera Moreno

El voto de la ciudadanía residente en el extranjero adquiere relevancia a nivel nacional y local debido al proceso de globalización que ha experimentado el país en los últimos años y al creciente fenómeno migratorio, lo que evidencia la necesidad de reglas y procedimientos claros que regulen este ejercicio.

El derecho de la ciudadanía a votar en las elecciones populares y poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular se encuentra reglamentado en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es este acto el que permite la participación efectiva de las personas dentro y fuera del país; sin embargo, es de llamar la atención que el ejercicio del sufragio extraterritorial es reciente en el país y aún más reciente en el estado de Querétaro.

Una de las primeras aproximaciones al ejercicio de este derecho se encuentra en la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996, decreto que modifica el artículo 36 en su fracción III, mismo que establecía la obligación de la ciudadanía a votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le correspondiera, lo que limitaba el derecho a ejercer el sufragio de aquellos ciudadanos que no estuvieran dentro de la adscripción que les correspondía. La nueva redacción del artículo permitió a las y los ciudadanos mexicanos votar en las elecciones populares sin especificar el elemento geográfico y generó la posibilidad de visualizar el reconocimiento y ejercicio del derecho al voto de la ciudadanía residente en el extranjero.

Aunado a lo anterior, y como parte de las disposiciones establecidas en los artículos transitorios de la citada reforma, se

establecía la creación de un comité especializado para la realización de estudios en torno al voto extranjero. En atención a esa determinación, el 29 de abril de 1998, el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral designó a los integrantes de la Comisión de Especialistas del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, que tuvo como propósito estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos domiciliados en el extranjero pudieran ejercer el derecho al sufragio, concluyendo, en noviembre del mismo año, la viabilidad técnica de llevar a cabo la elección presidencial con la participación de votantes mexicanos en el exterior y considerando diversas modalidades para la emisión del voto.

La siguiente innovación en materia de voto extranjero se publica el 30 de junio de 2005, en el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). En él se reforman los artículos 1, 9 y 250, se cambia la denominación del libro sexto y se adicionan los artículos 273 al 300. Las modificaciones establecieron el ejercicio del derecho al sufragio de los ciudadanos mexicanos que residen fuera del país en la elección para presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como los procedimientos relativos a la inscripción y elaboración del listado nominal de electores que habitan en el extranjero; los plazos para la impresión y envío de las boletas electorales al extranjero; las fechas para la recepción y registro de los sobres con las boletas electorales, y los mecanismos de escrutinio y cómputo de los votos.

Las reglas establecidas en la reforma de 2005 estuvieron vigentes durante las elecciones presidenciales de 2006 y 2012, y fue hasta la reforma político-electoral de 2014 que se crea el Instituto Nacional Electoral (INE) dotado de nuevas atribuciones, y con la publicación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) se generan cambios significativos en materia del voto de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero: se amplían los cargos a elegir; se incluye el voto desde el extranjero para senadores, gobernadores y jefe de Gobierno del Distrito Federal; se incrementan las modalidades para emisión del sufragio, adicionando el voto por la vía electrónica y la posibilidad de entrega de la boleta electoral en forma personal en las embajadas y los consulados a través de la instalación de módulos para tal

efecto; la expedición de la credencial para votar en el extranjero, y la facultad del órgano nacional para establecer lineamentos de observancia de los organismos públicos locales para garantizar el voto de las y los mexicanos que viven en otras naciones.

Una de las modificaciones de la reforma de 2014 que impactó directamente en el ámbito local fue lo señalado en el artículo 329 de la LGIPE: el derecho del ejercicio del voto de la ciudadanía residente en el extranjero para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores, gobernadores de las entidades federativas y del jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal, siempre que así lo determinaran las constituciones de los estados o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El proceso electoral 2014-2015 fue el primer ejercicio en el que se implementó esta nueva normatividad; no obstante, la Constitución del estado de Querétaro aún no contemplaba la posibilidad del voto desde el extranjero. Para el proceso electoral 2017-2018, a través de los mecanismos de evaluación implementados por el Instituto Electoral del Estado de Querétaro (IEEQ), se llevó a cabo un análisis técnico-jurídico de las disposiciones legales aplicadas y los procedimientos ejecutados. Como resultado de los trabajos de evaluación, el 27 de noviembre de 2019, el Consejo General aprobó los acuerdos IEEQ/CG/A/024/19 e IEEQ/CG/A/025/19, relativos a los proyectos de reforma y sus anexos.

El 2 de diciembre de 2019, en ejercicio de la facultad constitucional conferida por el artículo 18, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro y el artículo 61, fracción XXVIII, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, mismos que refieren la potestad del Consejo General del IEEQ para presentar iniciativas de leyes o decretos que considere necesarios en el ámbito de su competencia, los integrantes del Consejo General hicieron entrega a la Junta de Coordinación Política de la LIX Legislatura del Estado de las iniciativas de reforma de la Ley Electoral y de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro.

El contenido de las iniciativas, en materia de voto en el extranjero, propuso la modificación al artículo 7 de ambos ordenamientos, precisando que la procedencia de la emisión del voto de

la ciudadanía residente en el extranjero será para la elección de la gubernatura.

El 1 de junio de 2020 se publicó en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, "La Sombra de Arteaga"*, la reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro y a la Ley Electoral del Estado de Querétaro, estableciendo por primera vez en el estado la posibilidad del voto de las y los queretanos residentes en el extranjero. Con la modificación del artículo 7 constitucional se garantizó el derecho del sufragio a la ciudadanía queretana residente en el extranjero para la elección periódica del titular del poder ejecutivo; no obstante, ello implicó la armonización de la normatividad interna del IEEQ, por lo que el 29 de enero de 2021, mediante Acuerdo IEEQ/CG/A/019/21, se realizaron diversas modificaciones al Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado de Querétaro. En este sentido, resulta relevante mencionar la modificación al artículo 32, relativo a las atribuciones de la Comisión de Asuntos Internacionales para dotarla de nuevas competencias, tales como el seguimiento a la ejecución y cumplimiento de los trabajos de planeación, preparación e instrumentación del voto extraterritorial; la supervisión y acompañamiento de las campañas de promoción del voto, y el análisis de los resultados para proponer estrategias que coadyuven a aumentar la participación de la ciudadanía residente en el extranjero.

Como resultado de las modificaciones a la normatividad, durante el proceso electoral 2020-2021, el IEEQ coadyuvó con diferentes dependencias y asociaciones de migrantes para la difusión de los plazos de credencialización y registro en el sistema de voto en el extranjero, y los procedimientos para el ejercicio del voto en las modalidades postal y voto electrónico por internet. Ello garantiza que la información con respecto al voto desde el extranjero se encuentre disponible para los más de 24 mil queretanos que residen en el extranjero, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía en su último censo de 2020.

El domingo 6 de junio de 2021 se llevaron a cabo las elecciones para la renovación de los integrantes del poder legislativo, los ayuntamientos y la gubernatura del estado de Querétaro, fecha

significativa para las y los queretanos que tienen su residencia fuera de México, quienes por primera vez realizaron el ejercicio del sufragio para la elección de la persona titular del poder ejecutivo en el estado.

Cabe mencionar que, de acuerdo con el Informe final del Plan Integral de Trabajo del Voto de las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero de los procesos electorales locales 2020-2021 —emitido por el INE—, en el caso de Querétaro, la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero registró un total de 992 personas inscritas, de las cuales 263 optaron por la modalidad de voto postal y 779 seleccionaron el sistema de voto electrónico por internet. En cuanto a los resultados obtenidos, se recibieron 515 votos a través del sistema de voto por internet y 123 votos postales, por lo que se tuvo una participación del 64.3%, predominando el uso del sistema de voto electrónico sobre el voto postal.

Otros datos a destacar en este primer ejercicio son la edad, el sexo, el tipo de credencial y la procedencia. Con respecto a la edad promedio de las personas inscritas, ronda los 39 años. Asimismo, participaron 552 hombres y 470 mujeres; 526 credenciales fueron tramitadas desde el extranjero y 466 fueron con registro nacional. Por lo que ve al país de residencia, predominan los residentes en Estados Unidos de América, con el 61.8% de las personas registradas, seguido por Canadá, España y Alemania, con el 6.2%, 6% y el 5.1%, respectivamente. El resto de los registros se distribuye entre Reino Unido, Francia, Suiza, Países Bajos, Italia, Australia, Colombia, Chile, Bélgica, Panamá, Suecia, Irlanda, Brasil, Japón, Argentina, Austria, Dinamarca, Costa Rica, Perú, República Checa, Portugal, Noruega, China, Puerto Rico, Finlandia, Ecuador, Hungría, Nueva Zelanda, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, Polonia, República de Corea, Luxemburgo, Bolivia, República Dominicana, Malasia, Estonia, Serbia y Bosnia y Herzegovina.

La democracia en el estado de Querétaro se ha ido construyendo poco a poco a través de la suma de los esfuerzos de las instituciones, organizaciones y la participación de la ciudadanía. La trascendencia de la reforma al artículo 7 de la Constitución del estado de Querétaro no se reduce a la regulación del ejercicio

del sufragio para quienes tienen su residencia, ya sea temporal o permanente, fuera de los límites territoriales del país, representa la progresividad de un derecho político que, si bien fue reconocido por primera vez en el año 2006 para las elecciones federales de la Presidencia de la República, el día de hoy se hace extensivo a las entidades federativas para las elecciones locales de las gubernaturas y, en algunos casos específicos, para las elecciones de diputaciones migrantes.

Aún falta mucho por trabajar en esta materia, comenzando con la difusión y el alcance de la información del derecho al voto desde el extranjero, tanto al interior como al exterior del país, la generación de vínculos que fortalezcan la identidad y el arraigo al estado, el análisis de los resultados electorales, la implementación de nuevas estrategias que fomenten el interés y la participación de nuestros connacionales.

Artículo 7, párrafo quinto

El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral para todos los cargos de elección popular, corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que de manera independiente cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

COMENTARIO

Beatriz Claudia Zavala Pérez

La incorporación de la figura de las candidaturas independientes a nuestro modelo constitucional hace que desaparezca el monopolio de la representación política a favor de los partidos y genera la apertura de espacios de participación directa para la ciudadanía.

La ausencia de mecanismos para que la ciudadanía tuviera una voz y una participación que no requiriera de la mediación de los partidos reveló que si bien su "adopción no hace más o menos democrático a un régimen, [...] sí le concede mayor calidad a la

democracia", como explica Hernández Olmos en su obra *La importancia de las candidaturas independientes*.

Las razones detrás de la inclusión de las candidaturas independientes a nivel constitucional fueron varias: las diversas expresiones de colectivos sociales que exigían encontrar canales alternos a los partidos para acceder al poder; la idea persistente de la ciudadanía de que los partidos experimentaban una crisis derivada de su descomposición interna; así como el antecedente regional que dejó la sentencia que dictó la Corte Interamericana en el caso *Castañeda Gutman*, en la que determinó como medida de reparación que nuestro país adaptara su marco jurídico.

La reforma constitucional de 2012 incorporó la figura de las candidaturas independientes al artículo 35, fracción II; mientras que la reforma en materia electoral de 2014 incluyó en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) el marco jurídico para asegurar la viabilidad práctica de las candidaturas ciudadanas. Asimismo, por vía transitoria, ordenó a las legislaturas locales armonizar su legislación e incluir el reconocimiento a las candidaturas independientes, así como disposiciones acordes con la ley general que la regularan.

En Querétaro, el párrafo quinto del artículo 7 constitucional reconoce las candidaturas independientes como uno de los mecanismos previstos para acceder al poder público.

Una lectura cuidadosa de esta disposición permite saber que es congruente con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunque, para entender mejor su sentido, es necesario hacer un análisis somero de lo regulado legalmente a nivel local, así como conocer la forma en que se desarrolla el derecho, y cuál es su contenido y alcance.

En la Ley Electoral del estado se reitera el reconocimiento del derecho de la ciudadanía de solicitar su registro para una candidatura independiente a la gubernatura del estado, para integrar los ayuntamientos o a participar por una diputación de mayoría relativa (arts. 9, frac. IV, y 180). Establece, a su vez, que las candidaturas independientes atenderán las normas de información financiera que disponen las leyes generales (art. 45), mientras que su acceso a los tiempos de radio y televisión se ajustará a

lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, Base III, y a lo que determinen las leyes generales (art. 49).

Para la obtención del registro de la candidatura independiente, el Consejo General del Instituto Electoral local verificará la cantidad de manifestaciones de apoyo válidas obtenidas por cada aspirante al registro de una candidatura independiente a los distintos cargos de elección popular, las cuales deberán alcanzar al menos el 2% de la ciudadanía registrada en el listado nominal de electores de su respectiva demarcación, con corte al mes de julio del año anterior al de la elección. En el caso de la gubernatura, el 2% deberá estar distribuido entre la totalidad de los distritos electorales de los que se compone el estado (art. 198, fracs. I y III).

Las candidaturas independientes tendrán los mismos derechos y obligaciones que las candidaturas de los partidos políticos, salvo las excepciones que señale la ley (art. 200). Según el tipo de la elección, recibirán para gastos de campaña un financiamiento público equivalente al que reciba un partido político de reciente registro. El monto que corresponda a cada tipo de elección será prorrateado entre el número de candidaturas independientes registradas en la misma y será entregado a dichas candidaturas una vez que obtengan su registro ante el órgano electoral competente (art. 201).

Para el sostenimiento de sus campañas políticas, las candidaturas independientes podrán obtener financiamiento privado y autofinanciamiento, que deberá provenir de fuentes lícitas y no vincularse con poderes fácticos. A las candidaturas independientes no les será aplicable el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado (art. 202). A su vez, los actos tendentes a recabar el apoyo de la ciudadanía se financiarán con recursos privados de origen lícito, en los términos de la legislación aplicable, y estarán sujetos al tope de gastos que determine el Consejo General según el tipo de elección para la que pretenda su postulación (art. 191).

Del detalle normativo señalado párrafos arriba, es posible observar dos aspectos principales: *1)* la regulación legal a nivel local es acorde con lo dispuesto en la Constitución y la legislación general, a nivel nacional, y *2)* los aspectos novedosos de la legislación se adhieren a criterios de interpretación establecidos

por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

En lo relativo al umbral de apoyo ciudadano que se exige para otorgar el registro de una candidatura independiente, a nivel local se exige únicamente el 2% del listado nominal de la demarcación correspondiente, mientras que a nivel federal se exige el 3% del listado nominal, distribuido de forma distinta, de acuerdo con el cargo al que se aspira. Asimismo, se matiza la regla establecida en la legislación nacional de que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado para todas las candidaturas.

En ambos casos, la libertad de configuración del poder legislativo estatal se apoya en criterios de la Sala Superior para regular las condiciones de competencia de las candidaturas independientes en el estado y, en esa medida, hace explícito normativamente que las candidaturas independientes, por razones de equidad en la contienda, no se ajusten a la regla de que el financiamiento público sea prevalente sobre el financiamiento privado, en la medida en que la mayor parte de los recursos que obtienen las y los candidatos ciudadanos es por medio del financiamiento privado y el autofinanciamiento. De no ser así, sus posibilidades de promover una candidatura serían mínimas, si la comparación se hace con candidatas y candidatos de los partidos políticos, quienes cuentan con un financiamiento público mucho mayor, con una infraestructura para hacer campaña electoral, así como con recursos humanos y materiales diversos. Véase la tesis XXI/2015, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral,* Quinta Época, año 8, número 16, 2015, páginas 45, 46 y 47.

Asimismo, la legislación local establece que los actos de apoyo ciudadano deben ajustarse a los topes de gasto que apruebe la autoridad electoral, con lo que se genera un aspecto a favor de la equidad, ya que se establece un límite para el financiamiento privado y el autofinanciamiento que puedan obtener las y los aspirantes a una candidatura independiente.

A su vez, la legislación local disminuyó el umbral de apoyo ciudadano requerido para obtener una candidatura independiente —del 3% previsto a nivel federal a un 2% establecido a nivel local— tomando como referente para esta decisión un criterio de

interpretación de la Sala Superior del TEPJF, en el que valida esta disminución en el umbral de exigencia de apoyo ciudadano, así como el de dispersión requerido para obtener una candidatura independiente, por considerar esta disposición una regla que favorece la participación y equilibra la desigualdad que supone la competencia de la ciudadanía con los partidos políticos, como señala la tesis XXV/2013, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral,* Quinta Época, año 6, número 13, 2013, páginas 88 y 89.

Este tipo de avances a nivel local, con respecto a la legislación general, da muestras, nuevamente, de que muchos de los avances y medidas de vanguardia para favorecer nuestra democracia han tenido su germen a nivel local, pero, sobre todo, nos hace reflexionar respecto a la perfectibilidad de las normas vigentes a nivel nacional que regulan la figura de las candidaturas independientes y sobre la necesidad de analizar si los requisitos para una candidatura independiente son idóneos o si son excesivos y dejan fuera las posibilidades de la ciudadanía de acceder a los cargos públicos.

Así lo afirma Karolina Gilas en "El gatopardismo detrás de la regulación de las candidaturas independientes en México", al analizar el entramado legal establecido en la LGIPE en 2014 para obtener una candidatura ciudadana: "[...] el proceso de registro es bastante complejo y, además, los requisitos de postulación son difíciles de cumplir, especialmente la cantidad de firmas de respaldo ciudadano: para registrarse como candidato independiente al cargo de presidente. En el caso de los aspirantes a diputados la situación es un poco más alentadora [...]".

Con el modelo actual a nivel nacional, la ciudadanía tiene la posibilidad de participar políticamente, pero esa circunstancia queda limitada por la realidad, al presentarse condiciones tan disparejas entre partidos y ciudadanía, de modo que la búsqueda de trascender los requisitos legales se convierte, en muchas ocasiones, en barreras imposibles de superar y, por ende, el derecho de las personas a contender políticamente adquiere los trazos de un obstáculo, más que los de un mecanismo habilitador de los derechos de participación, pues en los hechos se cubre una formalidad de reconocimiento, pero que no ataca el problema real de falta de representación política, lo que a la postre genera el in-

centivo perverso de que solo personas dotadas de recursos abundantes o de algún tipo de arreglo corporativo —oculto— puedan utilizar la figura de la candidatura independiente y no cualquier persona interesada en intervenir políticamente.

Una lectura cuidadosa de lo dispuesto en la Constitución de Querétaro y en su Ley Electoral revela que la Legislatura local ejerció su potestad legislativa apegada a los principios de progresividad y universalidad previstos en el bloque de constitucionalidad, y que legisló procurando incentivar la figura de las candidaturas independientes como un mecanismo de participación abierto a la ciudadanía.

Artículo 7, párrafo sexto

La ley regulará las figuras de participación ciudadana.

COMENTARIO

Yuri Beltrán Miranda

Un eje toral de las constituciones latinoamericanas es el de la democracia representativa. La noción de que la ciudadanía es depositaria del poder público, pero lo ejerce a través de representantes electos, permea las leyes fundamentales y —sobre todo— el diseño de las instituciones contemporáneas.

La Constitución del estado de Querétaro no es la excepción. Su artículo 7 dispone que del pueblo "emana el Poder Público que se instituye exclusivamente para su beneficio; adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y popular [...]". A lo largo del texto constitucional incluye disposiciones sobre la manera en que se elige a los representantes electos (gubernatura, diputaciones e integrantes de los ayuntamientos), así como las atribuciones y límites a su actuación en el nombre de la ciudadanía.

En el propio artículo 7 es posible advertir una disposición menos común. Al indicar que la ley regulará las figuras de participación ciudadana, la Constitución queretana es permeada por

un pensamiento distinto. Alude a instrumentos de la democracia directa, a través de los cuales la ciudadanía incide en la toma de decisiones, sin pasar por la necesaria representación de los gobernantes electos.

Sin menoscabo de la autoridad que las constituciones confieren a los representantes populares para llevar a cabo funciones ejecutivas o legislativas en nombre de la sociedad, algunas leyes supremas reconocen que ciertas decisiones pueden ser adoptadas directamente por la ciudadanía. La iniciativa popular, los plebiscitos y los referéndums —entre otros— son mecanismos creados para esos propósitos. Se suele distinguir entre aquellos que son activados desde la ciudadanía o desde el Gobierno. Algunos son vinculantes, mientras que el resultado de otros no tiene carácter obligatorio. En general, las leyes suelen definir umbrales de participación para poder activarlos (generalmente un número de firmas).

El legislador ordinario del estado de Querétaro atendió la disposición constitucional y creó una ley que incorpora algunos de los instrumentos más utilizados en el mundo, a saber: el plebiscito, el referéndum, la consulta vecinal, la iniciativa ciudadana y la obra pública con participación ciudadana (Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro).

Se tienen vestigios de referéndums celebrados en 1527, cuando Francisco I preguntó a los habitantes de Borgoña si ese territorio podría ser transferido a la Corona española (Qvortrup, 2018:12). No obstante, fue la Revolución francesa la que dotó a estos ejercicios de carta de naturalización y halló una teoría que justificara su realización. La anexión de territorios a Francia o Italia fue previamente consultada a sus habitantes, bajo el principio de "autodeterminación". Otros fueron llevados a cabo para poner presión a los gobernantes, en el sentido de cambiar el *statu quo*.

Pero fueron los suizos quienes no solo denominaron al referéndum, sino que lo empezaron a usar continuamente para la toma de decisiones. Si los sistemas electorales pluralistas permiten la conformación de mayorías congresionales que no necesariamente cuentan con el respaldo mayoritario de la población, entonces es pertinente que las leyes que emanen del poder le-

gislativo sean avaladas por la ciudadanía, antes de su entrada en vigor.

Curiosamente, en el periodo de entreguerras la cultura de realizar plebiscitos y referéndums se utilizó poco. Fue el nazismo el que mostró los riesgos que estos pueden implicar, una vez que el dictador alemán descubrió en ellos una fuente para "legitimar" decisiones autoritarias, incluyendo la ampliación de su poder o la anexión de Austria en 1938. El populismo dio —por años— mal nombre a los referéndums.

Fue hasta los años ochenta que el uso de dichas figuras no solo recuperó vitalidad, sino que además se extendió por todo el planeta. Qvortrup dice que fueron las crisis de los partidos las que propiciaron ese resurgimiento, una vez que estos dejaron de lograr su rol de agregadores de demandas populares. Las brechas entre las propuestas de política pública impulsadas por los partidos y la manera de pensar de las sociedades propiciaron que, de acuerdo con los números de David Altman, hoy tengamos el doble de referéndums que hace apenas 50 años.

Paradójicamente, el creciente auge de la democracia directa y sus vías de participación ciudadana tiene basamento en las instituciones de la democracia representativa y sus crisis. De ahí que no resulte extraño que sea América Latina una de las regiones donde más se han multiplicado y diversificado los ejercicios de participación ciudadana en los últimos años.

En efecto, las transiciones a las democracias latinoamericanas terminaron con las dictaduras militares y dieron estabilidad a la renovación del poder público por vía de las urnas, pero no cerraron la brecha entre gobernantes y gobernados, ni crearon —salvo algunas excepciones— sistemas de partidos robustos. La democracia directa se inserta en Latinoamérica como opción saludable para producir políticas públicas consensuales, en un contexto de separación entre Gobierno y ciudadanía, y sin medios de rendición de cuentas.

La implementación de reformas estructurales en la región agudizó estos problemas, en la medida en que muchos Gobiernos tomaron medidas de ajuste "anticlimáticas" al sentir popular, según refieren Cameron, Herberg y Sharpe. Frente a ello, sur-

gieron medidas que incorporaban a la ciudadanía en la toma de decisiones y orientaban el gasto público hacia prioridades urgentes percibidas por la población. Los presupuestos participativos en Brasil y los comités ciudadanos o comunales de Venezuela y México se inscriben en esa estrategia. A falta de herramientas formales para la rendición de cuentas, otros países (Perú, Colombia) implantaron formas de revocación de mandato.

¿Cómo llegó ese debate a la Constitución queretana? Por los beneficios que la democracia participativa puede tener en el desarrollo local. Por un lado, estos procesos permiten corregir, complementar o hasta revertir funciones tomadas por los representantes electos. Por el otro, amplía los espacios de decisión disponibles para la ciudadanía, al tiempo que involucra a las personas y a grupos en la discusión de lo público, de acuerdo con Schiller.

En efecto, el nivel local puede beneficiarse sustancialmente de los recursos de democracia participativa cuando estos se diseñan adecuadamente y se logran alinear con el proceso general de toma de decisiones a partir de la representación política. De hecho, es al nivel de los estados y ciudades donde se encuentran mejores condiciones para su posible buen funcionamiento. La democracia directa requiere involucramiento social, asociabilidad y niveles de información óptimos para que las personas tomen decisiones sobre temas complejos. Estas características son más fáciles de encontrar al nivel local o municipal.

La democracia directa se beneficia de manera importante cuando las personas están cerca de los problemas cotidianos y pueden diagnosticarlos adecuadamente y proponer soluciones. Ahí se encuentra uno de los mejores beneficios de la democracia participativa, toda vez que genera un "pulso" sobre lo que debe corregirse en una comunidad y las mejores vías para hacerlo.

Más todavía, en la medida en que estas figuras propician la discusión ciudadana sobre cuestiones públicas, terminan por reforzar el tejido social. Es decir, generan mejores capacidades para el debate organizado, incrementan la asociabilidad de las personas y hacen visibles liderazgos locales que abanderan causas comunitarias.

Sin embargo, deben considerarse algunos riesgos. En primer término, la posibilidad de captura de los instrumentos por parte de Gobiernos o partidos. De ahí la necesidad de que sean organizados necesariamente por organismos independientes y especializados. Por fortuna, Querétaro tiene en su autoridad electoral un activo importante en términos de independencia y solvencia técnica.

En segundo lugar, hay que reconocer las tentaciones populistas alrededor de la aplicación de la democracia directa. La historia está llena de ejemplos de liderazgos que consultaron decisiones simples con el único propósito de aumentar su popularidad. Algunos otros lo hicieron para revertir constricciones legales o hasta decisiones judiciales. El Estado de derecho es un imperativo para el buen funcionamiento de la participación ciudadana.

Solventados esos desafíos, Querétaro cuenta —desde su Constitución— con el cimiento para resolver algunos problemas propios de la democracia representativa. Sea la recurrencia de activación de estos mecanismos y el involucramiento de la sociedad el motor hacia una sociedad más cooperativa y organizada, con mayores capacidades para incidir positivamente en la gobernanza local.

Artículo 8

El Gobernador del Estado, los Diputados de la Legislatura y los miembros de los Ayuntamientos, serán electos mediante elección popular.

Para ser electo y permanecer en los cargos de elección popular se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano y estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos;

II. Estar inscrito en el padrón electoral;

III. Tener residencia efectiva en el Estado para el caso de diputados, de cuando menos tres años anteriores a la fecha de la elección. y para el caso de Gobernador del Estado de cinco años. Para el caso de miembros del Ayuntamiento, tener una residencia efectiva en el municipio mínima de 3 años;

IV. No ser militar en servicio activo o tener un mando en los cuerpos policíacos;

V. No ser Presidente Municipal, ni ser titular de ninguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, a menos que se separe de sus funciones, mediante licencia o renuncia en los términos de ley, por lo menos noventa días naturales antes del día de la elección;

VI. No desempeñarse como Magistrado del Órgano Jurisdiccional Especializado en Materia Electoral del Estado, como Consejero, Secretario Ejecutivo o Director Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, ni pertenecer al Servicio Profesional Electoral Nacional, salvo que, en cualquier caso, se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate; y

VII. No ser ministro de algún culto.

Se pierde el derecho a ser votado para cargos de elección popular en el Estado, por residir más de tres años consecutivos fuera del mismo, salvo en los casos de estudios y de empleo fuera de Querétaro, cargo o comisión gubernamental, así como en el caso de queretanos migrantes al extranjero que se hubieren reintegrado a su domicilio, por lo menos seis meses antes del día de la elección y se acredite que su familia haya permanecido en el Estado durante su ausencia.

COMENTARIO

Martín Silva Vázquez

I. Introducción

En México y en el estado de Querétaro, el ejercicio del poder público se fundamenta en el principio de división de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial; adicionalmente, se han establecido los órganos constitucionales autónomos. Dicho modelo de organización política obedece a la construcción de una república democrática sustentada en el respeto del Estado constitucional de derecho, lo que implica que el fortalecimiento del Estado en sí mismo se basa en las disposiciones constitucionalmente establecidas.

En ese sentido, desde el origen del México independiente se ha buscado crear el mejor mecanismo para garantizar el respeto de un sistema constitucional de división de poderes amparado en la democracia.

Para el acceso a los cargos públicos de elección popular se han establecido ciertos requisitos a satisfacer en sede constitucional. En el caso del estado de Querétaro, dichos presupuestos se encuentran contenidos en el artículo 8 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro.

Por consiguiente, en este trabajo se analizarán los elementos descritos en dicho precepto constitucional.

II. Requisitos para ser electo y permanecer en los cargos de gubernatura, diputaciones y ayuntamientos

El artículo 8 de la Constitución local prevé una serie de lineamientos para la postulación de las personas aspirantes a ocupar

los cargos públicos de gubernatura, diputaciones e integrantes de los ayuntamientos en la entidad, siendo los siguientes:

a) Ser ciudadano mexicano y estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos

La primera condición para ocupar un cargo público tiene su origen en el derecho a ser opción de voto, que asiste a toda la ciudadanía mexicana, según el cual la misma puede participar de los asuntos públicos del Estado. Destaca que el precepto en cita no hace distinción alguna respecto al origen de la nacionalidad, si es por nacimiento o por naturalización.

En cuanto al requerimiento de estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos, dicha porción normativa constituye una limitante para la postulación de personas que hayan perdido tal calidad, en este caso, de quienes se encuentren privados de su libertad.

Sobre este punto, es relevante mencionar que dicha limitante se asocia al contenido del artículo 38, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha determinado, en la sentencia del juicio ciudadano identificado bajo la clave SUP-JDC-498/2018, que no basta con la suspensión de hecho de la libertad, esto es, con la aprehensión de un aspirante a un cargo electivo, pues aun en ese supuesto está en condiciones de contender, siempre que no se haya dictado sentencia firme en donde se le prive de tales derechos políticos.

b) Estar inscrito en el padrón electoral

Este requisito se asocia a los anteriores, toda vez que el estar inscrito en el padrón electoral acredita la ciudadanía mexicana y, al mismo tiempo, permite garantizar que la persona que aspira a un cargo público no se encuentra suspendida en el ejercicio de sus derechos político-electorales.

No obstante lo anterior, debe considerarse que dicha exigencia no se encuentra prevista en la Constitución Federal y, en un caso similar, respecto de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, la Sala Superior, en la opinión SUP-OP-25/2014, señaló que tal disposición resul-

ta contraria a la carta magna, al ser desproporcionada, pues no está prevista en la norma fundamental y, además, porque existen eventualmente otros medios para verificar el cumplimiento de los requisitos relativos a la nacionalidad y el pleno ejercicio de los derechos político-electorales.

c) Residencia efectiva en el estado de Querétaro

En relación con este supuesto, se distinguen plazos diferenciados sobre la residencia efectiva requerida a los aspirantes al cargo de diputaciones e integrantes de los ayuntamientos, la cual se limita por lo menos a tres años, mientras que para postularse a la gubernatura se requiere de una residencia de cinco años.

En este tema destacan diversos precedentes emitidos por el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro en las sentencias de los juicios con claves de identificación TEEQ-JLD-51/2020, TEEQ-JLD-53/2020, TEEQ-JLD-54/2020 y TEEQ-JLD-55/2020, en las cuales se razonó, en relación con la expedición de las constancias de residencia, que la forma en que esta se acredita no se limita al domicilio contenido en la credencial para votar con fotografía o bien a los comprobantes de domicilio, puesto que existen otros medios de verificación de la información concerniente a la residencia, como lo son la consulta a testigos, vecinos, entre otros, que puedan dar cuenta de la temporalidad durante la cual un aspirante ha residido en el municipio o en el estado de Querétaro.

d) Restricciones respecto de algunos cargos públicos

Al igual que el impedimento contenido en el artículo 55 de la Constitución Federal, relativo a que los aspirantes a diputaciones federales no deben ser miembros activos del Ejército, el artículo 8, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución local impide que se postulen personas que se encuentren en activo, o bien, tengan un mando en los cuerpos policiales.

En ese sentido, el numeral en cita, en su fracción V, prohíbe que se postulen a cargos públicos en la entidad las personas titulares de los organismos constitucionales autónomos locales, las secretarías o subsecretarías de Estado, o los titulares de los organismos descentralizados o desconcentrados de la Adminis-

tración pública en sus tres niveles de Gobierno: federal, estatal o municipal.

Ello con la salvedad de que se separen de su encargo al menos 90 días antes de la elección, ya sea con la licencia o renuncia correspondiente.

Lo anterior tiene como finalidad que el acceso a los cargos públicos se realice en condiciones de equidad, que todas las personas participantes se postulen en igualdad de condiciones y que el voto de la ciudadanía no se pueda ver afectado o influido por el cargo público que ostentan las personas interesadas. Con ello también se garantiza el contenido del artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Federal, lo que se estima de esta forma porque dicho numeral contiene las bases sobre el uso de los recursos públicos y busca evitar la promoción personalizada de la imagen pública o logros de Gobierno, razón por la cual, la Legislatura local previó un término razonable para garantizar la equidad en la contienda con la separación de los cargos públicos de quienes aspiran a participar de un proceso de elección.

De igual forma, se impide que las magistraturas del Tribunal Electoral, las consejerías, el titular de la Secretaría Ejecutiva o de las direcciones ejecutivas del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, o quienes pertenezcan al Servicio Profesional Electoral Nacional, participen de postulaciones a cargos de elección popular, salvo que se hubieran separado del mismo con tres años de anticipación al proceso electoral de que se trate, según dispone la fracción VI del numeral 8 de la Constitución local.

Finalmente, la fracción VII del artículo 8 que se comenta señala como requisito para los aspirantes al cargo de diputaciones locales, integrantes de ayuntamiento y gubernatura, el no ser ministro de algún culto religioso. Con ello se garantiza el principio constitucional de laicidad y se establecen bases para una contienda equitativa, libre de la influencia de algún credo o religión en particular.

III. Conclusiones

Teniendo en consideración los comentarios señalados, podemos concluir que el artículo 8 de la Constitución local contiene

diversos requisitos a satisfacer, algunos de ellos con una carga negativa, por cuanto impiden que se postulen quienes detenten algún cargo público o figura de autoridad, como lo son los titulares o miembros de corporaciones policiales, los ministros de culto, o bien, las personas titulares de algún órgano constitucional autónomo, secretario, subsecretario o titular de algún órgano del Estado. Tales requerimientos obedecen a una misma consideración histórica, que es la de tratar de garantizar la equidad de todos los participantes en la contienda.

De igual forma, se contienen algunos factores básicos relativos a la nacionalidad y residencia, con los cuales se busca, en primer término, garantizar lealtad a la nación mexicana y, con ello, la soberanía del Estado, y, en segundo lugar, que las y los aspirantes se encuentren vinculados social y geográficamente a la población y territorio que pretenden representar, lo que resulta por demás importante, a efecto de que se conozcan los intereses y necesidades de la población a la que se representa.

Adicionalmente, las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro han emitido distintas sentencias con las cuales se garantiza el derecho a ser opción de voto, en donde se ha logrado pugnar por la satisfacción de dichos elementos o requisitos de postulación y permanencia en un cargo electivo, a partir de la flexibilización en ciertos procesos, como lo es el acreditar la residencia.

Artículo 9

Los diputados bajo ninguna circunstancia podrán ser reconvenidos, ni enjuiciados por las opiniones que manifiesten en el ejercicio de sus funciones.

COMENTARIO

Susana Thalía Pedroza de la Llave

El artículo en comento, desde el ámbito del derecho parlamentario comparado, es una prerrogativa o privilegio personal que tienen las y los diputados (el poder legislativo en las entidades federativas de México es unicameral) durante su encargo y, particularmente, en el ejercicio de sus funciones, con el propósito de que estos no tengan responsabilidad en ningún momento —ni durante ni después— por las palabras, expresiones, comentarios, opiniones, escritos o votos que emitan con relación a su actividad parlamentaria, lo cual comprende lo dicho por las y los parlamentarios en la tribuna, en la prensa, en la radio, en la televisión, por citar algunos medios.

Sobresale que el artículo 9 de la Constitución de Querétaro es similar al artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 vigente, al señalar este último que son inviolables los diputados y los senadores (el poder legislativo federal es bicameral) por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, o durante el cumplimiento de sus funciones o de las obligaciones inherentes a estos, por ejemplo, al representar los intereses de la sociedad queretana.

A ese respecto, la o el presidente del congreso local está obligado a exigir que se respete tal privilegio o prerrogativa, conocida en el derecho parlamentario comparado como la inviolabi-

lidad de nuestros representantes por las opiniones que realicen, tanto dentro del recinto parlamentario como fuera de él.

El antecedente de este privilegio o prerrogativa se encuentra en Inglaterra durante el siglo XVI, siendo la inviolabilidad considerada una forma de protección personal de la o el parlamentario por las manifestaciones realizadas dentro y fuera del Parlamento —como se denomina en Inglaterra— o del Congreso —como se conoce en nuestro país—.

De igual forma, la Constitución de Cádiz de 1812 abordó también esta figura en su artículo 128, al señalar que los diputados eran inviolables por sus opiniones. Otros textos que contemplaron esta institución jurídica son la Constitución de 1824, en su artículo 42; la Constitución de 1836, en su artículo 55; así como la de 1857, con sus reformas de 1874 al artículo 59.

Han pasado siglos, sin embargo, la inviolabilidad parlamentaria no ha sufrido cambios y todas las constituciones la regularon en el mismo sentido que se encuentra establecida en la Constitución mexicana vigente: los diputados y senadores tienen protección por las opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, por lo que jamás se les podrá exigir responsabilidad. Lo mismo sucede con el actual artículo 9 de la Constitución de Querétaro.

No obstante —en nuestra opinión y en esta materia—, las opiniones pueden caer en alguna conducta tipificada y, si llegase a ocurrir, podría solicitarse el levantamiento de otro privilegio, como lo es el fuero constitucional, para, posteriormente, si se autoriza, poner al parlamentario a disposición de la procuración y la administración de justicia, y fincarle o no alguna responsabilidad administrativa, penal o civil. Empero, en todo caso, puede dar origen a una responsabilidad política —esto es, con consecuencias electorales— y de ninguna forma la mera expresión de las ideas puede dar origen a un juicio político.

De la normatividad en comento se entiende, por ejemplo, que cuando el diputado se encuentre separado de su encargo y realice tales manifestaciones no tendrá dicha protección, como lo es la inviolabilidad de sus opiniones.

Para González Oropeza, la inviolabilidad debe extenderse, incluso, para que los grupos parlamentarios no sancionen a las y los

diputados o senadores por la manifestación de sus opiniones. En esta materia ya ha ocurrido que, basándose en los estatutos de los partidos, se les trata de imponer alguna sanción.

En el ámbito del derecho comparado, las y los parlamentarios británicos tienen como privilegio la inviolabilidad, con el propósito de que no les sea obstaculizado el ejercicio de sus funciones, considerando dicha inviolabilidad de opiniones como la más importante de las protecciones.

En Estados Unidos se establece que no se podrá pedir cuentas por un discurso sostenido en el seno de un recinto parlamentario. En Francia, los miembros del Parlamento no podrán ser juzgados por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio de sus funciones. En Italia, las y los miembros del Parlamento no podrán ser perseguidos por las opiniones expresadas ni por los votos emitidos en el ejercicio de sus funciones. En España se encuentra establecido que las y los diputados y senadores tienen inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.

Para concluir, en febrero de 2010, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció límites a las opiniones que pueden emitir las y los diputados y senadores. Esto es, por ocho votos contra tres, la mayoría de las y los ministros del alto tribunal determinaron que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 61 de la Constitución Federal, las y los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, dentro o fuera de sus recintos legislativos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas, y precisaron que tiene que tratarse de opiniones que sean parte de sus funciones o actividades que les señala la normatividad vigente. Las y los ministros de la Suprema Corte aclararon que las opiniones que viertan las y los parlamentarios en actividades ajenas a su labor legislativa no gozan de la protección que les reconoce la Constitución y, por tanto, en estos casos sí podrán ser juzgados cuando sus dichos afecten a terceros. En este sentido, para el ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, la inviolabilidad parlamentaria que tienen las y los legisladores por las opiniones que emiten durante la discusión es diferente a la inmunidad parlamentaria o procesal de la que también gozan, y que se conoce como fuero, la cual sirve para que no sean procesados por algún delito, sin antes habérseles quitado esta protección.

Capítulo Segundo
Territorio del Estado
Artículos 10 y 11

Artículo 10

El Estado de Querétaro es parte integrante de la Federación Mexicana, libre y autónomo en su administración y gobierno interiores. Su territorio tiene la extensión y límites que histórica y legalmente le corresponden.

La ciudad de Santiago de Querétaro, será la capital del Estado y el Municipio de Querétaro la residencia oficial de los Poderes del Estado.

COMENTARIO

Ricardo Ugalde Ramírez

Este artículo establece la situación que el estado de Querétaro guarda con relación a la federación mexicana. Son dos ideas las que, en un primer momento, se desprenden de su lectura: una, que el estado de Querétaro es un estado federado y, dos, que lo es respecto de la federación mexicana. De igual forma, el artículo hace referencia a las características de las que el estado ha sido dotado desde el marco constitucional local para el ejercicio de las funciones que le corresponden, a la que deberá agregarse la prevista en el artículo 40 de la Constitución Federal vigente: la soberanía.

El estado está actualmente integrado por 18 municipios, su territorio es de 11,690.6 km² y es integrante de la federación mexicana desde el nacimiento de esta, lo que ocurrió en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, de 31 de enero de 1824, pues así se desprende del contenido de los artículos 1, 5, 6, 7, 20 y 24 del referido documento, en el cual se observan, entre otras cuestiones, que su integración a la federación ocurrió en razón de que las provincias del antiguo virreinato se instauraron como

estados independientes, libres y soberanos, y constituyeron, con su unión, un nuevo Estado, sujetándose, en consecuencia, a los supremos poderes que para este se instauraron, circunstancia que se consolidó al entrar en vigor la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, lo que es visible en los artículos 2, 3 y 5 de este instrumento.

Desde su origen, el estado de Querétaro ha sido dotado de tres características que igualmente corresponden al resto de los estados integrantes de la federación mexicana y que son las que recurrentemente, en este tiempo, impulsan múltiples diálogos que buscan establecer cuál es el límite o el alcance del significado de estas en el entorno contemporáneo y dentro del llamado federalismo mexicano. Querétaro es, como entidad federativa, por su historia y por mandato de ley, libre, autónomo y soberano. Su Gobierno se divide para su ejercicio en los tres poderes que se determinaron desde el Acta Constitutiva de 1824, es decir, en ejecutivo, legislativo y judicial, formalizados posteriormente en el artículo 157 de la Constitución Federal de ese mismo año.

La base de su división territorial y de su organización política y administrativa internas es el municipio libre, pues así lo determina el artículo 115 de la Constitución Federal vigente, aunque aquí es pertinente aclarar que el concepto de "municipio libre" no tiene en su significado el alcance que el de "estado libre" adquiere, pues, entre otros aspectos, un municipio, por libre que sea, no está facultado desde el marco constitucional para darse a sí, por ejemplo, una Constitución Política, en tanto que un estado libre sí puede hacerlo, puesto que así se previó en el artículo 24 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824, disposición que ha subsistido en el transcurrir de los años hasta la Constitución Federal vigente. Es así que, desde el formalismo, Querétaro, como estado federado, primero lo es en la Constitución Federal, para, posteriormente, en ejercicio de sus facultades, asumirse con tal carácter en su Constitución local.

Querétaro es, junto con la Ciudad de México y otras 30 entidades federativas, un estado integrante de la federación mexicana, pues la voluntad de su pueblo así fue expresada en el constituyente originario durante los debates celebrados entre los meses de di-

ciembre de 1916 a enero de 1917, que dieron forma a los Estados Unidos Mexicanos, en voz de quienes representaron a la entidad. Este hecho ha trascendido en el tiempo y, a más de 105 años, es visible que en el texto actual de los artículos 40 y 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se refleja el sentir de un pueblo que, con su unión a otros, anhela consolidar una república representativa, democrática, laica y federal.

Pues bien, para comprender el alcance del artículo que se comenta, es conveniente acercarnos al significado de federación, que, en un sentido jurídico, nos puede llevar por dos rutas: una referida a las organizaciones que entre los particulares pueden ocurrir —ejemplo de ello son las federaciones de patrones o trabajadores que, asociados, defienden los derechos que a cada sector corresponden—, y la otra, para el tema que interesa, permite explicar a la federación como la unión de varios estados que, autónomos e independientes entre sí, establecen acuerdos y objetivos comunes, creando así un Estado superior al que se denomina federación.

Los acuerdos y objetivos que entre ellos se logran son de índole diversa y se formalizan e institucionalizan en un marco normativo que, en lo sucesivo, regulará en múltiples dimensiones la competencia y los límites tanto de los estados federados como de la federación misma, considerados ahora como los dos nuevos órdenes de Gobierno, que son resultado del pacto alcanzado.

La naturaleza del marco normativo al que se hace referencia no es menor, pues, por una parte, organiza y determina competencias, estableciendo así límites tanto a los estados federados como a la federación y, por la otra, es fuente de derechos individuales que dan certidumbre a los gobernados respecto de lo que a cada orden de Gobierno compete. De ahí que ese marco normativo se identifique como una norma fundante.

La norma fundante es la norma que constituye, la que orienta el nuevo orden que de ella deriva. En su articulado se manifiesta el innegable compromiso del colectivo social que la acepta como norma de naturaleza constitutiva, en la que, entre otros acuerdos, se materializa el cimiento del orden jurídico, político, geográfico y administrativo al que se aspira, y al cual se deberán

ceñir en su actuar el Estado federal, los estados federados y los propios gobernados.

Como se aprecia, la determinación que toman los estados, autónomos e independientes entre sí, de unirse para crear un Estado superior, materializada ya en un nuevo marco normativo de naturaleza constitutiva, determina la existencia de dos figuras que están subordinadas a este: el Estado federal y los estados federados, estos últimos también denominados entidades federativas.

Una interpretación correcta de lo anterior deja de manifiesto que esa subordinación no es entre las entidades federativas y el Estado federal, o viceversa, sino de ambas figuras hacia la norma constitucional creada, que es la que rige sus destinos. De ello se deriva que sus relaciones deban ser tomadas en un sentido de coordinación y no en tono de confrontación.

Así, el marco constitucional dota al Estado federal de competencias concretas que lo instituyen como poder central, encargado de la conducción conjunta del sistema y es, por ello, un Estado soberano. Los estados federados quedarán sujetos a esa soberanía, por ser la que expresa el poder supremo e ilimitado de la federación, aunque esta última afirmación admite algunas objeciones. Por tanto, aunque la soberanía del Estado federal exprese un poder supremo e ilimitado, los cierto es que, en su ejercicio interno, encuentra límites determinados por parámetros previstos para tal efecto en la propia Constitución Federal. En consecuencia, se puede afirmar que los estados federados conservan, además de su soberanía, su libertad y autonomía, pero que estas deberán quedar circunscritas al ejercicio de aquello concerniente a su régimen interno, sea su administración o su Gobierno.

De las tres características enunciadas, propias de los estados federados, la que ha motivado un mayor número de debates es la de su autonomía, pues, en uno de sus significados, esta expresa el ejercicio del derecho de las entidades a dirigir sus asuntos según sus propias leyes. Por ende, se ha dicho que es de la autonomía de los estados de la cual derivan tanto la libertad de estos como su soberanía.

En este sentido, estimo que puede ser erróneo afirmar que la libertad o la soberanía que ejerce una entidad federativa derivan de su autonomía, y que esto sea así por el solo hecho de que el origen de esa autonomía resulte de su Constitución local, por ser este el instrumento acordado para regir sus destinos. Lo estimo así porque un estado no es autónomo por el solo hecho de que exista este concepto en sus leyes, lo será, en alguna medida, si logra que el mandato de ley coincida con el ejercicio real del poder, en el tiempo y momento que este se practica.

Como se aprecia, una interpretación de lo que ocurre en México en lo que se refiere a las constituciones locales y a la autonomía de las entidades federativas que de ellas puede derivar, como es el caso del artículo que se comenta, es aquella extendida entre destacados constitucionalistas que expresan que una Constitución local no es tal en sentido estricto, y que la autonomía de los estados federados que deriva de su articulado no es del alcance que se puede suponer, pues los derechos más preciados de un pueblo están consagrados en su Constitución Federal y, en muchos casos, algunos de ellos aún deben ser desencriptados.

Por otra parte, si bien la autonomía de las entidades federativas es una característica que posibilita a estas, entre otras cosas, el darse su propia Constitución y leyes internas, lo cierto es que, como se ha referido, esta autonomía encuentra límites en sus alcances, pues en su ejercicio no se debe contravenir al régimen Constitucional Federal. Además, lo expuesto permite comprender que la sujeción a la observancia de la soberanía de los estados, sean los federados o la federación, también encuentra límites, pues no expresa en momento alguno jerarquías entre estos, ni forma de sometimiento alguno en sentido vertical, ascendente o descendente, que pudiera ser reflejo de una soberanía absoluta por parte de alguno de los dos órdenes de Gobierno.

Asimismo, si bien de entre algunas otras posibilidades que resultan del ejercicio de esa libertad, autonomía o soberanía a las que se hace referencia está el derecho de sus habitantes a elegir libremente a sus autoridades internas —las que estarán facultadas tanto para administrar los recursos de la entidad como para dictar leyes de su competencia, o bien para impartir justicia—, es claro que esas autoridades deberán ajustar, en todo momento,

su proceder al ámbito de sus competencias y al mandato constitucional.

Querétaro es, entonces, un estado libre, autónomo y soberano, aunque el ejercicio de estas características ocurre en un espacio de actuación que está delimitado por un marco jurídico en el que existen fronteras. Así es que será libre para determinar la base de su división territorial, como su forma de organización política y administrativa; libre también para que su pueblo elija a sus gobernantes estatales o municipales; libre para elegir a sus diputados locales o federales; libre para designar a sus jueces o magistrados locales, y libre para administrar sus recursos naturales y, en general, su territorio, en la forma en que su pueblo lo determine y la Constitución Federal lo permita, pues es autónomo y soberano, y es precisamente en ejercicio de esa autonomía y soberanía que forma parte integrante de una federación, y que ambas entidades son reguladas por un mandato supremo.

Resulta entonces que el ejercicio de la libertad, autonomía y soberanía del estado no es algo absoluto, pues, como se ha señalado, en su actuar, la entidad deberá ceñirse en todo momento a lo previsto en la Constitución Federal. No obstante, y para concluir, la historia del derecho en México ha mostrado que esa libertad, autonomía y soberanía de las que están dotadas las entidades federativas ha favorecido, en algunos momentos, la construcción de escenarios en los que se han cimentado, o maximizado, derechos de los gobernados, particularmente derechos humanos. Es por ello que las entidades federativas —en el ejercicio de su libertad, autonomía y soberanía— han introducido a su normativa local figuras jurídicas de vanguardia, como ha ocurrido en Quintan Roo, Veracruz, Coahuila, Tlaxcala, Chiapas o la hoy Ciudad de México, que han favorecido el desarrollo de un modelo más amplio de derechos. Ejemplos de ello son los relacionados con el control o la justicia constitucional a nivel local que, en algunos casos, en su alcance han trascendido a la Constitución Federal, aunque esto también signifique materializar el mandato constitucional.

Así, parece ser que las constituciones locales, en un correcto ejercicio de sistematización, reglamentan el mandato constitucional y lo trasladan a su texto, como es el caso del artículo 10 de la Constitución local, que materializa en su contenido lo previsto

por los artículos 1, 40, 41, 42, 43, 115, 116, 133 y 136 de la Constitución Federal, aunque, por otra parte, queda evidencia de que las constituciones locales no pueden entenderse como simples leyes reglamentarias de la Constitución Federal, pues, como se ha mostrado, en el transcurrir de la historia han sido fuente de derechos nuevos que fortalecen al Estado, sea en el ámbito federal o local, y, con ello, dan certidumbre a los gobernados al materializar una serie de derechos que de suyo resultan imperiosos para el desarrollo de la vida armónica de quienes habitan en ellos.

Artículo 11

La división política y administrativa del territorio de la Entidad, comprende los siguientes municipios:

Amealco de Bonfil, Arroyo Seco, Cadereyta de Montes, Colón, Corregidora, El Marqués, Ezequiel Montes, Huimilpan, Jalpan de Serra, Landa de Matamoros, Pedro Escobedo, Peñamiller, Pinal de Amoles, Querétaro, San Joaquín, San Juan del Río, Tequisquiapan y Tolimán.

Los municipios tendrán la denominación, cabecera municipal, límites y extensión que señale la ley.

COMENTARIO

Jesús Uribe Cabrera

Para hablar de la división político-administrativa de la entidad es necesario hacer un poco de historia, básicamente porque la composición que hoy tiene Querétaro, en cuanto a municipalidades, no ha sido siempre la misma. De esta manera, solo 6 de los 18 municipios de Querétaro fueron erigidos en 1824, mientras que el resto se creó hasta entrado el siglo xx, entre los años treinta y cuarenta.

Al ser el mexicano un Estado federal, no debe suponerse que la erección de los 6 municipios, que ocurrió en 1824, haya sido porque así lo hubiera dispuesto la Constitución general de aquel año; dicho documento constitucional solo "creó" a Querétaro como entidad federativa, es decir, como una entidad que integra a la federación, entendida esta como forma del Estado mexicano. Más adelante abordaré cómo el territorio de los municipios, e incluso la propia denominación de estos, es un fenómeno que trasciende lo jurídico-legal y puede ser mejor entendido desde disciplinas como la antropología, la sociología o la historia.

Sobre esta parte, una última nota: es menester recordar que un régimen federal requiere de dos componentes: un Gobierno central y múltiples Gobiernos locales, y que ello esté dispuesto así por un texto constitucional, sea este disperso o concentrado, es decir, sin importar que las disposiciones que se califican de "constitucionales" estén reunidas en un solo texto o en varios.

Si lo anterior se actualiza, entonces la Constitución general crea a los estados o entidades federativas (ambos nombres aluden a lo mismo) y los estados o entidades "crean" a los municipios en sus propios textos constitucionales.

El artículo 11 constitucional local señala la composición territorial de la entidad en términos político-administrativos. Con lo anterior, el estado de Querétaro queda conformado jurídicamente por cuanto ve a su componente territorial. Me permito recordar que la teoría del Estado señaló, desde la época de Hobbes, que el Estado, como institución político-jurídica articuladora de la comunidad, se componía de los siguientes elementos, a saber: el territorio, el Gobierno y la población.

Existen, al menos, dos perspectivas desde las cuales mirar el concepto de la organización territorial del Estado: una, la estrictamente normativa; la otra, transdisciplinaria.

Del lado normativista solo hay que acudir, en el caso mexicano, a autores como Francisco Porrúa, quien señala que la Constitución, por voluntad popular representada por el Congreso, establece cuáles son los componentes del Estado, y es en ese momento en que dicho concepto se convierte en una concreción real. En este tenor, el territorio es, para el derecho, la extensión de tierra sobre la cual un régimen ejerce el poder y en la cual habitan los gobernados, mismos que se encuentran bajo la protección y el control de quienes gobiernan.

Por otra parte, el artículo en comento caracteriza a la división territorial de Querétaro como *político-administrativa*. En cuanto al componente "político", esta expresión hace referencia a que los municipios del estado son creados políticamente, es decir, por virtud de un acuerdo comunitario reconocido por la Constitución local. En cuanto al componente "administrativa" de la redac-

ción, este hace referencia a la facultad fundamental del Gobierno, la cual consiste en realizar o abstenerse de realizar —según sea el caso— acciones y políticas, con la finalidad de acrecentar el bienestar de quienes habitan o transitan por el territorio sobre el cual dicho régimen ejerce sus facultades legales y constitucionales.

Sobre esta última parte, es conveniente recordar lo señalado por la doctrina del derecho administrativo, en el sentido de que las funciones de un régimen gubernamental se dividen en: fomento, policía y servicio público.

Respecto del "fomento", este se define, habitualmente, como la actividad estatal por la cual, mediante la intervención indirecta, un régimen aumenta las riquezas y mejora las condiciones de vida de la población. Por otra parte, el componente "policía" de la actividad administrativa de un régimen tiene por objeto, básicamente, la seguridad pública de las personas. En ese sentido, la función de policía es de carácter represivo; sin embargo, la afirmación anterior debe ser matizada en el contexto del paradigma de los derechos humanos como eje rector del sistema jurídico mexicano, ya que, si bien la seguridad pública se asocia con actividades inevitablemente represivas, también es un hecho que toda actividad administrativa encaminada a privar del ejercicio de sus derechos a las personas debe estar acorde con el bloque de constitucionalidad correspondiente. En última instancia, la Constitución Federal establece garantías jurisdiccionales que evitan abusos por parte de las autoridades de todos los niveles y fueros.

Finalmente, en lo relativo al "servicio público", esta expresión hace referencia a un tipo de intervención directa del Estado o, mejor dicho, del régimen gubernamental sobre la esfera jurídica y la vida cotidiana de las personas. Así, el artículo 115 de la Constitución Federal señala que los municipios tienen la obligación de prestar servicios públicos, por ejemplo, los rastros municipales y la recolección de desechos. Como puede observarse, ambos servicios resultan fundamentales para que la gente pueda vivir mejor. Al final, de eso se trata: si la gente no vive mejor como consecuencia de la acción de un régimen de Gobierno y sus acciones, entonces, el Gobierno no sirve.

Habiendo discutido una interpretación técnico-jurídica de la disposición constitucional local, me gustaría traer a consideración una que bordea más elementos de carácter sociológico, histórico y antropológico.

En primer término, para justificar esta interpretación transdisciplinar del texto constitucional local, recordemos que Miguel Reale, iusfilósofo brasileño, señaló en su *Introducción al derecho* que el jurídico era un fenómeno que tenía tres dimensiones, a saber: *i)* la estrictamente normativa, que se manifiesta en forma de reglas colocadas en diversos textos normativos; *ii)* la axiológica, según la cual el derecho es un valor entendido como imperativo categórico y, finalmente, *iii)* la sociológica cultural del derecho, según la cual el derecho es un hecho social y cultural.

Considero que es fundamental que el derecho deje de pensarse como una disciplina investida de esa especie de superioridad moral rancia y sin sentido que, según sus participantes, nos faculta a hablar de manera rimbombante y a escribir con una obscuridad tal que pareciera que la intención es que nadie nos entienda. El derecho debe ser sencillo de escribir y de entender; debe intentar comprenderse como una más en el concierto de las disciplinas sociales y funcionar para que el pueblo (que no la *sociedad civil*) pueda mejorar sus condiciones de vida.

Sobre esta última parte, queda claro que he tomado postura respecto del fenómeno de la territorialidad en el derecho. Lo digo para que quien lea esta modesta aportación sepa que su autor ha abandonado la ilusión de la objetividad científica entendida como neutralidad valorativa. Tomo postura, y esta va más allá de lo normativo: sostengo que el territorio pertenece a la gente, al pueblo, lo reconozca o no el régimen que sea. Básicamente porque puede haber pueblo sin Gobierno, pero no al revés.

Al amparo de estas ideas surgidas desde nuestro continente, me gustaría que la última parte de este comentario se centre en la idea del territorio como el espacio vital en el que las personas viven, se desarrollan, crean, aman, existen.

El territorio es el lugar, es el espacio donde las personas crean y recrean la comunidad; es donde intentan romper el paradigma individualista impuesto por la modernidad capitalista. El profe-

sor argentino Enrique Domingo Dussel Ambrosini diría que el territorio es el lugar donde las personas crean y hablan su lengua, bailan sus danzas, viven sus ritos, etc. En ese sentido, como dijimos, el territorio y el pueblo, y la relación que entre estos dos conceptos vitales existe, es superior y anterior a la idea de Estado, cuando en este concepto se pone énfasis en el componente "territorio".

Desde lo técnico-jurídico, el territorio solo es un pedazo de tierra sobre el cual gobernar (y, por tanto, mandar). Sin embargo, al incorporar una perspectiva transdisciplinaria que se nutre de los saberes de las demás disciplinas sociales, tenemos la posibilidad de lograr una comprensión más amplia y más profunda del concepto en cuestión y cobrar conciencia de que el derecho, en vez de "crear" al territorio, solo lo reviste de un halo de legalidad, pero no lo crea, no le da ánima ni existencia material; antes bien, solo lo incorpora al conjunto de abstracciones que, de por sí, requiere el derecho para poder operar.

En conclusión, como dije:

1. El derecho precisa de la inter y la transdisciplinariedad para poder dar respuesta, en mejores términos, a los fenómenos que estos tiempos plantean a las ciencias sociales. Dicho sea de paso, queda pendiente el debate sobre si las ciencias sociales son tales o, más bien, son solo disciplinas.
2. El derecho, al disponer el nombre de los municipios en el texto constitucional local, solo operativiza lo que, en la realidad material concreta, le pertenece a la gente.

Capítulo Tercero
Población
Artículo 12

Artículo 12

Son queretanos los nacidos y los avecindados en el territorio del Estado.

COMENTARIO

Jaime Zúñiga Burgos

Un poco de historia.

En el primer tercio del siglo xvi se inicia como pueblo de indios lo que sería al paso de los años Querétaro. Por su lugar estratégico se convierte en un cruce de caminos y, a mediados del mismo siglo, un joven español de nombre Sebastián de Aparicio Prado, abriendo caminos desde el golfo de México, cruza nuestro territorio para transportar la plata de Zacatecas a la capital del virreinato.

Este sería el inicio de la llegada de nuevos habitantes, primero peninsulares y después criollos, que se esforzaron para establecer un ayuntamiento manejado por hispanos y desplazar a los gobernantes de lo que se consideraba una "república de indios".

Con el reconocimiento, por parte de la Corona española, de la Muy Noble y Leal Ciudad de Santiago de Querétaro, y su devenir histórico, fueron muchos sus gobernantes, y esto no estuvo exento de conflictos al imperar el localismo, el que se presentaría en el ejercicio del Gobierno.

Muchos fueron los acontecimientos históricos que dificultaron el propósito de los oriundos, y por diversas circunstancias, pues el Gobierno lo ejercieron diferentes personajes que, en su gran mayoría, eran foráneos. Esto se fue dando desde la Independencia hasta después de la Revolución, y es por esto que, a partir

de la Constitución de 1825, se define y se legisla sobre el concepto de los requisitos de ciudadanía y residencia, necesarios para ocupar los cargos de elegibilidad en los puestos gubernamentales. No obstante estos ya estaban bien definidos en la primera Constitución, en las subsecuentes se fueron modificando con un sentido de protección localista que, en algún tiempo y no muy lejano, llegó a exigir que quien aspirase a un puesto de elección popular tendría que ser "queretano por nacimiento", lo que luego se matizó con el concepto de residencia y los requisitos para lograrla.

Nuestra Constitución vigente, en su artículo 12, simplifica de manera puntual lo que las anteriores de manera exagerada trataban, con el objeto de evitar, en lo posible, la incursión de personajes ajenos.

Es innegable que, en materia electoral, nuestro país ha logrado grandes adelantos a través de su historia contemporánea, pues el marco jurídico actual, vigoroso, moderno y de gran apertura democrática permite la interacción armónica en una sociedad plural como la nuestra, en donde se tienen que conciliar, en ocasiones, intereses auténticos para continuar de una manera concertada el crecimiento de nuestro México.

El México moderno, a diferencia de otras naciones, es relativamente reciente, pues pasaron tres siglos de dominación para que, en 1810, se iniciara nuestra lucha libertaria que terminaría con un pueblo sojuzgado, atado al menosprecio y a la explotación.

Posteriormente, un gran estadista —el presidente Benito Juárez— definió hábitos de competencia del Estado y puso freno a otro tipo de dominación más funesta que por la que luchó don Miguel Hidalgo: la injerencia del clero en asuntos que no le competían, como el imponer gobernantes.

Nuestra nación también padeció el exceso de poder de uno de nuestros héroes, *el Héroe del 2 de abril*, Porfirio Díaz, que tomó a los mexicanos como menores de edad y se eternizó en el poder manejando las elecciones como le vino en gana, marcando un retroceso en los escasos logros democráticos del siglo XIX. El daño causado durante esta etapa dictatorial se extendió a todo el país y el estado de Querétaro no fue una excepción, quedando testimo-

nio de ello en la exposición de motivos de la Comisión encargada de formar la Constitución del Estado.

Pero para llegar a nuestro presente, el recorrido ha sido largo y difícil, con avances y retrocesos. Es el objetivo del presente trabajo situarnos en una época del mismo. Esta etapa de nuestra historia es la comprendida entre el año de 1825, en el que se promulgó la primera Constitución de nuestro estado, hasta el inicio y parte de la época porfiriana, pasando por las constituciones y las reformas que a la misma se realizaron, así como lo referente a los procesos electorales, en general, y al Congreso del Estado y a la ciudadanía queretana, en particular.

A escasos meses de la promulgación de la Constitución de 1824, en Querétaro se inició el constitucionalismo. Teniendo como referencia a la ley suprema, el legislador queretano dio su sello distintivo adecuándola a las características propias: "Los principales objetos de la comisión, han sido la felicidad y el engrandecimiento del Estado", "un Gobierno solícito y liberal, que vigilando incesantemente sobre su observancia, derrame sus paternales influjos". Estas normas de conducta, como muchas otras, se encuentran enmarcadas religiosamente en el marco de esta Constitución. Religiosidad que se diluye con el transcurso del tiempo, pero 42 años después, el 23 de noviembre de 1867, en la exposición de motivos de la Comisión encargada de reformar la Constitución, esta expuso: "la comisión con mucho placer hubiera dado la preferencia a la elección directa sobre la indirecta; pero además de la razón que ha indicado, tuvo presente que trataba de legislar en el estado de Querétaro, y que aquí aún no podemos contar con ilustración ni aun en la mitad de los habitantes". Más adelante se cita "la elección directa sería conceder a los dueños de fincas rústicas tantos votos cuantos habitantes tenga la finca, atendiendo a que nuestros indios no tienen voluntad propia y que muchas veces casi siempre no saben ni aun los nombres que llevan escritos en sus boletas".

Consideramos que el objetivo de este trabajo se cumplirá cuando el lector tenga una referencia comparativa de los procesos electorales y el concepto de ciudadanía queretana en el siglo XIX, y los modernos de nuestra época actual, seguros de que, en lo personal, poco aportamos, pero en estas líneas queda parte

de la historia del Congreso del Estado de Querétaro, señalando la evolución que se ha tenido del concepto de ciudadanía y residencia que se ha dado en el Congreso del Estado en tiempos pretéritos, cuando se pensaba que por las distancias que mediaban de las haciendas a las poblaciones "hacía nocivo a la clase jornalera, que fuese continua su concurrencia a los pueblos, para estar eligiendo constantemente personas que cubran las vacantes que por renuncias u otro cualquier motivo, resultan todos los días, eligiendo popularmente a las autoridades sin molestar continuamente a los ciudadanos".

Mucho se ha cambiado con las adecuaciones constitucionales, acordes a los tiempos que se viven, y conocer cómo se pensaba hace casi 200 años nos da elementos para apreciar lo que se ha logrado.

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

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.

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

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

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

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—.

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-

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.

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,

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-

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

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*.

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.

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

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.

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.

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.

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

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

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

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.

Sección Segunda
Poder Legislativo
Artículos 16-19

Artículo 16

El Poder Legislativo se deposita en una asamblea que se nombrará Legislatura del Estado, integrada por representantes populares denominados diputados, los que serán electos cada tres años y podrán ser electos consecutivamente hasta por cuatro periodos, en los términos de la ley de la materia. Habrá quince según el principio de mayoría relativa y diez según el principio de representación proporcional. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

Los diputados tienen la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

La Legislatura del Estado se instalará el 26 de septiembre del año que corresponda, con la concurrencia de los diputados electos que se presenten; el funcionamiento y demás disposiciones necesarias para el ejercicio de la función legislativa se establecerán en la ley.

COMENTARIO

Marco Antonio León Hernández

El poder legislativo es la función estatal que construye, en sentido formal, la ley y que tiene como notas caracterizadoras la validez, la bilateralidad, la protección institucionalizada, la eficacia y la legitimidad. La Legislatura del estado tiene por mandato constitucional el deber de legislar. El proceso legislativo es un acto jurídico y soberano que implica el conocimiento del derecho y de la técnica legislativa, es la creación de normas de la especie del género jurídicas y sus caracteres específicos son generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, es decir, crea, modifica, adiciona, deroga y abroga la ley, así como también la interpreta.

A la función legislativa le corresponde la expedición de las leyes en el ámbito del estado en las materias expresamente previstas en la Constitución general, según se desprende del artículo 124 de dicho ordenamiento, conocidas como facultades residuales, pero nuestra carta fundante también limita y condiciona su actividad. Materialmente, el poder legislativo también tiene facultades administrativas y jurisdiccionales. Su conformación plural le permite la crítica de políticas públicas y se sustenta en la propuesta, el debate y la decisión de la mayoría de asuntos que atañen a toda la comunidad.

En nuestra entidad, la función legislativa sigue la tradición política y constitucional de ejercerse por una pluralidad de ciudadanos constituidos en una asamblea, que se denomina, por nuestra Constitución, como "Legislatura del Estado", de manera consistente, así la reconoce en varios de sus artículos. El nombre que en el Estado federal mexicano reciben las asambleas u órganos en quien se deposita el poder legislativo de las entidades federativas es el de "legislaturas" y se refiere a un periodo determinado de funcionamiento del órgano legislativo, se identifica con un número progresivo a partir de la primera que funcionó en la entidad, que fue de 1825 a 1827, y significa, ahora, tres años de actividad del poder legislativo del estado de Querétaro. En nuestro caso, a los diputados se les ubica y reconoce en el mandato de su ejercicio constitucional por el número de la Legislatura a la que pertenecieron, de igual manera los productos legislativos, pero también se utiliza esta denominación de manera general para referirse al poder legislativo. Su organización se fundamenta en el artículo 116 de la Constitución general.

La esencia democrática del poder legislativo es que se integra con representantes populares, este es el fin de esta función del poder político, representar al pueblo en el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales. La representación popular descansa en la idea política nacida en la doctrina revolucionaria francesa de que es la *soberanía* la que da origen a la representación, cuyo titular es el propio pueblo en su totalidad, no siendo posible a ningún individuo o grupo atribuirse su ejercicio. El pueblo se manifiesta eligiendo a sus representantes, aunque para ser electos lo hacen a través de los partidos políticos, o bien de

manera independiente, pero la esencia de su representación no son los partidos, ya que los intereses de estos son frecuentemente una limitante, por eso existe la expectativa de los ciudadanos de que se dará respuesta a sus demandas. Representar significa, convocar, explicar y justificar las políticas adoptadas, así como asumir la responsabilidad de sus decisiones y rendir cuentas. Esto supondría confianza, reciprocidad y solidaridad del interés de los legisladores con la sociedad, siendo ahí donde radicaría su legitimidad. En este sentido, el imperativo es cumplir —a partir de su oferta propositiva de campaña y, luego, en mecanismos de consulta para saber el mandato de la sociedad— lo que el pueblo quiere, lo que no puede presuponerse ni asumirse sin la evidencia. Las propuestas las hace el candidato en un distrito y, entonces, hay quien considera que el compromiso es con esa demarcación y no con la población de todo el estado. La propuesta general la hace el partido, hay quienes sostienen que el diputado debe tener autonomía y libertad en su actuación como legislador. Ahora bien, la experiencia acredita que los diputados del partido del ejecutivo del estado están comprometidos con sus votos en ese proyecto y, en otros casos, la disciplina partidaria compromete su trabajo parlamentario, votar como lo manda el interés del partido. Por ello, la existencia de la Legislatura como órgano de representación vinculada jurídica y políticamente de manera eficaz con los ciudadanos aún está por construirse. En este sentido, será un avance cuando los ciudadanos se identifiquen con sus representantes.

A estos representantes populares se les denomina diputados, palabra que viene del latín *deputatus*, participio pasado del verbo *deputare*, evaluar, apreciar, diputar en castellano. El verbo latino *deputare* está integrado por el prefijo *de,* que indica una dirección de arriba a abajo, y por *putare*, el cual contiene dos verbos que, en realidad, significan evaluar y destinar para un fin. En este sentido, el diputado es alguien escogido, evaluado y destinado para representar al pueblo, y que es designado a través de una elección. El diputado como representante popular es parte de la construcción de la voluntad del pueblo de Querétaro y de la República. La Constitución particular les garantiza el derecho de expresar críticas, en ejercicio de sus funciones, a los servidores públicos, sin poder ser reconvenidos.

A los diputados de la entidad se les conoce como locales; sin embargo, nuestra Constitución de la entidad los denomina solamente diputados, la general en su numeral 115 hace mención de las legislaturas locales y también les llama estatales, el artículo 116 les llama legislaturas de los estados y, textualmente, en la fracción II, párrafo segundo, les llama "diputados a las legislaturas de los Estados" y el 117 nuevamente se refiere a las legislaturas locales. Ahora bien, si hablamos de un estado federal que reconoce que se integra por estados conforme a los artículos 40 y 41 de nuestra carta fundante, entonces el nombre constitucionalmente correcto es "diputados a la legislatura del estado de Querétaro".

La reforma nacional político electoral de 2014 impacta en nuestra Constitución particular en la reforma de 12 de sus numerales y, si bien es una homologación, es trascendente y el constituyente permanente de la entidad, en su exposición de motivos, no expresa ni argumentos ni explicaciones específicas de las consecuencias en nuestra entidad. Se rompe el principio de la no reelección inmediata de los diputados a las legislaturas de nuestro estado, permitiendo la reelección hasta por cuatro periodos consecutivos, es decir, hasta por 12 años. Mantiene la integración de 15 diputados electos por el principio de mayoría y 10 de representación proporcional, es la fórmula constitucional de 60% de mayoría y 40% de representación proporcional. La reelección se argumenta en el sentido de favorecer la carrera legislativa, aumentar el conocimiento y la experiencia parlamentaria, lo cual conlleva al reconocimiento de su trabajo legislativo y de gestión.

Ahora bien, la reelección de diputados federales se dio en el siglo antepasado, entre 1857 y 1917, y en el siglo pasado, entre 1919 y 1924, igualmente en el plano del estado.

En el siglo antepasado, la integración del Congreso, conforme a nuestra primera Constitución de la entidad, marcaba un número entre 13 y 21, uno por cada 15 mil personas, su duración era de dos años. La reforma constitucional integral de 1833 y de 1869 mantienen el mismo número de diputados. La de 1879 reduce el número a nueve. La Constitución posrevolucionaria del siglo pasado, la de 1917, establecía que por cada 16 mil habitantes, o fracción mayor de 8 mil, se elegiría un diputado propietario y un suplente, el número no sería menor de 15 diputados electos por

dos años. En la reforma de 1928 se mandata que serán electos cada cuatro años y que no podrán ser menos de nueve diputados. En 1936 se reforma nuestra Constitución para volver al periodo de elección por dos años. Es en la reforma de 1943 cuando se establece de manera definitiva el periodo de ejercicio por tres años. En 1976 se establece en la Constitución que la Legislatura del estado se complementa con diputados del partido que tendrían la misma categoría e iguales derechos y obligaciones que los demás diputados, en razón de ser también representantes del pueblo, pero los porcentajes para obtener el primero era el 10% de la votación y el segundo con 6%, los cuales eran umbrales muy altos y, por ende, no se estableció el número máximo de diputados de partido; ningún partido de oposición pudo acceder, el número máximo de diputados de mayoría, aunque no se utilizó este término, eran nueve. Dos años después, en 1978, se reforma nuevamente la integración de la Legislatura para establecerse ya textualmente que será con 12 de mayoría relativa y tres de representación proporcional y se marcó el 1.5% de la votación emitida. Esta reforma permitió que en las elecciones de 1982, por primera vez desde 1825, fueran electos tres diputados de representación proporcional distintos al partido gobernante, a los cuales se les llamó también de oposición, entonces, la Legislatura alcanzó la integración de 15 diputados. La reforma de 1987 mantiene el número de 12 de mayoría, pero amplía el número de diputados de representación proporcional hasta siete. Aunque solo accedieron para la elección de 1988 cinco de representación proporcional de tres partidos diferentes, iniciaba la pluralidad, dando un total de 17. La reforma integral de 1991 determinó que la Legislatura se integraría por 14 diputados de mayoría y hasta siete de representación proporcional. En 1993 se reforma la Constitución nuevamente para remitir el número de diputados a los que determine la ley de la materia, fueron 15 de mayoría relativa y 10 de representación proporcional, desde entonces se mantiene la misma proporción. En 1996 se regresa a la Constitución la determinación del número de integrantes, ya que esta es la norma que debe establecerlo, pues corresponde al constituyente permanente y no al legislador ordinario.

La ciudadanía siempre ha sido crítica con los diputados de representación proporcional, por considerar que no son electos

directamente al no ganar un distrito. La ley vigente en nuestro estado establece una fórmula de asignación que consiste en el registro de una lista primaria que hace cada partido alternando los géneros, una fórmula indígena por cada género y una lista secundaria que es elaborada por el Instituto Electoral con base en los resultados de los cómputos distritales para todos los partidos. Se forma por cada partido político con las fórmulas de candidaturas que no lograron el triunfo de mayoría relativa y se ordena tomando como referencia la menor diferencia porcentual de la votación válida emitida de las candidaturas respecto de la persona ganadora del distrito uninominal. Se busca conciliar las propuestas de la dirigencia de los partidos y la legitimidad de quienes, porcentualmente, estuvieron más cerca del triunfo y la representación de los pueblos y comunidades indígenas, pero cuidando la equidad de género. Se trata —como diría Mariano Otero en su voto particular en 1847— de que todos los votos tengan consecuencias. En este sentido, la representación proporcional contribuye a que solo el menor número de votos no se vean reflejados en el Congreso del estado, los representantes populares electos por la fórmula de representación proporcional contribuyen a fortalecer la legitimidad de la Legislatura, permite escuchar la voz de las minorías de forma institucionalizada y logra un equilibrio plural y democrático con las fórmulas que impiden la sobrerrepresentación.

Con el propósito de evitar que los métodos de elección de mayoría y de representación proporcional significaran una diferencia entre los diputados, fue necesario llevar al texto constitucional, desde 1976, que los 25 diputados tienen la misma categoría e iguales derechos y obligaciones, esto significa que, una vez que asumen sus funciones, no hay diferencia entre ellos, al menos desde el punto de vista jurídico.

La Legislatura se instalaba los días 16 de septiembre, desde su origen hasta la Constitución particular de 1917, que es cuando se cambia para el 14 de septiembre y, en 1987, se modifica nuevamente la fecha de instalación para quedar de manera definitiva, y hasta ahora, el 26 de septiembre, cada tres años. Cuando asume sus funciones el titular de poder ejecutivo, conocido como constitucional —en referencia a los electos cada seis años—, la Legislatura ya tiene cinco días de instalada.

La Legislatura se instala con los diputados que concurran, aun con uno, pero no podrá entrar en funciones hasta que tengan el *quorum* legal de 13 diputados. Esta modificación se plasma en la reforma integral de nuestra Constitución de 2008 y, en la exposición de motivos, dice: "a efectos de evitar que la oposición de integrantes de la Legislatura e intentos de sabotaje de la instalación sirvan de vehículo político en contra de una institución que debe existir al margen de intereses sectarios". Si bien la Legislatura del estado nunca entró en crisis como la Cámara de Diputados federal, por lo menos en las instalaciones de 1988 y 1997 sí tuvo amago de diputados electos a través de sus grupos y fracciones de no acudir a la instalación a falta de acuerdo, principalmente por las presidencias de las comisiones, de las mesas directivas y de las juntas de coordinación política. La fórmula que encontró el constituyente para evitar la posibilidad de que no estuviera instalado el poder legislativo mandata que estará instalado con los diputados electos que acudan. La Legislatura, en su ley orgánica, va más allá al determinar que si materialmente la Legislatura no puede instalarse, la anterior mesa directiva permanecerá en funciones hasta que se pueda instalar, se trata pues de mantener la institucionalidad alejada de presiones o chantajes que atentan contra un poder del estado.

Finalmente, este artículo mandata a la Legislatura la creación de una ley que recibe el nombre de orgánica, que regula, fundada en los mandatos constitucionales, el funcionamiento de la Legislatura y el ejercicio de la función legislativa. Esta ley tiene las características de no necesitar ser publicada por el ejecutivo y que es actualizada de manera permanente por cada Legislatura las veces que lo consideren necesario. Anteriormente a 1983 se llamó Reglamento para el Gobierno Interior y de Debates del Poder Legislativo, o bien de maneras similares. Así, la ley orgánica establece, entre otros aspectos, la organización, las funciones y las atribuciones de sus órganos y dependencias, norma los procedimientos legislativos, de construcción de orden del día, de las sesiones de comisiones y del pleno, de los debates y votaciones, de las obligaciones y derechos de sus integrantes de la Legislatura y de los servidores públicos del poder legislativo, pero también determina el procedimiento de suspensión o declaración de desaparición de los ayuntamientos, revocación de mandato o inhabilitación de alguno de sus miembros.

Artículo 17

Fracciones I, II, III, IV y V

Son facultades de la Legislatura:

I. Expedir su ley orgánica y los reglamentos que requiera;

II. Aprobar las leyes en todas las materias, con excepción de las expresamente concedidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Congreso de la Unión y a las Cámaras que lo integran;

III. Elegir, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, al ciudadano que deba asumir el cargo de Gobernador con el carácter de provisional, interino o sustituto, en los casos y términos que esta Constitución prescribe;

IV. Elegir, con el voto de cuando menos las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, al Presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, a los Comisionados de la Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Querétaro, al Auditor Superior del Estado, al Fiscal General del Estado y a los demás servidores públicos que determine la Ley; debiendo mantener un equilibrio entre mujeres y hombres cuando se trate de órganos colegiados;

Ratificar por las dos terceras partes de sus miembros presentes de la Legislatura del Estado, el nombramiento que el Gobernador del Estado de Querétaro, haga del Secretario responsable del control interno del Poder Ejecutivo del Estado.

Asimismo, la Legislatura del Estado designará por las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos que esta Constitución les reconoce autonomía;

V. Conceder licencia a los diputados, al gobernador; así como conceder las licencias y admitir las renuncias a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y de los demás funcionarios cuya designación competa a la propia Legislatura;

[...]

COMENTARIO

José Enrique Rivera Rodríguez

Es indudable que de las tres grandes ramas del poder público en México, la que tradicionalmente ha recibido mayor atención por parte de la academia ha sido la del ejecutivo. Efectivamente, la Presidencia de la República y su titular, el presidente, han sido objeto de diversas y relevantes investigaciones por parte de juristas, historiadores, politólogos, sociólogos y economistas. Ya sea desde el análisis jurídico y político de sus facultades constitucionales o *metaconstitucionales*, de las cualidades o *anticualidades* individuales de los presidentes de la República, su evolución histórica, su ejercicio administrativo, su forma de operar la sucesión presidencial, así como del presidencialismo mexicano, ese fenómeno político caracterizado por la concentración excesiva de poder en manos de los presidentes de la República en detrimento de los otros poderes y organismos constitucionales autónomos, la institución presidencial, ha sido profusamente revisada desde la óptica de la intelectualidad mexicana.

A diferencia de la amplia fascinación que ha generado el estudio tanto del poder ejecutivo como de la figura presidencial, el poder legislativo ha recibido, en comparación, mucha menor atención. Entre los eruditos del país, han sido pocos los que han hecho de la labor parlamentaria su tema predilecto. Por supuesto, ello no ha sido obstáculo para que en la historia académica reciente destaquen los trabajos que en materia de derecho parlamentario, parlamentarismo, así como técnica y funciones legislativas han realizado diversos autores.

Sin embargo, a lo largo de los años, el número de análisis enfocados en el estudio del ejecutivo sobrepasa de manera abrumadora los dedicados al estudio del legislativo. Y esta situación empeora cuando se trata de investigaciones sobre los poderes legislativos en las entidades federativas, pues su número disminuye aún más. Al final del día, siguen siendo pocas las obras de alcance nacional en las que se diseccione la labor legislativa en el ámbito de las entidades federativas.

Ahora bien, el artículo de la Constitución local que nos corresponde comentar, el número 17, en sus primeras cinco fracciones se refiere a las facultades de la Legislatura del estado. Se trata de áreas que han sido tradicionalmente abordadas por los poderes legislativos de prácticamente todas las entidades federativas del país. Expedir su propia ley orgánica; aprobar las leyes que competencialmente le correspondan; elegir al gobernador provisional, interino o sustituto, según el caso; elegir a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, a la *ombudsperson,* a los comisionados de la Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Querétaro, al auditor superior y al fiscal estatal, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos constitucionales autónomos de la entidad, además de todos aquellos servidores públicos que señalen las leyes, así como conceder licencias a los propios diputados, al gobernador y a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, son facultades todas que se encuentran prácticamente en el resto de las constituciones locales de la República.

Quizá la única sugerencia que pudiera hacerse respecto a estas primeras cinco fracciones del artículo 17 constitucional local sería ajustar la redacción para amoldarla al lenguaje incluyente y no referirse únicamente a servidores públicos del género masculino (ciudadano, gobernador, magistrado, comisionado, auditor, secretario, etc.). La nueva realidad demanda ajustar estas denominaciones para considerar la creciente participación del género femenino en estos cargos.

Finalmente, vale la pena señalar que el párrafo segundo de la fracción IV del artículo en comento hace referencia a una facultad de la Legislatura local bastante curiosa. Me refiero a la posi-

bilidad de ratificar el nombramiento que el gobernador hace del secretario responsable del control interno del poder ejecutivo estatal.

Por supuesto que la facultad parlamentaria de ratificación de miembros del poder ejecutivo no es algo nuevo. En el ámbito federal son numerosos los servidores públicos sujetos a ratificación por el legislativo en alguna de sus dos cámaras (secretario de Hacienda, empleados superiores de Hacienda, integrantes de la Junta de Gobierno de diferentes instituciones; fiscal general de la República; ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además de embajadores, agentes diplomáticos y cónsules generales, coroneles y jefes superiores del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales, así como los equivalentes en la Armada, entre muchos otros).

En el caso de las constituciones locales, varias incluyen ese tipo de ratificación. Por ejemplo, la de Baja California establece la ratificación, por parte de la Legislatura, del secretario de Desarrollo Social y del director de Control y Evaluación Gubernamental.

Lo curioso de la facultad establecida en el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 17 de la Constitución queretana estriba en la parte de su redacción que se refiere al "responsable del control interno del Poder Ejecutivo del Estado".

Esta redacción puede prestarse a confusión porque, para algunos, y así es como lo han venido interpretando las diferentes administraciones estatales, el "responsable del control interno del Poder Ejecutivo" no debe ser otro que el secretario(a) de la Contraloría, debido a sus tareas de vigilancia, fiscalización, auditoría y control financiero y presupuestal de la Administración pública estatal. Sin embargo, para otros, quizá dicha descripción deba corresponder más bien al secretario(a) de Gobierno por su ubicación como *primus inter pares* respecto al resto de sus compañeros en el gabinete estatal, lo que le concede una posición privilegiada en materia de *control,* quizá no presupuestario, pero sí en términos políticos y administrativos. En fin, para evitar alguna confusión al respecto, quizá convenga señalar de manera explícita que dicha ratificación a cargo del legislativo corresponde hacerse sobre el secretario(a) de la Contraloría.

Una recomendación final: para mejorar el contenido no solo de estas primeras cinco fracciones del artículo 17, sino de toda la Constitución en general, quizá valga la pena hacerle una revisión integral en términos gramaticales y de técnica legislativa constitucional, para eliminar repeticiones innecesarias y hacerla más accesible e incluyente. Ya es una gran ventaja que se trate de una Constitución pequeña, con el número adecuado de artículos. Ahora corresponde mejorar su redacción para acercarla a la sociedad queretana, para que no solo se conozca, sino que además se aprecie, difunda y defienda.

Artículo 17, fracciones VI, VII, VIII y IX

Son facultades de la Legislatura:

[...]

VI. Resolver si ha lugar o no, proceder en juicio político, en contra de los servidores públicos;

VII. Por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, suspender o declarar la desaparición de algún Ayuntamiento y revocar el mandato de alguno de sus miembros, suspenderlos o inhabilitarlos por alguna de las causas que la ley señale;

VIII. Por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, crear nuevos Municipios dentro de los límites de los ya existentes;

IX. Decretar la traslación provisional de los Poderes de la entidad fuera del Municipio de su residencia;

[...]

COMENTARIO

José Fernando Vázquez Avedillo

I. Artículo 17, fracción VI

A partir de la reforma constitucional de diciembre de 2016, la fracción solo hace referencia al tema del juicio político, ya

que la declaración de procedencia, comúnmente conocida como desafuero, desaparece del mapa jurídico constitucional queretano, en virtud de la decisión de la Legislatura local de eliminar la protección constitucional (fuero) que tenían servidores públicos de alto nivel, como el gobernador, los diputados locales y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

Con la desaparición del fuero en Querétaro, reforma respaldada por 14 de los 18 municipios, se marcó un precedente importante en el ámbito nacional, posicionando al estado en el tema del combate a la corrupción, así como en el de transparencia y rendición de cuentas, circunstancia que ha sido seguida por otras entidades federativas.

El actual texto constitucional, que solo refiere al tema del juicio político, derivó en la creación de una ley específica para tratar el tema de la responsabilidad política de los servidores públicos, es decir, la Ley de Juicio Político del Estado de Querétaro, la cual entró en vigor en octubre de 2018. Dicha ley pone al estado a la vanguardia sobre el tema, pues aunque en el ámbito federal existe una propuesta para ello, a la fecha no se ha concretado.

La fracción en comento deja en claro que la Legislatura estatal actuará como órgano de acusación a través de una comisión instructora, la cual deberá llevar el procedimiento respetando el derecho de audiencia del servidor público presuntamente responsable. Si la comisión instructora lo considera pertinente, turnará el asunto al presidente de la Legislatura, quien en sesión de pleno someterá el dictamen, el cual, de ser aprobado por mayoría calificada, será remitido al Tribunal Superior de Justicia para comenzar propiamente el juicio político.

II. Artículo 17, fracción VII

La primera parte de la fracción VII del artículo 17 constitucional hace referencia a dos figuras cuya naturaleza es diferente: la suspensión y la declaración de desaparición de un ayuntamiento.

Cuando se habla de la suspensión de un ayuntamiento se refiere al caso de que este deje de funcionar normalmente o que de manera reiterada desacate la legislación estatal o federal. En

este caso, una legislatura estatal tendría la posibilidad de suspender definitivamente a dicho órgano colegiado, nombrando un concejo municipal para sustituirle.

La suspensión, en este caso, implica o consiste en despojar de sus facultades a todo el cuerpo colegiado que integra el ayuntamiento. Hay que señalar que teóricamente la suspensión podría ser temporal o definitiva, aunque el texto de la Constitución de Querétaro no precisa a ciencia cierta si se refiere a una, a otra o a ambas.

En este sentido, de conformidad con lo establecido en el tercer párrafo de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal, cabe la posibilidad de que las legislaturas locales suspendan un ayuntamiento en su totalidad ante la presencia de causas graves; sin embargo, aunque la fracción VII del artículo 17 de la Constitución local prevé este caso, ni esta ni la Ley Orgánica Municipal precisan los supuestos de procedencia, de manera que este supuesto normativo se antoja inoperante ante la falta de reglas.

Normalmente se entendería la suspensión provisional de un ayuntamiento como una medida cautelar dentro del procedimiento de desaparición del mismo. En este caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que una declaratoria de suspensión provisional puede ser susceptible de análisis a través de una controversia constitucional.

En cuanto a la desaparición de un ayuntamiento —figura jurídica diversa a una suspensión—, la Ley Orgánica Municipal, en su artículo 42, establece los supuestos normativos que darían pauta a una declaratoria de tal naturaleza, como lo pueden ser el abandono del cargo de la mayoría de los regidores propietarios y suplentes; la imposibilidad definitiva de que la mayoría de los regidores propietarios y suplentes puedan seguir desempeñando sus funciones; o bien, que se suscite un conflicto de tal gravedad entre los miembros del ayuntamiento o entre este y la comunidad, que haga imposible el cumplimiento de los fines del mismo o el ejercicio de sus funciones. Dándose dichos supuestos, es el artículo siguiente, es decir, el 43, el que señala *grosso modo* el procedimiento a seguir a efecto de realizar la declaratoria de desaparición.

La segunda parte de la fracción VII del artículo 17 constitucional hace referencia a la suspensión, inhabilitación y revocación del mandato de algún o algunos miembros del ayuntamiento.

Es preciso no confundir la suspensión de un ayuntamiento (en su totalidad) con la suspensión, revocación o inhabilitación de uno o varios miembros de este.

En el caso de la suspensión, revocación o inhabilitación de un miembro del ayuntamiento —y no de la totalidad del órgano colegiado—, el artículo 41 de la Ley Orgánica Municipal establece con puntualidad los supuestos normativos aplicables; sin embargo, vale la pena señalar que se trata de tres figuras jurídicas diferentes, cuyo tratamiento en la ley también debería de ser diferente.

Es importante señalar que la suspensión de un cargo, así como la inhabilitación del mismo, podrían también provenir como resultado de una responsabilidad administrativa o política, circunstancia que derivaría del título IV de la Constitución local.

En cuanto a la revocación del mandato de alguno de los miembros del ayuntamiento, este encuentra su origen en la figura estadounidense del *recall*, mediante la cual el pueblo retira el poder otorgado a través de un procedimiento de referéndum. En el caso en estudio, es la Legislatura la que revoca el mandato, dando un sentido polémico a esta figura, dado que será la Legislatura la que, tomando como base al artículo 41 de la Ley Orgánica Municipal, dé por terminado el mandato que popularmente se obtuvo.

Finalmente, es pertinente puntualizar que la Constitución local exige una mayoría calificada de sus integrantes (dos terceras partes) para hacer una declaratoria de las comentadas en esta fracción VII, circunstancia que implica un gran consenso de los integrantes de la Legislatura local, y no podría ser de otra manera, dadas las repercusiones que dicha facultad de la Legislatura implica en el mantenimiento de la gobernabilidad en el estado.

III. Artículo 17, fracción VIII

La fracción VIII del artículo 17 de la Constitución queretana se refiere al supuesto de creación de nuevos municipios a partir

del territorio ya existente en el estado; este proceso de creación también es conocido como municipalización y se le puede vincular con la búsqueda de la eficiencia administrativa y económica de un territorio determinado.

Esta facultad no se atribuye expresamente a las autoridades federales, razón por la cual debe entenderse que en términos de los artículos 115, párrafo primero, y 124 de la Constitución Federal (facultades no expresas) se encuentra reservada a los estados a través de sus legislaturas locales.

Resulta importante señalar que la Legislatura del estado, al determinar la creación de un nuevo municipio, deberá considerar de manera puntual si existen las condiciones necesarias para tomar esa determinación, y no solamente aspectos de índole político que pudiesen dar pauta a ello por razones de distribución del voto o cuestiones semejantes. La creación de un nuevo municipio debe considerar la tutela del principio de autonomía municipal, es decir, que el municipio madre (el que cede el territorio para la creación del nuevo municipio) no se vea afectado por la pérdida territorial, que desde luego puede implicar pérdidas económicas, entre otras; asimismo, que el nuevo municipio o municipios cuenten con las capacidades necesarias para hacer frente al cúmulo de obligaciones que tendrán, particularmente, para garantizar la satisfacción de las necesidades de la población a través de la administración y prestación de servicios públicos.

Esta competencia de la Legislatura se encuentra desarrollada en los artículos 14, fracción I, y 15 de la Ley Orgánica Municipal, de donde se advierten los requisitos a cumplir para poder dar vida a un nuevo municipio dentro del territorio del estado de Querétaro.

IV. Artículo 17, fracción IX

La fracción IX del artículo 17 de la Constitución local se refiere al cambio provisional de sede de los poderes del estado.

De conformidad con el artículo 13 del propio texto constitucional, el poder público del estado se divide para su ejercicio en tres funciones, a saber, legislativa, ejecutiva y judicial.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 10 de la Constitución local, la sede oficial de los poderes del estado es la ciudad de Santiago de Querétaro, cabecera municipal del municipio de Querétaro.

En este sentido, ni la fracción en comento ni el resto del texto constitucional establecen las causas bajo las cuales la Legislatura local podría decretar el traslado provisional de los poderes del estado fuera del territorio del municipio de residencia, es decir, de Querétaro; del mismo modo, tampoco señala qué tipo de votación requiere para tomar tal determinación, circunstancia que habla de una facultad de características discrecionales por parte de la Legislatura, aunque tal determinación deberá estar debidamente fundada y motivada, como cualquier acto de autoridad.

Artículo 17, fracciones X y XI

Son facultades de la Legislatura:

[...]

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, actuará como órgano técnico de asesoría;

XI. Autorizar al titular del Poder Ejecutivo para que contrate empréstitos y otorgue avales para garantizar obligaciones legalmente contraídas;

[...]

COMENTARIO

Alfonso Chávez Fierro

"La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este [...]". Como podemos apreciar, el mandato previsto en el artículo 39 de nuestra carta magna nacional reconoce

que el pueblo es el soberano y que los poderes de la Unión están para beneficiarlo. Esta misma disposición se retoma en nuestra Constitución queretana, en el artículo 7: "La soberanía del Estado reside esencial y originariamente en el pueblo, de este emana el Poder Público que se instituye exclusivamente para su beneficio; adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y popular, teniendo como base de su organización política y administrativa el Municipio Libre".

Una expresión de un Estado constitucional de derecho es que la representación popular (poder legislativo o parlamento) aprueben las cargas tributarias a los ciudadanos y, en conjunto con otros ingresos que percibe el Estado, se determinen las acciones a realizar al autorizar los presupuestos.

Otra de estas expresiones consiste en las obligaciones del poder público en materia de rendición de cuentas. Estas obligaciones corresponden a la idea de que son los ciudadanos el origen de donde emana el poder público y son a quienes se les debe hacer saber para qué se utiliza el poder público. Una de las expresiones de estas obligaciones de rendición de cuentas es la que tienen todos los entes públicos referente a presentar anualmente la cuenta pública, armonizada conforme a la Ley General de Contabilidad Gubernamental y los acuerdos emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable, por lo cual ya no queda al arbitrio de cada ente público su contenido, ya que la misma debe ser fiscalizada por instancias técnicas para conocer el cumplimiento de metas y objetivos, el apego a la legalidad, entre otros.

Estas expresiones se retoman en nuestra Constitución queretana en el artículo 17, que prevé las atribuciones de nuestra Legislatura, en concreto en las fracciones X y XI.

Estas fracciones de nuestro texto constitucional queretano tienen su par en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 73, fracción VIII, y 74, fracciones IV y VI, por cuanto ve al Gobierno federal y respecto de los estados y municipios, los artículos 115, fracción IV; 116, fracción II, y 117, fracción VIII.

Querétaro ha sido un referente en manejo de balance presupuestario, deuda pública, rendición de cuentas y fiscalización. Con corte a diciembre de 2021, podemos decir que nuestro estado es la única entidad federativa que, teniendo la posibilidad constitucional de contratar deuda pública, su poder ejecutivo cuenta con esta totalmente liquidada. Es también el único poder ejecutivo que no tiene importes pendientes de reintegrar ante la Auditoría Superior de la Federación, ni ante la Secretaría de la Función Pública, ni ante las dependencias federales. También es la única entidad federativa cuya Entidad Superior de Fiscalización del Estado (ESFE) cuenta con autonomía constitucional y que, durante prácticamente dos décadas, ha mantenido en la mayoría de sus ejercicios fiscales balance presupuestario de libre disposición superavitario.

Estas prácticas también se encuentran respaldadas en acciones en el orden municipal, donde la mayoría se encuentra sin obligaciones pendientes de reintegrar ante las instancias federales y con fortalezas en sus finanzas públicas, en particular los municipios con mayor población. En materia de deuda pública, el total de esta, de acuerdo con la información pública disponible y publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, asciende a 81.2 millones de pesos, la cual se concreta en solo cuatro municipios.

Querétaro y sus entes públicos han logrado implementar prácticas administrativas que permiten tener disciplina financiera y balances presupuestarios positivos. Nuestro marco constitucional ha sido acorde con estas prácticas administrativas que nos han posicionado como un referente a nivel nacional.

Si bien el marco constitucional local ha sido acorde con las prácticas presupuestarias que se han llevado a cabo, en caso de requerir aplicar una política financiera expansiva, por conducto de mecanismos como la obra pública financiada o, en su caso, adquisiciones con la misma periodicidad, sería pertinente incorporar al precepto constitucional local un segundo párrafo a la fracción X del artículo 17, que garantice la preferencia y obligatoriedad de estos compromisos frente a otras partidas de gastos. Como referente podemos encontrar lo previsto en la misma fracción IV del artículo 74 que establece que “Asimismo, podrá autorizar en dicho Pre-

supuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos".

Esta adecuación al marco constitucional local requeriría posteriores reformas tanto en la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos como en las propias leyes de obras públicas y adquisiciones, así como su adecuación en lo referente a las disposiciones del orden municipal, que pueden ser un impulsor para el dinamismo económico local, siempre que los proyectos que sean objeto de estas disposiciones cumplan con una rentabilidad social y financiera y, a su vez, fortalezcan la posición hacendaria del ente que los promueve.

Como mencionamos, en Querétaro la fiscalización superior ha sido un compromiso, al grado de llevar a la Entidad de Fiscalización a un nivel de autonomía constitucional única a nivel nacional. En la construcción de esta autonomía ha de reconocerse, a su vez, que la labor que desempeña es a fin de dotar al poder legislativo —el cual representa a los queretanos— de la competencia para presentar los informes técnicos de la fiscalización superior, en donde se da cuenta del cumplimiento de las obligaciones, metas y objetivos de los entes públicos y su gestión financiera, tanto para los entes estatales como municipales. Como tal en el caso queretano, resultaría conveniente que la ESFE estuviera sujeta a una instancia de evaluación, bajo el principio de rendición de cuentas, tal como sucede a nivel nacional, como en otras entidades federativas, por conducto de la creación de una comisión de vigilancia, no como una invasión a la autonomía constitucional ya ganada, sino como una instancia que permita revisar el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, y de preferencia con participación de organismos de la sociedad civil, lo cual sería un mecanismo innovador a nivel nacional.

Querétaro es reconocido por la sociedad civil por sus buenas prácticas presupuestarias, muestra de ello es el Índice de Información Presupuestal Estatal generado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) o el Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas publicado por ARegional.

Atendiendo a estas buenas prácticas que actualmente se tienen en Querétaro, se puede ir al siguiente nivel, al incorporar prácticas como las siguientes: *i)* que la aprobación del presupuesto de egresos del estado y de los municipios se haga de forma integrada ("consolidación del presupuesto"), como elemento que permita darle seguimiento en la cuenta pública en la que se presenta un estado financiero consolidado, tanto a nivel del Gobierno central como al sector paraestatal, situación que permitirá conocer a mayor detalle el desempeño de los entes públicos y no solo la aprobación de la transferencia del poder ejecutivo a los otros entes; *ii)* la creación de un comité fiscal con representación del legislativo y ciudadano, tanto a nivel estatal como municipal, que permita acompañar a las decisiones hacendarias y que, a su vez, estas puedan contar con una mayor legitimidad ciudadana; *iii)* el perfeccionamiento de lo previsto en el Titulo Sexto de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Querétaro con la creación de contralorías sociales en materia de fiscalización; *iv)* el fortalecimiento del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción y, en particular, la creación de un anexo transversal en el presupuesto de egresos, tanto del estado como de los municipios en esta materia, tal como se prevé en la Política Nacional Anticorrupción.

Querétaro es y ha sido un referente en materia presupuestal, de rendición de cuentas y de fiscalización; nuestro marco constitucional ha sido piedra angular de estos logros, es tema en donde Gobierno, partidos políticos, sociedad civil, academia y ciudadanos estamos llamados a contribuir para que Querétaro continúe en el futuro siendo el referente que hoy en día es.

Artículo 17, fracciones XII y XIII

Son facultades de la Legislatura:

[...]

XII. Conceder al Ejecutivo, por tiempo limitado y por voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes, las facultades extraordinarias en los casos de alteración del orden público o cualquier otro motivo

grave y sólo con respecto a aquellas facultades que no son de la exclusiva competencia de los Poderes Federales;

XIII. Decretar amnistía por delitos de la competencia de los tribunales del Estado;

[...]

COMENTARIO

Enrique Rabell García

I. Introducción

Las fracciones XII y XIII del artículo 17 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro representan casos de excepción para el régimen republicano de la división de poderes. El primero corresponde al otorgamiento de las facultades extraordinarias al titular del poder ejecutivo y el segundo corresponde a la amnistía. En ambos supuestos, en principio, existe la posibilidad de reunir los poderes o competencias en materia legislativa, ejecutiva y judicial. Al efecto, se realizará un análisis de constitucionalidad para verificar, en primer lugar, su procedencia y, en segundo término, un análisis de legalidad para conocer su aplicación; señalando en las conclusiones la importancia y viabilidad de estas fracciones de la Constitución queretana.

II. Las facultades extraordinarias del gobernador

2.1. Antecedentes

Es común que las constituciones consideren situaciones de excepción al régimen de división de poderes, ante circunstancias de emergencia —como las situaciones bélicas, sanitarias o desastres naturales—, con la finalidad de proteger a la población o salvaguardar la integridad del estado. En México, en el ámbito nacional, desde el siglo XIX, las diversas constituciones consideraron situaciones de excepción y el otorgamiento de facultades extraordinarias al ejecutivo; como ejemplo existe un gran debate histórico del uso de estas facultades por parte del presidente Benito Juárez. En ese orden histórico, nuestra Constitución nacional de 1917 las contempló de nueva cuenta. Al efecto, el artículo 29 constitucional establece en forma puntual el otorgamiento de

las mismas, una vez que el Congreso de la Unión haya suspendido los derechos humanos correspondientes. Además, los casos de la fracción XVI, artículo 73, sobre el Consejo de Salubridad General y cuestiones sanitarias, y el artículo 131, sobre medidas extraordinarias al comercio exterior, se pudieran considerar también como medidas de esta naturaleza, aunque su uso y aplicación siempre han sido con base en una ley secundaria aprobada por el Congreso y nunca en forma discrecional.

En el estado de Querétaro, la Constitución Política de 12 de agosto de 1825 estableció inicialmente en sus artículos 29 y 30 que *el supremo poder del estado se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial*, y que *en ningún caso se podrán reunir estos poderes, ni dos de ellos, en una persona o corporación*. Sin embargo, la fracción V del articulo 35, sobre las atribuciones del Congreso, señala: "autorizar por tiempo limitado al Gobierno con facultades estraordinarias (sic), siempre que lo ecsija (sic) el bien general del Estado" (texto original). Este antecedente ha perdurado hasta nuestra Constitución vigente, la cual establece:

> Artículo 17. Son facultades de la Legislatura:
>
> Fracción XII. Conceder al Ejecutivo, por tiempo limitado y por voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes, las facultades extraordinarias en los casos de alteración del orden público o cualquier otro motivo grave y solo con respecto a aquellas facultades que no son de la exclusiva competencia de los Poderes Federales; [...].

Es de resaltar que las constituciones de Aguascalientes, Coahuila, Jalisco, Estado de México, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas sí prevén que sus congresos la otorguen en forma genérica. La de Baja California lo prevé en casos especiales. Las de Chiapas y Morelos se refieren a casos especiales en algunos de los ramos de la Administración. La de Colima lo prevé solo en los casos de Hacienda y gobernación. Las demás no lo contemplan y la de Nuevo León lo prohíbe.

2.2. Análisis constitucional

Un primer grupo de autores, con base en un análisis de legalidad tradicional, señala que dichas facultades, al ser genéricas

—ya que los textos constitucionales no son claros en cuanto a las situaciones de su aplicación— y al no existir ley secundaria estatal que las regule, las considera inconstitucionales en caso de llegar a aplicarse; situación que es correcta con base en el principio de legalidad de los artículos 14 y 16 de la Constitución nacional. Otro grupo de autores además analizan la dimensión del federalismo, esto es, si dichas facultades extraordinarias se ejercen en el ámbito de las reglas federales, básicamente las contenidas en los artículos 124 y 73 de la carta magna, entonces pudieran aplicarse en el ámbito estrictamente de competencia estatal y relativo al orden municipal. Ello, en principio, parece razonable en consideración al federalismo y soberanía interior de las entidades federativas.

A pesar de que estas facultades han sido aplicadas en diversas ocasiones por las entidades, destaca la escasez de antecedentes judiciales y jurisprudencia en la materia. Al respecto se encontró como antecedente de interés la sentencia de amparo en revisión 6533/62 dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 30 de junio de 1964, sobre el caso del otorgamiento por el Congreso de facultades extraordinarias al gobernador de Veracruz para expedir la Ley Fiscal de su entidad, lo cual ocurrió el 2 de junio de 1932. El ingenio Santa Isabel promovió amparo en contra del impuesto estatal que se le aplicó por transportación de caña de azúcar. El juez de distrito concedió el amparo por considerar que el impuesto era inconstitucional, ya que el ejecutivo promulgó y aplicó la ley sin intervención de su Congreso estatal. Esta sentencia fue apelada por el Gobierno estatal y, al llegar al máximo tribunal, la Suprema Corte decidió conceder el amparo, pero, lamentablemente para nuestro estudio, lo hizo con fundamento en el artículo 117 de la Constitución Federal, que prohíbe a los estados la imposición de diversos impuestos que puedan atentar contra el comercio entre estados.

2.3. Resolución

En principio parecen correctos los razonamientos académicos de la legalidad de las facultades extraordinarias, siempre y cuando se cuide su legalidad vía ley secundaria y en el ámbito no federal. Sin embargo, debe prevalecer la opinión del juez de distrito del amparo en revisión 6533/62, ya citado, al decir que no intervino el Congreso, con base en los siguientes razonamientos: la Consti-

tución de la República es clara al prohibir las facultades extraordinarias, al contemplar en el título quinto, relativo al régimen de las entidades federativas, artículo 116, lo siguiente: "El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo".

Aunque la mención a las facultades extraordinarias no es textual, es clara su referencia, al prohibirse la reunión de estos poderes en una sola persona o corporación. Ahora bien, es evidente la supremacía de la Constitución nacional frente a cualquier otro texto (art. 133), y su título quinto, para bien o para mal, establece los postulados mínimos del régimen municipal (art. 115) y el régimen de las entidades federativas (art. 116) para garantizar y homogenizar el régimen republicano y evitar los abusos que han llegado a existir en las entidades (caciques y similares). Además, y de primer orden, el régimen de excepción, en este caso, las facultades extraordinarias, que el Congreso de la Unión aprueba y otorga solamente al presidente de la República (art. 29), solo pueden concederse previa suspensión de los derechos humanos. No puede haber facultades extraordinarias, aunque fuera en el ámbito estatal o municipal, ya que se vulnera el régimen de los derechos humanos.

III. La amnistía

La amnistía es un acto general del legislativo (y aplicación del ejecutivo) en el cual se decreta la suspensión temporal de tipos penales o la anulación de juicios y sentencias en determinadas materias. Ejemplo de la amnistía lo encontramos en los casos de la rebelión de Chipas y, recientemente, en los casos de aborto y narcomenudeo, tanto a nivel federal como local.

Nuestra Constitución reconoce la amnistía en la fracción XIII del artículo 17, al establecer la competencia de la Legislatura para decretar amnistía por los delitos de competencia de los tribunales del Estado. La constitucionalidad de la amnistía estatal es consecuencia de la fracción XXII, artículo 73, que establece como competencia del Congreso de la Unión conceder amnistías por delitos de los tribunales federales. Por tanto, a *contrario sen-*

su, las entidades lo podrán hacer en su propio ámbito, además de que las materias de seguridad pública y procuración de justicia son concurrentes.

La distinción frente al indulto es que este es un acto administrativo del titular del poder ejecutivo (frac. VI, art. 22, de la Constitución estatal); el cual se aplica a una persona en particular (o grupo) y que tiene por finalidad no aplicar una pena o disminuir el tiempo de la misma. En el caso de nuestro estado se encontraba la Ley de 1939 en la materia, que regulaba en forma objetiva los casos para otorgar el indulto. Es de puntualizar que en 2016 fue la última ocasión en que el ejecutivo otorgó indultos, lo cual sucedió por 206 años en forma continua, ya que, con las últimas reformas penales de corte acusatorio, dicha competencia se transfirió al juez de ejecución de pena, como una medida para la reducción de condenas.

IV. Conclusión

Los resultados encontrados son diversos. En primera instancia se verifica la inconstitucionalidad de las facultades extraordinarias en favor del ejecutivo que contemplan las constituciones estatales, tanto por prohibirlo el artículo 116 como por ser necesaria la suspensión de derechos humanos y otorgarse las mismas únicamente al ejecutivo federal, según lo previsto en el artículo 29, ambos de la carta magna. Si en la doctrina se inclinan al ámbito estatal, entonces deberá revisarse la palabra "extraordinarias", para referirse a situaciones en las cuales en forma clara no exista la unión de competencias materiales legislativas, ejecutivas y/o judiciales.

En el caso de la amnistía, la competencia es clara en las constituciones estatales. A la fecha, en Querétaro no existe una ley vigente en la materia y no es un caso frecuente en razón de la paz social que ha caracterizado al estado; a diferencia del indulto, que es un acto en beneficio personal, el cual a la fecha es competencia del juez de ejecución de penas, como instrumento para reducir las condenas por diversas hipótesis como buen comportamiento, pago de daños a la víctima y similares.

Artículo 17, fracciones XIV, XV, XVI, XVII, XVIII y XIX

Son facultades de la Legislatura:

[...]

XIV. Sustituir a los Diputados en ejercicio, cuando sin causa justificada, a juicio de la Legislatura, falten a tres sesiones consecutivas;

XV. Llamar a los suplentes ante la falta absoluta de los diputados; cuando la falta absoluta sea de diputados propietarios y de suplentes, llamar al siguiente candidato del mismo partido de la lista plurinominal;

XVI. Citar a comparecer a los servidores públicos o funcionarios de las dependencias, organismos del Ejecutivo, del Judicial, de los Municipios, de las entidades paraestatales, organismos autónomos y cualquier otra entidad pública;

XVII. Por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, ratificar los arreglos o convenios de límites territoriales concertados entre los ayuntamientos o los que el titular del Ejecutivo celebre con los de otros Estados, y en su caso, someterlos a la ratificación en los términos de lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XVIII. Rendir, en el mes de agosto, el informe anual de actividades del Poder Legislativo y;

XIX. Todas las demás que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes le otorguen.

COMENTARIO

Fernando Cervantes Jaimes

Históricamente, el poder legislativo es el ente político por excelencia, tanto por definición como por conformación propia. En cuanto parte del poder público estatal, le corresponde la autodeterminación y organización interna respecto de diferentes órganos públicos.

I. Artículo 17, fracción XIV

La fracción XIV de dicho artículo 17 de la Constitución local atiende, en primer plano, a la integración del Congreso quereta-

no, misma que ya fue determinada por disposiciones políticas y electorales. En la LX Legislatura se tiene una proporción de 13 hombres y 12 mujeres (los últimos dos periodos había sido compuesta por mayoría de mujeres).

Dentro de esa autodeterminación, como órgano político, tiene la facultad de *sustituir* a sus miembros, dejando sin efecto el nombramiento para el cual tomaron protesta, cuando se ausenten de tres sesiones consecutivas. Ahora bien, vamos a entender lo siguiente:

A) Obligaciones de los diputados

Mediante reforma de 26 de septiembre de 2018, La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro estableció en su artículo 17 (*Obligaciones de los diputados*), fracción IV, *la obligación de asistir puntual a las sesiones de la Legislatura y de los órganos a los que pertenezcan, permaneciendo en ellas desde su inicio hasta su término*. Es decir, como parte de las obligaciones del legislador queretano se le indica que, en su carácter de servidor público, debe asistir al recinto legislativo.

En la misma Ley Orgánica del Poder Legislativo se establecen mecanismos de justificaciones de ausencias e inasistencias en sus artículos 19 (*Ausencias y su justificación*) y 20 (*Causas de justificación e inasistencia*), y que van desde el sufrir un accidente o enfermedad hasta la muerte de los legisladores, como de sus familiares; desde inasistencia por desastres naturales hasta compromisos oficiales de naturaleza legislativa. Esto deja un amplio margen de "justificación".

B) Responsabilidad de la asistencia a las sesiones del Pleno

Una de las responsabilidades principales de los diputados es cumplir con su labor legiferante y de los trabajos parlamentarios, situación que, por supuesto, se comparte, pues es en el recinto legislativo donde se tiene que dar la principal actividad, la presentación de propuestas, el debate, la discusión y la conformación misma de la Cámara, atendiendo a su número de integrantes; por ende, es justificado que si alguno no cumple con dicha obligación, debe ser relevado del cargo.

C) Sustitución sin mediar procedimiento previo

Otra particularidad de esta disposición es que no existe un procedimiento previo o especial para la separación del cargo de diputado, que, dado el caso, podría llegar a ser un tema de constitucionalidad o de violación de derechos político-electorales. Entonces, basta cumplir con dos supuestos para que pueda ocurrir la separación inmediata: *1)* que acumule tres faltas consecutivas, y *2)* que no se justifique conforme a la disposición orgánica legislativa.

D) Sustitución definitiva o temporal

Finalmente, un tema por demás importante son los efectos de la sustitución, de la separación misma. ¿Es una separación definitiva? ¿Es una separación temporal? ¿Cuánto tiempo? ¿Quién o qué órgano legislativo es el responsable de proponer los efectos de la separación y sustitución? No hay norma que así lo defina, por lo que, al no haber procedimiento, encontramos una importante laguna en el proceder interno de la asamblea legislativa en Querétaro.

II. Artículo 17, fracción XV

Como recordamos, la composición de la Legislatura en el Estado de Querétaro es de 25 diputados y, como lo refiere la misma Ley Orgánica del Poder Legislativo, para poder sesionar de manera ordinaria se requiere de, por lo menos, más de la mitad de quienes la conforman. Ante la ausencia injustificada en por lo menos tres sesiones (como ya lo explicamos en la fracción inmediata anterior), se deberá llamar a los suplentes que conforme a la constancia de mayoría, expedida por el Instituto Electoral del Estado de Querétaro, y fórmula se tenga registrada.

No es de sobra mencionar que los suplentes deberán ser llamados por el órgano legislativo a cargo para tomar la protesta de ley ante el Pleno.

En el supuesto que nos ocupa, si bien es de difícil realización (que diputados falten de manera injustificada a por lo menos tres sesiones consecutivas), se llamará a los suplentes (no se distingue si dichos suplentes tomaron o no protesta de ley, pues la ley no distingue que deban ser suplentes en funciones).

El punto medular de esta fracción XV es que ante la ausencia de diputadas y diputados existe la necesidad de conformar al poder legislativo local. Esto se logra con la información con la que cuente la Legislatura o el órgano electoral local, con la lista plurinominal existente, debiendo llamar a quien haya registrado el partido previo al proceso electoral que corresponda.

III. Artículo 17, fracción XVI

Una de las facultades más trascendentes en el quehacer político que pertenece al poder legislativo es la de mandar llamar a comparecer a *cualquier servidor público*. Esto incluye desde el gobernador del estado hasta el servidor público de nivel inferior que, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, reconoce.

Entonces, cualquier servidor público puede ser llamado a comparecer única y exclusivamente para informar, explicar, participar o comunicar datos o información relacionada con su función o el desempeño de su encargo.

Al ser una facultad que corresponde a la Legislatura, entendida como poder legislativo del estado, se debe acudir ante el Pleno, en una sesión debidamente convocada para tal efecto.

La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado hace precisiones mucho más importantes y ejecutivas que complican o facilitan su realización. El artículo 16 (*Derechos de los diputados*) establece, en su fracción VII, que los diputados podrán solicitar y obtener respuesta de aquella información que se solicite a las autoridades que radiquen en el estado de Querétaro, *cuando se trate de temas inherentes a su función y al órgano legislativo que presidan, en su caso*. Hay una limitación en cuanto a la rendición de cuentas sujeta a la comisión legislativa que, en su caso, representa y preside, ¡genial o infame!

Otra de las limitaciones internas que la misma Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado refiere, ahora en su artículo 98 (*Formato de sesiones solemnes y comparecencias*), ocurre cuando le da la facultad a la Mesa Directiva de determinar el formato a desahogar: día, hora, lugar, duración, entrada, salida, preguntas y respuestas, réplicas, entre otras disposiciones, que harán del compareciente

un lugar cómodo o, por el contrario, un suplicio para "informar" de su quehacer público. Pero aún más, se deberá solicitar la opinión a la Junta de Coordinación Política para afinar dicho formato.

En los últimos años, las comparecencias de los servidores públicos se reducen a la presentación de informes a los que están obligados y al desahogo de la glosa, que ocurre posterior a la entrega del informe de actividades del poder ejecutivo de manera anual. Lo demás se traduce en visitas de cortesía y no en el objetivo que señala el artículo 17, fracción XVI, una verdadera rendición de cuentas por el ejercicio del cargo.

IV. Artículo 17, fracción XVII

Esta fracción XVII resulta interesante porque interpone una condición que atiende a la conformación de la Legislatura, esto es, dos terceras partes de la totalidad de sus miembros. Estaríamos señalando que se requieren 17 votos a favor de la propuesta que les ocupe para la ratificación de límites territoriales. Es interesante que la Ley Orgánica del Poder Legislativo haga precisiones que se derivan del artículo 75 (*Tipos de mayoría*).

En primer lugar, refiere tres tipos de mayoría en las votaciones del poder legislativo:

a) Simple: la que representa la mitad más uno de los votos de los diputados presentes en una sesión.

b) Relativa: la que representa el mayor número de votos de los diputados presentes en una sesión, respecto a los distintos resultados de las votaciones emitidas para un solo asunto.

c) Calificada: la que representa las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura.

Estaríamos hablando de una votación calificada, y si bien en la "mayoría simple" y la "mayoría relativa" indica que se conforma con aquellos diputados que se encuentran presentes en la sesión, en la votación calificada omite esta precisión. Ya dijimos que una de las obligaciones principales de los legisladores es asistir a las sesiones de Pleno y comisiones; pareciera que tratándose de este tipo de mayoría hace la excepción de que se encuentren presentes la totalidad de los diputados.

Atenderemos al criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha manifestado que las votaciones de los órganos legislativos deben partir del número de diputados que se encuentran presentes en la sesión, independientemente del tipo de mayoría que se requiera, con lo cual se evitan el "secuestro", la parálisis legislativa, y se garantiza la participación activa de los representantes populares.

Regresando al objeto de esta fracción XVII, la ratificación de los límites territoriales de los municipios del estado de Querétaro —que, por sus condiciones geográficas, acuerdan los ayuntamientos en términos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro y sus propios reglamentos municipales, así como los límites territoriales del estado—, faculta expresamente al titular del poder ejecutivo para llevar a cabo convenios de esta naturaleza con otros estados, pero sometiéndolos al proceso que al efecto señala la Constitución Federal para su ratificación; empero, a través del poder legislativo local.

V. Artículo 17, fracción XVIII

La rendición de cuentas por parte de los titulares de diferentes entes públicos no es solamente una obligación, es parte de un compromiso social que implica hacer saber a los gobernados las acciones y resultados que la autoridad lleva a cabo en cumplimiento de sus responsabilidades.

El informe del titular del poder ejecutivo representa el evento más emblemático de la rendición de cuentas en el estado, ya que los rubros que abarca son el desarrollo económico y financiero; la seguridad pública y salud; el desarrollo social, y el impulso turístico y agropecuario, entre otros.

El informe de actividades del poder ejecutivo ha sufrido cambios en cuanto a las fechas en que habrá de presentarse (en el mes de julio o septiembre, por ejemplo), siempre cuidando que dicha información sea lo suficientemente clara y de acceso a la población para su escrutinio público.

Dicho informe, de acuerdo con la multicitada Ley Orgánica del Poder Legislativo, deberá presentarse en sesión pública solemne ante la Legislatura del estado; artículo 89 (*Sesiones del*

Pleno), inciso b, en correlación con el artículo 108 (*Informes de los Poderes del Estado*), cuyo formato será definido por la Mesa Directiva tomando en consideración la opinión de la Junta de Coordinación Política.

El informe que rinda el titular del poder ejecutivo no queda en dicha presentación, sino que trasciende al informe social y mediático que pudiera darse. Este informe deberá ser analizado en el seno del poder legislativo local.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 65 (*Intervención de funcionarios externos*) de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, el desahogo de "la glosa" —entendida como el texto del informe anual de actividades, explicado por cada uno de los titulares de las diferentes dependencias del poder ejecutivo ante el órgano legislativo— se realiza de manera posterior. El formato para comparecer igualmente deberá ser aprobado por la Mesa Directiva con la opinión de la presidencia de la Junta de Coordinación Política.

El formato para la atención y desahogo de la glosa ha variado en los diferentes procesos. Se ha presentado ante las diferentes comisiones legislativas, conforme a su competencia, por ejemplo, ante la Junta de Coordinación Política o la Mesa Directiva. Al final, representa un ejercicio extensivo de la comparecencia de servidores públicos bajo las consideraciones y disposiciones que rigen la vida interna del órgano legislativo.

VI. Artículo 17, fracción XIX

Uno de los temas relacionados —o mal relacionados— con la práctica y técnica legislativas es el que corresponde a esta fracción XIX del artículo 17 constitucional, el cual reza un principio general del derecho: "las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite". Entendido esto a literalidad, esta fracción nos muestra una obviedad: que "la legislatura tendrá aquellas facultades que les señale el orden jurídico vigente", cosa más obvia, ya que si está en la ley es porque cumplió con un proceso legislativo en todas sus etapas y con todas las consecuencias jurídicas.

VII. Conclusión

Como hemos referido, estas son algunas de las facultades inherentes al poder legislativo del estado de Querétaro y que son referenciadas, e incluso parecen ser contrariadas, por algunas de las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro. Es importante señalar que la supremacía de la norma constitucional no puede estar por debajo de disposiciones internas del propio ente legislativo. El reconocimiento irrestricto de la literalidad de la norma constitucional debe prevalecer.

Artículo 18

La iniciativa de leyes o decretos corresponde:

I. Al Gobernador del Estado;

II. A los Diputados;

III. Al Tribunal Superior de Justicia;

IV. A los Ayuntamientos;

V. A los organismos autónomos; y

VI. A los ciudadanos en los términos previstos en la Ley.

Las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Estado sólo podrán ser presentadas por el Gobernador del Estado.

COMENTARIO

Luis Octavio Vado Grajales

Los poderes legislativos o parlamentos realizan diversas funciones, algunas de tipo administrativo, como el nombramiento de su funcionariado; otras materialmente constitucionales, como la reforma de la máxima norma local o nacional; unas con carácter de control financiero, lo que se materializa con la aprobación del presupuesto o de la deuda.

Pero aquella a la que le dedican más tiempo, sin duda, es a la labor legislativa.

En las repúblicas modernas, hemos admitido, desde las revoluciones francesa y estadounidense, que existe una distribución de funciones entre varios poderes u órganos de Gobierno. Si bien la llamada *división de poderes* en su versión rígida es algo superado, lo

que se mantiene es la idea de que hay funciones estatales que deben ser desarrolladas por diversas dependencias que no guardan subordinación entre sí.

La razón de ser de este diseño se encuentra en la protección de los derechos humanos. El poder absoluto, ese que avasalla a las personas, es dividido y sus facultades repartidas de forma que las fuerzas se equilibren al ejercerse.

De esta forma, no se trata de una "parcelación" de los poderes, ya que cada uno sería "absoluto" en los ámbitos de su competencia; más bien estamos en presencia de procedimientos constitucionalmente diseñados de manera transversal para que participen diversos poderes.

El mejor ejemplo de lo anterior es el procedimiento legislativo. Una serie ordenada de actos que concluyen con la expedición de una nueva norma general.

Este procedimiento tiene elementos subjetivos y objetivos, que se articulan en una serie de pasos. Los elementos subjetivos son los legitimados para iniciarlo, así como el órgano que aprueba, el que puede observar y publicar. El objetivo se materializa en la iniciativa que transita por el procedimiento, y los actos son la manifestación material y observable de este último.

La Constitución queretana, en su artículo 18, regula el primero de los elementos subjetivos, esto es, las personas u órganos legitimados para iniciar el procedimiento legislativo.

Esta atribución de facultades se puede estudiar apreciando que se trata de un catálogo más amplio del que normalmente se observa, que suele reducirse a quienes integran el legislativo local, quien detenta la gubernatura y, en su caso, a los ayuntamientos.

El constituyente queretano establece cinco órganos de autoridad legitimados, pero también extiende este derecho a la ciudadanía, reconociendo la figura de la iniciativa popular, de la que me ocuparé más adelante.

Como primer legitimado aparece la persona titular del ejecutivo. Tradicionalmente este órgano unipersonal ha gozado del derecho de iniciativa, lo que se entiende si pensamos en que es la instancia encargada de la aplicación de las leyes y la conduc-

ción de la Administración pública, razones que hacen suponer que podrá observar en la práctica los defectos o falencias de las leyes existentes, así como las necesidades sociales o avances tecnológicos que hacen necesarias nuevas regulaciones.

Su presencia y actuación en todo el territorio estatal, por conducto de las dependencias de la Administración pública, le convierten en un sujeto privilegiado para aportar en el proceso legislativo, como señala Ruiz Massieu en su obra *El proceso democrático de México*.

Esta es la primera vez que aparecerá el ejecutivo en la creación de leyes, pero, como se observará en otro comentario, tendrá presencia de nuevo para otros dos actos: las observaciones y la publicación.

A continuación aparecen como legitimados las diputadas y los diputados, entendiéndose que pertenecen a la Legislatura del estado. Dado que una de sus principales labores es legislar, se infiere que se les otorga la facultad de iniciativa.

Las iniciativas que presenten serán a título personal, pues si bien pueden hacerlas llegar a nombre de su grupo legislativo o fracción parlamentaria, la realidad jurídica es que dichas agrupaciones legislativas carecen de iniciativa. Desde luego, esto no obsta para que sus integrantes impulsen la agenda legislativa abanderada por sus partidos o coaliciones en campaña.

La agenda legislativa se entiende como el conjunto de temas respecto de los cuales un legislador o una legisladora, una fracción o grupo parlamentario, desea presentar propuestas de ley. Normalmente se articula con la plataforma electoral o programa de trabajo que se haya presentado para las campañas, ya sea que se haya competido abanderando a un partido o coalición, o como candidatura independiente.

En la práctica suele suceder que hay agendas individuales; por ejemplo, una legisladora que provenga de un distrito eminentemente rural podrá querer impulsar leyes para materias distintas que un legislador electo en una ciudad.

También puede suceder que integrantes de diversos grupos o fracciones, o incluso estas mismas, coincidan en algún punto de

sus agendas. Incluso que estas sean concordes con las propias de grupos de la sociedad civil o del propio ejecutivo.

El Tribunal Superior de Justicia, por conducto de su Pleno, también goza del derecho de iniciativa. Si atendemos a que la función de la judicatura es aplicar el derecho para la resolución de litigios, entonces puede observar las imperfecciones que las mismas tengan y, por tanto, cooperar para el mejoramiento del sistema jurídico.

Los ayuntamientos, colegiados cabeza de la administración municipal, también cuentan con esta facultad, que desde luego encuentra las mismas razones a favor que he explicado por referencia al ejecutivo y al Tribunal Superior, particularmente en el sentido de las normas que aplican los municipios en su demarcación territorial.

Por su parte, los organismos constitucionalmente autónomos en la entidad son la Fiscalía General del Estado de Querétaro, la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro, el Instituto Electoral del Estado de Querétaro, el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro y la Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Querétaro.

Estos órganos especializados en cuestiones específicas tienen también la posibilidad de presentar iniciativas de ley, atribución poco común en nuestro país y de la que sus similares nacionales no gozan.

La Constitución queretana destaca no solo frente a la nacional, sino también en relación con otras locales, en cuanto a la amplitud del derecho de iniciativa. Y debe notarse que, en el caso de la judicatura, los ayuntamientos, así como los organismos autónomos, no se limita la iniciativa a la materia en la que sean especialistas; esto es, los ayuntamientos podrían presentar un proyecto de reforma al Código Penal o el Tribunal Superior una iniciativa en materia de acceso a la información.

Ahora bien, lo anterior no impide que, en la realidad, el ejercicio de esta facultad, como ha pasado históricamente en el caso del

Instituto Electoral, se ejerza respecto de las facultades que tiene quien presenta el proyecto, justamente por las razones que ya se han explicado.

El ejercicio del derecho de iniciativa por parte de la ciudadanía se realiza conforme a la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro. De acuerdo con su artículo 56, puede ejercerse por referencia a leyes, decretos, reglamentos e incluso la propia Constitución local. Debe encontrarse respaldada por el 1% de la Lista Nominal de Electores, ya sea del estado o del municipio, dependiendo del texto legal acerca del cual se ejerza.

Ahora bien, el propio numeral 57 de la Ley en cita prohíbe el ejercicio del derecho de iniciativa en las materias de: régimen interno de la Administración pública; reglamentación interna de la Legislatura o del poder judicial; así como la materia fiscal o tributaria.

Podría pensarse que estas limitaciones son contrarias a la carta local, que contempla la iniciativa ciudadana; sin embargo, debe observarse que la propia disposición que comentamos señala que el ejercicio del derecho de iniciativa está sujeto a las disposiciones legales. Tal vez la duda podría plantearse en tanto se considere que lo que la ley secundaria debe regular es el procedimiento a seguir, no limitar o ampliar los supuestos de procedencia de la iniciativa.

Por último, se advierte que existe un derecho exclusivo de iniciativa en materia de ingresos y presupuesto de egresos que se limita al ejecutivo, consideración que se puede argumentar a partir de tener en cuenta que es la instancia de Gobierno encargada de la obtención de los recursos y, por tanto, la que tiene los elementos técnicos adecuados para estimar los componentes necesarios para tal iniciativa.

Lo dicho en el último párrafo, sin afectar el derecho de los ayuntamientos en cuanto a la administración de su Hacienda.

Idealmente, toda iniciativa de ley debe contemplar los siguientes apartados:

1. Exposición de motivos. Es el apartado inicial, en el que se define cuál es el problema o cuestión social que se

quiere atender, por qué es relevante para el municipio o estado, la razón por la que es necesario ocuparse de ella mediante el documento que se presenta, así como la explicación del contenido del mismo. Se puede recurrir al derecho comparado, no solo con referencias a otras naciones, sino también a otras entidades; de igual forma, puede acudirse a criterios judiciales, así como al respaldo doctrinal pertinente.

2. Cuerpo de la ley o reglamento. Las disposiciones normativas que atenderán el problema o cuestión explicado en la exposición de motivos. Debe cuidarse la redacción, a fin de evitar, en lo posible, confusiones o lagunas normativas; de igual forma, es importante cuidar el ajuste del nuevo cuerpo normativo al resto del sistema jurídico.
3. Disposiciones transitorias. Determinan la derogación de disposiciones contrarias a las nuevas y establece la manera en la que entrará en vigor el nuevo texto normativo.

Artículo 19

La Legislatura del Estado, para la interpretación, creación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos, deberá observar la ley y reglamentos correspondientes, los cuales se sujetarán a lo siguiente:

I. Las iniciativas de ley, de decreto, de acuerdo; los dictámenes y las resoluciones, se harán del conocimiento del Pleno;

II. Las Comisiones, respecto de las iniciativas, emitirán dictamen que proponga: ser aprobadas en sus términos o con modificaciones, o bien, ser rechazadas. En ningún caso se podrá dispensar su dictamen;

III. Se podrá invitar a participar en los debates al autor de la iniciativa;

IV. Para resolver se emitirá votación requiriéndose mayoría, salvo que se trate de proyectos observados por el titular del Poder Ejecutivo, en cuyo caso se requerirá del voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura del Estado;

V. Las resoluciones se comunicarán al Ejecutivo con las formalidades de ley, quien dentro de los quince días naturales siguientes del día en que la recibe, podrá regresarlas a la Legislatura del Estado, por una ocasión, con las observaciones totales o parciales, para que sean reconsideradas; de aprobarse de nueva cuenta por las dos terceras partes de los integrantes, el titular del Poder Ejecutivo estará obligado a publicarla;

VI. El Titular del Poder Ejecutivo no podrá observar las resoluciones de la Legislatura, cuando:

a. Se trate de resoluciones relativas a la suspensión y desaparición de algún ayuntamiento, a la revocación de mandato, a la suspensión o inhabilitación de sus integrantes;

b. Se trate de la declaración de procedencia o de juicio político;

c. Se trate de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y las disposiciones reglamentarias de ésta;

d. Las reformas aprobadas por el Constituyente Permanente.

VII. Si la Legislatura al resolver sobre un proyecto observado, presentara un proyecto alternativo, a este se le dará tratamiento de proyecto enviado para su publicación por primera vez;

VIII. Si el titular del Poder Ejecutivo no devuelve con observaciones el proyecto aprobado, deberá publicarlo en un lapso de treinta días naturales siguientes a su recepción. En caso de no hacerlo, la Legislatura del Estado lo publicará.

IX. Si la ley, decreto o acuerdo no señala el día en el que deba comenzar a observarse, será obligatoria desde el día siguiente al de su publicación. La Ley Orgánica del Poder Legislativo y las disposiciones reglamentarias de esta, para su vigencia y validez, no requerirán de la promulgación ni la publicación por parte del Poder Ejecutivo.

COMENTARIO

Greco Rosas Méndez

El artículo 19 sienta las bases de nuestro procedimiento legislativo estadual, entendido como el conjunto ordenado de actos jurídicos orientados a la formación de una ley o decreto legislativo; adquiere la connotación de *legislativo* debido a la naturaleza del resultado que produce (la ley o el decreto), mas no por el carácter de los sujetos que lo protagonizan, pues a él concurren, amén de las autoridades formalmente legislativas (el Congreso local, sus órganos internos y los propios diputados), otras de diversa índole, aun los propios ciudadanos como posibles "detonadores" de la maquinaria legislativa, en ejercicio de su derecho de iniciativa y, después, como invitados del proceso deliberativo, según veremos adelante. Desde luego incide, casi indefectiblemente, el poder ejecutivo, responsable de las etapas terminales en la secuencia constructiva de una ley —*sanción*, promulgación y publicación— en ausencia de las cuales, por regla general, el procedimiento resultaría infructuoso, pues son todas ellas condiciones indispensables para el nacimiento eficaz de la norma, salvo en ciertos y restringidos casos de excepción.

Así, el involucramiento de diversas autoridades en el procedimiento permite afirmar que la ley en sentido estricto, así como los decretos legislativos, son resultado de una auténtica *coproducción institucional* situada en el marco de un modelo de división de poderes interactivo-colaborativo y de control interno, bajo una dinámica de frenos y contrapesos. Existe concierto generalmente aceptado en reconocer que este procedimiento comprende, al menos, los actos o etapas de iniciativa, estudio y dictamen, discusión o deliberación, votación y aprobación (o reprobación), sanción (o "veto"), promulgación, publicación e inicio de vigencia.

En este comentario se omiten referencias a los actos preparatorios de la iniciativa; primero, porque no considero que formen parte de la secuencia legislativa propiamente dicha, sino que apenas la preparan, al igual que los actos prejudiciales son anteriores al juicio, pero no lo integran, y, segundo, porque no son materia de regulación expresa en el numeral que se comenta.

Antes de desglosar el artículo 19, conviene decir que el procedimiento que en él se regula sirve para cinco objetivos cualitativamente distintos, a saber: crear, reformar, derogar o abrogar leyes y decretos, o bien interpretarlos, aspecto este último sobre el cual es menester pronunciarse por separado. Tales propósitos se refieren a una misma *sustancia* u objeto, que es la norma legislativa *per se*, pues el derecho, que es instrumento regulador de una vida social dinámica, implica procesar incesantes requerimientos de nuevas normas (creación) y la transformación de las existentes, modificando su contenido (reformas) o suprimiéndolas total (abrogación) o parcialmente (derogación).

La *interpretación* llamada "auténtica" es la que el propio Congreso realiza con respecto a las normas que él mismo dicta y, para ello, se sigue el mismo procedimiento establecido para su factura primigenia o transformación ulterior, pero sin crearlas o modificarlas materialmente, pues el fin que se persigue es desentrañar su significado o sus implicaciones, sin alterar su letra. Entre nosotros, rara vez han hecho uso de esta facultad los legisladores queretanos.

El *iter legislativo* tiene su punto de partida en una iniciativa, que es condición *sine qua non* del procedimiento. Seguidamente

corresponde la etapa de conocimiento de la iniciativa, tanto por parte del Pleno del Congreso como de la comisión legislativa que asumirá su estudio y dictaminación, para pasar entonces al proceso deliberativo, donde los representantes populares debaten la propuesta por sí solos o con la concurrencia del autor de la iniciativa, hasta arribar, mediante la votación respectiva, a una determinación favorable o desfavorable, es decir, hasta su aprobación o rechazo definitivos, antes de pasar a la penúltima fase del procedimiento, ya en sede administrativa, donde compete al poder ejecutivo sancionar el proyecto y, entonces, publicarlo oficialmente en un plazo perentorio u observarlo (salvo en los casos de excepción vedados para ello al gobernador, en cuyo caso, el proyecto regresa al Congreso con efectos de iniciativa, es decir, como si se tratara de un nuevo procedimiento, aunque en dicho supuesto se requiere de una votación calificada para aprobar el proyecto, que el ejecutivo no podría observar de nueva cuenta).

Además del derecho *individual* de iniciativa que se confiere a ciertos servidores públicos (diputados y gobernador), esa posibilidad también es confiada por nuestra Constitución a algunas instituciones públicas, cuya máxima instancia de autoridad recae en órganos colegiados (verbigracia, ayuntamientos, Pleno del Tribunal Superior de Justicia, Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro). No es dable que los miembros de estos cuerpos ejerzan el derecho a título individual: presidentes municipales, regidores, magistrados, consejeros electorales, por ejemplo, carecen de esa facultad en forma fraccionaria. Nada impide, por lo demás, que la iniciativa sea suscrita simultáneamente por más de uno de los sujetos facultados para ello: la misma iniciativa puede ser presentada por uno o varios legisladores, junto con el titular del poder ejecutivo o con el Pleno del judicial, por ejemplo.

Presentada la iniciativa (o sus aclaraciones correspondientes, si fueron requeridas al autor) compete al presidente de la Mesa Directiva turnarla a la comisión que estime afín por su materia, para el estudio y dictamen a que haya lugar. Existe cierta discrecionalidad para que el presidente elija la comisión destinataria, si bien la Ley Orgánica del Poder Legislativo (LOPL)

describe *grosso modo* el ámbito material (temático) de competencia de cada una de las 25 comisiones que conforman la Legislatura. La iniciativa puede ser retirada por su autor en cualquier momento, hasta antes de que se haya producido dictamen. También se dispone que, cuando se propongan dos o más iniciativas en un mismo sentido o relativas a un mismo ordenamiento, pueden acumularse y dictaminarse conjuntamente.

Para efectivizar la fracción I del artículo 19, en el sentido de que las iniciativas sean hechas del conocimiento del Pleno, la LOPL dispone que las iniciativas turnadas se den a conocer a los integrantes de la Legislatura por medios electrónicos, además de publicarse en el portal de internet de la Legislatura.

El dictamen es imprescindible en el procedimiento, bajo ninguna circunstancia debe dispensarse este eslabón de la cadena, como antaño ocurría cuando el Pleno podía calificar los asuntos como "urgentes" o de "obvia resolución", en cuyo caso se pasaba al debate y votación de la propuesta sin haberla examinado en comisiones. Se entiende que el dictamen introduce racionalidad, reposo y mesura en lo que se aprueba, evitando precipitaciones y ligerezas cuyo costo político y jurídico puede ser carísimo.

El dictamen debe producirse por la comisión responsable del estudio dentro del plazo perentorio que fije la legislación orgánica, pues, en caso de inactividad u omisión, el asunto puede reasignarse a una comisión diversa. En cualquier caso, como lo dispone la fracción II del numeral que nos ocupa, la comisión puede proponer solo una de las tres alternativas: aprobar en sus términos originales la iniciativa, aprobarla con modificaciones o rechazarla.

La fracción III contempla la *posibilidad* de que el autor de la iniciativa participe en los debates, sin precisar si se trata de los que se llevan a cabo en el seno de la comisión dictaminadora o si se trata de la deliberación en el Pleno del Congreso. Tal imprecisión queda zanjada a través de una disposición inferior, contenida en el artículo 40 de la LOPL, según la cual, "el autor de la iniciativa deberá ser invitado a participar en el debate del dictamen ante la Comisión que corresponda". En otras palabras, la invitación al autor de la iniciativa para que participe en los de-

bates es potestativa en el texto constitucional, pero imperativa en la ley secundaria vigente. La contravención de este mandato podría, quizás, invalidar el procedimiento.

Emitido el dictamen, procede informar de su contenido al Pleno, también a través de su publicación en la Gaceta. Hecho esto, los legisladores deliberan hasta llegar a una determinación (que se vota y define por mayoría simple, como regla general) a fin de resolver sobre la aprobación total o parcial de lo propuesto, debiéndose entender aquí que ambas actividades —discusión y votación— versan sobre el *dictamen* y no sobre la *iniciativa* que fue materia de estudio por parte de la comisión.

La votación del dictamen es *nominal* tratándose de leyes o decretos, porque los diputados deben pronunciar su nombre al decantarse en pro o en contra. En este punto del procedimiento, es decir, hecha la votación, son varias las hipótesis posibles, pues el dictamen puede proponer la aprobación total o parcial de la iniciativa (original o modificada), o bien postular su rechazo. Depende del sentido específico del dictamen y de la votación que sobre él recaiga, lo que suceda en las etapas ulteriores, pero esos detalles rebasan el objetivo de este comentario general. Baste por ahora situar nuestra atención en dos alterativas, las elementales: aprobar o rechazar la propuesta. En el segundo caso, el procedimiento concluye sin más y nada impide que otra iniciativa igual o similar pueda presentarse, incluso inmediatamente después. En caso de aprobarse, lo que se sigue es la redacción y suscripción del proyecto de ley o decreto respectivos, con el apoyo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, así como su remisión al ejecutivo con las formalidades de ley, a efecto de que sea aprobado (sancionado) por el gobernador y publicado en el periódico oficial del estado, salvo que medien observaciones (veto), para lo cual se dispone de un periodo de 15 días naturales contados desde la recepción del proyecto, en los términos de la fracción V del artículo que nos ocupa.

Ni la palabra "sanción", alusiva a la aprobación del proyecto por el ejecutivo, ni "veto" (objeción) se mencionan en el texto de la Constitución local con esas connotaciones, pero los estudiosos de este tema emplean ambos términos con esos significados, respectivamente. En cualquier caso, lo que se remite al ejecutivo *no*

es todavía una ley, sino un instrumento para continuar el trámite hasta su perfeccionamiento, mediante los actos de *promulgación* y *publicación*. La primera consiste en dotar de imperio a la norma formada por el órgano legislativo, mediante su expedición a cargo del órgano ejecutivo. La publicación, en cambio, es un acto formalmente administrativo, materialmente legislativo e inmediatamente subsecuente a la promulgación, cuya finalidad es divulgar el texto íntegro de la ley aprobada a través del medio autorizado para ello, para que sea conocida por sus destinatarios y pueda comenzar a regir. El medio autorizado entre nosotros es el *Periódico Oficial, "La Sombra de Arteaga",* fundado en 1867 y regulado por la Ley de Publicaciones Oficiales del Estado.

De suma importancia resulta la figura del *refrendo ministerial*, pero resulta exorbitante aquí, por ser materia del diverso numeral 23 de la Constitución local.

El acto de formular observaciones, "vetar" un proyecto de ley o decreto, representa una piedra angular en la arquitectura de colaboración y equilibrio entre los poderes, porque es la herramienta conferida al ejecutivo para oponerse a las decisiones del Congreso, mediante la cual puede obligarlo a reconsiderarlas, si bien se trata de un mecanismo limitado por lo menos en cuatro sentidos distintos, a saber:

a) El gobernador puede ejercer esta facultad *una sola vez en cada procedimiento*, ya sea sobre la totalidad del proyecto, o bien sobre ciertas partes de su contenido.

b) Hay diversas *materias en las cuales existe prohibición expresa para formular observaciones* (suspensión y desaparición de ayuntamientos; revocación de mandato o suspensión o inhabilitación de sus integrantes; declaración de procedencia o de juicio político; modificaciones a la LOPL y sus disposiciones reglamentarias, así como reformas aprobadas por el constituyente permanente, según la fracción VI). De recibir observaciones en esos rubros procedería rechazarlas de plano. Existe desacuerdo en la doctrina respecto a la prohibición establecida para que el ejecutivo objete (vete) reformas constitucionales ya aprobadas por el Congreso. La postura de quien escribe,

favorable a la prohibición que se comenta, descansa en dos argumentos aplicables al constitucionalismo queretano: por un lado, esa prohibición es expresa en nuestro texto, por lo que no admite interpretación adversa y, por el otro, estimo que no es dable a un poder constituido revertir la decisión de un poder constituyente permanente, por razones de orden lógico y político. En el caso específico de la LOPL y sus disposiciones reglamentarias, el artículo que nos ocupa enfatiza que no es requerida, para su vigencia o validez, ni la promulgación ni la publicación a cargo del poder ejecutivo.

c) Aun cuando el gobernador haya formulado observaciones en los casos autorizados, el Congreso puede "superar" el veto mediante una votación calificada mínima de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura (17 de 25), tal como lo indica la fracción V. De lograrse esa votación, el gobernador deberá publicar el proyecto. Acorde con la fracción VII, si la Legislatura —al resolver sobre un proyecto observado— presentara un proyecto alternativo, a este se le dará tratamiento de proyecto enviado para su publicación por primera vez.

d) La fracción VIII dispone un plazo perentorio para que el gobernador exprese observaciones. De no formularlas en los 15 días naturales posteriores a la recepción del proyecto, opera presuntivamente su aprobación y el gobernador la deberá publicar dentro de los 30 días posteriores, también naturales. Ante la omisión, el Congreso puede ordenar directamente la publicación, superando así lo que la doctrina conoce como "veto de bolsillo". Puede suscitarse el problema práctico de que la Dirección Jurídica y Consultiva —dependiente de la Secretaría de Gobierno, como autoridad subordinada al titular del ejecutivo y responsable de "*La Sombra de Arteaga*"— se opusiera también a la publicación, bajo la orden superior del gobernador.

Es importante, a la luz de los estudios existentes sobre el tema que aquí se aborda, dejar señalado que la doctrina reconoce dos tipos de veto frente a las leyes aprobadas por el Congreso: el *absoluto* y el *relativo* o *suspensivo*. El primero de ellos supone

la oposición total, insuperable y terminante del ejecutivo ante la decisión del Congreso, que queda inerme ante el veto. No es el caso del veto mexicano, ni del queretano; pues en ambos supuestos, como se dijo en párrafos precedentes, puede el Congreso imponerse al ejecutivo mediante una votación calificada y hacer prevalecer su determinación. No dejo en el tintero el primer enunciado normativo de la fracción IX del artículo 19, el cual dispone que si la normativa no señala el día en el que deba comenzar a observarse, será obligatoria a partir del día siguiente al de su publicación. Sin embargo, dicho precepto no regula un aspecto adjetivo o procedimental, sino relativo al inicio de vigencia de las normas, que deja prácticamente sin efectos la regla general y jerárquicamente inferior del artículo 3 del Código Civil del estado, que mandata que las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado, "La Sombra de Arteaga",* salvo que exista disposición expresa diferente.

Al contrastar nuestra regulación constitucional del procedimiento legislativo con su análoga federal inscrita en el numeral 72 de la carta magna, sobresalen diferencias notables que dan cuenta de la enorme riqueza jurídica que puede extraerse de la innovación y la creatividad de los legisladores locales en un arreglo federalista, como la prohibición expresa del veto contra reformas constitucionales o la incorporación de un mecanismo *ad hoc* para vencer, a beneficio de la representación popular, un injustificado veto de bolsillo.

Sección Tercera
Poder Ejecutivo
Artículos 20-24 bis

Artículo 20

El Poder Ejecutivo se deposita en un ciudadano que se denominará Gobernador del Estado quien será el representante legal de esta Entidad Federativa y entrará a ejercer su cargo el día primero de octubre del año de su elección y su ejercicio durará seis años, su mandato podrá ser revocado de acuerdo a la presente Constitución y demás disposiciones legales vigentes.

La declaración del Gobernador electo se hará por el Instituto Electoral del Estado de Querétaro o por la autoridad jurisdiccional competente y por decreto de la Legislatura, para el caso de Gobernador interino o sustituto.

El Gobernador del Estado se auxiliará de las Dependencias y Entidades que señale la ley. Nombrará un Secretario de Gobierno que será además responsable de las relaciones con el Poder Legislativo, para lo cual podrá estar presente en las sesiones de la Legislatura del Estado; asistirá a éstas, comparecerá cuando sea requerido y rendirá los informes que la propia Legislatura le solicite.

COMENTARIO

Enrique Burgos García

En las democracias contemporáneas es obvio que existe una interrelación entre las formas de Estado y las formas de gobierno. Estas formas se han manifestado como sistemas: monárquico constitucional, parlamentario, presidencial; con algunas particularidades que, en determinados casos, les dan la connotación de sistema semipresidencial o semiparlamentario. Tales referentes inciden en la definición de figuras constitucionales que, en esencia, se traducen en una revocación de mandato, es decir, la vía

constitucional que permite a los ciudadanos remover a través de votación a un funcionario de su cargo antes de que concluya el periodo constitucional para el que fue electo, tal como se previene en el artículo 36, fracción III, de nuestra Constitución general de la República.

Existen diversas figuras con similar propósito: el voto de censura, el voto de revocación de mandato, el *impeachment*. El constitucionalismo mexicano y, dentro de él, el constitucionalismo de nuestro estado, obviamente siguieron las tesis del sistema presidencial, como también resulta obvio que el contexto de la Constitución local esté en sintonía y subordinación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A riesgo de ser reiterativo, refiero que es claro el contenido de los artículos 40, 41 y 115 de la Constitución mexicana.

Al hacer un breve comentario sobre el contenido del artículo 20 que nos ocupa, me parece necesario contextualizar, en líneas muy generales, el contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro.

Es claro que, atendiendo a la supremacía de la Constitución Federal, habría que pasar por el contenido de los artículos 40, 43, 116, fracción I, de dicho ordenamiento, por una parte, y, por la otra, por la Constitución Política del Estado de Querétaro en sus artículos 13 y 20.

En su trayecto histórico, concluida la lucha de independencia y consumada esta, vendría la gigantesca tarea de organizar al Estado mexicano a partir de un documento fundacional: el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, de 31 de enero de 1824.

En ese documento, plataforma constitucional del México independiente, inicialmente no se consideraba a Querétaro. Fue la persistencia y argumentación del doctor Félix Osores, durante el segundo Congreso Constituyente, lo que influyó de manera determinante para que Querétaro fuese suscriptor, tanto del Acta Constitutiva como de la primera Constitución del Estado mexicano, de 4 de octubre de 1824.

Los desencuentros que se vivían en la sociedad mexicana en la esfera política dieron mayor complejidad al trayecto constitucional de México, pues apenas se impulsaba el naciente Estado federal mexicano, cuando solo 12 años después —en l836, a partir de las Leyes Constitucionales de 20 de diciembre de ese año, en la Ley Sexta, en su artículo 1— se mencionara a Querétaro como departamento en lugar de estado, y en la misma Ley Sexta en los numerales 4 y 5 se hacía referencia al Gobierno interior y a los gobernadores de los departamentos, nombrados estos últimos a propuesta de las juntas departamentales.

Durante la vigencia de las denominadas Bases de Organización Política de la República Mexicana, en el artículo 136, preveían la figura de un gobernador en cada departamento, nombrado por el presidente de la República, y asignaban competencias y facultades a dicho funcionario.

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 reivindicaba la vigencia de la Constitución de 1824, con lo que se prefiguraba nuevamente al Estado federal y, desde luego, a los estados como suscriptores del pacto federal.

Esta lucha tan enconada entre las vertientes federalista y centralista en el diseño de la organización constitucional habría de encontrar un espacio luminoso en la Constitución demo-liberal de 1857, documento que para la historia jurídica y política del pensamiento social de los mexicanos fue y sigue siendo uno de nuestros documentos fundamentales.

Con paralelismo, el constitucionalismo del estado de Querétaro seguía la evolución que se generaba en el ámbito nacional. Durante el primer Congreso Constituyente de 1822 se definió que el Gobierno denominado Supremo Poder Ejecutivo Provisional del Estado recaería en tres personas: Andrés Quintero, Juan José Pastor y Manuel Septién, cuya encomienda principal era mantener un equilibrio y estabilidad que generara condiciones para que el primer congreso redactara la Constitución Política del Estado, promulgada el 12 de agosto de 1825, quedando electo, bajo esas bases, el señor José María Diez Marina.

Vendrían con posterioridad los documentos constitucionales de 1833, 1869, 1879, 1917, 1991 y 2008. Con sus propios mati-

ces y particularidades se contemplaba el principio de división de poderes o, mejor dicho, de separación de funciones, prevaleciendo siempre la figura de gobernador del estado. Sin embargo, dentro de esas particularidades, la Constitución de 1869, en su artículo 22, mencionaba cuatro ámbitos del poder gubernamental: el poder electoral, el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial.

En cuanto al poder ejecutivo, dicho documento contemplaba en su título séptimo las figuras de gobernador y vicegobernador, al igual que otros documentos que le precedieron. Ya durante la vigencia de la Constitución de 1879 se preveía que las faltas temporales del ejecutivo del estado fueran cubiertas por un gobernador interino designado por el Congreso.

El constitucionalismo social que surgió con la Constitución Federal de 1917, en su artículo 43, enumera a Querétaro como parte integral de la federación, y en el artículo 116, fracción I, señala bases y normas en cuanto a los gobernadores de los estados.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Querétaro precisa, en el artículo 20, primer párrafo, que el depositario del poder ejecutivo y representante legal de nuestra entidad federativa lo será el gobernador del estado, cuyo mandato empezará el primero de octubre del año de su elección, pudiendo ser revocado de acuerdo con la presente Constitución y demás constituciones legales vigentes.

En cuanto a este párrafo del artículo 20, recordamos que la revocación de mandato es un procedimiento constitucional que permite a los ciudadanos remover, a través de votación, a un funcionario de su cargo antes de que el periodo estipulado concluya. Derecho contemplado en la Constitución Federal en su artículo 35, fracción VIII, del que toma también sentido el carácter revocatorio.

En julio de 2021, el constituyente permanente de Querétaro inició el proceso de reforma constitucional que modifica el artículo 20 que, como se ha mencionado, incide en la revocabilidad del mandato del gobernador del estado, naturalmente de acuerdo con los preceptos de la propia Constitución y demás disposiciones legales.

El mismo segundo párrafo del artículo 20 de la Constitución local faculta expresamente al Instituto Electoral del Estado de Querétaro para formular la declaratoria de gobernador electo. Esta atribución deriva, a su vez, de los artículos 40; 41, apartado C, numeral 6; 115, primer párrafo, y 116, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Podría darse el caso de que la declaración a la que se alude fuese hecha por la autoridad jurisdiccional —en la hipótesis de que el procedimiento electivo haya sido impugnado— o por la Legislatura local —para el caso de un gobernador provisional, interino o sustituto—.

El tercer párrafo del artículo 20 de la Constitución local asigna de manera directa la atribución del ejecutivo del estado para nombrar a un secretario de Gobierno que, además de ser el funcionario con cuya firma se refrendan las actuaciones del ejecutivo estatal, tendrá la responsabilidad de mantener las relaciones con el poder legislativo local. Esta responsabilidad es de alta importancia, porque si bien el principio de separación de poderes subsiste, ello se traduce en la permanencia del principio de colaboración entre los poderes y, además, se preserva el principio de la unidad indispensable del Estado. Así se concilia el principio de separación de poderes o de funciones sin dañar la esencia de unidad que debe mantener el poder público del Estado.

Artículo 21

En las ausencias o faltas del Gobernador del Estado, se observarán las siguientes reglas:

I. Podrá ausentarse del Territorio Nacional, con previo aviso sobre su destino, a la Legislatura del Estado; cuando su ausencia exceda los treinta días, le solicitará autorización;

II. En las ausencias que excedan los treinta días, la suplencia la hará el Secretario de Gobierno;

III. Si la falta temporal excede a los noventa días, la Legislatura designará Gobernador Provisional;

IV. Si la falta es absoluta y ocurre durante los tres primeros años del período constitucional, la Legislatura elegirá Gobernador Interino y se convocará para la elección de Gobernador quien concluirá el periodo;

V. Cuando la falta absoluta ocurriera en los últimos tres años del periodo respectivo, la Legislatura elegirá Gobernador Sustituto, quien habrá de concluir el periodo; y

VI. Si al iniciar el periodo constitucional no se presentara el Gobernador electo o la elección no estuviera hecha o declarada, cesarán las funciones del Gobernador cuyo periodo haya concluido y se elegirá al Gobernador Interino, procediéndose conforme a la fracción IV de este artículo.

COMENTARIO

María Guadalupe Murguía Gutiérrez

Este precepto señala los requisitos que se exigen al gobernador del estado cuando decida ausentarse del territorio nacional; las reglas de las faltas temporales y absolutas del titular del ejecutivo

estatal, y los supuestos para la elección del gobernador provisional, sustituto e interino.

Para facilitar el análisis de cada uno de estos aspectos, comenzaremos por explicar brevemente la distinción entre las ausencias, las faltas temporales y las faltas absolutas:

a) Ausencias. En el caso de que el gobernador no se encuentre en el país durante un periodo que no exceda los 30 días, el precepto constitucional es bastante laxo, pues el mandatario no está obligado a cumplir ninguna condición que materialmente pueda obstaculizar su salida del país, bastando con que dé aviso al poder legislativo sobre su proceder.

En cambio, cuando la ausencia del gobernador se prolongue entre 31 y 90 días, la Constitución local exige que se solicite la autorización del poder legislativo para que pueda salir del territorio y, además, señala que la o el titular de la Secretaría de Gobierno suplirá al gobernador en sus funciones. Dicha disposición se complementa con lo establecido en el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, que indica que compete a la Secretaría de Gobierno: "IV. Actuar como encargado del despacho en ausencia del Gobernador del Estado, dentro de los límites que establezca la Constitución Política del Estado de Querétaro [...]".

b) Faltas temporales. Cuando el gobernador titular decida ausentarse del país por un periodo de 91 días en adelante, la Legislatura del estado procederá a nombrar a un "gobernador provisional", para lo cual la Presidencia de la Legislatura convocará a sesiones, en términos del artículo 91 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro. Dicha sesión se considerará válida cuando exista *quorum* legal, es decir, si se cuenta con la presencia de la mayoría simple de los diputados locales (50% más uno).

c) Faltas absolutas. Si la persona designada para ocupar el cargo de gobernador no se presentase a ejercer sus funciones, estaremos ante una "falta absoluta", caso en el que será necesario el nombramiento de un "gobernador interino" o de un "gobernador sustituto", dependiendo de si dicha falta ocurre al inicio o al final del periodo constitucional. Veamos a detalle ambos cargos:

I) Gobernador interino. El *Diccionario panhispánico del español jurídico* de la Real Academia Española define al "funcionario interino" como aquella "Persona nombrada para desempeñar de manera transitoria un puesto vacante de funcionario público de carrera por razones de necesidad y urgencia". En términos de lo dispuesto por la Constitución del estado, la elección del gobernador interino ocurrirá ante dos situaciones: *1)* cuando exista una falta absoluta del titular del ejecutivo durante los tres primeros años de su ejercicio, y *2)* cuando, al iniciar el periodo constitucional, no se presente el gobernador electo o la elección no estuviera hecha o declarada.

En tales casos, la elección del gobernador interino también es competencia de la Legislatura estatal, para lo cual, la Presidencia del órgano legislativo emitirá una convocatoria para sesionar y hacer la designación correspondiente. Posterior a ello, deberá convocarse a elecciones para que se elija democráticamente a la persona que ocupará el cargo de gobernador titular de forma definitiva, quien habrá de concluir el mandato constitucional correspondiente.

II) Gobernador sustituto. Por último, será necesario nombrar a un gobernador sustituto si la falta absoluta ocurriese en los últimos tres años del ejercicio constitucional. De ser así, la Legislatura, en sesión de mayoría simple, designará a la persona que ocupará el cargo como gobernador sustituto, quien ejercerá las funciones como titular hasta finalizar el periodo.

Habiendo explicado brevemente el precepto constitucional en estudio, hagamos ahora un breve repaso histórico de su evolución. La "Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga", promulgada el 9 de septiembre de 1917, contenía originalmente 171 preceptos, siendo una ley mucho más prolija que la que hoy nos rige. Originalmente, el artículo 21 de la Constitución de 1917 estuvo destinado durante muchas décadas a numerar los derechos y obligaciones de los ciudadanos queretanos (inscribirse en los padrones electorales; desempeñar los cargos de elección popular; desempeñar las funciones electorales del estado, etcétera).

En aquella época, el tema que nos ocupa —las ausencias y faltas del gobernador— estaba regulado en el artículo 63 consti-

tucional (dedicado principalmente a las facultades y obligaciones de la Legislatura). La fracción XVI del citado artículo 63 confería a los legisladores locales la potestad de "Conceder licencias temporales, para separarse de sus cargos, al Gobernador del Estado y Diputados, y concederla al primero para salir del territorio del Estado, siempre que la ausencia vaya a exceder de ocho días".

Esta configuración constitucional perduró hasta el 3 de enero 1991, fecha en que se decidió "modernizar" el texto constitucional y reducir la cantidad de preceptos a un total de 105 artículos, lo que implicó: "[...] la adecuación de algunos contenidos a las realidades actuales y a las aspiraciones nuevas de una sociedad en constante transformación". Referente a la cuestión en análisis, en los considerandos de dicha reforma se señala que "se ordena y simplifica la parte relativa a las ausencias temporales y definitivas del Gobernador, procurando ante todo la inexistencia de lagunas constitucionales [...]".

Así, en virtud de dicha reforma, las reglas para la ausencia del gobernador pasaron a estar contenidas en el artículo 52 constitucional, el cual contaba con una configuración muy similar a la actual: si la ausencia excede de 30 días, el gobernador deberá solicitar la autorización a la Legislatura o Diputación Permanente, y si excede de 90 días, la Legislatura nombrará a un gobernador interino o provisional.

Tal disposición permaneció vigente hasta que se produjo una "reforma integral" a la Constitución del estado, el 31 de marzo de 2008, la cual tuvo como resultado el nacimiento de una "Constitución renovada" —como fue denominada en sus considerandos—, la cual nos rige hasta hoy.

Con motivo de dicha "renovación constitucional", el artículo 52 dejó de existir, ya que se redujo sustancialmente la extensión de la Constitución local para quedar integrada por tan solo 40 artículos, siendo la más breve del país (seguida por la reciente Constitución de la Ciudad de México, con 71 preceptos). En realidad, puede decirse que la sucinta extensión del texto es un reflejo del esfuerzo del legislador queretano por dotar a los gobernados de un ordenamiento estructurado y de fácil comprensión.

Ahora bien, al desaparecer el antiguo artículo 52, se previó que en adelante sería el artículo 21 el que contemplaría las reglas ante la ausencia del gobernador, teniendo la redacción que ahora conocemos. Ello quiere decir que, desde 2008, el artículo 21 "[...] reestructura las reglas que se deberán de seguir ante las ausencias o faltas del Gobernador, así como designar quién lo suplirá en dichos supuestos".

En los considerandos de dicha reforma estructural de 2008, el legislador afirmó que, a partir del siglo XXI, en el Estado de Querétaro se tenía "un sistema político que [estaba] ante la inaplazable tarea de reconstruir su forma de gobierno [que debía] buscar dos objetivos simultáneos: por un lado, que sea un gobierno más ajustado a los valores y principios de la democracia en su dirección y control, y por el otro, la eficacia en la labor del gobierno. Estos dos objetivos en conjunto garantizan la gobernanza democrática o gobernabilidad democrática".

Como se aprecia en el párrafo citado, el constituyente local fue guiado por el respeto hacia: *i)* los valores y principios democráticos, y *ii*) la eficacia gubernamental, que, en su conjunto, garantizan la gobernabilidad democrática.

En concordancia con lo anterior, al realizar un análisis del propio artículo 21 se advierten dos elementos sustanciales que impregnan su contenido: *a)* el respeto al principio de la división de poderes, y *b)* la preservación de la gobernabilidad. Analicemos cada uno de ellos:

a) División de poderes

El legislador de Querétaro tuvo especial cuidado en observar este principio cuando previó exigir al gobernador (cabeza del poder ejecutivo) que dé aviso al poder legislativo en caso de que desee asuntarse del territorio nacional, además de imponerle la obligación de solicitar autorización en caso de que su ausencia exceda los 30 días. En la misma línea, compete al poder legislativo designar a un gobernador provisional o interino cuando ocurra una ausencia prolongada de 91 días o más y, en su caso, convocar a nuevas elecciones. Tales condiciones garantizan un sano equilibrio en el actuar de los poderes públicos.

Como se sabe, el principio de la división de poderes es uno de los pilares de todo Estado democrático de derecho, que exige a las autoridades mantener una distribución de facultades proporcionada y que garantice que ningún órgano someta a los otros poderes a su voluntad. En esta línea, Pedro Salazar explica que "La lógica fundamental de todo el constitucionalismo y, por tanto, de la mayoría de las constituciones modernas, ha sido la limitación del poder". En sí, ello propicia la armonía entre las distintas ramas de poder público.

Con dicho propósito, a lo largo de la Constitución local pueden identificarse distintos frenos y contrapesos —como los que se observan en el artículo 21— que imponen límites a los órganos de poder y que garantizan que las decisiones no se concentren en un solo individuo. En otras palabras, para preservar un correcto equilibrio de poder se requiere que "el poder limite al poder". Ello sin olvidar, en cualquier caso, que el autocontrol de la propia autoridad también es clave para su correcto ejercicio. Así, corresponderá al titular del ejecutivo no excederse en sus atribuciones ni ausentarse del territorio en demasiadas ocasiones o por largos periodos de tiempo, procurando en todo momento la preservación de la gobernabilidad.

b) Gobernabilidad

En un documento publicado por la Organización de los Estados Americanos, titulado *Gobernabilidad democrática,* se explica: "Gobernabilidad democrática es la capacidad de la política para mantener la estabilidad de la democracia, con respeto pleno de los derechos humanos y el Estado de Derecho y satisfaciendo las necesidades de las mayorías nacionales. [...] Significa también que los gobiernos deben ser capaces de gobernar efectivamente".

Como tal, la preservación de la seguridad, de los derechos y de las libertades es la razón de ser del poder estatal, a través de instituciones fuertes y legítimas; es uno de los motivos por los cuales se cede al poder público la facultad para gobernar, y es por ello que debe asegurarse que en todo momento existan los mecanismos necesarios para preservar el Estado de derecho.

En el artículo 21 se consagra este principio al determinar quién ocupará el puesto como titular del poder ejecutivo en

caso de que este tenga una ausencia prolongada que pueda afectar la estabilidad del poder público, garantizándose, de tal forma, que en todo momento se contará con los recursos jurídicos y materiales para hacer valer la Constitución.

La intención es clara: asegurar el funcionamiento del aparato gubernamental, garantizando que el Estado cumpla, bajo cualquier circunstancia, con su función como garante de los derechos de los gobernados. En otras palabras, es imperativo garantizar que "existe un estado de equilibrio en el ejercicio del poder político derivado de la solución de demandas sociales y la capacidad de los gobiernos de atender estas de forma eficaz, estable y legítima" (Sistema de Información Legislativa, "Gobernabilidad").

En conclusión, el artículo 21 de la Constitución de Querétaro persigue el respeto al espíritu democrático de imponer límites al poder estatal mediante el diseño de frenos y contrapesos, además de garantizar la gobernabilidad. Ello sin olvidar, como se dijo, que corresponderá a los titulares del poder ejecutivo observar una actuación en estricto apego a la Constitución y que responda a las expectativas de su mandato.

Artículo 22

Son facultades y obligaciones del gobernador del Estado las siguientes:

I. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes;

II. Reglamentar las leyes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, con excepción de las leyes orgánicas de los Poderes y de los órganos autónomos;

III. Preservar las libertades, el orden y la paz públicos, así como la tranquilidad y la seguridad social en el Estado, asumiendo el mando en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público;

IV. Nombrar y remover libremente a los servidores públicos del Poder Ejecutivo, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados en esta Constitución o en las Leyes; procurando mantener un equilibrio entre mujeres y hombres cuando se trate de órganos colegiados;

V. Hacer cumplir los fallos y resoluciones de la autoridad judicial; conceder a las autoridades judiciales de la entidad los apoyos necesarios para el desempeño de sus funciones;

VI. Derogada;

VII. Contratar empréstitos y garantizar las obligaciones que de ellos se deriven en los términos de la ley respectiva y, en su caso, con la autorización previa de la Legislatura;

VIII. Expedir decretos y acuerdos de carácter administrativo para la eficaz prestación de los servicios públicos y otorgar concesiones a los particulares para este mismo efecto;

IX. Celebrar convenios con la Federación, con otros Estados, con los Municipios y con particulares para el mejor cumplimiento de sus atribuciones y cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario;

X. Rendir ante la Legislatura durante el mes de septiembre de cada año, por escrito, un informe del estado general que guarda la administración pública 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;

XI. Promover el desarrollo equilibrado y armónico del Estado en materia económica, social y cultural;

XII. Planear, participar, conducir, coordinar y orientar el desarrollo integral y sustentable de la Entidad, fomentando el crecimiento económico, el empleo y velando por una justa distribución del ingreso y la riqueza, que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de individuos y grupos sociales;

XIII. Designar a los fedatarios públicos en los términos de la ley de la materia; y

XIV. Las que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes y ordenamientos que de ambas se deriven.

COMENTARIO

Ricardo Gutiérrez Rodríguez

Conforme a la teoría clásica de división de poderes, acuñada en su momento para garantizar un esquema de frenos y contrapesos que permitiera combatir el absolutismo, el poder del Estado se divide, tradicionalmente, en legislativo, ejecutivo y judicial.

Es en el contexto de la ingeniería constitucional moderna que la teoría de división de poderes se traduce en la aplicación de la diversa teoría de división del trabajo, aplicada al campo del derecho constitucional.

De ahí la importancia de nuestro artículo en estudio, el cual contempla algunas de las facultades que nuestra ley fundamental local otorga a la persona titular del poder ejecutivo del estado, como cabeza de la Administración pública, ya que existen otras contenidas en diversas disposiciones de la propia Constitución,

así como en las leyes de carácter secundario, como es el caso de presentar iniciativas de ley; facultad que, además, encuentra sustento en tesis jurisprudenciales como la P./J. 128/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, tomo XXXI, enero de 2010, página 1618.

Asimismo, en una reciente decisión de la Corte, se han reconocido facultades a las entidades federativas para poder regular y decretar medidas en materia de salud, como se ha visto en la actual pandemia, esto al resolver la acción de inconstitucionalidad 48/2021.

El artículo 22 se compone actualmente de 14 fracciones, a partir de la reforma de 31 de marzo de 2008, la cual también buscó dar mayor claridad y precisión a su contenido, por lo que, hasta el momento, el citado numeral ha tenido ocho reformas a diversas fracciones.

Cabe mencionar que en las constituciones locales de 1825, 1833, 1869 y 1879, las facultades del poder ejecutivo también venían seguidas de dos artículos más que contenían una serie de restricciones, como la prohibición de ordenar la intervención directa de la milicia sin el consentimiento del poder legislativo; la de privar a una persona de su libertad, salvo que así lo exigiera el bien y la seguridad del estado; la de impedir las elecciones, u ocupar propiedad privada, excepto en los casos de utilidad pública.

Tales restricciones se mantuvieron hasta la Constitución de 1917, en la que, además, se agregó la prohibición de no distraer los caudales públicos de lo que no haya sido presupuestado; no imponer alguna contribución no prevista en la ley; no pertenecer ni ayudar a los partidos políticos; no impedir ni retardar las elecciones o la instalación de la Legislatura, o mezclarse en asuntos jurisdiccionales.

En dicha Constitución, las facultades y atribuciones hacían un total de 27 y se encontraban reguladas en el artículo 93, entre las que encontramos actividades administrativas relativas a ingresos y egresos, que actualmente se delegan a todo un aparato especializado en la materia, como lo es la Secretaría de Finanzas.

Precisaba también facultades exclusivas y discrecionales, como la de expulsar a extranjeros del estado por considerarlos perniciosos, sin las formalidades del debido proceso, siendo que en la actualidad esta es una facultad del ejecutivo federal, pero ahora con previa audiencia, conforme al artículo 33 de la Constitución general.

Además, estaba prevista la facultad de reducir o conmutar penas; suspender a los miembros de los ayuntamientos por abusar de sus facultades o, en materia electoral, la posibilidad de convocar a elecciones.

Para la reforma de 1991, se buscó reagrupar las facultades y obligaciones de la persona titular del poder ejecutivo. Por ello, pasaron de 27 a 17 y se encontraban reguladas en el artículo 57, en el que se contemplaba la posibilidad de excitar al poder legislativo a fin de que convocara a sesiones extraordinarias. Además, la persona titular del poder ejecutivo era quien se encargaba de preparar, organizar y desarrollar los procesos electorales; organizar y conducir la planeación democrática estatal, así como establecer los medios para la participación ciudadana y la consulta popular. Lo anterior aunado a que ya no encontramos un articulado específico de restricciones.

En la redacción actual del artículo 22 encontraremos facultades formal y materialmente administrativas o ejecutivas, pero también facultades formalmente legislativas y materialmente administrativas, por ejemplo, aquellas que conceden al ejecutivo la posibilidad de reglamentar; lo que de manera alguna implica una vulneración al principio de separación de poderes, ya que dichas facultades se ubican en el esquema de los llamados temperamentos y excepciones al principio de separación de poderes.

En ese sentido, también se ve positivada tanto la función formal como la material del poder ejecutivo estatal. En cuanto a la función formal, la encontramos en las fracciones I, III, IV, V, VII, IX, XI, XII y XIII, y al referirnos a la función material, la observamos en las fracciones II y VIII.

En el precepto en comento vemos plasmadas las facultades que el artículo 124 de la Constitución Federal señala como reservadas a los *estados* y que, en relación con su naturaleza, le son

propias al poder ejecutivo, así como las también llamadas *facultades concurrentes*.

En este orden de ideas, la fracción I contempla tres facultades para la persona titular de la gubernatura, como son la de promulgar, es decir, ordenar la publicación de las leyes, acuerdos y demás determinaciones de carácter general en los medios de difusión oficial del estado, lo que se materializa con la diversa facultad de publicar las leyes en el *Periódico Oficial del Estado*, y la facultad consistente en hacer que se cumplan las leyes a través de las instancias de la Administración pública del estado a las que el propio ejecutivo delega dicha potestad.

En dicha fracción observamos una redacción tradicional que bien podría ser simplificada, en razón de que los vocablos "promulgar" y "publicar" pueden estimarse sinónimos, lo que nos permite concluir que la redacción obedece más a la costumbre que al significado mismo de la palabra.

La facultad de publicar las leyes que emita el poder legislativo juega una suerte de contrapeso a este poder, y resulta necesaria para dotar de vigencia a las leyes. Al surtir sus efectos jurídicos, el ejecutivo estatal encuentra la legitimación que hace posible la ejecución de la norma.

Así, una vez que la ley cobra vigencia, el poder ejecutivo está en condiciones de ejecutar otra de sus facultades, al igual que la reconocida en la fracción VIII, que da cumplimiento al principio de legalidad, el cual permite a la autoridad realizar sus funciones y, en caso necesario, poder delegar ciertos servicios públicos mediante concesiones.

La fracción II prevé una facultad específica, consistente en reglamentar las leyes en el ámbito de la esfera administrativa, lo que se materializa a través de la emisión de reglamentos, los cuales no deben confundirse con las leyes reglamentarias, toda vez que los primeros son elaborados por el poder ejecutivo, en tanto que las segundas son confeccionadas por el poder legislativo.

En la fracción III encontramos una función que juega un papel importante para la paz y la gobernanza. Al respecto, hay que

recordar los intentos recientes de centralizar esta facultad en el poder ejecutivo federal, sin que al momento se haya concretado esa centralización, la cual —considero que de manera acertada— se conserva en el poder ejecutivo estatal.

Al respecto, es necesario tener presente que las entidades federativas cuentan con distintas necesidades cuando de seguridad se trata, y quién mejor para conocer esas necesidades que la misma autoridad estatal. Esta facultad trae implícita la obligación que recae en el ejecutivo de preservar condiciones óptimas de gobernanza y, además, la de asumir el mando en casos de fuerza mayor.

En la fracción IV se contempla la facultad para nombrar y remover libremente al funcionariado público, respecto de lo cual debe precisarse que la misma aplica en relación con las personas servidoras públicas que encabezan las secretarías de Estado, así como los organismos descentralizados y desconcentrados de la Administración pública estatal, cuyos nombramientos o remociones no están previstos en la propia Constitución ni en las leyes.

Cabe precisar que en el servicio público estatal existen designaciones de personas servidoras y personas fedatarias públicas que el ejecutivo realiza de manera discrecional. En estas facultades vemos materializada la autonomía del poder ejecutivo, en cuanto a su organización, y la delegación del servicio público, como es el caso de las y los fedatarios públicos.

Sobre el particular, se ha discutido si el ejercicio de dicha facultad es acorde a los estándares que caracterizan a un Estado democrático; sin embargo, en el caso, se estima que el ejercicio de dicha facultad no riñe con el tema de la democracia o la designación de las personas servidoras públicas conforme a sus aptitudes y preparación, toda vez que la razón principal por la que se reconoce y mantiene el ejercicio de esta facultad es por la necesidad de que la persona titular de la gubernatura cuente con el funcionariado de su absoluta confianza para llevar a cabo no solamente el diseño de las políticas públicas, sino además la instrumentación de las mismas de manera efectiva.

Aunado a ello, en la citada fracción se reconoce la vinculación de observar el principio de equilibrio de los géneros cuando

se trata de nombramientos de personas servidoras públicas que integran órganos colegiados, de lo que se aprecia que las acciones afirmativas en materia de equidad y paridad de géneros incide en las designaciones que lleve a cabo la persona titular del poder ejecutivo local, lo que se estima adecuado en el contexto de un Estado incluyente.

No debemos perder de vista la adición innovadora a la fracción IV de la Constitución local en agosto de 2012, consistente en buscar un equilibrio entre hombres y mujeres al realizar nombramientos de órganos colegiados, respecto de lo cual el órgano legislativo local fue sensible al reconocer y visibilizar la lucha histórica de las mujeres por acceder a los espacios públicos de primer nivel en la Administración pública estatal. Así, a través de dicha adición, busca la distribución igualitaria entre hombres y mujeres en las decisiones de poder, trabajo, ingreso y tiempo, por lo que debemos reconocer que esta fue una acción afirmativa de avanzada y previa a la reforma nacional de 6 de junio de 2019 relativa al principio de paridad de género, que obliga a observar dicho principio en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del poder ejecutivo federal y sus equivalentes en las entidades federativas.

Por lo que respecta a la facultad contenida en la fracción V, se encomienda al ejecutivo el cumplimiento de las penas. Al ser la persona titular de la fuerza pública, se vuelve un complemento en la impartición de justicia, para que, a su vez, puedan ser ejecutadas las resoluciones emanadas del poder judicial y coadyuve en el marco del sistema penitenciario estatal con el poder judicial.

En relación con la fracción VI, que contemplaba la facultad discrecional para la persona titular de la gubernatura de conceder indultos, esta fue derogada en la reforma de 13 de abril de 2021, toda vez que se armonizó con el principio de inalterabilidad de una sentencia firme. Por ello, ahora la modificación de una sentencia firme es una facultad exclusivamente jurisdiccional, en la forma y términos previstos en la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Por cuanto ve a la facultad contenida en la fracción VII, podemos decir que no es absoluta, al encontrarse regulada, entre

otras, por la Ley de Deuda Pública del Estado de Querétaro, pues dicha facultad tiene el contrapeso del legislativo estatal, siendo necesaria su autorización para la adquisición de obligaciones de las participaciones federales otorgadas a la entidad federativa.

La interacción entre los niveles de Gobierno es, en gran medida, necesaria para la unificación de esfuerzos, con objetivos trazados, como en el caso de los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo, mediante los cuales se fijan metas conjuntas que, a su vez, allanan el camino para la colaboración institucional. De ahí lo oportuno de dotar al ejecutivo estatal de la facultad de suscribir instrumentos que permitan dar y recibir apoyo para el cumplimiento de sus funciones y metas.

En la fracción VIII se faculta al ejecutivo para expedir decretos que garanticen la prestación de los servicios públicos a la comunidad, así como la de otorgar concesiones a los particulares, en un esquema de colaboración para la prestación de servicios que originalmente corresponderían al Estado.

La fracción IX faculta al ejecutivo estatal para celebrar convenios de colaboración con la federación, otras entidades federativas, municipios, así como con los particulares, para garantizar el cumplimiento de las demás atribuciones que se le confieren, siempre que ello sea pertinente para garantizar el desarrollo económico y social de la entidad.

La fracción X contempla la facultad-obligación de la persona titular de la gubernatura de presentar el informe anual sobre el estado general que guarda su administración, con la finalidad de que el órgano legislativo analice la conducción de las políticas públicas por parte del ejecutivo. La fecha de presentación es distinta para el último año de la administración gubernamental.

Cabe destacar que esta fracción es la más reformada en cuanto al plazo en que hay que rendir el informe. Mientras en la reforma de marzo de 2008 se buscó armonizarlo con las obligaciones fiscales y la anualidad de los programas, y se estableció que se rindiera en el mes de febrero, para la reforma de enero de 2010 distingue la obligación del informe presupuestal del informe a las personas gobernadas y, por ello, este último debía rendirse el 25 de julio de cada año, además de que guardaba relación con

el sentido de pertenencia con la ciudadanía, ya que es la fecha en que se conmemora la fundación de Querétaro.

Para la reforma de julio de 2011 se buscó que el informe fuera conocido por la mayoría de la ciudadanía queretana y que, además, no se distrajeran de sus labores, por lo cual se estableció que se rindiera el cuarto domingo de julio. Posteriormente, para la reforma de julio de 2017 se buscó que coincidiera con el informe anual del ejecutivo federal; por ello, debía rendirse en septiembre de cada año y en julio el del último periodo.

Por último, la reforma de julio de 2021 previó que los informes se rindieran en el mes de septiembre y el del último ejercicio en el mes de agosto, aclarando que esta modificación en nada impactaba a la práctica de las consultas populares federales, argumentando que los informes de labores no se consideran propaganda, conforme a lo previsto en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la tesis XXII/2015 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral,* Quinta Época, año 8, número 16, 2015, páginas 49 y 50.

La fracción XI faculta para promover el desarrollo equilibrado y armónico del estado en materia económica, social y cultural, lo que implica la facultad de instrumentar las políticas públicas que permitan cumplir con dichos fines, a partir del plan estatal de desarrollo que presenta durante su primer año de administración.

En la fracción XII encontramos la facultad de planear, participar, conducir, coordinar y orientar el desarrollo integral y sustentable de la entidad. Esto implica que la persona titular del poder ejecutivo es la cabeza en cuanto al diseño de los planes de desarrollo estatal, por ser el órgano al que, por naturaleza, le corresponde el diseño de las políticas públicas que orientarán el desarrollo en un periodo de tiempo determinado. Cabe resaltar que en el diseño de estas políticas públicas se debe fomentar el desarrollo económico, la generación de empleos y, sobre todo, el ejercicio de la libertad de la ciudadanía, así como la dignidad de las personas y grupos sociales, lo cual es acorde con los principios que rigen la vida de un Estado democrático.

Por lo que respecta a la fracción XIII, se confiere al ejecutivo la facultad de designar a las personas fedatarias públicas. Si bien puede considerarse una facultad discrecional del poder ejecutivo, lo cierto es que previo a la designación se analiza y evalúa al perfil idóneo. Por tal motivo, el proceso se encuentra regulado en la Ley del Notariado del Estado de Querétaro.

Finalmente, en la fracción XIV se aprecia que el poder constituyente local empleó el sistema de *numeros apertus,* ya que prevé la existencia de otras facultades que no se encuentran previstas taxativamente en la disposición que nos ocupa, sino que están contenidas en otros preceptos de la propia Constitución o de las leyes secundarias.

Sin lugar a dudas, dichas facultades y obligaciones seguirán evolucionando derivado del dinamismo social y la especialización que se realice en las diversas materias.

Artículo 23

Los reglamentos, decretos, acuerdos y disposiciones de carácter general que expida el Gobernador, requerirán para su validez la firma del Secretario de Gobierno.

COMENTARIO

Karla Elizabeth Mariscal Ureta

Este numeral de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro establece que la validez de los decretos, reglamentos y acuerdos del gobernador deberán estar firmados por este y por el secretario encargado del ramo al cual corresponde el asunto. Esta es una característica que emana del sistema presidencial y legitima la participación de los secretarios en la toma de decisiones a través del refrendo, que instituye una forma de responsabilidad solidaria.

La vida de la Administración pública establece un componente estructural del Estado en donde tienen lugar las secretarías de Estado para la realización de las funciones de gestión pública. Las facultades de las secretarías de Estado se encuentran delimitadas por la ley orgánica de la Administración, tanto en el ámbito federal como local. Dicho ente está dirigido por el secretario de Estado, también llamado el secretario de ramo, quien, se asume, es designado de forma directa por el ejecutivo estatal en atención a méritos de diferente naturaleza.

Cada secretaría tiene una función específica de carácter administrativo y comparte el apoyo político al trabajo de la gubernatura. Una de las características que se espera en la designación de los titulares de las secretarías es su aptitud para estar al frente

de los trabajos de esa área del Gobierno, es decir, se espera que el secretario posea los conocimientos y las habilidades necesarios para el desarrollo de las facultades encomendadas.

Por ello, la naturaleza del refrendo de los titulares de las secretarías obedece, en algún sentido, a la capacidad y la actitud para instruir, guiar y verificar la viabilidad de los actos de Gobierno en determinadas materias de carácter especializado. Ante una probable incapacidad del gobernador para advertir los elementos de análisis sobre ciertos actos específicos, el secretario es quien debe ofrecer la justificación, la evaluación y los parámetros sobre los cuales deben establecerse las decisiones públicas.

Un gobernador tiene entonces la posibilidad constitucional de compartir la responsabilidad de la gestión pública. A través de la Administración pública centralizada se establecen los esquemas de coordinación y coadyuvancia. El secretario, aun cuando es designado por el gobernador, tiene una función política y administrativa dentro de la estructura del Estado, por la cual debe responder en apego a los marcos constitucionales y legales. En caso contrario, es susceptible de responsabilidades.

El refrendo secretarial tiene una presencia histórica en México. Sin existir —a la fecha— claridad sobre su función política y jurídica, se ha asociado al régimen de responsabilidades. En el caso de los sistemas presidenciales, se observa como un mero formalismo administrativo; no así en los regímenes monárquicos, en los cuales su función fue pensada como un contrapeso de los ministros a los monarcas.

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro establece, en el artículo 19, que para el estudio, planeación, despacho y ejecución de los asuntos de la Administración pública del estado, el ejecutivo se auxiliará de los diferentes secretarios de Estado. En esa labor de auxilio se encuentra inmersa una responsabilidad tanto política como jurídica. El secretario del ramo tiene discrecionalidad para determinar si establece el refrendo y, si no comparte criterios con el jefe del ejecutivo, puede negarse a la firma, no obstante que dimita, o bien, sea removido, pero si establece su firma asume la responsabilidad política y jurídica del acto.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la falta de refrendo del secretario o secretarios respectivos conlleva la invalidez del acto o decreto emitido. En este sentido, la naturaleza orgánica del refrendo es realizar una revisión especializada por parte del funcionario afín a la materia para que la decisión derive de un análisis cuidadoso del marco constitucional y legal aplicable.

Al respecto, resulta claro que el refrendo constituye un presupuesto de validez o requisito de eficacia. El secretario de Estado, al refrendar, además de autentificar la validez del acto y respaldar la firma del gobernador, materialmente reviste de eficacia al acto. En este sentido, las secretarías de Estado tienen una función político-administrativa: por un lado, tienen la encomienda del despacho de la administración en el ramo de su competencia y, por el otro, el del respaldo jurídico-político al gobernador del estado.

En el desarrollo de la práctica del refrendo podemos advertir un accionar diferente de cada secretario del ramo, quien puede tomar la decisión de negarse a refrendar, o bien realizar el refrendo. No obstante, deberá responder por el sentido de su decisión, ya que es sujeto de responsabilidad política y administrativa.

La figura del refrendo, vista como una facultad, permite el establecimiento de la responsabilidad directa. Al ser un acto autónomo y expreso, no es posible entonces liberarse estableciendo la tesis del mandato del superior jerárquico, pues se tiene la posibilidad de manifestar su adhesión al criterio del gobernador al firmar, o bien, su discrepancia al negarse a hacerlo, pese a que le implique la destitución en el cargo.

La naturaleza de la figura secretarial en las entidades federativas, como en el Gabinete presidencial, da cuenta de un sistema de acompañamiento para optimizar y hacer posible la gestión. El secretario tiene el deber de retroalimentar, instruir, acompañar y brindar elementos suficientes para sustentar las decisiones de Gobierno. Por el contrario, si considera que un acto no debe llevarse a cabo, tiene también el deber de brindar razones suficientes y fundadas para dejar de ejercer la facultad de refrendar.

Las razones para la negativa del refrendo deberán ser suficientes para demostrar que no se incurre en una irresponsabilidad del

encargo, ni administrativa, y que no se ocasionan perjuicios a los intereses públicos. En el mismo sentido, si el secretario ejerce su facultad de refrendo, debe realizarlo con el previo análisis del acto refrendado, valorando si se transgreden los marcos constitucionales legales, el interés público y los derechos humanos.

Sobre la responsabilidad, es menester clarificar que los servidores públicos con facultades para refrendar actos del gobernador pueden incurrir en responsabilidades y hacerse acreedores a sanciones de índole administrativa o penal, cuando se demuestre la vulneración de bienes jurídicamente protegidos o de derechos.

Artículo 24

El Poder Ejecutivo del Estado en la esfera administrativa de su competencia, proveerá lo necesario para que la defensoría pública en materia penal, cuente con plena independencia técnica y de gestión, bajo los principios de objetividad, eficiencia, profesionalismo, legalidad, lealtad y gratuidad.

COMENTARIO

Mariela Ponce Villa

El derecho fundamental reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, art. 8.2.e), consistente en que toda persona imputada de un delito cuente con una defensa penal pública de calidad, está *garantizado* en el actual artículo 24 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro (CPELSQ), al establecer la independencia técnica y de gestión de la Defensoría Penal Pública, dependiente del poder ejecutivo.

I. Genealogía

En la CPELSQ, publicada en el *Periódico Oficial, "La Sombra de Arteaga"*, el 31 de marzo de 2008, el artículo 24 no se ocupaba —ni ningún otro— de la institución de la defensoría penal pública. En ese decreto, el precepto citado hablaba sobre el Ministerio Público: su objeto, obligaciones, facultades y la existencia de un cuerpo policial de investigación bajo su mando.

De las 21 reformas que tuvo la CPELSQ, dos tienen que ver con el artículo 24. La primera fue publicada cinco años después (29 de marzo de 2013), para permitir al Ministerio Público no ejercer la acción penal en delitos perseguibles por querella cuan-

do las partes hayan logrado acuerdos conciliatorios, así como para reconocer la acción penal por particulares. A esa fecha, la norma seguía hablando de la institución ministerial.

Pero es en la segunda reforma al artículo 24, publicada el 13 de mayo de 2016, que dicho precepto cambió por completo; dejó de regular lo relativo al Ministerio Público para constitucionalizar la forma en la que el Estado garantiza a los justiciables en materia penal una defensa penal pública y, desde entonces, el actual numeral 24 habla únicamente de la institución de la defensoría penal. Esto tiene sus razones.

La institución del Ministerio Público transitó, como forma de organización, a la Fiscalía General del Estado, que se creó como organismo constitucional autónomo en el decreto de reforma que se publicó el 13 de mayo de 2016. De ocupar solo el artículo 24, ahora está en un capítulo por separado —el quinto—, relativo a los organismos autónomos, y se regula en los numerales 30 bis y 30 ter.

Lo anterior debido a la implementación de la tercera gradualidad del sistema de justicia penal acusatorio y oral que inició el 30 de mayo de 2016 en el distrito judicial de Querétaro, y para dar vigencia a lo mandatado por la CPEUM en su artículo 116, fracción IX, que ordena a las constituciones de los estados *garantizar* que la función de la procuración de justicia se realice con base en el principio de la *autonomía* (fracción adicionada por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación —DOF—* de 10 de febrero de 2014); además de que en un procedimiento acusatorio y oral, que se guía por la igualdad procesal como parte fundamental del debido proceso, es indispensable contar con una fiscalía autónoma y con una defensoría que esté a la par del órgano de acusación.

Es un gran acierto el que, por primera vez en la historia del constitucionalismo local, tenga un espacio la defensoría penal que el Estado debe brindar de forma gratuita a los imputados de un delito, lo cual está inserto en un procedimiento penal de tipo acusatorio.

II. El derecho a la defensa penal pública de calidad

Para comprender el texto del artículo 24, debemos partir del 17, penúltimo párrafo, de la CPEUM, reformado el 18 de junio de 2008 (hay una reforma posterior de 29 de enero de 2016, únicamente

para eliminar la frase "Distrito Federal" y cambiar el término "estados" por el de "entidades federativas"), que señala: "La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público".

Antes de abordar la exégesis de la norma que nos ocupa (art. 24), es indispensable analizar el artículo 17 de la CPEUM, penúltimo párrafo. El derecho de un imputado a contar con un defensor —mal llamado— *de oficio*, no es nada nuevo; así lo tutelaba la Constitución del 17 en su artículo 20, fracción IX: "Se le oirá en defensa por sí o por persona de su confianza, o por ambos, según su voluntad. En caso de no tener quien lo defienda, se le presentará lista de los defensores de oficio para que elija el que, o los que les convengan. Si el acusado no quiere nombrar defensores, después de ser requerido para hacerlo, al rendir su declaración preparatoria, el juez le nombrará uno de oficio. El acusado podrá nombrar defensor desde el momento en que sea aprehendido, y tendrá derecho a que este se halle presente en todos los actos del juicio; pero tendrá obligación de hacerlo comparecer cuantas veces se necesite" (*DOF* de 5 de febrero de 1917).

Hoy se sigue contemplando en el mismo numeral, pero en el apartado B, fracción VIII, con la diferencia de que desapareció la persona *de confianza*; el concepto de defensor *de oficio* cambió a defensor *público,* y se introdujo la calidad de la defensa: la CPEUM señala que el imputado tiene derecho a una defensa *adecuada*: "Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y este tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera".

Lo que sí es nuevo es que, a partir del 18 de junio de 2008 (también debido al cambio de sistema procesal penal), se constitucionalizó el servicio de la defensoría pública: se le reconoció como institución, se instauró el servicio profesional de carrera

para los defensores y se reguló lo relativo a las percepciones económicas de estos. La teleología de lo anterior es hacer realidad, en la práctica, la igualdad procesal en la que deben encontrarse las partes en un procedimiento acusatorio, principio que garantiza una contienda justa.

En el estado de Querétaro, los defensores *de oficio* siempre han formado parte del poder ejecutivo; dependen directamente de la Secretaría de Gobierno. Es un hecho público y notorio que, durante la vigencia del sistema tradicional mixto, fue la institución más abandonada de la tríada procesal: instalaciones no propias, inadecuadas y disfuncionales; no existía capacitación ni actualización constante de los defensores (quedaba a la iniciativa propia); era inexistente un proceso de formación y selección para garantizar que los más aptos estuvieran al frente de una tareaprimordial que debe prestar el Estado a quienes no tienen recursos para contratar abogados particulares; sus percepciones económicas eran demasiado bajas para un licenciado en Derecho, titulado y con cédula para ejercer la profesión; no había incentivos, ni un sistema que permitiera escalar a los más preparados.

Esta situación generó que los defensores *de oficio* "ejercieran" una defensa pasiva, de acompañamiento y de cubrir solo requisitos formales (los imputados deben ser asistidos por un defensor durante las diligencias).

Dicho esquema en nada abonaba a una igualdad entre las partes, ni mucho menos garantizaba la defensa adecuada y de calidad que hoy exige la CPEUM; por ende, el procedimiento penal acusatorio no cumpliría sus fines. Tal como reza la última máxima del garantismo, "no hay prueba sin defensa" (Ferrajoli, 2004), donde se reconoce el principio de real contradicción, que es el que ejerce un defensor, privado o público, y si es este último, el Estado debe encaminar sus esfuerzos para contar con defensores que ejerzan la defensa que cualquier imputado requiere y merece.

Estas son las razones por las que la CPEUM adicionó un párrafo a su artículo 17, dedicado de forma exclusiva a la defensoría penal pública, misma que debe ser de calidad y, en correlación con el artículo 20.B.VIII ya referido, dicha defensa debe ser adecuada. Entonces, defensa *adecuada* y *de calidad* son los imperativos constitucionales.

La defensa *adecuada* ha sido conceptualizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). En primer lugar, en una tesis aislada del Tribunal pleno (Tesis P. XII/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 5, t. I, p. 413, abril de 2014) se señala que la defensa que el Estado debe garantizar tiene que ser adecuada y efectiva, lo cual implica dos elementos: uno formal, que se refiere a que el defensor acredite ser perito en derecho, y uno material, que implica que el defensor actúe diligentemente con el fin de proteger las garantías procesales del acusado y evitar que sus derechos se vean lesionados. Tal tesis se recoge en la jurisprudencia de la Primera Sala con carácter vinculante (Tesis 1a./J. 26/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 18, t. I, p. 240, mayo de 2015), en donde se enfatiza que el defensor debe ser un profesional del derecho y tener la capacidad técnica para asesorar y apreciar lo que jurídicamente es conveniente para el imputado, a fin de lograr una real y efectiva asistencia legal.

III. Artículo 24 de la CPELSQ: garantía de una defensa penal pública de calidad

Era indispensable referir lo anterior para comprender las razones de nuestro artículo 24 de la CPELSQ. Si bien no estamos hablando del derecho de defensa, lo que regula tal precepto tiene que ver con la forma en la que el Estado *debe* garantizar dicho derecho. La CPEUM mandata que la defensa pública sea de calidad y se asegure un servicio profesional de carrera para los defensores, aunado al derecho de toda persona imputada de contar con una defensa adecuada.

De nada serviría que la Constitución local se limite a reproducir exactamente el derecho reconocido en la general, sino que debe regular la forma en que tal derecho se garantiza en el estado de Querétaro. Así, el artículo 24 de la CPELSQ ordena al poder ejecutivo proveer (proporcionar lo necesario o conveniente para un fin determinado) todo lo que se requiera para lograr la independencia técnica y de gestión de la defensoría pública en materia penal. Es de esta forma como nuestra Constitución local garantiza una defensa adecuada y de calidad para los imputados de un hecho delictivo y durante todas las etapas del procedimiento penal acusatorio y oral.

La independencia técnica y de gestión era necesaria porque en nuestro estado la defensoría forma parte del poder ejecutivo y orgánicamente tiene una dependencia directa de la Secretaría de Gobierno. El aparato de la administración pública es muy amplio y complejo; existen aspectos y problemáticas que inciden en temas de gobernabilidad interna que merecen atención de forma prioritaria, necesaria y a veces urgente. Independientemente de lo anterior, y si bien el servicio que presta el Estado a través de la defensoría penal pública es un tema que parece estrictamente de justicia procesal, lo cierto es que el diseño institucional y la toma de decisiones no deben esperar.

Es un tema *especializado* que requiere atención adecuada —a veces también urgente— y toma de decisiones fuera de la tramitología propia de los aparatos burocráticos. Es entonces por ello que la CPELSQ le da a la defensoría un carácter desconcentrado, al reconocerle independencia tanto técnica como de gestión, es decir, le da facultades para la toma de decisiones inmediatas en la realización de acciones estrictamente técnicas, sin que la Secretaría de Gobierno pierda la responsabilidad sobre la institución de la defensoría.

Esta independencia, de igual forma, garantiza a los justiciables que el servicio de defensoría gratuita a cargo del Estado quede fuera de cualquier tipo de consigna indebida hacia los imputados, y es el reflejo del compromiso del Estado por cumplir con los principios del garantismo penal: principio de inocencia, principio de contradicción y debido proceso. Nótese que la norma en análisis habla de una "plena" independencia técnica y de gestión, vocablo que se refiere a que dicha independencia en la toma de decisiones técnicas es completa.

Por decisiones *técnicas,* debemos entender desde todo lo relativo al diseño organizacional hasta la gestión y administración de cargas de trabajo entre los defensores: audiencias urgentes por atender; número de defensores públicos asignados a áreas de procuración y de impartición de justicia; número de audiencias atendidas por defensor; carpetas judiciales por defensor; atención y asesoría a usuarios; guardias y, en fin, todas las acciones que requieren atención diaria y urgente para la resolución de los problemas que se presentan en la tramitación de los procedi-

mientos penales en los que intervienen los defensores penales públicos.

De la norma constitucional local derivó la Ley del Instituto de la Defensoría Penal Pública del Estado de Querétaro (*Periódico Oficial* de 30 de mayo de 2016), donde se recoge dicha naturaleza y se regula lo relativo a la capacitación, certificación, profesionalización, evaluación, seguimiento y monitoreo constante del desempeño de los defensores penales públicos, a fin de cumplir con la *calidad* que hoy exige la CPEUM.

La independencia técnica y de gestión garantiza que el servicio de defensoría penal pública se brinde bajo los principios que la propia CPELSQ señala: objetividad, eficiencia, profesionalismo, legalidad, lealtad y gratuidad, también desarrollados en la ley secundaria ya citada, y es por eso que se crea un Instituto de la Defensoría Penal Pública.

Además, los principios citados son los que rigen constitucionalmente el actuar de los servidores públicos, y un defensor tiene dicho carácter. De ahí la importancia de que ahora la CPELSQ los mencione, sobre todo porque bajo el sistema tradicional mixto son pocas las personas que confían en los servicios de un defensor penal público. Generalmente se le veía como comparsa de un agente del Ministerio Público o que no ejercía una adecuada defensa por intereses de Estado, cuando, en realidad, la nulidad de incentivos, los bajos salarios, la falta de capacitación y la ausencia de un servicio de carrera eran lo que generaba defensas deficientes.

Hoy estos principios obligan a su observancia en la prestación del servicio de defensoría; soslayarlos facilita que un usuario ejerza las acciones para la atribución de responsabilidades correspondientes hacia algún defensor.

Por otro lado, al artículo 24 lo debemos leer en relación con el décimo párrafo del artículo 2 de la misma CPELSQ, en donde se garantiza la profesionalización de los defensores públicos (entre otros operadores), a través del servicio de carrera, que —reitero— se regula en la ley secundaria y, con ello, de manera íntegra se garantiza lo mandatado por la CPEUM en su artículo 17, penúltimo párrafo.

La capacitación, actualización y evaluación constantes son las aristas sobre las que se garantiza una defensa adecuada y de calidad. El servicio profesional de carrera es el medio a través del cual se está asegurando que las personas más aptas sean quienes tengan bajo su responsabilidad la defensa de una persona a quien se le atribuye haber cometido un hecho delictivo. Este servicio profesional de carrera era inexistente y, por vez primera, se constitucionalizó a nivel local.

IV. Conclusiones

El que toda persona imputada de un delito cuente con una defensa penal pública adecuada y de calidad es un derecho fundamental reconocido constitucional y convencionalmente.

El artículo 24 de la CPELSQ hace efectivo dicho derecho.

En Querétaro, el servicio de defensa penal pública se garantiza a través la naturaleza jurídica de la institución.

La defensoría penal pública es una institución a la que la CPELSQ dota de independencia técnica y de gestión.

La autonomía técnica y de gestión genera certeza y confianza a los justiciables de que el servicio gratuito de defensa penal pública se realice con base en los principios de objetividad, profesionalismo, legalidad, eficiencia y lealtad, fuera de todo trato o consigna indebida.

Los principios constitucionales que rigen el actuar de los defensores públicos permitirán esquemas de responsabilidad cuando el servicio no se preste bajo dichos mandatos.

Artículo 24 bis

El Poder Ejecutivo contará con un Centro de Conciliación Laboral del Estado de Querétaro, que será el organismo público descentralizado que tiene por objeto ofrecer el servicio público de conciliación para la solución de los conflictos laborales entre trabajadores y empleadores, individuales o colectivos, en asuntos del orden local.

El Centro de Conciliación Laboral del Estado de Querétaro tendrá personalidad jurídica y patrimonio propios y contará con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Se regirá por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. Su integración y funcionamiento se determinará en las disposiciones legales aplicables.

Los trabajadores y patrones deberán asistir al Centro de Conciliación Laboral del Estado de Querétaro previamente a acudir a los juzgados o tribunales laborales.

COMENTARIO

Marco Antonio Sánchez Mandujano

La inclusión del artículo 24 bis en el texto constitucional local es resultado del constante cambio en la dinámica social, pero principalmente en la forma en que producimos bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades de las personas. En dicho proceso se generan relaciones de trabajo, las cuales se han caracterizado por contar con el elemento de la subordinación, es decir, la facultad de mando que ejerce la parte patronal sobre el deber de obediencia de la parte trabajadora, situación que históricamente ha generado abusos y violaciones a los derechos y, sobre todo, a la dignidad de las personas.

Reconocer la desigualdad y la vulnerabilidad en la que se pueden encontrar algunas personas frente a otras dio origen al derecho social y a una de sus principales vertientes, que es el derecho del trabajo. En el caso de nuestro país, tuvo su momento cumbre con el Constituyente de 1917, al incluir en la Constitución Federal el artículo 123, en el que se establecieron los principios, objetivos y garantías mínimas sobre los cuales deberán regularse las relaciones laborales.

Desde la publicación inicial del artículo 123 de la Constitución Federal, el 5 de febrero de 1917, se contempló como autoridad competente para conocer y resolver los conflictos entre trabajadores y patrones a las juntas de conciliación y arbitraje. Así, en su fracción XX, se estableció: "Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patrones y uno del Gobierno". Además, con su regulatoria Ley Federal del Trabajo, instauró los procedimientos para acceder a la justicia, lo que conocemos como "sistema tradicional", por estar vigente durante poco más de un siglo.

Este sistema tradicional fue rebasado por la dinámica social, industrial, tecnológica, así como por la evolución en el reconocimiento de los derechos humanos de las personas, lo que trajo como consecuencia que las autoridades tradicionales no tuviesen la capacidad necesaria para hacer realidad los objetivos del derecho del trabajo, entre los cuales podemos señalar: buscar el equilibrio entre los factores de la producción, la justicia social y propiciar el trabajo digno. Lo anterior se suma a los constantes señalamientos respecto a la falta de autonomía de las autoridades por ser dependientes del poder ejecutivo, tanto en el ámbito local como federal.

Fue hasta el 24 de febrero de 2017 que se instituyó un nuevo sistema de justicia laboral en nuestro país, al reformarse de manera integral la fracción XX de dicho precepto y establecer como autoridades competentes para la resolución de los conflictos de trabajo a los tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas. Asimismo, se establecieron las nuevas autoridades denominadas Centros de Conciliación La-

boral como instancia prejudicial obligatoria a la que deberán acudir los trabajadores y patrones en el ámbito local, mientras que en el ámbito federal se denominó Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, en virtud de que este último contará, además, con la facultad de llevar el registro de todos los contratos colectivos de trabajo y las organizaciones sindicales.

En el estado de Querétaro, siempre a la vanguardia en el ámbito jurídico —y en concordancia con la última reforma del artículo 123 constitucional, así como con su reglamentaria Ley Federal del Trabajo, de 1 de mayo de 2019—, se integró el Consejo Interinstitucional del Estado de Querétaro para la implementación de la reforma laboral, con la participación de los tres poderes del estado. En dicho Consejo se acordaron las acciones para dar paso al nuevo sistema de justicia laboral, entre las que se encontraba la armonización legislativa, que implicaba la reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, publicada el 13 de abril de 2021, adicionando el artículo 24 bis, así como las reformas a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial del Estado de Querétaro, y la expedición de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Querétaro.

El principal objetivo de este nuevo sistema de justicia laboral es dotar a los ciudadanos de una instancia prejudicial que les proporcione los elementos necesarios para buscar una solución a sus conflictos laborales, mediante mecanismos alternos de solución de conflictos, con el apoyo de conciliadores, profesionales y especializados en la materia. De esta forma se busca que sean las partes quienes intervengan de forma directa en la solución de sus controversias, haciendo de este mecanismo una forma más eficiente, rápida y económica de solucionar sus conflictos. Solo aquellos casos que por excepción o por sus características propias no permitan el arreglo, pasarán a los tribunales laborales, que llevarán el procedimiento judicial de una forma totalmente imparcial y profesional.

El artículo 24 bis incluye en el texto constitucional local la existencia del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Querétaro como un organismo público descentralizado, dotándolo de autonomía presupuestal, así como de operación y ges-

tión, con lo cual lo convierte en una instancia independiente para decidir los criterios más adecuados para brindar a los ciudadanos el servicio de conciliación laboral.

Los principios que rigen su actuar establecen las bases para que este organismo cumpla con los más altos anhelos de justicia a los que aspiramos las y los mexicanos. La selección de los conciliadores por medio de convocatoria pública y abierta da origen al servicio profesional de carrera, mientras que la capacitación especializada y los estándares de competencias requeridos para estos funcionarios habrán de generar una impartición de justicia imparcial, con apego a la legalidad, confiable y eficaz, además de caracterizarse por su transparencia y publicidad de gestión, lo que significará un avance en la administración de justicia laboral.

El éxito del nuevo sistema de justicia laboral y del Centro de Conciliación Laboral requiere del compromiso de todos los operadores, trabajadores, patrones, sindicatos, empresas, abogados, académicos, autoridades y ciudadanía en general, para contar con un Estado de derecho en el que se respete el trabajo digno, la libertad sindical y se cuente con un sistema de justicia eficaz, para hacer realidad los objetivos del derecho del trabajo.

Sección Cuarta
Poder Judicial
Artículos 25-30

Artículo 25

Se deposita el ejercicio de la función judicial en el Poder Judicial integrado por un Tribunal Superior de Justicia y los juzgados, quienes se auxiliarán de los órganos que establezca su ley orgánica.

La administración de justicia en el Estado será expedita, aplicando los principios y normas conducentes en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa, imparcial y gratuita. Deberá garantizarse la absoluta independencia de los órganos encargados de la función jurisdiccional para la conducción de los procesos a su cargo, así como para el dictado de las resoluciones respectivas y la plena ejecución de sus resoluciones.

El Estado instituirá un sistema integral de justicia aplicable a quienes, teniendo entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, se les atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales. Los menores de doce años de edad, sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.

COMENTARIO

Leticia de Lourdes Obregón Bracho

El Estado constitucional de derecho se construye desde la división de poderes, evitando la prevalencia de uno sobre los demás; parte de la premisa de que cada ente público tiene perfectamente delimitadas sus funciones y potestades a efecto de que no exista colisión entre ellas, menos aún ejercer aquellas que no tiene expresamente conferidas, garantizando con ello el respeto de las libertades de la sociedad en general.

Lo anterior da cabida a un equilibrio de los poderes del Estado con un enfoque de respeto a los derechos humanos —a la luz de

la reforma constitucional de 2011 y del modelo neoconstitucionalista—, es decir, cada autoridad hará lo que le corresponda, sin excederse en sus competencias, velando siempre por el respeto irrestricto a las prerrogativas básicas de los ciudadanos, en aras de su protección más amplia, lo que, a su vez, se traduce en el abandono de la visión pro Estado de la aplicación del derecho, dando paso a la vigencia del principio *pro personae*.

Ello implica que los entes públicos deben cumplir con las funciones específicas de las que fueron dotados por el poder constituyente, velando en cada una de sus decisiones por la maximización de los derechos de una sociedad dinámica y multicultural, de manera que contribuyan a la vigencia del Estado constitucional de derecho (visión evolutiva del derecho).

Por consiguiente, en el Estado social cada rama del Gobierno se centra en su función específica, a la par de los organismos constitucionales autónomos, a efecto de que, en un plano de igualdad, ejerzan sus potestades y sirvan de contrapeso al resto de los poderes constitucionales, para así mantener el equilibrio previsto en el código político, con miras al constante mejoramiento del sistema jurídico.

Luego, la función del poder judicial no se ciñe a objetivos políticos o ideológicos; por el contrario, debe conformarse por juristas de formación, libres de estereotipos y de intereses creados, que permanezcan neutrales a la vida política, ocupándose de resolver de manera completa, imparcial y congruente la problemática social materia de su conocimiento, habida cuenta de que las instituciones judiciales del Estado occidental contemporáneo se estructuran conforme a tres principios básicos: *independencia, eficiencia y accesibilidad*.

Bajo esta línea argumentativa, el acceso a la justicia tiene una doble dimensión: una normativa, referida al derecho igualitario de todos los ciudadanos a hacer valer los derechos legalmente reconocidos, y una fáctica, vinculada con los procedimientos tendentes a asegurar el ejercicio del acceso a la justicia.

En ese sentido, es un derecho humano de toda persona a acceder a tribunales independientes e imparciales, a fin de que se respeten y hagan valer sus derechos, y para que los propios órga-

nos encargados de impartir justicia resuelvan, sin obstáculos, las controversias sometidas a su consideración, de manera pronta, eficaz y en los plazos establecidos por la ley, tal como lo prevé el numeral 8, apartado 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por tanto, el sistema judicial debe velar por los intereses de todos los ciudadanos, atendiendo, desde luego, a las circunstancias especiales del caso, para que accedan a una justicia equitativa; toda vez que, en la medida en que se haga efectiva, se genera una oportunidad para ofrecer los servicios básicos a la sociedad demandante de justicia.

Así, el texto constitucional local establece que el poder judicial se conforma por el Tribunal Superior de Justicia y los juzgados de primer grado, es decir, explícitamente distingue entre tribunales de conocimiento —primera instancia— y tribunales revisores —de segundo grado—. Por consiguiente, la regla general es que los contendientes tengan expedito su derecho para controvertir las decisiones de los jueces de origen —a instancia de parte— a través del sistema impugnativo ordinario, mediante los recursos horizontales como la revocación, en los que el propio juez natural revisa la pertinencia de su decisión a la luz de los agravios expuestos, o los verticales, llámese apelación, a efecto de que un superior jerárquico revise la pertinencia de su fallo, tras ponderar los motivos de disenso hechos valer.

Cobran medular importancia los segundos, al estar reservados para las decisiones de mayor trascendencia procesal, entre las que prevalece el fallo de fondo, a efecto de que los magistrados, de manera unitaria —uno solo— o colegiadamente —tres jurisconsultos—, resuelvan el medio impugnativo conforme a las reglas propias de cada materia, plasmadas en la codificación orgánica.

En este sentido, le compete al poder judicial, aplicando la normatividad, resolver la problemática social propia de los conflictos suscitados entre capital y trabajo (jurisdicción laboral); aquellos derivados de las relaciones comerciales entre sí o con particulares (jurisdicción mercantil); igualmente las específicas de la desintegración del núcleo básico de la sociedad, así como de la sucesión de los bienes del *de cujus* (jurisdicción fa-

miliar); de los conflictos propios de las relaciones entre particulares (jurisdicción civil), y, finalmente, de la punición de los hechos que vulneran los bienes jurídicos tutelados por el derecho, a efecto de que el culpable no quede impune y que la víctima sea reparada del daño causado (jurisdicción penal).

En la actividad jurisdiccional en el Estado moderno, el jurisdicente previamente, *ex officio,* pondera la constitucionalidad y convencionalidad de la norma secundaria que rige los supuestos propios de la justicia cotidiana, al confrontarla con reglas y principios que derivan del texto constitucional, así como con los postulados que tienen sustento en los instrumentos internacionales suscritos por el Estado mexicano, estando en aptitud de realizar una interpretación conforme en sentido estricto o, en su defecto, armonizarla en sentido amplio; en la inteligencia de que, de no lograrla conforme al bloque de convencionalidad, procederá a su inaplicación, excluyéndola del sistema jurídico nacional.

Conformado el marco normativo aplicable, el órgano jurisdiccional estará en aptitud de valorar las probanzas traídas a juicio de una manera completa, imparcial e independiente, a efecto de resolver la problemática jurídica, ponderando en los casos conducentes la triple dimensión del principio del interés superior de la niñez, la perspectiva de género, los derechos específicos de los grupos vulnerables, los postulados *in dubio pro operario* e *in dubio pro reo*, así como las múltiples perspectivas de la presunción de inocencia, propios de las ramas del derecho enunciadas en párrafos precedentes.

Por ende, el poder judicial en un Estado democrático ofrece a los justiciables la certeza de vivir en un lugar donde las leyes se acatan y se cumplen, donde los derechos son respetados y garantizados.

Sistema integral de justicia penal para adolescentes

A lo largo de nuestra historia han existido diversos modelos de justicia para adolescentes, desde la promulgación de las leyes de Massachusetts, en 1874, y Nueva York, en 1892; además del establecimiento del primer tribunal de menores en Illinois, Chicago, en 1899, sustento de posteriores leyes y tribunales para niños, no solo en Estados Unidos, sino también en Europa y América, surgiendo así un derecho de menores en México en 1927.

Lo anterior con el objeto de que los menores de edad no quedaran sujetos a un procedimiento penal ordinario, sino que fueran sometidos a programas de tratamiento, en virtud de que no son adultos; de modo que se ocuparan de corregirlos, educarlos y protegerlos. Así, en gran parte del país se reconocía un sistema de justicia que consideraba al adolescente como objeto de protección y no como sujeto de derecho, es decir, un modelo tutelar.

De ahí que se estimaba al adolescente como inimputable, desconociendo sus derechos, privándolo de su libertad por tiempo indeterminado, sin que necesariamente estuviera acreditada la comisión de un delito, menos aún la existencia de un juicio previo en el que se contara con la asistencia o representación jurídica debida, atendiendo a su condición personal.

Ante ello, desde la primera década del siglo xx se buscó la apertura de una cultura legal especial, introduciendo un modelo de justicia para los adolescentes en conflicto con la ley penal, a través de la reforma de 12 de diciembre de 2005 al artículo 18 de la Constitución Federal, adicionando los párrafos tercero, cuarto y quinto, entrando en vigor el 12 de marzo de 2006. De igual modo, se llevaron a cabo otras reformas a la citada carta magna en fechas posteriores, como las de 18 de junio de 2008, 12 de octubre de 2011, 8 de octubre de 2013 y 2 de julio de 2015, adoptando un modelo constitucional, garantista y acusatorio.

Máxime que, con la reforma federal constitucional de 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos, se introdujo el principio pro persona y el control de convencionalidad, lo que finalmente derivó en la creación de un sistema garantista de justicia para adolescentes, sustentado en principios como el de interés superior, autonomía progresiva y protección integral.

Bajo este contexto, fue el 2 de julio de 2015 cuando se adicionó el inciso "C" al artículo 73 constitucional, fracción XXI, facultando de manera exclusiva al Congreso de la Unión para legislar de forma única en materia de justicia penal para adolescentes, dando así origen a la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de junio de 2016. Con todo ello se actualiza el cambio de paradigma, reconociéndose a los adolescentes como sujetos de derechos y obligaciones, con dignidad y autonomía, dado que cuentan con

la capacidad de comprender la ilicitud de sus actos y, por ende, de responder por sus conductas.

Al respecto, el numeral 18 reformado prevé que la federación y las entidades federativas establecerían, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales, a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes.

De esta manera, se reconoció la justicia penal para adolescentes como un sistema en el cual se resolverían los hechos tipificados por la ley como delitos cometidos por aquellos, estableciéndose derechos como el debido proceso, tutelado en el artículo 18 constitucional, relacionado con el diverso artículo 13 de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, en el cual se encuentran plasmados de manera enunciativa, mas no limitativa, los derechos indispensables para su desarrollo, con el objeto de brindarles protección especial con base en principios, derechos, órganos, procedimientos, mecanismos y garantías especiales; en virtud de que la protección a su esfera jurídica radica en sus circunstancias (edad y contexto). Tan es así que prevé que los menores de 12 años que cometan tales conductas solo sean sujetos a rehabilitación y asistencia social.

Igualmente, los adolescentes son considerados sujetos responsables y, en esa medida, debe exigírseles responsabilidad por la conducta realizada; empero, no debe omitirse que son personas en desarrollo, que presentan inmadurez e inexperiencia, circunstancia evolutiva a su progresiva autonomía personal, social y jurídica, lo que ha contribuido en la conformación de un estatus jurídico que los reconoce como una categoría jurídica dotada del derecho a una regulación especial, sin dejar de lado su dignidad.

En ese sentido, la responsabilidad que enfrenten será de acuerdo con su proceso o estado de desarrollo, de tal suerte que el procedimiento del sistema integral de justicia debe operar en defensa del adolescente. Por ello, al definir el rango de edad se dio cumplimiento al marco normativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores de 1985 (conocidas también

como Reglas de Beijing) y las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de Libertad; en las relatadas condiciones, este sistema integral cumple con la obligación que el Estado mexicano aceptó desde entonces.

Con todo ello se pretende respetar los derechos fundamentales del adolescente reconocidos en la ley suprema, así como aquellos que le asisten dada su propia condición de persona en desarrollo. Recordemos los principios de mínima intervención, subsidiariedad, legitimidad, publicidad, responsabilidad, proporcionalidad a las circunstancias y gravedad del evento, presunción de inocencia, jurisdiccionalidad, reintegración, humanidad, individualización, de necesidad del adolescente, así como de la sociedad, defensa, prevención, certeza, prontitud, legalidad, utilidad y reparabilidad económica, sobre todo este último en la aplicación de las medidas.

Así, los procedimientos que lleven a cabo las diversas instituciones, en cuanto a su actividad procesal, deben ser análogos con el derecho penal; empero, bajo un sistema de responsabilidad penal especializado, en el que se exija mayor cuidado, sigilo para el respeto estricto de los derechos de los adolescentes en virtud de la edad de aquellos, al considerarlos personas vulnerables, como lo señalan las Reglas de Brasilia. Lo anterior se robustece con la ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que puntualiza el goce de derechos humanos sin distinción de raza o color, entre otros, particularmente hacia niños, niñas y adolescentes.

Por ello, en su artículo 19 prevé que se deben establecer medidas para proteger a los menores de edad, toda vez que se encuentran en desarrollo, tanto en el aspecto físico como emocional. En consecuencia, deben tener un trato diferenciado en todo el aparato del sistema judicial que conlleve interactuar con adolescentes, desde la investigación, durante el procedimiento, y en la aplicación de medidas de sanción y en su ejecución, atendiendo a la protección de sus derechos humanos.

Esto en virtud de que la función del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes estriba en limitar el poder punitivo del Estado, protegerlos de los efectos adversos que este pudiera ocasionar en su desarrollo, resolver conflictos jurídicos evitando

violencia, contribuir a la reducción de la criminalidad, fomentar la dignidad de los adolescentes, así como alentar su desarrollo e inclusión social. De este modo, la referida ley tiene como objeto garantizar los derechos humanos de las personas adolescentes, establecer las bases, requisitos y condiciones de los mecanismos alternativos de solución de controversias; determinar las medidas de sanción correspondientes durante su adolescencia, según el grupo etario; definir las instituciones, órganos y autoridades especializadas, así como sus atribuciones y funciones; establecer los procedimientos de ejecución de medidas de sanción, los relativos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución y determinar los mecanismos de cumplimiento, sustitución y terminación de las medidas de sanción, principalmente.

El Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes es de carácter educativo, aunque con una especificidad propia y distintiva o determinada en razón del sujeto activo de las conductas ilícitas, con todo y las características de proceso penal que lo revisten, en relación con el principio de legalidad, sin dejar de lado el objetivo consistente en la *reintegración social y familiar*, así como el pleno desarrollo de su persona y sus capacidades. Por tal razón, el objetivo será reintegrarlos a la sociedad, a su vida cotidiana, modificando la percepción social sobre los adolescentes en conflicto con la ley, verlos como lo que son, víctimas, antes de ser victimarios.

Consecuentemente, en sintonía con el cambio de paradigma a nivel nacional, la Constitución local prevé el modelo garantista en la impartición de justicia juvenil, conforme al cual el adolescente deja de ser un objeto del proceso, para tomar la posición que le corresponde como sujeto procesal, con derechos y obligaciones, a efecto de que pueda interiorizar el proceso, advirtiendo que los bienes jurídicos de la víctima del hecho considerado por la ley como delito importan tanto como los de él, debiendo coadyuvar en la conformación del plan integral de reparación, para que, así, su acercamiento a la justicia le ayude a no delinquir en su vida adulta.

Artículo 26

Compete al Poder Judicial la facultad de resolver controversias puestas a su consideración, conforme a las leyes y procedimientos judiciales vigentes en el Estado, en asuntos del fuero común, en materia civil, familiar, penal, laboral, justicia de menores y materias federales cuando así lo faculten las leyes.

Sus sentencias y resoluciones deberán observar los principios de legalidad, imparcialidad, transparencia, autonomía e independencia.

La resolución de las controversias o de los conflictos entre trabajadores y patrones estará a cargo del Poder Judicial, cuyos integrantes deberán contar con capacidad y experiencia en materia laboral, siendo designados aquellos que cumplan los requisitos previstos por las leyes.

COMENTARIO

Carlos Roberto Fernández Moreno

A grandes rasgos, la competencia jurídica es la suma de potestades que la ley otorga para el ejercicio de las funciones, por lo que resulta racional que la Constitución de Querétaro prevea la competencia del poder judicial. Así, el primer párrafo de este artículo se erige como el fundamento para el desempeño de la labor jurisdiccional especializada, es decir, resolver controversias del orden civil, familiar, justicia de menores y materias federales cuando así lo faculten las leyes (esto último incluye aquellas en las que exista competencia concurrente, *verbi gratia*, la mercantil).

Sin embargo, el texto expande el tema con aspectos ajenos a la competencia jurídica, pues, además de la figura prevista, en su segundo párrafo enumera algunos principios que la redacción vincula a las resoluciones —las sentencias también son resolu-

ciones en términos del artículo 82 del Código de Procedimientos Civiles— y en el tercer párrafo aborda la competencia del poder judicial en los asuntos del orden laboral, así como la integración de los juzgados laborales, como si fuese un rubro aparte de las demás materias.

Ahora bien, el primer párrafo del numeral en análisis presenta una omisión legislativa, al no prever la competencia del poder judicial de Querétaro para resolver los medios de control de la Constitución local, aun si esto se regula posteriormente como una facultad del Pleno del poder judicial local en el artículo 29, fracción II, de la propia Constitución local, así como en el diverso 57 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que versa específicamente sobre la Sala Constitucional, la cual tiene como atribuciones: garantizar la supremacía y control de la Constitución de Querétaro mediante su interpretación, formando y sistematizando precedentes en materia de control constitucional; y declarar sobre los casos de omisión en la expedición de leyes, cuando la omisión afecte el funcionamiento o aplicación de la Constitución Política del Estado de Querétaro.

Esto es importante si tomamos en consideración que el segundo artículo de la Constitución de Querétaro retoma los cambios relativos de la reforma de 2011 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que transformó el paradigma jurídico del país y que estableció que el poder judicial, al igual que las demás autoridades, está obligado a respetar y garantizar el ejercicio de los derechos humanos previstos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte. Por tanto, el ejercicio de la potestad del poder judicial en materia constitucional es una herramienta óptima para la defensa de los derechos humanos de particular importancia, que debería ser más aprovechada por todos los involucrados en la administración de justicia, a efecto de incentivar la intervención judicial y fomentar la discusión sobre el derecho constitucional desde un ámbito local. De ahí que se considere una omisión no tratar dicho tema en este numeral.

Con relación al segundo párrafo, hay dos aspectos que es importante tomar en consideración. Primero, que prevé que las resoluciones judiciales deben observar los principios de legalidad,

imparcialidad, transparencia, autonomía e independencia; principios que no son una garantía o derecho del juez, como generalmente se piensa, sino que implican un derecho del justiciable para acudir ante una autoridad judicial, quien le juzgará de manera imparcial, independiente, obediente a la Constitución, tratados y convenios sobre derechos humanos, sin mirar los privilegios económicos, políticos y sociales de las partes, con independencia externa, es decir, sin influencia de los poderes ejecutivo y legislativo, así como una independencia interna, sin inferencia de su consejo o de un tribunal de mayor jerarquía.

Sin embargo, de acuerdo con Robert Alexy, los principios son mandatos de optimización, esto es, todo aquello que permita ampliar de manera positiva el entendimiento y la aplicación de algún concepto jurídico es su principio. Entonces, si bien las resoluciones son el reflejo final del ejercicio judicial, cada materia tiene sus principios y estos pueden o no concordar con los de las otras. Tal es el caso de la presunción de inocencia en materia penal o del principio según el cual, de existir duda, la decisión será lo más favorable a la parte más vulnerable (materia penal y laboral, esto es, el reo y el trabajador, respectivamente).

Lo mismo ocurre con cada acto judicial, pues estos están dotados de sus propios principios, que incluso pueden maximizarse por la autoridad judicial mediante el uso de métodos de interpretación de derechos, como la perspectiva de género, el interés superior de la niñez y el principio *pro homine* o pro persona, entre otros. Por ejemplo, de acuerdo con el Código de Ética del Poder Judicial del Estado de Querétaro, la independencia, imparcialidad, objetividad, profesionalismo y transparencia son principios éticos de la administración de justicia.

El texto establece que dichos principios rigen a todas las resoluciones del poder judicial local, no obstante, es reiterativo con el contenido del numeral 25 de la propia Constitución local. Así, se alude al principio de legalidad, el cual es propio de cualquier acto estatal, o a los principios que rigen la carrera judicial en el Poder Judicial de la Federación, como lo son la imparcialidad e independencia, según lo prevé el diverso numeral 100, párrafo séptimo, de la carta magna.

En otra cuestión, se hace alusión a la autonomía y a la transparencia, principios que comprenden, respectivamente, las cualidades de los juzgadores o entidades para obrar según su criterio, con independencia de las presiones externas, así como una cualidad que permite visualizar la actividad de la entidad judicial.

Ahora bien, como se adelantó, esa equívoca redacción tiene su origen en la réplica del texto que integró la reforma a la Constitución Federal. En ese sentido, es oportuno precisar que la Constitución Política para el Estado de Querétaro fue publicada el 31 de marzo de 2008 en el *Periódico Oficial, "La Sombra de Arteaga"*, número 18, y esta contuvo la primera versión del artículo 26, que en un solo párrafo establecía la competencia del poder judicial del estado en asuntos del fuero común e incluso en materia electoral. Después fue reformado, el 26 de junio de 2014, para efecto de que la materia electoral fuera del conocimiento de órganos jurisdiccionales especializados y, finalmente, en el periódico número 30 de "*La Sombra de Arteaga",* de 13 de abril de 2021, se publicó la actual reforma del artículo 26 que adiciona la competencia del poder judicial en materia laboral, con la cual la Legislatura local da cumplimiento a lo ordenado por el artículo 123, fracción XX, de la Constitución Federal, que ordena que los conflictos laborares deben ser resueltos por tribunales laborales del poder judicial.

Así, la reforma en materia de justicia laboral a la Constitución Federal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de febrero de 2017, que eliminó las Juntas de Conciliación y Arbitraje, otrora pertenecientes al poder ejecutivo, y estableció la competencia a cargo de los tribunales laborales pertenecientes al Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas, según el caso, estableció cambios al texto del artículo 123, inciso A, fracción XX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre los que se encuentra la adición del siguiente texto: "Sus sentencias y resoluciones deberán observar los principios de legalidad, imparcialidad, transparencia, autonomía e independencia". Tal redacción es idéntica a la que fue agregada al texto del dígito 26 de la Constitución local; sin embargo, dado que esta no prevé un apartado destinado al trabajo, fue colocado sin justificación alguna, al menos en la exposición de motivos, en el artículo relativo a la competencia jurisdiccional. Lo

anterior deriva en una doble crítica, pues la reforma únicamente constituye una reproducción del ejercicio del legislador federal, pero, además, por un lado, es desacertada al vincular principios jurídicos de manera errónea y, por el otro, fue colocada indiscriminadamente en un apartado ajeno a la figura jurídica del trabajo, lo que provoca una lectura descontextualizada de la reforma.

De la misma manera, el tercer párrafo del artículo 26 es un duplicado del texto de la primera parte del artículo 123, inciso A, fracción XX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala:

> La resolución de las diferencias o los conflictos entre trabajadores y patrones estará a cargo de los tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas, cuyos integrantes serán designados atendiendo a lo dispuesto en los artículos 94, 97, 116 fracción III, y 122 Apartado A, fracción IV de esta Constitución, según corresponda, y deberán contar con capacidad y experiencia en materia laboral.

Sin embargo, por la forma en que fue copiado y colocado el precepto normativo, parece distinguir la materia laboral de las otras que también son competencia del poder judicial, lo cual es un error, ya que no solo el personal involucrado en la justicia laboral debe contar con capacidad y experiencia, sino que todos los servidores públicos que participan en la administración de justicia tienen y deben tener esas cualidades, estar preparados en todas las materias.

Asimismo, si bien se especializan en términos del área y materia en que se desempeñan, conforme a las exigencias que el derecho actual representa, todo el personal del poder judicial debe contar con una constante actualización para poder desarrollar sus actividades con el máximo estándar de calidad y, así, desempeñar la función jurisdiccional con respeto a los derechos humanos, mediante la gestión basada en los principios éticos y valores institucionales para preservar el Estado de derecho y la paz social.

Artículo 27

El Tribunal Superior de Justicia se compondrá de trece Magistrados propietarios y ocho supernumerarios, electos para un periodo de doce años. No se podrá ocupar el cargo como propietario en forma consecutiva, ni discontinua, por más de doce años. En ningún caso se podrá ocupar el cargo de Magistrado Propietario después de los setenta años de edad.

Al concluir el periodo de doce años a que se refiere el párrafo anterior o antes si el Magistrado llega a la edad de setenta años, cesará en sus funciones. Si el propietario hubiere cumplido con los doce años de servicio, gozará de un haber mensual por retiro, equivalente al máximo que por concepto de jubilación se fije por Ley como derecho para los trabajadores del Estado de Querétaro, sin que pueda otorgarse cuando la separación obedezca a la remoción del cargo como medida de carácter disciplinario o cualquier otra causa de responsabilidad.

El Tribunal Superior de Justicia tendrá un Presidente, que será el representante legal del Poder Judicial.

COMENTARIO

Juan Ricardo Ramírez Luna

Una Constitución tiene por objeto —entre otros— establecer la forma de gobierno, diseñando los órganos que habrán de ejercerlo, dotándolos de facultades. Lo que conocemos como la parte orgánica de la Constitución.

Conforme a lo previsto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución Federal o CPEUM), los mexicanos nos hemos constituido en una república representativa, laica y federal, compuesta por estados libres y

soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, unidos en una federación, según los principios de dicha ley fundamental.

Uno de los principios que contempla la Constitución Federal para los estados es el de división de poderes, recogido en su artículo 116, por el que divide el ejercicio del poder público en ejecutivo, legislativo y judicial.

Si bien existe un mandato de la Constitución Federal de que las constituciones de los estados establezcan la división de poderes, deja a estos una amplia libertad de configuración normativa para realizar el diseño institucional de los tribunales que habrán de ejercer el poder judicial, tal como se desprende de lo previsto en la fracción III del dispositivo constitucional citado.

En ejercicio de esa libertad de configuración normativa, el constituyente queretano, en el artículo 27 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, estableció el diseño institucional del poder judicial local, siendo este el dispositivo materia del presente trabajo.

En el artículo en comento, el constituyente local estableció aspectos diversos en cuanto a la integración del Tribunal Superior de Justicia (TSJ o Tribunal), el que —conviene recordar— es el depositario, junto con los juzgados, de la función judicial, tal como lo dispone el artículo 25 de la Constitución local, y cuya competencia se encuentra prevista en el diverso 29 del mismo ordenamiento. De entre las competencias que es pertinente destacar se encuentran las de orden jurisdiccional, que le permiten funcionar como tribunal constitucional estatal, así como de segunda instancia; además de las de índole administrativa, relativas a la administración, vigilancia y disciplina respecto al Pleno y la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal Superior de Justicia, y, eventualmente, la de revisión de las decisiones del Consejo de la Judicatura, órgano encargado de la administración y disciplina del poder judicial, en términos del artículo 30 del ordenamiento en cita.

En este contexto, resulta de suma importancia para la vida institucional el diseño del máximo órgano jurisdiccional de la entidad que se realiza en el artículo 27 de la Constitución queretana.

En el primer párrafo del artículo en comento se establecen dos tipos de magistrados, propietarios y supernumerarios, distinción que se da en razón del ejercicio del cargo, pues mientras que los primeros lo ejercen de forma continua, los supernumerarios solo integrarán el Tribunal de forma transitoria para suplir en sus funciones a un magistrado propietario en caso de excusa o licencia.

La existencia de magistrados supernumerarios se encuentra justificada, pues, como se ha visto, la función principal del Tribunal es de índole jurisdiccional, estableciendo un número determinado de magistrados que lo integran, como se verá más adelante.

De ahí que, en razón del distingo referido, el Tribunal se componga de 13 magistrados propietarios, que integrarán de forma permanente el Pleno y las salas, y ocho supernumerarios, que lo harán de forma eventual.

La integración del Pleno por 13 magistrados sugiere dos motivos. Uno, que se trata de un número impar, lo que permite evitar que, en la medida de lo posible, se dé un empate en sus decisiones. Otro, ser consecuente con la integración de las salas colegiadas, las que se componen de tres magistrados, de conformidad con el artículo 49 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, dado que el presidente del Tribunal no integra ninguna sala.

En las condiciones referidas, el número de magistrados que integran el TSJ no podrá aumentarse a través de reformas a leyes ordinarias, sino que será necesaria una reforma constitucional para ese efecto. Lo anterior es consecuente con lo previsto en la Constitución Federal, que, como se ha dicho, da al constituyente local la facultad de realizar el diseño institucional de los tribunales que habrán de ejercer el poder judicial.

Por otra parte, se establece el periodo por el que los magistrados habrán de desempeñar el cargo, que es de 12 años, el que no podrá ocuparse por un tiempo mayor, ya sea de forma consecutiva o discontinua. Ello implica que el periodo por el que son electos los magistrados se computa en años calendario, sin que pueda extenderse el periodo por el tiempo en que, eventualmente, el cargo no se ejerció, como pudiera ser incapacidad por enfermedad, o bien por la concesión de licencias, entre otras.

Sin embargo, se introduce una restricción a la temporalidad del cargo de magistrado propietario en razón de la edad, la que, en el caso, es después de los 70 años. Tal restricción tiene la finalidad de garantizar un adecuado desempeño de las funciones de los magistrados, estableciéndose como una garantía de la sociedad el contar con jueces idóneos.

Es pertinente resaltar que, conforme a lo previsto por el artículo 116, fracción III, de la CPEUM, en el diseño institucional que puede hacer el constituyente local del Tribunal en que se deposita la función jurisdiccional, es factible establecer la duración en el cargo, la que debe entenderse no solo desde el punto de vista de la temporalidad del nombramiento, sino también porque sobrevengan causas que lleven a la conclusión anticipada del cargo, como es la edad.

Lo anterior sin que dicha restricción atente contra principios constitucionales, como el de igualdad y no discriminación, y el de estabilidad en el cargo del que gozan los magistrados, que también se traduce en una garantía de independencia judicial.

En este sentido, lo que se afirma es que la discriminación tiene como presupuesto un trato diferenciado, lo que en la especie no acontece, pues lo que la norma establece es un supuesto fáctico que no se predica respecto a alguien en especial, sino que aplica para todos los que se encuentren en el caso, siendo esta una forma natural de conclusión del cargo.

La restricción tampoco atenta contra la garantía de estabilidad, pues el retiro forzoso por causas naturales es un supuesto normativo que solo aplica al darse el hecho que lo motiva, sin que impacte en modo alguno la permanencia en el cargo mientras el hecho no acontezca.

En su segundo párrafo, el dispositivo constitucional que nos atañe se ocupa del haber mensual por retiro del que podrán gozar los magistrados propietarios al concluir el cargo, estableciendo su *quantum*, que es el que corresponde al máximo que por concepto de jubilación se fije por ley como derecho de los trabajadores del estado de Querétaro.

La procedencia del haber por retiro tiene sustento en la garantía de estabilidad de la que gozan los magistrados y que, como principio, se encuentra incardinado en el artículo 16 de la Constitución Federal y es replicado por el artículo 25 de la Constitución de Querétaro; pues dicha estabilidad es un presupuesto de la independencia judicial que, a su vez, es garantía de la impartición de justicia imparcial a la que tienen derecho las personas.

La Constitución Federal no establece un parámetro para la fijación de una cantidad determinada, por lo que, en este aspecto, existe libertad de configuración del constituyente local para determinarlo. Así, en el caso del estado de Querétaro, se consideró fijarlo realizando un parangón con el monto máximo que por jubilación reciben los trabajadores del estado; lo que se considera razonable, pues aun cuando constitucionalmente existen diferencias entre empleo y cargo, existen también aspectos comunes que llevan a considerar su razonabilidad.

En efecto, el artículo 37 de la Constitución local considera como servidores públicos a quienes desempeñan un cargo o empleo, con independencia de su forma de elección o nombramiento, quienes, además, tienen derecho a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por su desempeño, tal como lo prevé el artículo 127 de la CPEUM.

En otro aspecto, el ordinal en comento solo contempla la procedencia de dicho haber bajo la condición de que el magistrado propietario hubiese cumplido los 12 años de servicio; por lo que, bajo esta perspectiva, pudiera pensarse que aquel magistrado cuyo retiro se hubiese dado antes de los 12 años por los que fue designado no tendría derecho a este; lo que consecuentaría un trato diferenciado que podría ser considerado como discriminatorio por edad y por razones de salud, lo que cae en el ámbito de las categorías sospechosas prohibidas por el último párrafo del artículo 1 de la Constitución Federal.

Sin embargo, una interpretación sistemática del artículo 27 de la Constitución local, privilegiando la coherencia interna del ordenamiento, que prevé la garantía de independencia judicial, cuyo núcleo se integra —entre otros— por el haber por retiro, nos hace arribar a la conclusión de que cuando el retiro obedece

a causas naturales (retiro forzoso) también es procedente dicho haber, pues adoptar una interpretación diferente equivaldría a validar un trato discriminatorio.

Entonces, si conforme al artículo 2 de la Constitución local se reconocen los derechos humanos previstos en la Constitución Federal, estableciendo el artículo 25 del ordenamiento local una garantía orgánica de independencia e imparcialidad en la administración de justicia, la que irradia a los derechos de las personas, se considera que los magistrados propietarios que por causas naturales concluyen su cargo antes de los 12 años pueden gozar del haber por retiro, de forma proporcional al tiempo que duraron en el ejercicio de su cargo.

Lo anterior sin que en dicha interpretación puedan considerarse a los magistrados que fueron removidos del cargo, al no obedecer esta circunstancia a causas naturales, sino a una medida de carácter disciplinario, lo que equivale a una sanción por responsabilidad.

El tercero y último párrafo del artículo que nos ocupa está referido a la representación legal del Tribunal. Al efecto, debe considerarse que se trata de un órgano colegiado cuyos integrantes no se encuentran relacionados en un orden jerárquico, por lo que se hace necesario que uno de sus integrantes electo por sus pares lo presida, pues también debe considerarse que la actividad del Tribunal conlleva una actuación colegiada.

Así, conforme a lo previsto por el artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la representación legal del Poder Judicial recae en su presidente, estableciéndose, para dicho efecto, atribuciones específicas para su ejercicio, las que se encuentran referidas en el diverso 46 de su ley orgánica.

Artículo 28

Para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia y permanecer en el cargo, se requiere:

I. Cumplir con los requisitos fijados en las fracciones I a IV del artículo 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Haber residido en el Estado los tres años anteriores inmediatos al día de su designación;

III. Durante el año previo a su nombramiento, no haber ocupado cargo de elección popular, ni haber sido Secretario del Poder Ejecutivo o su equivalente, ni Fiscal General del Estado; y

IV. No ser mayor de setenta años de edad.

El retiro de los Magistrados se producirá, por sobrevenir incapacidad física o mental declarada por autoridad competente, que imposibilite el adecuado desempeño del cargo, o al cumplir la edad que se señala en el primer párrafo de esta fracción.

COMENTARIO

Armando Licona Verduzco

El siguiente comentario, sobre el alcance del contenido del artículo 28 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, es realizado en su correlación con preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y cómo es que, a partir de esa correspondencia, el principio constitucional de carrera judicial es consustancial al citado artículo 28, dada la necesaria armonización de la Constitución del estado con la Constitución general de la República.

Lo anterior se explica considerando que —por el principio de supremacía de la Constitución, de las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y de los tratados que estén de acuerdo con la misma, contenido en el artículo 133 de la Constitución Federal— las constituciones y leyes de las entidades federativas y las demás reglas jurídicas deben ser acordes con el conjunto de normas jurídicas fundamentales, a las que se les atribuye supremacía constitucional, pues, por virtud de este principio, debe estarse a ellas a pesar de las disposiciones en contrario que pudieran contener tanto las constituciones como las leyes locales referidas.

Así, se ha dicho que la supremacía normativa de la Constitución y de las demás normas que ahora gozan de esa cualidad se manifiesta en su aptitud de servir como parámetro de validez de todas las demás reglas jurídicas y en la exigencia de que tales reglas, al ser aplicadas, sean interpretadas de acuerdo con los preceptos constitucionales (principio de interpretación conforme); de modo que, de existir varias interpretaciones o sentidos de un precepto, sea elegida la que mejor se ajuste a lo que dispone la Constitución. Este principio de interpretación conforme de todas las leyes con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido concebido como consecuencia de considerar el ordenamiento jurídico como una estructura coherente. De asumirse de esa manera, se puede afirmar que debe existir armonización de las constituciones o leyes de los estados con las normas jurídicas que gozan de supremacía constitucional, para que aquellas, como partes de un todo, no resulten discordantes con estas.

Esta ordenación coherente, unificadora del orden jurídico nacional, también es establecida, en lo que respecta al artículo 28 de la Constitución de nuestro estado, a partir del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer este las bases de la división del poder público de las entidades federativas para su ejercicio y establecer que los poderes de los estados se organicen conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las normas que este precepto de la carta fundamental impone.

Así, de acuerdo con la fracción tercera del artículo 116 de la Constitución Federal, el poder judicial de los estados será ejercido por los tribunales que establezcan las constituciones respecti-

vas, imponiendo que la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las constituciones y las leyes orgánicas de los propios estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los poderes judiciales locales.

Conforme a la misma disposición, los magistrados integrantes de los poderes judiciales locales deben reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de la Constitución Federal. Asimismo, manda que sus nombramientos sean hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

De esta manera, el artículo 116 de la carta fundamental de nuestro país ha provisto claramente no solo las bases para la división del poder público de los estados para su ejercicio, sino también para el establecimiento de la carrera judicial en los poderes judiciales de los estados. Esto lo confirma su interpretación efectuada en el sentido de que su reforma, en el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de marzo de 1987, tiene como objeto garantizar la independencia judicial en la administración de justicia local, mediante la previsión de diversos principios, entre ellos: el de la carrera judicial, por virtud de la cual han de fijarse las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de los funcionarios judiciales; la previsión de los requisitos para ocupar el cargo de magistrado, así como las características que estos deben tener, tales como la eficiencia y la probidad.

El principio de carrera judicial es, entonces, de gran trascendencia si consideramos que, con el mismo, se busca lograr plena independencia y autonomía de los poderes judiciales locales, mediante el establecimiento de las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de sus magistrados y jueces. También se afirma que la fijación de ese sistema de desarrollo profesional garantiza que prevalezca un criterio de selección a observar en los nombramientos, de absoluta capacidad y preparación académica, para asegurar un mejor desempeño.

Al respecto, el Poder Judicial del Estado de Querétaro, en el ejercicio de su función, ha sido material y formalmente, desde

hace ya muchos años, un espacio en el que profesionales en derecho dedicados a las actividades de impartición de justicia, secretarios y jueces continúan su formación jurídica en su trabajo diario en las diferentes materias de su actividad jurisdiccional, así como a través del Instituto de Especialización Judicial, que desde sus inicios tuvo la importante tarea de proporcionar las herramientas al personal para el logro de un mejor desempeño, a través de la impartición de cursos, conferencias y talleres, así como de la especialidad y la maestría en diversas materias del derecho, con enfoque en la impartición de justicia, siempre con el aval de profesores y conferencistas calificados, externos e internos de la propia institución.

Así, dicho instituto señala entre sus antecedentes una tercera etapa relacionada con la formación, actualización y desarrollo de la carrera judicial, resaltando como su objetivo el mejoramiento de la impartición de justicia y la formación de cuadros que permitan garantizar la eficiencia y la calidad de esa trascendente función.

Ahora bien, el artículo 28 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro prevé los requisitos para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia y permanecer en el cargo. En relación con ello, dicho precepto reitera, en su primera fracción, lo dispuesto por el artículo 116 de la ley suprema (reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del art. 95 de la Constitución Federal) y en las tres fracciones restantes señala requisitos de temporalidad de residencia en el estado (tres años anteriores inmediatos al día de su designación), impedimentos para el cargo de magistrado (para quienes durante el año previo a su nombramiento hubieren tenido cargo de elección popular o hayan sido secretarios del poder ejecutivo o su equivalente, o para quien haya sido fiscal general del estado), así como un requisito de límite de edad (no ser mayor de 70 años). Finalmente, prevé un supuesto de retiro de los magistrados por sobrevenir incapacidad física o mental.

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro, vigente a partir de su publicación en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado, "La Sombra de Arteaga"*, el 30 de septiembre de 2022, en torno al procedimiento para el nombramiento

de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia en el estado, prevé, en su artículo 61, que serán electos por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura del estado y que deberán satisfacer los requisitos exigidos por los artículos 95 y 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 28 de la Constitución local.

Como puede verse, existe una interrelación en el marco del principio de supremacía constitucional a partir del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los requisitos para ocupar el cargo de magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro, pues la Constitución local y, de manera particular, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, en su artículo 61, asumen los requisitos constitucionales a considerar para el nombramiento de magistrados.

Así, con base en la literalidad de los preceptos 95 y 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 28 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, y 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, es posible afirmar que, aun cuando los preceptos citados de la Constitución local y de la Ley Orgánica referida no incluyen el segmento del artículo 116 de la Constitución Federal (lo cual debería cambiar), que establece que los nombramientos de los magistrados sean hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia; como consecuencia de los principios constitucionales de supremacía constitucional e interpretación conforme aludidos, e incluso por disposición expresa del artículo 116 constitucional, fracción III, el principio constitucional de carrera judicial, considerado en la norma fundamental como requisito para quienes sean nombrados magistrados, y por virtud del cual se busca garantizar la independencia judicial en la administración de justicia local, forma parte, de manera inseparable, del citado artículo 28 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, dada la necesaria correspondencia de esta con la Constitución general de la República.

Lo anterior es de la mayor importancia, no solo al considerar el ordenamiento jurídico como una estructura coherente a

partir del conjunto de normas fundamentales revestidas de supremacía constitucional para preservar la armonización de las constituciones o leyes de los estados, sino también, y muy especialmente, porque es principio constitucional para garantizar la independencia judicial en la administración de justicia local que los nombramientos de magistrados se hagan preferentemente entre quienes hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia, pues se ha dicho que con ello se busca garantizar la idoneidad de las personas designadas para ocupar los más altos puestos de los poderes judiciales locales. En el mismo sentido se ha afirmado que, al no prever la Constitución Federal la forma de designación de los magistrados de los poderes judiciales locales, porque determinar dicho procedimiento corresponde a cada entidad, este deberá sujetarse a las garantías consagradas en los artículos 17 y 116, fracción III, constitucionales; en consecuencia, la designación debe estar vinculada con el principio de carrera judicial.

Así, puede afirmarse que el alcance del contenido del artículo 28 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, relativo a los requisitos para el nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, está determinado por su correlación con los preceptos 95, 116 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, a partir de esa correspondencia necesaria, el principio constitucional de carrera judicial rige también dicho nombramiento, lo cual no es obstáculo, sino más bien incentivo jurídico para incluir expresamente ese principio en el texto de este precepto de la Constitución local.

Una reforma en el sentido recién expuesto, así como su aplicación concreta, aseguran la observancia de la supremacía normativa de la Constitución Federal y de las demás normas que gozan de esa cualidad, como parámetro de validez de la Constitución local, al establecer expresamente las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de magistrados, entre ellas, que sus nombramientos sean hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia.

La probidad u honorabilidad son valores que las personas pueden tener independientemente de la actividad que desempe-

ñen. La eficiencia en la prestación de servicios en la administración de justicia deriva del desempeño de esa actividad con esmero y de la formación continua para su mejoramiento. Así lo confirma la norma constitucional, al ordenar que el nombramiento de magistrados sea hecho preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia. Es un voto de confianza que debe acompañarse del procedimiento adecuado, legal, transparente e imparcial de selección.

Una justificación de la carrera judicial es, entonces, la prestación del servicio de impartición de justicia con eficiencia, como lo confirma el artículo 184 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, al establecer, de manera general, que el ingreso y promoción de los servidores públicos de carácter jurisdiccional del Poder Judicial se hará mediante el sistema de servicio judicial de carrera, a través del cual se realizará la formación, capacitación y permanencia de los funcionarios judiciales, bajo los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad e independencia.

Lo anterior no excluye que, conforme a la fracción tercera del artículo 116 constitucional, en los nombramientos de los magistrados integrantes de los poderes judiciales locales puedan ser consideradas aquellas personas que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica, puesto que el segundo de esos atributos o cualidades —la competencia— tiene entre sus acepciones una relacionada con la pericia, aptitud o idoneidad para hacer algo.

Derivado de ello, destacados profesores en materias de derecho civil, penal, procesal, amparo, así como servidores públicos que se han desempeñado en el área jurídica y, en general, estudiosos y quienes ejercen el derecho, serán dignos aspirantes a la magistratura, siempre a través del procedimiento adecuado, legal, transparente e imparcial de selección, que busque asegurar que quienes sirven en la impartición de justicia muestren su capacidad para lograr los resultados deseados, es decir, alcanzar los objetivos planteados en la Constitución para esa función del Estado, ejerciéndola con probidad y eficiencia, bajo los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad e independencia.

Artículo 29

Es competencia del Pleno del Tribunal Superior de Justicia y de las Salas, en los términos que señale la Ley:

I. Conocer los asuntos en revisión de las resoluciones emitidas por los jueces o respecto a los cuales acuerde su atracción y emitir las correspondientes sentencias;

II. Resolver sobre la constitucionalidad de las leyes en el Estado;

III. Garantizar la supremacía y control de esta Constitución, mediante la interpretación de la misma, formando y sistematizando precedentes en materia de control de esta Constitución;

IV. Declarar sobre los casos de omisión en la expedición de leyes, cuando la misma afecte el funcionamiento o aplicación de la presente Constitución;

V. Ejercer la administración, vigilancia y disciplina, exclusivamente con respecto al Pleno y Secretaría General de Acuerdos del Tribunal Superior de Justicia, garantizando la transparencia de su gestión en los términos que determinen las leyes;

VI. Procesar y sentenciar los litigios que no sean competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del Senado de la República y, que surjan entre: Poder Ejecutivo, Legislatura del Estado, Organismos constitucionales autónomos o los Municipios del Estado;

VII. Presentar, en el mes de septiembre de cada año, a la Legislatura, un informe por escrito sobre el estado que guarde la impartición de justicia en la Entidad, en los términos que establezca la Ley;

VIII. Elegir a su Presidente;

IX. Revisar y, en su caso, revocar los acuerdos que emita el Consejo de la Judicatura, en los casos, términos y procedimiento que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial; y

X. Las demás que establezca esta Constitución y las demás leyes.

Se exceptúan de la competencia del Pleno y de las Salas previstas en las fracciones II, III y IV del presente artículo, las leyes en materia hacendaria, fiscal, presupuestal y electoral.

COMENTARIO

Eduardo Sarabia Sánchez

Como contexto, previo al desarrollo del contenido del citado precepto constitucional, he de precisar que el poder judicial en el estado de Querétaro está integrado por un Tribunal Superior de Justicia y por los juzgados. En ambos está depositada la función judicial.

Al primero lo componen (hasta el día de hoy) 13 magistrados propietarios, mientras que los juzgados están integrados por 56 jueces de primera instancia y 20 jueces menores. Todos imparten justicia en materia penal, civil, familiar, laboral y mercantil.

El referido Pleno, a su vez, está dividido en cuatro salas, cada una integrada por tres magistrados, que, sumados al presidente del Tribunal, hacen un total de 13 magistrados propietarios. El Pleno es la máxima autoridad de la judicatura local.

La importancia del artículo 29 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro se traduce en que en él se expresan tanto facultades orgánicas como jurisdiccionales.

I. Entre las facultades orgánicas destacan las previstas en las fracciones V, VII, VIII y IX.

El Pleno es quien ejerce *la administración, vigilancia y disciplina* (frac. V) del Tribunal Superior de Justicia; son los 13 magistrados reunidos en pleno a quienes les corresponden estas facultades respecto de quienes laboran en el Tribunal: magistrados, secretarios de acuerdos, proyectistas, mecanógrafos, etcétera.

Para que el Pleno sesione válidamente deben cumplirse dos exigencias: *i)* la presencia del presidente, y *ii)* que concurran cuando menos 10 magistrados, incluyendo al presidente.

La rendición del *informe anual* (frac. VII) por escrito del estado que guarda la impartición de justicia, aunque es una competencia del Pleno, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial, es formal y materialmente ejecutada por quien ejerce la función de presidente del poder judicial.

Con motivo de la reforma de la Constitución local de agosto de 2018, el informe se realiza en septiembre. Si bien anteriormente tal informe se efectuaba en el mes de julio, se modificó tal temporalidad debido a que, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial, la elección de quién presidirá el Tribunal se realiza en la última semana de dicho mes (septiembre), para ejercer sus funciones a partir del primer día de octubre del año correspondiente, por un periodo de tres años, sin posibilidad de ser reelecto en el siguiente periodo.

Será presidente (frac. VIII) *quien por elección de los magistrados* propietarios obtenga la mayoría absoluta, es decir, la mitad más uno, que en términos reales corresponde a siete de los 13 magistrados.

La Ley Orgánica mencionada también prevé la elección de un presidente suplente, el cual suplirá al presidente en sus ausencias temporales no mayores a tres meses. En aquellos casos en los que la ausencia supere dicho lapso de tiempo, debe realizarse la elección de quien deba concluir tal periodo.

En lo que atañe a la *facultad de revisar y, en su caso, revocar los acuerdos que emita el Consejo de la Judicatura* (frac. IX), tal atribución tiene como propósito que exista la posibilidad de someter a un segundo análisis y reflexión las decisiones del referido Consejo, como el inherente a la designación, adscripción y ratificación de los jueces; con la prohibición de que tal facultad no se realice respecto de aquellos acuerdos relativos al funcionamiento administrativo. La decisión que se adopte requiere la mayoría absoluta.

II. Respecto a las facultades jurisdiccionales, estas medularmente se refieren a:

a) Conocer de los asuntos en revisión de las resoluciones emitidas por los jueces o respecto de las cuales acuerde su atracción.

b) Juicios de constitucionalidad de las leyes del estado.
c) Juicios de supremacía y control de la Constitución local.
d) Juicios sobre omisión legislativa.
e) Juicios sobre conflictos entre poderes, organismos constitucionales autónomos y municipios que no sean competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A excepción de los asuntos de revisión de las resoluciones emitidas por los jueces, el procedimiento que debe observarse respecto de las demás facultades (descritas en los incs. b, c, d y e) se encuentran reguladas en la Ley de Justicia Constitucional. De esta manera, el Pleno del Tribunal Superior de Justicia se erige como un órgano o juez constitucional.

Aun y cuando fue la Constitución de una entidad federativa —específicamente la de Yucatán, en 1841— la que por primera vez creó una institución de protección constitucional (el juicio de amparo), adoptada con posterioridad en el ámbito federal tanto en la Constitución de 1857 como en la de 1917, lo cierto es que la justicia desde un enfoque de control constitucional está desarrollada más ampliamente en el ámbito federal, lo que le permite poseer un enfoque centralista.

La justicia constitucional local ha enfrentado múltiples retos desde su génesis. Una memoria de ello es la siguiente:

El 31 de marzo de 2008 se publicó en "*La Sombra de Arteaga*", *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro Arteaga*, la Constitución Política del Estado de Querétaro. En esta Constitución novedosamente se creó la justicia constitucional local a través del máximo órgano de poder del judicial: el Pleno del Tribunal Superior de Justicia. El legislador estableció que tal competencia se ejercería en los términos que señalara la ley.

Dato curioso es que no había ley que estableciera el proceso a seguir tratándose de la justicia constitucional.

Fue hasta el 27 de marzo de 2009, casi un año después, que en el citado *Periódico Oficial del Estado de Querétaro* se publicó la Ley de Justicia Constitucional del Estado de Querétaro, reglamentaria de las fracciones II, III, IV y VI del artículo 29 de la Constitución Política de la misma entidad federativa.

De la citada normatividad destacaron tres aspectos: uno relativo a que en esta ley se establecía el trámite que se debía observar tratándose de los juicios constitucionales, así como el órgano que le correspondía resolver; el segundo, consistente en que se dotaba de facultades a la denominada "Sala Constitucional", que no existía hasta ese momento en el Tribunal Superior de Justicia, y el tercero, en uno de los artículos transitorios, referente a que el poder legislativo del estado le otorgó facultades al Pleno del mencionado Tribunal para que dictara todas las medidas que fueren necesarias para la "efectividad e inmediato cumplimiento" de la citada ley.

Con tal normatividad, la primera demanda de juicio constitucional fue presentada ante el Tribunal Superior de Justicia en octubre de 2009. Específicamente se trataba de una acción de inconstitucionalidad que controvertía una norma que, a decir del demandante, transgredía el derecho a la vida.

La respuesta a tal juicio constitucional fue medularmente en el sentido de que no podía existir proceso constitucional porque, aunque existía parte actora y parte demandada, se carecía del órgano jurisdiccional, debido a que aún no se emitía el acuerdo sobre la integración de la Sala Constitucional.

A pesar de que tal decisión se impugnó a través de juicio de amparo indirecto, el mismo se negó sobre la base de que no procedía el juicio de garantías sobre la omisión de integrar la Sala Constitucional. Fue derivado del recurso de revisión que el tribunal colegiado de circuito concedió el amparo para el efecto de que el Tribunal Superior de Justicia, en términos de ley, instalara la Sala Constitucional. Así fue que, el 22 de abril de 2010, el Pleno General del Tribunal integró la Sala Constitucional por tres magistrados.

De esta manera, nació formal y materialmente la justicia constitucional local. Casi un año después de promulgarse la Constitución de Querétaro se creó la Ley de Justicia Constitucional y dos años después se instaló la Sala Constitucional, incluso ya habiendo sido presentado el primer juicio de control constitucional local.

En realidad, solo se han planteado dos juicios constitucionales entre el 2010 y el 2021, a excepción de 2017, cuando se tramitaron siete juicios de esta índole.

El reto es acortar la distancia que existe entre el contenido de la Constitución y su efectividad respecto de los problemas reales de reclamo de justicia.

Para desarrollar con mayor amplitud la justicia constitucional se requiere la conjugación de diversos factores: una mejor socialización de la justicia constitucional local y una participación más activa tanto del foro como de la judicatura en el constitucionalismo local.

Artículo 30

La carrera judicial, administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, con excepción de lo que corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, están a cargo de un Consejo de la Judicatura, dotado de independencia técnica y de gestión para emitir sus resoluciones, formado por cinco miembros e integrado por quien resulte electo para presidir el Tribunal Superior de Justicia, dos Consejeros designados por el Pleno del mismo; un Consejero designado por la Legislatura, que no será legislador; y otro que será nombrado por el Poder Ejecutivo, garantizando la transparencia en la gestión en los términos que determinen las leyes.

Los Consejeros designados por el Pleno serán electos con el voto de ocho de sus integrantes, quienes serán representantes de Magistrados y Jueces; deberán contar con una antigüedad mínima de 10 años en la impartición de justicia y además reunir los requisitos señalados en el artículo 28 de esta Constitución.

Los Consejeros designados por el legislativo y ejecutivo, también deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 28 de esta Constitución y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional en el ámbito jurídico, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades.

Los miembros del Consejo durarán en su encargo cuatro años, con excepción de su Presidente, quien ejercerá esa función mientras ostente también la Presidencia del Tribunal; y ninguno podrá ser ratificado para el mismo cargo de manera consecutiva. Durante su pertenencia al Consejo, los Consejeros designados por el Pleno no ejercerán funciones jurisdiccionales, ni formarán parte del Pleno.

Los Jueces del Poder Judicial serán designados, ratificados y removidos por el Consejo de la Judicatura, debiendo mantener un equilibrio entre mujeres y hombres en dichos cargos; durarán en su encargo seis años,

pudiendo ser ratificados en los plazos y condiciones que establezca la Ley. Deberán ser ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, contar con los requisitos que establezca la Ley y protestar el cargo ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura. En ningún caso se podrá ocupar el cargo de Juez cumplidos los setenta años de edad.

El Pleno del Tribunal Superior de Justicia podrá solicitar al Consejo de la Judicatura que investigue la conducta de algún Juez.

COMENTARIO

José Antonio Ortega Cerbón

El artículo 30 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro (CPELSQ) se ocupa de dos temas de capital importancia para el adecuado funcionamiento del poder judicial: el Consejo de la Judicatura y la carrera judicial, esta última situada bajo la responsabilidad principal del primero. Abordamos ambos conceptos en su conjunto, reconociendo, en primer término, la relevancia de la *carrera judicial* como un instrumento central e insustituible para lograr y mantener estándares profesionales de alto nivel en una institución como la del Poder Judicial del Estado de Querétaro, comprometida siempre con la calidad de su desempeño frente a la sociedad a la que sirve.

Hechas estas primeras consideraciones, en el caso de Querétaro podemos afirmar con certeza que el Consejo es un órgano judicial, mas no *jurisdiccional*, pues no desempeña funciones sustantivas de esa índole; en otras palabras, se trata de un órgano formalmente judicial, pero materialmente administrativo, investido —además— de cierta competencia *legislativa*, si bien restringida (*lato sensu*), según explicaremos adelante.

Desde luego, aunque la Constitución local le dota de independencia técnica y de gestión para emitir sus resoluciones, no nos encontramos ante un "organismo constitucional autónomo", pues *pertenece* al poder judicial y le sirve como uno de sus *órganos* auxiliares, aclarando que tampoco se ubica jerárquicamente en posición superior ni inferior con respecto a cualquiera de los que

ejercen funciones jurisdiccionales, por la sencilla razón de que la funciones de estos y de aquel son enteramente distintas y para nada se entrecruzan, condicionan o estorban entre sí. De esta manera, ni el Pleno del Tribunal, ni su presidente, son superiores jerárquicos del Consejo; pero este último tampoco lo es con respecto a los jueces, de la misma manera que ni siquiera el Tribunal o sus magistrados ejercen superioridad jerárquica con respecto a los juzgadores (de primera instancia o del sistema penal acusatorio: jueces de control, de juicio o de ejecución), más allá de las funciones que las salas unitarias y colegiadas ejercen como revisoras en segunda instancia, si bien ello es efecto de la competencia por grado y no consecuencia de un arreglo jerárquico en el orden de supra a subordinación, pues ello atentaría contra la garantía de independencia judicial que tutela el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Abonan a estas afirmaciones los siguientes criterios sustentados por nuestro Alto Tribunal: tesis P. XXVI/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, tomo XXXI, febrero de 2010, página 12; P./J. 63/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, libro 13, diciembre de 2014, tomo I, página 6, y PC.I.C. J/3 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, libro 9, agosto de 2014, tomo II, página 1378.

En esos términos, la relación entre el Pleno del Tribunal y el Consejo no es vertical en ningún sentido; en todo caso, podría representarse como una relación horizontal de coordinación, pero acaso relativa, pues ambos órganos tienen encomendadas tareas que son sustantivamente distintas entre sí y solamente en algunos casos pueden identificarse áreas en las que las responsabilidades del Tribunal y del Consejo se intersectan o se complementan, por ejemplo, en lo relativo a la elaboración del presupuesto, la rendición de la cuenta pública y algunas decisiones de la carrera judicial.

El Consejo de la Judicatura no es una persona jurídica, como tampoco lo es el Tribunal Superior de Justicia, ni siquiera el propio poder judicial, pues aquel es un órgano de este y, este último, un órgano del Estado, pero no una persona moral de derecho público. Al respecto, de conformidad con los artículos 40, 43, 102, 115, 116

y 122 de la CPEUM; 30 bis y 31 de la CPELSQ; 3 de la Ley Orgánica Municipal del Estado, y 25, fracciones I y II, de nuestro Código Civil, solamente constituyen personas jurídicas: el Estado mexicano, los estados federados que lo conforman, los organismos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos, los municipios y las entidades del sector paraestatal federal, estatal y municipal.

También, hay que dejar expresado que los consejeros de la judicatura, nombrados por los poderes legislativo y judicial, no representan a quienes los designan, pues ninguna disposición permite inferir que, luego de nombrar a dichos consejeros, uno u otro poder puedan lícitamente ejercer sobre ellos instrucción sobre su conducción en el seno del Consejo. Sus remuneraciones, cabe decirlo, se efectúan íntegramente con cargo al presupuesto del poder judicial.

Ahora bien, es conveniente señalar que, conforme a la letra del artículo 30 que aquí se comenta, nosotros interpretamos que todo cuanto se refiera al Tribunal Superior de Justicia, su administración, vigilancia y disciplina competen única y exclusivamente al propio Pleno y a su presidente, conforme a las atribuciones y facultades que les confiere la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro (LOPJEQ), excluyendo toda injerencia del Consejo, de tal manera que este órgano se encuentra impedido para intervenir en modo alguno en lo relativo a la integración, funcionamiento o supervisión de la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal, de la Oficialía de Partes de segunda instancia, del propio Pleno y de las salas del Tribunal, así como de las ponencias de magistrados y las dependencias adscritas a la Presidencia.

En los términos del artículo 151 de la LOPJEQ, las áreas de apoyo a la función jurisdiccional (Oficialía de Partes, Oficina Central de Consignaciones, Dirección de Orientación y Servicio a la Ciudadanía, Coordinación de Actuarios y Peritos, Dirección de Psicología —incluyendo al Centro de Convivencias Familiares— y Centro de Mediación y Conciliación) se encuentran bajo la supervisión directa del presidente, quien coordinará sus funciones y operatividad, de tal manera que en estas áreas la intervención del Consejo se encuentra restringida, si bien le atañe emitir sus correspondientes manuales administrativos.

Tratamiento distinto corresponde a las dependencias administrativas del poder judicial, pues todas ellas se sitúan bajo la autoridad del Consejo, al que se subordinan "funcionalmente", aunque dependen "operativamente" de su presidente. La ley no detalla qué diferencia existe entre ambos conceptos y, de la misma forma que las áreas de apoyo a la función jurisdiccional, sus manuales administrativos deben ser aprobados por el Consejo. Es importante destacar que el Pleno del Tribunal no se encuentra del todo excluido en el funcionamiento de estas dependencias, pues el último párrafo del numeral 164 de la LOPJEQ dispone expresamente que: "El Pleno y el Consejo de la Judicatura, en el ámbito de sus respectivas competencias, analizarán y aprobarán, en su caso, las políticas y los programas que les proponga el área administrativa de que se trate, para el debido cumplimiento de sus funciones y actividades".

El tema del presupuesto de egresos y la presentación de la cuenta pública concita especialmente nuestra atención, pues el artículo 42 de la Ley Orgánica, en su fracción XXII, confiere competencia al Tribunal del Pleno para "aprobar el proyecto del presupuesto anual de egresos del poder judicial y acordar las bases generales para su distribución, entre lo que corresponde ejercer al Tribunal Superior de Justicia y al Consejo de la Judicatura", en tanto que el artículo 140, fracción II, dispone que el Consejo deberá elaborar el presupuesto de egresos que le corresponde y presentarlo ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia para que se integre al presupuesto del poder judicial del estado, de modo que, en condiciones de concordia, sería normal que el Consejo elaborara su propio proyecto de gasto (o sea, la proyección anual de erogaciones de todo el poder judicial, a excepción de las que correspondan al Tribunal Superior) para adosarle luego los requerimientos del propio Tribunal y remitirlo así al poder ejecutivo. No obstante, en la práctica, este ejercicio es notablemente más complejo que la simple suma aritmética de dos presupuestos, además de que cabría preguntarse si el Pleno del Tribunal podría, al aprobar el proyecto general del poder judicial, modificar lo previamente aprobado por el Consejo, excediendo quizá sus propios límites constitucionales, o bien, si el Consejo quedaría inerme ante esos cambios. Aunque el debate sobre las posibles soluciones excede los objetivos de

este breve comentario, vale la pena dejar abierta esta reflexión ante el foro.

La fracción VII del referido artículo 140 faculta al Consejo para "aprobar el ejercicio del presupuesto de egresos, de acuerdo a las bases que determine el Pleno para su distribución", enunciado normativo que nuevamente nos da pauta para escenificar situaciones hipotéticas de conflicto que pueden llegar a presentarse en la realidad de las instituciones y que los estudiosos del derecho nos anticipamos a formular como parte del ejercicio científico del derecho.

Por otra parte, la fracción XXVI del numeral 46 de la Ley Orgánica deposita en el magistrado presidente del Tribunal Pleno la delicada responsabilidad de "efectuar la rendición de la cuenta pública a la Entidad Superior de Fiscalización del Estado, previa autorización de su envío que haga el Pleno del Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura", lo que hace suponer que el presidente es un mero vehículo, un medio de transmisión que lleva la decisión —previamente tomada por el Consejo y el Pleno— ante el auditor superior. Frente a este enunciado normativo, el interrogante es: ¿la cuenta pública que el magistrado presidente comunica a la entidad fiscalizadora es el resultado complementario de dos cuentas, cada una separada y aprobada por órganos distintos, o bien es una sola, sucesivamente aprobada por ambos órganos en la medida de sus respectivos ámbitos competenciales? Más aún, ¿cuál de estos u otros esquemas es el que resultaría compatible con los ordenamientos que rigen los procesos de fiscalización de los recursos públicos, a saber, la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Querétaro, entre otras legislaciones que pudieran resultar aplicables? Hay mucha tela de donde cortar en este interesante campo de lo administrativo-judicial.

Por cuanto ve a sus tareas normativas, conviene recordar que el Pleno del Tribunal se encuentra facultado para solicitar al Consejo su intervención para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional en el estado, según lo determina la fracción XXVI del artículo 42 de la LOPJEQ. Naturalmente, el Consejo cuenta con su propia facultad normativa, es decir, la que puede ejercer *motu proprio* y sin mediar solicitud del Tribunal, pues es

comprensible que las determinaciones del colegiado se formalizan a través de normas generales de índole reglamentaria, o bien, individualizadas y referidas a casos concretos. Así se desprende de la fracción XXIII del artículo 140 de la LOPJEQ, que otorga al Consejo la atribución específica de "Expedir los reglamentos relativos al ejercicio de sus funciones, de las áreas de apoyo a la función jurisdiccional, áreas administrativas, áreas, direcciones, unidades y órganos jurisdiccionales, así como el de carrera judicial, el régimen disciplinario del Poder Judicial y emitir los acuerdos generales que fueren necesarios para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones". Ejerciendo esta facultad, el Consejo ha emitido a la fecha diversas disposiciones, entre las que destacan el propio Reglamento del Consejo de la Judicatura y el Reglamento de Carrera Judicial.

Una de las tareas primordiales del Consejo es, desde luego, la relativa a la carrera judicial, que tiene por objetivo lograr la consolidación del poder judicial como una institución caracterizada por su apego a los valores de la excelencia, el profesionalismo, la objetividad, la imparcialidad y la independencia, pues todos ellos, en su conjunto, son instrumentos imprescindibles para hacer efectiva la materialización del acceso a la justicia como derecho subjetivo público fundamental de todas las personas. En esa medida, consideramos de la mayor importancia preservar y fortalecer al Consejo, pues representa uno de los medios políticos de protección de la Constitución.

Capítulo Quinto
Organismos Autónomos
Artículos 30 bis-33

Artículo 30 bis

El Ministerio Público es la institución que tiene por objeto investigar y perseguir los delitos; promover la solución de controversias a través de mecanismos alternativos, sin perjuicio de la competencia que en este ámbito corresponda a otras autoridades.

El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General del Estado, como organismo constitucional autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios que se regirá por su Ley.

Dicho organismo constitucional autónomo contará con un Consejo, en el que se garantice la participación ciudadana; con un cuerpo de policía de investigación que actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público, con una Unidad Especializada en Delitos Electorales, una Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción y las demás que establezca su Ley.

Para ser Fiscal General del Estado se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos 35 años cumplidos al día de la designación; contar con una residencia en el Estado de Querétaro de cuando menos tres años inmediatamente anteriores a la fecha de la designación; contar con título profesional de Licenciado en Derecho con una antigüedad mínima de cinco años; tener cuando menos cinco años de experiencia en la procuración de justicia o bien cinco años de reconocida trayectoria en materia de derecho penal, no haber sido condenado por delito doloso y gozar de buena reputación.

El Fiscal General del Estado durará en su encargo nueve años; será designado y removido en los términos siguientes:

I. El titular del Poder Ejecutivo someterá a consideración de la Legislatura del Estado una terna de candidatos;

II. La Legislatura designará a quien deba ocupar el cargo, previa comparecencia de las personas propuestas;

III. Si enviada la terna, la Legislatura no procediere al nombramiento respectivo dentro de los treinta días naturales siguientes, la designación corresponderá al titular del Poder Ejecutivo.

Solamente podrá ser removido por la Legislatura, por las causas que expresamente establezca la Ley, mediante la misma votación requerida para su nombramiento.

Las ausencias del Fiscal General del Estado serán suplidas en los términos que determine la Ley.

El Fiscal General del Estado presentará un informe anual mediante comparecencia ante la Legislatura del Estado.

COMENTARIO

Alejandro Echeverría Cornejo

La reforma constitucional en seguridad y justicia de 2008 es un cambio de paradigma en el quehacer de la procuración e impartición de justicia. Implica, en el eje relativo a la justicia, la incorporación de un sistema acusatorio y oral, que de suyo obliga al respeto del debido proceso, el juicio justo, la independencia, la imparcialidad del juzgador, la presunción de inocencia, la carga de la prueba al órgano acusador, entre otros derechos y principios anclados en aquellos rectores del sistema, a saber: publicidad, inmediación, contradicción, concentración y continuidad.

Un sistema de esta naturaleza no puede implementarse en un ambiente que no propicie las condiciones para su correcta operación. Un proceso con reglas de corte acusatorio y oral, por sí, nada garantiza sin una división de los roles de cada operador y sin los controles necesarios en el ejercicio del poder público. La concepción tradicional de las instituciones encargadas de procurar justicia en el país es la de un aparato integrado a la estructura de los poderes ejecutivos, federal y estatal, quienes dictan directrices de actuación a un elemento más de su gabinete, personificado en quien ostente la titularidad del Ministerio Público.

Así las cosas, transitar hacia un sistema acusatorio y oral, con un Ministerio Público sin autonomía y dependiente de las

decisiones políticas de un superior jerárquico, nos instalaría un proceso con garantismo simulado. Es por ello que la autonomía de la autoridad encargada de investigar y perseguir los delitos debía concretarse en ser auténtica, con la intención de ser consistente y congruente con la disposición del artículo 20, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Escindir del poder ejecutivo la función investigadora y persecutora de los delitos es una decisión que requiere de voluntad política y una alta visión de Estado, que se tuvo al disponer en el artículo 30 bis de la Constitución local que la Fiscalía General del estado será un organismo constitucional autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, y que se regirá por su ley. Este precepto coloca al estado en las condiciones óptimas para desarrollar un sistema de enjuiciamiento penal ajustado a los propósitos de la reforma de seguridad y justicia.

Como órgano constitucional autónomo, la Fiscalía queretana concreta en su actuar la división deseable de funciones en el proceso, encontrándose separada del poder ejecutivo, haciendo posibles los estándares que propician el respeto al debido proceso legal, sumado a la independencia judicial y al control horizontal de la defensa de imputados y acusados, ya sea pública o privada.

Las facultades de la Fiscalía implican también la promoción de la solución de controversias a través de mecanismos alternativos; luego, la institución del Ministerio Público desempeña un rol activo en esta nueva visión de procurar justicia, instando la justicia entre iguales, para la resolución de los conflictos, siempre velando por la certeza y la satisfacción en la reparación del daño a víctimas y ofendidos. Con ello, se deja atrás la obligatoriedad propia de los sistemas mixtos de corte inquisitorial que obstaculizaba la solución expedita y alternativa de casos.

Las instituciones del estado no pueden entenderse hoy en día sin la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Es por ello que un organismo constitucional autónomo como la Fiscalía exige la presencia de un consejo en el que exista participación ciudadana, para legitimar el adecuado uso

del recurso público y la planificación de las acciones estratégicas para mantener y mejorar el servicio público que se presta.

Del análisis de la nueva conformación constitucional federal de la investigación y persecución de los delitos se advierte la abolición del monopolio del ejercicio de la acción penal a favor del Ministerio Público, así como la inclusión de las policías en la investigación del delito, dada esta dualidad funcional de la Fiscalía, teniendo la obligación de continuar, como antaño, con la investigación del delito y, además, con la función acusadora ante los tribunales. Asimismo, resulta de trascendental importancia el continuar con un cuerpo de policía que le auxilie en la ejecución de los actos de investigación necesarios para el esclarecimiento de los hechos posiblemente delictivos que se hacen de su conocimiento.

La especialización en la función requiere incluir expresamente en la formulación constitucional ciertas áreas, dada la envergadura del tema que representan, para favorecer en leyes y reglamentos su existencia, estructura y regulación específica, tales como la Unidad Especializada en la Investigación de Delitos Electorales y la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, sin dejar de lado que las necesidades de especialización se acrecientan con el paso del tiempo. De ahí la importancia de diseñar una fórmula genérica que permita incorporar aquellas que la propia ley orgánica de la institución llegue a establecer, por las necesidades del servicio y por la generación de nuevas disposiciones legales que cumplan dicha obligación.

Ahora bien, la experiencia, la madurez y la capacidad probada en la procuración de justicia son requisitos elementales para ocupar el cargo de fiscal general del estado. Si bien el solo transcurso del tiempo no confiere a las personas las características señaladas, un tiempo considerable de dedicación a un área en particular, como el derecho penal, y el conocimiento de la función de procurar justicia sí dan mayor certeza de que se está ante una persona capaz de tomar las riendas del Ministerio Público estatal.

Por otra parte, establecer una duración de nueve años para el cargo de fiscal general cubre varios propósitos, entre ellos, que trascienda y no dependa del Gobierno estatal en turno, lo que pre-

tende asegurar aún más la autonomía en la toma de decisiones y en la elección de titulares de la Fiscalía General, que aseguren su probidad y honestidad. Asimismo, se considera que es un periodo razonable para analizar el estado que guarda la institución que se recibe y, a partir de ello, generar políticas de investigación y persecución del delito, así como la programación estratégica que le lleve a la concreción de las metas que proyecte.

Con la finalidad de garantizar una elección de fiscal general acertada para los intereses del estado y la ciudadanía, se deposita en el titular del poder ejecutivo la facultad de someter a consideración de la Legislatura una terna de candidatos, quienes deberán comparecer ante ella, que es en quien recaerá la decisión del nombramiento. Solo para el caso de que la Legislatura no proceda a realizar el nombramiento respectivo, ello le corresponderá al titular del poder ejecutivo.

Para asegurar la autonomía y rigor técnico de las decisiones tomadas por quien ejerza el cargo de fiscal general, solo la Legislatura le podrá remover, siempre y cuando incurra en causas previamente establecidas en la ley, para evitar la discrecionalidad en la toma de esta decisión, que pueda obedecer a intereses de diversa índole que redunden en una arbitrariedad.

Finalmente, y como se establece en párrafos precedentes, la rendición de cuentas es fundamental en el ejercicio de un órgano constitucional autónomo. Por ende, se dispone que el fiscal general del estado deberá presentar un informe anual mediante comparecencia ante la Legislatura del estado, en aras de garantizar la transparencia en el ejercicio, no solo del recurso público, sino también de la propia función de investigar y perseguir el delito de forma eficaz.

Artículo 30 ter

El titular de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura del Estado y deberá cubrir los mismos requisitos descritos en el párrafo cuarto, del artículo 30 bis, de la presente Constitución. Durará en su encargo nueve años y únicamente podrá ser removido por las causas graves que establezca la Ley, mediante la misma votación requerida para su designación.

El titular de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción presentará un informe anual ante la Legislatura del Estado.

COMENTARIO

Benjamín Vargas Salazar

En 2015 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sufrió modificaciones en varios de sus artículos. Me referiré muy en especial al 113, en el cual se establece la conceptualización de un sistema anticorrupción, ya sea federal o local.

En dicha normativa se estableció que el sistema anticorrupción que se debería crear tendría algunos objetivos, tales como la prevención, detección y sanción de faltas administrativas, hechos de corrupción (delitos), así como el control y fiscalización de los recursos públicos.

Al señalarse desde el texto constitucional la función de sancionar hechos de corrupción, se generaba el imperativo de contar con un órgano especializado que se encargara precisamente de esa función delicada e importante.

Al año siguiente, en 2016, se publicó en el medio oficial la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en cuyo ar-

ticulado se estableció cómo se integraría el Sistema Anticorrupción y, entre otros actores, señaló a la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción. Además, dicha legislación fijó un plazo fatal para que las entidades federativas modificaran y armonizaran su marco jurídico, y generaran todo el andamiaje legal para que pudiera operar el Sistema Anticorrupción en los estados. Dicho sea de paso, Querétaro fue el primer estado en implementar y operar íntegramente su sistema local anticorrupción.

En nuestro estado de Querétaro, para dar cumplimiento a lo anterior, se generaron una serie de reformas y creaciones normativas, pero, para efectos del presente, me enfocaré en la norma constitucional particular de nuestra entidad.

El 21 de diciembre de 2016 se publicó en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, "La Sombra de Arteaga"*, la Ley que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones de la Constitución Política del Estado de Querétaro, en Materia de Combate a la Corrupción, en la cual se reformaron y crearon diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro. De los aspectos más sustanciales que contenía dicha normativa se encuentra la creación o modificación, en su caso, desde el ámbito constitucional, de todos los órganos que conformarían el Sistema Estatal Anticorrupción.

Respecto a este particular, especial atención merece el artículo 30 ter del texto constitucional local, el cual es una adición al 30, y que, en la parte que interesa, estableció la forma de designación del titular de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, los requisitos que debería cubrir para desempeñar el cargo, la duración en el mismo y la obligación de presentar un informe anual ante la Legislatura del estado, así como las causas para su remoción.

Es importante señalar que, en el texto constitucional federal, es la primera ocasión, al menos de una forma muy clara, que se señala directamente la necesidad de crear un órgano investigador de delitos especializado para llevar ante los tribunales penales a quienes hayan participado en la comisión de delitos por hechos de corrupción.

Si acaso a nivel federal existía esta mención para el órgano especializado en la investigación de los delitos de carácter electoral, no así para otro tipo de especializaciones, y si bien en la actualidad existen fiscalías especializadas para diversos temas —solo por citar ejemplos, para la investigación del delito de trata de personas, tortura, desaparición de personas, entre otras—, su creación deriva de la formulación de leyes generales que ordenan a los estados dejar de legislar sobre los delitos en esas materias en sus legislaciones sustantivas, para atender los tipos penales que en aquellas se contengan, pero la creación de esas fiscalías especializadas no depende del texto constitucional.

Retomando un poco la reforma a la Constitución Federal de 2015, si bien no se estableció con claridad la naturaleza jurídica que iban a tener estos entes de investigación de delitos por hechos de corrupción, lo cierto es que su actividad es eminentemente especializada. En Querétaro se estableció una fiscalía especializada que se encuentra dentro de la estructura de la Fiscalía General, pero cuyas facultades y autonomía se encuentran garantizadas desde el marco jurídico que dio origen a su creación.

Es importante desmenuzar un poco el artículo 30 ter de la Constitución particular del estado de Querétaro, precisar la trascendencia del mismo y lo que impacta en el combate a la corrupción desde el ámbito penal en nuestra entidad.

Lo primero que debo señalar es que la creación de una fiscalía especializada en el combate a la corrupción desde el texto constitucional implica que se va a desarrollar una función propia del Estado, pero que, dada la importancia del tema, requiere una especialización. Puede resultar relativamente fácil señalar que si ya se tiene un órgano del Estado para investigar y perseguir los delitos en general, establecido en el artículo 21 de la Constitución Federal, con eso sería suficiente para investigar también aquellos hechos de corrupción; sin embargo, la función específica de la Fiscalía Anticorrupción propicia mejores resultados en las investigaciones, dado su enfoque especializado.

Otro aspecto fundamental que se encuentra contenido en el artículo 30 ter de nuestra Constitución del estado es la autonomía que se le otorga a este ente —Fiscalía Anticorrupción— para

el desempeño de sus funciones. Esto es así porque cuando leemos que el nombramiento del titular compete a las dos terceras partes de los miembros presentes en la Legislatura del estado, y que para su remoción se debe contar con la misma votación, estamos ante un supuesto de autonomía.

Bajo esta misma idea, la autonomía es fundamental para que el órgano investigador de los delitos de corrupción pueda desempeñar su función sin injerencias de ningún tipo. Diversos instrumentos internacionales ya se han pronunciado al respecto, tales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, por citar un ejemplo, que señala que es imprescindible que los órganos que intervienen en el combate a la corrupción cuenten con autonomía, a efecto de desempeñar las funciones de una manera eficaz y sin ninguna influencia indebida.

Por otro lado, y también relacionado con el tema de la autonomía, hoy se discute si en la esfera constitucional hay cabida para dos órganos que tengan en esencia la misma función, la investigación de los delitos, solo que uno de ellos con un enfoque especializado —combate a la corrupción— y que a ambos se les reconozca autonomía plena. Sin duda, este es un tema que genera debate y que, desde luego, no se pretende en este momento dilucidar, sino generar la reflexión sobre estos temas del derecho constitucional que impactan en cómo se desarrolla una función específica del Estado, la investigación de los delitos.

Pero lo que sí se puede afirmar, en cuanto a los rasgos de autonomía de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, es que cuenta con autonomía técnica y de gestión, que se encuentran previstas tanto en la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado como en su reglamentación. Ello permite la toma de decisiones sobre las investigaciones que lleva a cabo.

Otro rasgo de autonomía es que la Fiscalía Anticorrupción mantiene relaciones de coordinación con otros órganos. Lo anterior se encuentra perfectamente materializado en el Sistema Anticorrupción, en lo que muy bien se define en el artículo 113 de la Constitución Federal, y que fuera citado en líneas precedentes, al señalar que el sistema es precisamente una instancia de

coordinación para cumplir con ciertos objetivos, también mencionados.

Un aspecto importante más es la serie de condiciones que deberá cumplir quien sea designado titular de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción. Lo anterior debe verse desde una óptica en la que los requerimientos que se establecen ahí son los mismos que se exigen para ser fiscal general, aunado a que en el artículo 30 ter de la Constitución local no se señala el proceso para su designación, solo la votación necesaria. En el estado de Querétaro este aspecto se colmó mediante un proceso abierto a la sociedad, lo cual considero adecuado, porque genera una mayor transparencia para designar al titular.

Por último, y en cuanto a la responsabilidad de rendir un informe anual ante la Legislatura del estado, ello implica un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas que todo servidor público debe realizar, pero, además, que propicia un mayor control y transparencia de las funciones encomendadas desde la Constitución. El informe anual que rinde el titular de la Fiscalía Anticorrupción se presenta ante la Legislatura del estado, ente soberano en donde se encuentra representada la voluntad popular.

En la teoría constitucionalista se establece que la creación de órganos que tienen autonomía puede darse en medio de un tema coyuntural de un Estado, lo cual parece ser cierto en el caso de las fiscalías especializadas y de todo el sistema anticorrupción, dado el contexto del año 2015 ante los escándalos de corrupción que se presentaron en aquel entonces. Sin embargo, lo que tampoco se puede negar es que estos órganos de investigación ya son un referente en la lucha contra la corrupción, y que su permanencia y consolidación, más allá de los resultados que generen, no pueden estar sujetos a la voluntad política. Por eso es importante que desde el texto constitucional se establezca este tipo de órganos de investigación, con los rasgos de autonomía y lo que ello implica.

La Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción es un órgano de relevancia constitucional porque tiene autonomía, y si

bien no cuenta con todas las características de los órganos constitucionales autónomos, tiene muchas particularidades de estos, lo que permite, entre otros aspectos fundamentales, contar con una especialización en la investigación de los delitos por hechos de corrupción.

Con lo anterior se coadyuva a que el desarrollo de las actividades del Estado sea de manera más eficaz, con autonomía técnica y de gestión, así como una especialización de sus servidores públicos para el combate frontal a la corrupción desde el ámbito penal.

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 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 los entes públicos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, y, en general, de cualquier persona física o moral que recaude, administre, utilice, maneje o ejerza recursos públicos, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas gubernamentales.

Además, fiscalizará las acciones del Estado y los municipios, en materia de fondos, recursos locales y deuda pública;

II. Realizar revisiones durante el ejercicio fiscal en curso o respecto de ejercicios anteriores, en las situaciones que determine la Ley;

III. Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos y omisiones que impliquen irregularidades o conductas ilícitas o la comisión de faltas administrativas, en términos de las disposiciones aplicables;

IV. Determinar la existencia de daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública estatal o municipal, promoviendo ante las autoridades competentes la imposición de las sanciones correspondientes;

V. Entregar el Informe General del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, al Poder Legislativo del Estado, debiendo guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta la entrega de dicho informe;

VI. 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; y

VII. Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro y la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, para la imposición de sanciones a los servidores públicos estatales y municipales y a los particulares.

Los Poderes del Estado y demás entes públicos, independientemente de su naturaleza, son sujetos de fiscalización y estarán obligados en los términos que establezca la 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 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.

COMENTARIO

Enrique de Echávarri Lary

Los órganos de fiscalización superior son elementos fundamentales en la consolidación de un sistema regulador y democrático, que promueve la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos públicos.

La acción revisora que estos órganos realizan forma parte de un esquema de frenos y contrapesos que contribuye a mantener el equilibrio entre los poderes en un Estado democrático; sin embargo, no es una actividad política, sino estrictamente técnica. Para que prevalezca este carácter, es necesario que los entes auditores ejerzan una vigorosa autonomía, con el objeto de que la función de fiscalización se lleve a cabo con objetividad e imparcialidad. Para ello se requiere independencia funcional, ya que, de lo contrario, podría estar supeditada a influencias externas para la toma de decisiones; y es que la inexistencia de cualquier forma de subordinación hacia el ente auditado o hacia otras instancias gubernamentales es condición *sine qua non* para

la ejecución técnica, objetiva y eficaz de la auditoría pública, y para el puntual señalamiento de observaciones, irregularidades o cualquier forma de desviación del servidor público respecto del marco normativo que rige su actuación.

En razón de su importancia, la autonomía debe encontrarse claramente establecida en el marco legal constitucional como un medio de protección contra cualquier injerencia en su independencia y competencia, de ahí que la autonomía técnica y de gestión de los entes fiscalizadores se encuentre prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De igual manera, debe establecerse el mecanismo de designación, remoción y permanencia en el cargo del titular de la autoridad fiscalizadora, ya que la autonomía del ente está ligada a la de su titular. Es por ello que en el último párrafo del artículo que se comenta se enuncian estos elementos, los cuales se pormenorizan en la ley en la materia.

Cabe mencionar que la Entidad Superior de Fiscalización ejerce, en su carácter de órgano técnico de la Legislatura del Estado de Querétaro, la función de revisión y fiscalización de la cuenta pública de los entes públicos del estado.

En el texto constitucional local prevalecen los principios fundamentales que deben ser observados en la ejecución de las acciones relativas a la fiscalización superior: la legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, los cuales refieren el estricto cumplimiento a la normatividad; la formulación de observaciones y recomendaciones en las auditorías respecto de la información definitiva presentada en la cuenta pública; la actuación del organismo libre de prejuicios, influencias o preferencias para beneficiar o perjudicar a los sujetos auditados y, por último, el rigor técnico en la ejecución de los procedimientos de revisión, así como la evidencia suficiente, competente, pertinente y relevante que sustente los resultados.

Es menester señalar que el mandato constitucional obliga a una estricta observancia de las normas legales aplicables en la ejecución de las técnicas y procedimientos de auditoría, mecanismos de aclaración, en la investigación y sustanciación de faltas administrativas, así como en el seguimiento de las acciones deri-

vadas de la revisión, sin obviar la observancia precisa de principios internacionales de derechos humanos, tales como la presunción de inocencia, el debido proceso o el derecho a una adecuada defensa.

Como parte de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en mayo de 2015, relativa al combate a la corrupción, se armonizaron diversos ordenamientos locales, entre otros, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, lo que trajo como aspecto novedoso en las atribuciones de los órganos fiscalizadores la posibilidad de llevar a cabo revisiones incluso a particulares relacionados con el manejo u operación de recursos públicos, situación que representa un gran avance para erradicar la práctica de conductas contrarias a derecho.

De igual manera, se establece como una facultad del organismo de fiscalización superior realizar auditorías de desempeño, con la finalidad de verificar el cumplimiento de los objetivos de los programas públicos y acciones de Gobierno, lo que representa un cambio en el paradigma de la fiscalización superior, ya que se hace necesario implementar nuevas herramientas y enfoques en los procesos de revisión, en razón de que no basta con constatar que el recurso se haya erogado, sino que también se debe verificar que tal erogación tenga el impacto en la ciudadanía para el cual fue planeado.

En el contexto de la citada reforma, se dota a la entidad fiscalizadora de la facultad de llevar a cabo revisiones durante el ejercicio fiscal en curso, "revisiones en tiempo real", o respecto de ejercicios anteriores; las cuales, en términos de lo dispuesto por la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Querétaro, tienen su origen en la presentación de una denuncia fundada, lo que permite fortalecer el vínculo que la entidad fiscalizadora mantiene con la sociedad para el cumplimiento de sus objetivos y, a su vez, maximizan la cobertura y el impacto de la fiscalización con una visión estratégica de mayor alcance.

A partir de 2016, con la referida reforma constitucional, la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro asu-

mió el carácter de autoridad investigadora y substanciadora, en el supuesto de que detecte en el proceso de fiscalización faltas administrativas graves, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, lo que trajo consigo una modificación a su estructura orgánica, con la finalidad de contar con las autoridades encargadas para desempeñar dichas funciones.

En el ejercicio de las facultades revisoras del ente fiscalizador es posible que se detecten afectaciones a la Hacienda pública, por lo que puede formular pliegos de observaciones al ente fiscalizado y determinar las presuntas responsabilidades de los involucrados; sin embargo, es de resaltarse que no se constituye como autoridad sancionadora, ya que no cuenta con tal atribución, toda vez que su alcance está referido a la fiscalización superior a través de la ejecución de técnicas y procedimientos de revisión, así como a la enunciación y el informe de hallazgos, dando el seguimiento correspondiente.

En esa tesitura, el valor relevante consiste, entonces, en la protección a la integridad del patrimonio estatal, pues es una forma en la que se materializa el principio básico de la responsabilidad, de forma que, ante una conducta probablemente irregular, que tiene como consecuencia el menoscabo del patrimonio público, el Estado habilita al ente fiscalizador para investigar y determinar el presunto daño, con la finalidad de que, previo procedimiento ante la autoridad competente, se requiera al servidor público la reparación y/o indemnización del daño causado.

Para garantizar los principios de transparencia y rendición de cuentas se hace necesario que legalmente se imponga como una obligación de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado hacer del conocimiento del legislador y de la ciudadanía el resultado de sus actividades. Lo anterior coadyuva a la construcción de esquemas de Gobierno abierto, transparente y participativo, que empoderan al ciudadano, ya que, una vez que se hacen del conocimiento de la ciudadanía los resultados de las auditorías gubernamentales, se promueve la eficacia, la eficiencia, el cumplimiento normativo y la profesionalización de la gestión pública. Así, se establece un diálogo entre la sociedad y sus gobernantes, toda vez que el cumplimiento de dicha obligación conlleva, por una parte, el derecho de la sociedad a recibir información y, si

es su intención, a participar en las decisiones de Gobierno que afectan a la colectividad y, por la otra, la obligación de los entes públicos de dar a conocer las acciones realizadas en el quehacer gubernamental.

Por otro lado, con la emisión de los informes de resultados de la fiscalización superior se cumple con el derecho humano de acceso a la información previsto en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, teniendo como único límite la reserva de la información por razones de interés público, hasta en tanto no se presenten dichos informes a la Legislatura del estado.

Finalmente, es de importancia destacar que la Constitución queretana fue de los primeros cuerpos normativos en el país en otorgar, desde marzo de 2008, a la entidad fiscalizadora el carácter de autónoma, por la importancia que esta reviste en la mejora de la gestión pública, en la construcción del sistema democrático y en el combate a la corrupción en el estado, a través de la verificación del cumplimiento del marco legal. Así, el texto constitucional permite afrontar los retos en materia de fiscalización superior y responder a la confianza que demanda la sociedad en general.

Artículo 32

Párrafo primero

El Instituto Electoral del Estado de Querétaro, es el organismo público local en materia electoral en la Entidad, en los términos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes que de ambas emanan. Gozará de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones y contará con un órgano de dirección superior integrado conforme a las leyes.

COMENTARIO

María Pérez Cepeda

Con la reforma constitucional de 2014 se crea el sistema nacional de elecciones, dando paso a una autoridad administrativa electoral nacional, denominada Instituto Nacional Electoral (INE), y 32 organismos públicos locales electorales (OPLE), en cada una de las entidades federativas, con atribuciones conjuntas para la organización de los procesos electorales locales.

Los OPLE se encargan, además, de organizar las consultas populares y los procesos de revocación de mandato en los ámbitos de su competencia, y rigen su actuación en el marco de los principios constitucionales de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

Para comprender y valorar principios como la independencia y autonomía de los órganos electorales, es necesario conocer la evolución de su concepción, derivada del contexto político en el que se ha modificado el sistema electoral y, en consecuencia, todo el andamiaje institucional.

Para ello, se presenta la comparación de los principales elementos distintivos del órgano electoral en el ámbito local, a partir de

la primera Constitución queretana dictada en el México independiente, hasta la construcción del actual sistema nacional electoral.

La primera referencia del organismo electoral se encuentra en la Constitución Política del Estado de Querétaro de 12 de agosto de 1825, en la que se establecieron las juntas primarias y secundarias, las cuales eran órganos específicos encargados de realizar la elección popular e indirecta de diputados. Su forma de integración y los términos en los que se celebraría la elección se establecían en la ley, que además normaba las calidades de los electores. En cuanto a la elección de gobernador y vicegobernador, estas las realizaban las juntas electorales de distrito, recayendo en el Congreso del estado la facultad de calificar dichas elecciones.

El 7 de octubre de 1833 la Legislatura de Querétaro reformó la Constitución Política del estado, transformando la tradicional división de poderes formulada por Locke y Montesquieu, adicionando un cuarto poder, de tal manera que el supremo poder del estado se dividió, para su ejercicio, en electoral, legislativo, ejecutivo y judicial.

En el texto se mantienen las juntas primarias o municipales, presididas por el prefecto, subprefecto, los alcaldes constitucionales y regidores, cuya función principal era nombrar a quienes serían electores. También se conservan las juntas secundarias, compuestas por los electores previamente nombrados en las municipalidades de cada distrito, en quienes recaía la facultad de elegir a los diputados, así como las juntas electorales de distrito para la elección de gobernador y vicegobernador, cuya calificación seguía a cargo del Congreso.

Restaurada la República, con el triunfo del Partido Liberal en 1867, bajo la encomienda de ajustar el texto constitucional local a la norma suprema de la nación de 1857, el 7 de febrero de 1869 se publicó una renovada Constitución Política para el Régimen Interior del Estado Libre, Soberano e Independiente de Querétaro. Aunque contenía cambios sustanciales en los que se reflejó la ideología política, en la Constitución de 1869 se continuó observando la existencia del poder electoral como parte de los poderes supremos del estado.

A diferencia de la Constitución de 1833, que de manera genérica establece que el poder electoral se ejerce por el pueblo, el texto constitucional de 1869 señala de manera expresa que el poder electoral se deposita y ejerce por los colegios electorales, órganos independientes y soberanos en el ejercicio de sus atribuciones.

Los integrantes de los colegios electorales eran elegidos directamente por el pueblo. Los colegios electorales de municipalidad elegían a los ayuntamientos, jefes de policía y jueces de paz. Para la elección de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, se reunían todos los colegios electorales de las municipalidades transformándose en el Colegio Electoral de Distrito, mientras que correspondía al Congreso hacer el escrutinio y calificar la validez de la elección del gobernador, vicegobernador y ministros del Supremo Tribunal de Justicia, y elegir, en caso de empate, a la persona que habría de ser gobernador y vicegobernador, así como calificar y resolver las dudas que surgieran sobre la elección de los propios miembros del Congreso.

Las constituciones de 1873 y 1879 se mantuvieron sin grandes cambios, observándose el mismo sistema indirecto de elección a través de los colegios electorales, en quienes recaía la representación del llamado poder electoral.

La estructura clásica tripartita de la división de poderes se retomó en el texto constitucional de 1917, en el que se establecen las bases para la elección de los poderes, dejando la reglamentación específica a una ley secundaria.

Dichas bases contemplaban la facultad del poder legislativo para erigirse como un órgano electoral y calificar la elección de los integrantes del Congreso, resolver las controversias presentadas en esa elección y en la de los ayuntamientos. Asimismo, en determinados casos de falta absoluta del gobernador, la Legislatura del estado asumiría funciones electorales y emitiría la convocatoria para la elección correspondiente.

Producto de los cambios políticos en el país que derivaron en la reforma política de 1977, impulsados por la exigencia de la celebración de elecciones transparentes y competitivas, se dieron los primeros pasos para la construcción de un sistema electoral

confiable que dotara de legitimidad a los ganadores en las contiendas electorales y creara el andamiaje institucional del sistema electoral mexicano, tanto en el orden federal como en las entidades federativas.

La reforma de 1991 a la Constitución significó un gran cambio en el diseño constitucional local, pero en cuanto a temas electorales se mantuvo la calificación de la elección de la gubernatura como una facultad del poder legislativo constituido como Colegio Electoral.

En la legislación electoral secundaria de los años 1985, 1987 y 1991 se contemplaba la existencia de la Comisión Electoral del Estado como organismo permanente encargado de preparar, desarrollar y vigilar el proceso electoral. Se integraba por dos comisionados designados por los poderes ejecutivo, legislativo y de los ayuntamientos; un comisionado de cada partido político, y un notario público. El secretario técnico era nombrado por el titular del poder ejecutivo.

Los comités distritales y municipales funcionaban de manera temporal, y sus miembros eran designados por la Comisión Electoral del Estado, se integraban también por un representante de cada partido político y, adicionalmente, los últimos se integraban por una persona designada por el ayuntamiento correspondiente a la demarcación territorial.

En 1994 se estableció en la Ley Electoral del Estado la creación del Instituto Electoral de Querétaro en sustitución de la Comisión Electoral del Estado, como un organismo autónomo y permanente, encargado de organizar y vigilar la celebración de las elecciones, cuyo órgano de dirección era el Consejo General, presidido por el secretario de Gobierno e integrado además por dos consejeros del poder legislativo, dos consejeros representantes de los municipios, un representante de cada uno de los partidos políticos, y se integraron al organismo electoral los consejeros ciudadanos, en igual número al de los representantes de los partidos políticos, propuestos por el Gobierno del estado y designados por la Cámara de Diputados.

En diversos momentos históricos, el contexto sociopolítico propició la toma de acuerdos que se cristalizaron en reformas electorales a partir de las cuales se gestaron los avances demo-

cráticos que terminaron por desarticular el régimen hegemónico vigente durante varias décadas.

Entre estos avances se registran los procesos de ciudadanización y de autonomía e independencia de los órganos electorales.

El 16 de agosto de 1996, la LI Legislatura del Estado aprobó las reformas a la Constitución local, publicadas en el *Periódico Oficial,* "*La Sombra de Arteaga"*, de 12 de septiembre de ese mismo año, con las que se dotó de autonomía constitucional al Instituto Electoral de Querétaro, cuyo órgano de dirección sería el Consejo General, conformado por siete consejeros ciudadanos, un secretario ejecutivo y un representante de cada uno de los partidos políticos, desligando por completo a los poderes ejecutivo y legislativo, tanto de su integración como de la organización y calificación del proceso electoral.

Con el nuevo diseño institucional, el 20 de noviembre de 1996 se aprobó la nueva Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada el 5 de diciembre, y el día 15 del mismo mes se designó a las y los consejeros electorales, quienes se encargaron de forma inmediata de hacer la declaratoria formal del inicio del proceso electoral para la renovación de la totalidad de los cargos de elección popular en la entidad, llevándose a cabo las elecciones el 6 de julio de 1997.

Derivado de la apertura política en México y de las diversas reformas electorales, se empezó a dar, de manera constante y no excepcional, en esta y en otras entidades federativas, una de las grandes consecuencias de la democracia: la alternancia en el poder. Es así como, durante casi 18 años, el sistema electoral mexicano se estructuró conforme a la distribución de competencias en el ámbito local y federal para la organización de las elecciones.

No obstante los avances democráticos, y bajo los argumentos de la intervención indebida de algunos gobernadores de los estados de la República en los comicios y la homologación de la calidad en la organización de las elecciones en las entidades federativas, el Congreso de la Unión consideró necesario centralizar el sistema electoral en detrimento del federalismo.

Con la reforma constitucional en materia política-electoral, publicada el 10 de febrero de 2014, se rediseñó el régimen electoral mexicano y, al armonizarse el marco jurídico local electoral al nacional, nació el Instituto Electoral del Estado de Querétaro (IEEQ), al publicarse (el 26 de junio del mismo año) la reforma a la Constitución Política del Estado de Querétaro.

El IEEQ cuenta con un órgano de dirección que se integra por una consejera o consejero presidente, seis consejerías, la persona titular de la Secretaría Ejecutiva y las representaciones de los partidos políticos. Es independente en sus decisiones y autónomo en su funcionamiento, y sus atribuciones para la organización de las elecciones locales son ejercidas bajo un esquema de colaboración con la autoridad nacional.

Cuenta con órganos desconcentrados que funcionan solo durante el proceso electoral, y se encargan de la organización y vigilancia del proceso electoral en sus respectivos distritos electorales y municipios.

En el sistema de competencias bajo el actual sistema nacional electoral, se trasladaron a la autoridad nacional atribuciones para los procesos electorales locales, como la materia de capacitación electoral, la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; la geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y la división del territorio en secciones electorales; las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas, sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos, impresión de documentos y producción de materiales electorales; la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y se establecieron leyes generales aplicables a todo el país en materia de constitución y regulación de partidos políticos, así como de coaliciones.

También compete al INE designar y remover a las consejerías integrantes del órgano superior de dirección del OPLE.

Corresponde a los OPLE (en el estado de Querétaro, al IEEQ) garantizar los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; preparar la jornada electoral; imprimir las boletas, la demás documentación y la produc-

ción de materiales electorales; realizar el escrutinio y cómputo de las elecciones; declarar la validez de las elecciones y otorgar las constancias respectivas; realizar el cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo; desarrollar, conforme a los lineamientos que emita el INE, el programa de resultados electorales preliminares; atender los lineamientos en materia de encuestas o sondeos de opinión, observación electoral y conteos rápidos; la organización, el desarrollo, el cómputo y la declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana previstos en la legislación local; promover la educación cívica, y ejercer todas las facultades no reservadas al INE.

A más de 25 años de haber sido dotado de autonomía constitucional, el árbitro electoral ha conducido nueve procesos electorales ordinarios y una elección extraordinaria, garantizando el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía, velando por la autenticidad del sufragio; ha promovido la participación mediante la organización de dos procedimientos de democracia directa, entre ellos un plebiscito y una consulta indígena, además de la tarea permanente que realiza para fomentar la cultura política y la educación cívica, contribuyendo de esta forma al fortalecimiento de la vida democrática del estado de Querétaro.

Artículo 32, párrafo segundo

El Tribunal Electoral del Estado de Querétaro es la autoridad jurisdiccional local especializada en materia electoral del Estado. Dicho órgano gozará de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. El Pleno del Tribunal se conformará por tres magistrados.

COMENTARIO

Gabriela Nieto Castillo

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral". En lo particular, destaca la intención del órgano reformador de la Constitución de crear autoridades jurisdiccionales locales en la materia, autónomas en su funcionamiento e independientes en sus decisiones, mismas que estarían integradas por un número impar de magistraturas, designadas por el Senado de la República. De igual manera, resalta la sujeción del ejercicio de la función electoral en las entidades federativas a los principios rectores de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

Las bases constitucionales mandataron a las entidades federativas la adecuación de su marco constitucional y legal en atención a la reforma. En este sentido, el 26 de junio del mismo año, se publicó en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro,* "*La Sombra de Arteaga*", la "Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Querétaro, en materia Política-Electoral (sic)". Derivado de ello, el 29 de junio, en el mismo instrumento de difusión oficial, se publicaron las reformas a la Ley Electoral, a la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y a la Ley Orgánica del Poder Judicial, todas del estado de Querétaro, y se publicó la Ley Orgánica del Tribunal Electoral.

Del artículo 32, párrafo segundo, de la Constitución local se desprende que el Tribunal Electoral es la autoridad jurisdiccional local especializada en la materia. Al respecto, ha de referirse que el transitorio décimo del decreto que reformó la Constitución general dispuso que los órganos jurisdiccionales locales en materia electoral, que se encontraran en funciones a la entrada en vigor del mismo, continuarían en su encargo hasta el momento en que se realizaran los nuevos nombramientos conforme a lo previsto por la fracción IV, inciso c), del artículo 116, constitucional. Asimismo, la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, en su artículo primero transitorio, estableció que la reforma entraría en vigor una vez que las magistraturas propietarias y supernumerarias hubiesen sido designadas por el Senado.

Lo anterior cobra relevancia, pues la reforma constitucional y legal en materia electoral mencionada, en Querétaro no motivó modificaciones orgánicas y funcionales de determinada institu-

ción, sino que gestó una nueva, es decir, el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, dado que, en el periodo previo al inicio de vigencia de las nuevas disposiciones, la solución de controversias de carácter electoral era competencia del Tribunal Superior de Justicia del Estado. En consecuencia, al momento en que las magistraturas electas por el Senado tomaron protesta, dicho Tribunal dejó de conocer sobre las mismas. Asimismo, a manera de referencia, cabe señalar que en la historia reciente de la entidad, durante la década de los noventa, los conflictos electorales fueron resueltos en sus respectivos momentos por el Tribunal de lo Contencioso Electoral de la entidad y por el Tribunal Electoral local; sin embargo, los tribunales mencionados tenían otra naturaleza jurídica.

Ahora bien, la Constitución queretana establece que el Tribunal Electoral "[...] gozará de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones".

El artículo 40 de la Constitución general señala que México es una república representativa, democrática, laica y federal, compuesta por estados libres y soberanos en cuanto respecta a su régimen interior. Por su parte, el artículo 49 constitucional establece la división de poderes. Asimismo, el artículo 116 del mismo ordenamiento dispone los principios de organización de las entidades federativas, a los cuales, han de sujetarse las constituciones locales.

Es necesario aludir a dichos preceptos constitucionales en relación con el modelo de Estado federal y el principio de división de poderes, a fin de hacer referencia a la naturaleza de los tribunales electorales locales y su relevancia en el diseño constitucional mexicano.

En este orden de ideas, el modelo de Estado federal alcanza naturalmente a los órganos que imparten justicia. En específico, el diseño constitucional prevé el federalismo judicial electoral, mismo que se vio notoriamente fortalecido a partir de la reforma citada, ante la creación de los tribunales electorales locales, lo que favoreció la consolidación del sistema de justicia electoral en el país. Así, del marco constitucional deriva un diseño de justicia electoral que distingue al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a los tribunales electorales de las entidades federativas.

En cuanto al principio de división de poderes contenido en el artículo 49 constitucional, tiene como fin establecer un sistema de control recíproco entre los órganos del Estado que permita garantizar el principio democrático y los derechos humanos. Sin embargo, la división tradicional tripartita de poder ha dejado de concebirse como tal, evolucionando en atención a la necesidad de fortalecer, agilizar, especializar y transparentar las funciones fundamentales estatales, lo que dio lugar a la creación de órganos constitucionales autónomos, que se integran al régimen de control para evitar el abuso en el ejercicio del poder público. De esta manera, la división clásica de poderes dio lugar a la división de funciones esenciales del Estado, y si bien en la Constitución general no existe disposición expresa en torno a la creación de estos órganos, ni exclusividad por parte del órgano reformador de la misma, en respuesta al proceso evolutivo de controles del poder y en atención al modelo federal, las entidades federativas, en ejercicio de la libertad que gozan en su régimen interior, pueden instaurar los órganos de esta naturaleza dependiendo de sus específicas condiciones y necesidades.

Además, el artículo 116 constitucional dispone que las autoridades electorales locales, tanto administrativas como jurisdiccionales, gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, lo que adquiere especial importancia porque se fortalece la impartición de justicia electoral local ante la redefinición del federalismo judicial en la materia, y dado que, con base constitucional, se determina la naturaleza jurídica de los tribunales electorales de las entidades federativas como órganos constitucionales autónomos. No obstante, es menester destacar que, precisamente ante la libertad de configuración legislativa a nivel local, la materialización de la naturaleza de dichos órganos jurisdiccionales está sujeta a las decisiones que se tomen al interior de los estados integrantes de la federación, lo cual ha sido discutido en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En Querétaro, como se advierte del marco constitucional y legal local, el Tribunal Electoral es un órgano constitucional autónomo que goza de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. En principio, debe señalarse que está ubicado en el capítulo de la Constitución local relativo a los constitucionales autónomos. Asimismo, goza

de las características de dichos órganos, esto es: está establecido en la Constitución; no está sujeto a los poderes clásicos, sino que mantiene con ellos relaciones de coordinación; cuenta con autonomía funcional y financiera, goza de independencia, además de cumplir con una función primaria de la entidad. De lo anterior se desprende que el constituyente queretano determinó expresamente tal esencia jurídica y dotó al Tribunal de garantías de actuación e independencia en cuanto a su estructura orgánica y funcional, a fin de que cumpliera de manera autónoma y óptima con la función especializada que le fue encomendada.

La autonomía de todo órgano constitucional autónomo se actualiza en la potestad de administrar sus recursos, realizar las acciones orientadas al cumplimiento de sus atribuciones y emitir su normativa interna, lo que conduce a materializar su autonomía política en relación con los poderes clásicos.

En este sentido, al disponer el texto constitucional y la Ley Orgánica del Tribunal Electoral que este goza de autonomía técnica y de gestión, determina la libertad de recibir y administrar sus recursos —autonomía financiera y administrativa—, lo que no implica que se le exima de la correspondiente rendición de cuentas y fiscalización, pues se trata de recurso público. Asimismo, goza de autonomía para realizar las acciones necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones —autonomía técnica—, lo que involucra la toma de decisiones que favorezcan la función jurisdiccional electoral en atención a los principios que rigen la impartición de justicia y los que orientan el quehacer de los órganos electorales, así como a los precedentes judiciales; las relativas a su estructura organizacional interna, tanto en relación con el fortalecimiento de la Oficialía Mayor, el Órgano Interno de Control y la Secretaría General de Acuerdos, como en cuanto toca a la creación de otras áreas administrativas; la de realizar acciones de vinculación institucional y ciudadana; lo relacionado con el cumplimiento de sus atribuciones de carácter editorial, de capacitación, formación y difusión, por mencionar algunas. Finalmente, goza de autonomía para dotarse de su normativa interna, como es la emisión de acuerdos generales, del reglamento interior o de manuales administrativos —autonomía jurídica—, siempre en atención a lo dispuesto en el marco normativo.

Por otra parte, al referirse en el marco constitucional y legal local que esta autoridad jurisdiccional especializada en materia electoral está dotada de independencia en sus decisiones, se advierte otro de los rasgos característicos de los órganos constitucionales autónomos, pues no está sujeta a los poderes clásicos de la entidad. Por el contrario, se encuentra al mismo nivel, al ser un órgano estatal establecido en la Constitución.

En atención a lo expuesto, el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro es un órgano constitucional autónomo que goza de autonomía financiera, administrativa, técnica y jurídica, así como de independencia. Ello da muestra de una garantía constitucional a favor de la ciudadanía y de los institutos políticos, dado que puede emitir sus resoluciones con plena imparcialidad y en total apego a la normativa aplicable, sin sujeción a otros órganos de la entidad o a otras personas con las que pueda tenerse alguna afinidad o divergencia.

Aunado a lo anterior, cabe señalar que la naturaleza jurídica de la que está dotada esta institución tiene especial relevancia, pues materializa su legitimación activa en causas constitucionales, lo que, en un momento dado, le permite defender su esfera competencial.

Retomando el contenido del artículo constitucional en estudio, dispone que "El Pleno del Tribunal se conformará por tres magistrados". Como se puede observar en las primeras líneas de este texto, la reforma constitucional del año 2014, que dio lugar a los tribunales electorales en las entidades federativas, estableció que estarían integrados por un número impar de magistraturas, quedando, en consecuencia, a decisión de cada legislatura local determinar cuántas personas integrarían su respectivo Pleno, así como su adecuado funcionamiento.

En Querétaro, a partir de la reforma electoral publicada ese mismo año en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado, "La Sombra de Arteaga"*, que adicionó el segundo párrafo del artículo 32 de la Constitución local, se estableció que el Tribunal Electoral se integraría por cinco magistraturas, de las cuales tres serían propietarias y dos supernumerarias. Así, la reforma previó un mecanismo de sustitución mediante la figura de la magistratura supernumeraria, mismo que quedó configurado en la Ley Or-

gánica del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, para los supuestos de ausencia de las magistraturas propietarias en caso de excusa, recusación o vacante. Posteriormente, en 2019, dicha disposición fue reformada con el objetivo de suprimir las magistraturas supernumerarias, disponiéndose en el artículo tercero transitorio del decreto de reforma que estas magistraturas, designadas con antelación al inicio de su vigencia, finalizarían la gestión conforme al periodo para el cual fueron nombradas. Dicha reforma también se realizó a la Ley Orgánica. En consecuencia, considerando que su nombramiento se dio en octubre de 2014, por un periodo de siete años, a partir de octubre del año 2021, el Tribunal se integró solo por tres magistraturas propietarias. Asimismo, conforme al contenido de la ley mencionada, se modificó el sistema de sustitución en caso de ausencia de alguna magistratura.

A lo anterior se suma la importancia de que la decisión que tome el órgano jurisdiccional en ejercicio de su función sea colegiada, plural y en número impar, a fin de favorecer la discusión jurídica en torno a la solución de controversias, el intercambio de criterios y, por ende, el fortalecimiento de la decisión judicial, condición ineludible en el escenario democrático.

Artículo 32, párrafo tercero

El Instituto y el Tribunal previstos en este artículo, cumplirán sus funciones bajo los principios de certeza, imparcialidad, independencia, máxima publicidad, objetividad, legalidad y probidad.

COMENTARIO

Gerardo Romero Altamirano

El párrafo tercero del artículo 32 refiere los principios a los que se deben sujetar las autoridades en materia electoral, tanto el organismo público local como la autoridad jurisdiccional especializada, siendo estos los de certeza, imparcialidad, independencia, máxima publicidad, objetividad, legalidad y probidad.

Dicho ordenamiento de la Constitución local encuentra un espejo casi idéntico en el apartado A, numeral V, del extenso artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que, al referirse a la función estatal de organizar elecciones, enuncia como principios rectores a los de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad. Como puede observarse en la Constitución local, además de los principios que se inscriben para el orden federal, existe el principio de probidad, al que nos referiremos más adelante.

De esta manera, la Constitución, como documento que describe las estructuras institucionales en su dimensión formal, hace hincapié en señalar también la dimensión funcional a la que habrán de apegarse quienes se encuentren en calidad de funcionarios o funcionarias electorales. Establecer con especificidad los principios en los que debe enmarcarse la función de un organismo autónomo tiene seguramente múltiples propósitos, pues no solamente se le confieren facultades y se le encomiendan obligaciones, sino que se plasma cuál debe ser la esencia de su actuar frente a la ciudadanía. Expresado de una manera más coloquial, la Constitución no se limita a señalar cuál es la función, sino el cómo debe desempeñarse.

Lo anterior, sin duda, sirve de prisma para que las funcionarias y los funcionarios públicos que integran un órgano electoral alineen sus actuaciones en ese sentido y, a su vez, hace las veces de marco de referencia para que la ciudadanía y los actores políticos exijan un funcionamiento adecuado de sus instituciones, en este caso, de las encargadas de organizar y calificar las elecciones para los cargos públicos de las contiendas locales.

El principio de certeza ya se venía incluyendo en el artículo 41 de la Constitución Federal desde antes de la reforma de 1994; ya entonces se advertía que la organización de las elecciones debe realizarla una autoridad profesional (de hecho, antes de 1994 se incluía el principio de profesionalismo, que luego fue suprimido), que esté formada por servidores públicos especializados que actúen con firmeza y claridad, lejos de las improvisaciones y los titubeos, así como proporcionando información plenamente verificada a los actores políticos y a la sociedad en general.

Este principio de certeza alude a una institución que debe esclarecer las reglas —si es que alguna dejara espacio a la duda—; habla de una autoridad que, a través de su máximo órgano de dirección, construya y difunda los acuerdos que permitan optimizar las condiciones para la contienda, favoreciendo, a su vez, que los entes políticos puedan practicar plenamente su función de ofertar propuestas al electorado.

Por otro lado, el de imparcialidad es probablemente el principio que más influye en que el Instituto y el Tribunal sean referenciados constantemente como "el árbitro electoral". Y es que ello significa que las personas que integran ambos colegiados, en el ejercicio público, no deben decantarse por ninguna oferta política; por el contrario, deben desprenderse momentáneamente de sus propias preferencias para fallar en favor del equilibrio en la contienda.

No pasa inadvertido que desde 1994 se insertó el principio de independencia en la Constitución Federal, siendo este quizás el principio que más potencia suma a la autonomía que caracteriza a los organismos consignados en el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la CPEUM, pues esto implica que los órganos electorales deben actuar sin restricciones impuestas por otros actores políticos o gubernamentales y que las decisiones que tomen los órganos de dirección deben ceñirse a las leyes; que sus acciones no deben acatar instrucciones, sino las responsabilidades y facultades conferidas a ellos. La Constitución local también retoma este principio, que de ninguna manera debe asumirse como un salvoconducto para que los órganos electorales actúen de manera irresponsable o aislada, pues la organización de las elecciones y de los mecanismos de participación ciudadana requieren de la coordinación y colaboración de otras instituciones del Estado.

Así, el principio de máxima publicidad, elemental para que la totalidad de actores conozcan de primera mano el quehacer de las instituciones electorales, implica que las decisiones deben ser expuestas en todos los espacios que sea posible y se deben divulgar a través de todos los dispositivos al alcance, lo que incluso puede favorecer también que la ciudadanía se involucre en los procesos democráticos que tienen su génesis en el seno de los organismos administrativos en la materia. Para un órgano electoral

es imperante hacer correctamente su trabajo, como también es imperante saberlo difundir y comunicar bien, siendo transparente y abierto al momento de emitir comunicaciones por cualquier medio.

Por su parte, la objetividad puede considerarse no solamente un principio, sino también una cualidad que debe ser inherente al funcionariado que conforma las instituciones y que debe procurarse en la metodología de trabajo y en la toma de decisiones. Alejándose de la especulación, la rumorología, las opiniones particulares y los posicionamientos que suelen verterse en la arena política, el organismo electoral y quienes lo integran deben ser capaces de abstraerse de esa burbuja creada exprofeso y tener la habilidad de extraer los datos ciertos e inequívocos de la información, para así allanarse a la verdad jurídica y a los hechos reales. La objetividad significa tomar distancia de los escenarios pasajeros, para observar con perspectiva la realidad tácita e incontrovertible, lo que permite una toma de decisiones más apegadas a derecho en consonancia con el siguiente principio: el de legalidad.

La legalidad es el punto de partida no solo de las instituciones electorales, sino de toda la función pública, ya que son precisamente las autoridades quienes están llamadas a cumplir y a hacer cumplir un marco legal, pues en eso se cimienta la confianza de que el orden jurídico tiene una función real y útil para la sociedad, rigiendo su comportamiento con base en normas y derechos vigentes. Siendo un principio común para todas las autoridades, reviste de mayor importancia que las instituciones que habrán de hacer cumplir las reglas democráticas de la contienda sean las primeras en actuar con el ejemplo. No en vano, en nuestro país, se ha construido un denso andamiaje legal en la materia y se han abordado detalles normativos a fondo; este desarrollo ha sido fruto de la experiencia de muchos años y es imperativo emplear esos conocimientos jurídicos en cada actuación.

Ahora bien, ya nos referíamos a la probidad como el principio que la Constitución local apuntó de manera adicional a los que se establecen en el orden federal, asumiendo con ello que hubo una intención especial del legislador local para hacerlo así. Esta implica que las acciones estén dotadas de integridad, honra-

dez e inclusive moralidad, por lo que pudiera referirse no solo a las cualidades institucionales, sino incluso a las cualidades personales del funcionariado. La rectitud y la honestidad como línea de conducta se esperan de las personas encargadas de organizar y calificar las elecciones.

Seguramente los cuerpos legislativos visualizaron que el cuidado de todos estos principios, en un estado idóneo, debe ser constante e integral, no solamente durante las fases que integran un proceso electoral o un mecanismo de participación ciudadana. No es novedad que las instituciones electorales en nuestro país sean permanentes, por lo que su conducta no debe ser intermitente.

Por lo anteriormente expuesto, concluido un proceso electoral, es menester que las autoridades electorales interactúen con los órganos legislativos para seguir salvaguardando estos principios rectores y, con ello, generar las mejores condiciones para el siguiente periodo electivo. No en vano el legislador dotó al Instituto y al Tribunal de la facultad de iniciativa en la fracción V del artículo 18 de esta misma Constitución local.

Dicha condición de copartícipe en el proceso legislativo, que no está contemplado en el orden federal para el Instituto Nacional Electoral, ni tampoco en todas las leyes y códigos de las entidades federativas para los demás organismos públicos locales electorales, genera un círculo virtuoso que refuerza principalmente los principios de certeza y legalidad. Con este mecanismo, el legislador se hace consciente del hecho de que el árbitro electoral, en el ejercicio de su autoridad, va recabando información valiosa para el perfeccionamiento y actualización del marco legal que habrá de cumplir y hacer cumplir.

Desde luego que las fuerzas políticas tendrán la propia visión del marco legal que quieran impulsar a través de los legisladores que integran sus partidos, así como la autoridad electoral goza de una perspectiva única que puede complementar la primera. Prueba de la efectividad de esta dinámica fueron las iniciativas de ley y de reforma electoral presentadas por el Instituto Electoral del Estado de Querétaro en 2016 y 2019, respectivamente, y que tuvieron el consecuente efecto positivo en la ley vigente.

A manera de reflexión concluyente, es importante destacar que el apego a estos principios debe garantizar una función electoral eficiente y decorosa, mientras que la inaplicación de los mismos deriva en situaciones indeseables y en retrocesos democráticos, lo que incitaría a la activación de algún mecanismo de control. Así, faltar a un principio del quehacer electoral puede ser una causal de remoción del cargo por causas graves, al menos como queda consignado para las consejerías electorales de los organismos públicos electorales locales en el artículo 116, fracción IV, inciso c), párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que de hecho ha sucedido en la práctica, con la remoción de algunas consejerías en entidades federativas. Dichas remociones han ocurrido por faltar a los principios aquí enunciados y también al principio de la paridad de género, que, junto con la equidad, deben operar al mismo tiempo en el quehacer electoral.

La aplicación transversal y orgánica de estos principios en el ejercicio de las facultades y en el cumplimiento de las responsabilidades constituye justamente la esencia institucional que seguramente el legislador quiso impregnar en los órganos electorales. Y es que en la práctica resulta que, al emplear correctamente alguno de estos principios, necesariamente entran en juego algunos de los otros, lo que demuestra la lógica y la pertinencia de este tercer párrafo del artículo 32 de nuestra Constitución local.

Artículo 33

Apartado A

El funcionamiento de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro y la Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Querétaro, se sujetará a lo siguiente:

Apartado A

La Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, es un organismo público, con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, mediante el que el Estado garantizará el respeto a los derechos humanos; promoverá su defensa y proveerá las condiciones necesarias para el cabal ejercicio de los mismos.

El Presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, durará en su encargo cinco años, pudiendo ser reelecto por un periodo igual y sólo podrá ser removido por las causas graves que la ley señale y con la misma votación requerida para su nombramiento.

COMENTARIO

Roxana de Jesús Ávalos Vázquez

Es necesario precisar que el sistema jurídico mexicano establece dos formas de protección de los derechos humanos: el sistema jurisdiccional y el sistema no jurisdiccional.

El primero se materializa a través del juicio de amparo por los tribunales regulados por los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su norma reglamentaria; mientras que el segundo por medio de los organismos constitucionales de derechos humanos, establecidos en el apartado B del artículo 102 de la misma norma fundamental, así

como en las normas constitucionales y leyes reglamentarias de las entidades federativas. Tal es el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuya competencia se circunscribe a recibir quejas en contra de las acciones u omisiones, de carácter administrativo, de autoridades y servidores públicos federales, así como de las comisiones estatales de derechos humanos, procuradurías o defensorías de los derechos humanos de cada entidad federativa, que conocerán de las acciones u omisiones, también de carácter administrativo, de autoridades y servidores públicos estatales y/o municipales.

En el caso del estado de Querétaro, el apartado A del artículo 33 de su Constitución Política tiene su génesis en el citado apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que determina que las legislaturas de las entidades federativas establecerán los organismos protectores de derechos humanos, cuya competencia será conocer de las quejas presentadas por personas que se encuentren en la entidad, por violaciones de los derechos humanos que la misma norma fundamental reconoce en su artículo 1, derivadas de acciones u omisiones de carácter administrativo, atribuibles a las autoridades y servidores públicos, estatales o municipales.

En cumplimiento del mandato constitucional, tanto federal como estatal, el 24 de diciembre de 1992, la Legislatura del Estado de Querétaro publicó la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, por la cual se creó la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Querétaro, que entró en funciones en el mes de enero de 1993. El 27 de septiembre de 2013, la Comisión cambió su nombre por el de Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro.

Los preceptos constitucionales —estatales y federales— que nos ocupan determinan las características de esta institución defensora de derechos humanos, a saber:

1. Es un organismo público.

De acuerdo con la doctrina, debería definirse como un órgano y no como un organismo. El órgano tiene confiada una actividad directa e inmediata del Estado; está coordinado, pero no subordinado a ninguno de los poderes del Estado ni a otros órganos y goza de

completa independencia. Por su parte, el organismo depende de alguno de los poderes del Estado.

2. Tiene autonomía de gestión y presupuestaria.

Ello implica que el órgano no recibe instrucciones de los poderes del estado para realizar su función de hacer notar las violaciones de derechos humanos imputables a los servidores públicos; significa también que puede disponer libremente de su presupuesto para cumplir con el mandato constitucional, lo que no faculta al órgano para realizar erogaciones de los recursos públicos sin estar apegado a las leyes de la materia, ni conlleva que no pueda ser fiscalizado por los entes facultados (Auditoría Superior de la Federación y Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro) para determinar que el recurso ha sido utilizado dentro de los límites establecidos por las leyes respectivas. Ser autónomo no le autoriza a incumplir con el ordenamiento jurídico mexicano.

No obstante lo anterior, es frecuente observar que, en algunas entidades federativas, sus respectivos Gobiernos suelen administrar los recursos de las comisiones estatales de derechos humanos como una forma de control, lo que en definitiva les resta autonomía.

3. Tiene personalidad jurídica propia.

Esto significa que el órgano tiene la capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones.

El artículo 17 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, a través de sus 23 fracciones, establece las diversas facultades de la Defensoría de los Derechos Humanos en materia de promoción, difusión, protección y defensa de los derechos humanos de las personas que se encuentran en el estado; sin embargo, es el artículo 7 el que reconoce a la institución las "atribuciones" y obligaciones conferidas por las leyes.

4. Tiene patrimonio propio.

Tanto las constituciones estatales como la federal reconocen el derecho de estos órganos a contar con su propio patrimonio; es

decir, los bienes inmuebles y muebles necesarios e indispensables para el ejercicio de su función.

5. Conoce de acciones y/u omisiones de carácter administrativo, de autoridades y servidores públicos estatales y municipales.

El artículo 6 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro establece que cualquier persona está legitimada para presentar su queja o denuncia por probables violaciones de derechos humanos, ya sea en su agravio o en el de terceras personas.

La fracción XVIII del artículo 2 de la citada ley define la violación de derechos humanos como "actos" u omisiones que causen, indebidamente, un menoscabo, lesión, perjuicio o afectación a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal o en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

A su vez, la fracción XIX del referido artículo 2 considera como una violación grave de derechos humanos a aquella que cause intencionalmente grandes sufrimientos, cuyos daños sean irreversibles o de difícil reparación. Tal es el caso de la pérdida de la vida, la tortura, la desaparición forzada de personas, los feminicidios, la violencia obstétrica, etcétera.

En la tramitación de la queja deben evitarse los formalismos innecesarios y el procedimiento debe ser expedito, pero la resolución correspondiente debe estar fundada en las pruebas recabadas y en los indicios que permitan determinar la existencia o inexistencia de una violación de derechos humanos.

6. Está facultada para emitir recomendaciones no vinculantes.

Esta facultad genera mucha controversia debido a lo siguiente: existe en el imaginario popular la idea de que todas las quejas deben concluir en una recomendación que exhiba a la autoridad o al servidor público como un violador de derechos humanos, lo que en cierta forma es cierto, aunque esta percepción tiene una connotación política; es decir, se busca desacreditar a los servidores públicos al acusarlos de infringir los derechos humanos de las personas.

No obstante, es la misma Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro la que posibilita que aquellas quejas que no impliquen violaciones graves de derechos humanos puedan ser resueltas a través de la conciliación o mediante un acuerdo de responsabilidad.

La conciliación es fundamental, permite el acercamiento entre el quejoso y el servidor público para la solución pronta de la queja. La autoridad tiene la oportunidad de escuchar de manera directa al quejoso en la exposición de sus agravios y acordar con aquel su pronta solución.

En cambio, una vez terminada la investigación y teniéndose la convicción de la existencia de violaciones de derechos humanos, la ley en la materia en el estado de Querétaro permite la posibilidad de solicitar a la autoridad un acuerdo de responsabilidad, mediante el cual esta tendrá la posibilidad de plantear la forma en que dará solución a la queja; es decir, el reconocimiento de la violación de derechos humanos, con el correspondiente inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa del funcionario involucrado; la reparación del daño, y la capacitación de los servidores públicos como una forma de garantizar la no repetición de ese tipo de conductas.

La emisión de una recomendación significa la existencia de una violación grave de derechos humanos, o bien, que la autoridad se negó a emitir el acuerdo de responsabilidad, por lo que la Defensoría de los Derechos Humanos continuará con el procedimiento hasta emitir una recomendación. Este documento comprende la satisfacción como una forma de reconocer la existencia de un daño moral; la reparación del daño; las garantías de no repetición, e inclusive el inicio de un procedimiento de responsabilidad administrativa en contra del servidor público presuntamente responsable o, en su caso, la denuncia ante la Fiscalía General del Estado, por la probable comisión de un delito.

En dichos supuestos, este órgano constitucional autónomo envía copia de las recomendaciones a la Secretaría de Gobierno, de conformidad con lo determinado por el artículo transitorio decimocuarto de la Ley General de Víctimas, con respecto de la refor-

ma de 3 de enero de 2017, a efecto de que se determine la reparación del daño correspondiente, en lo que se establece la Comisión de Atención a Víctimas.

El tema de la cualidad no vinculante de una recomendación siempre ha generado dudas acerca de la eficacia del órgano. A pesar de ello, no es a través de la fuerza que una recomendación puede ser cumplida. En su cumplimiento tiene que ver el hecho de que la persona titular de la Defensoría de los Derechos Humanos vaya generando una autoridad moral al resolver de manera imparcial las quejas que se presentan ante ella. Además, se debe hacer notar a la autoridad o servidor público involucrado que el cumplimiento de una recomendación o cualquier otra resolución legitima su actuación ante la sociedad, al mostrarse respetuoso de los derechos humanos de la población y, en el supuesto de una infracción, estar en la mejor disposición para resolver la queja en beneficio de la víctima. Ningún servidor público quiere ser acusado públicamente de haber vulnerado los derechos humanos de las personas.

7. Carece de competencia para conocer de quejas en contra de actos o resoluciones judiciales o electorales.

Esta limitación es del todo natural.

En el caso de las resoluciones judiciales, hay que recordar que son el resultado de un procedimiento ante los tribunales del poder judicial y que constituyen el sistema jurisdiccional de protección de derechos humanos. La intervención en este ámbito, por parte de un órgano constitucional autónomo, sería violatorio de la competencia determinada en las disposiciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que daría lugar, incluso, a la presentación de una controversia constitucional.

En lo que respecta a temas electorales, sería el mismo argumento: resultaría violatoria la injerencia de un órgano constitucional autónomo en la competencia de otro órgano de igual jerarquía, además especializado en temas electorales, cuyas funciones están determinadas por mandato constitucional.

Por cuanto ve a los servicios que presta la Defensoría de los Derechos Humanos, estos son totalmente gratuitos. Por ministerio de ley, la institución tiene prohibido cobrar por los servicios que presta a la población. En este caso, se ha observado que personas que trabajaron para ella se han acercado a los quejosos para ofrecer su asesoramiento, obviamente mediante el pago de un porcentaje que cobrarán una vez que se haya dado la reparación económica del daño, lo que ha generado un *modus vivendi* de profesionistas faltos de toda ética y que buscan lucrar con el dolor ajeno.

Acerca de la designación de la persona titular de la Defensoría de los Derechos Humanos, es la Legislatura del Estado de Querétaro la encargada de iniciar el procedimiento y hacer la designación, conforme a la ley que rige a este órgano constitucional autónomo.

La designación de la persona titular suele ser controvertida por el fondo político que entraña. Por ello, como señalaba Jorge Carpizo, es importante que sea una persona apartidista, que no tenga compromisos con ningún instituto político que comprometa su imparcialidad. Su deber es para con la población que acude a denunciar la violación de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, así como en los diversos ordenamientos jurídicos que rigen a la entidad.

Cabe mencionar que es frecuente observar cómo algunas personas que acuden en busca de los servicios institucionales vulneran la dignidad de las personas servidoras públicas al actuar con violencia de género; otras lo hacen esperando que las resoluciones institucionales sirvan para lograr la impunidad por la comisión de conductas contrarias a la ley, escudándose en el hecho de que las y los servidores públicos no cumplieron con el principio de legalidad.

De ahí que es fundamental que no solo las y los servidores públicos, sino también la población, sea respetuosa de las leyes, como bien lo señala el artículo 32 de la Convención Americana sobre

Derechos Humanos, al establecer que las personas tienen deberes para con la familia, la comunidad y la humanidad, además de determinar como límites de los derechos humanos a los derechos de terceros, la seguridad de todos y el bien común. Al fin y al cabo, se vale actuar bajo el principio del derecho natural señalado por John Locke, de no hacer a otros lo que no deseamos que nos hagan a nosotros.

Artículo 33, apartado B

El funcionamiento de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro y la Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Querétaro, se sujetará a lo siguiente:

Apartado B

La Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Querétaro, es un organismo autónomo colegiado, especializado e imparcial, con autonomía operativa, de gestión y de decisión, que se encargará de garantizar el ejercicio, disfrute, promoción, difusión e investigación del derecho de los gobernados para acceder a la información pública y protección de los datos personales, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás leyes aplicables.

La Comisión se integrará por tres Comisionados electos por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura del Estado, durarán siete años en el ejercicio del cargo y solo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y serán sujetos de juicio político.

En su funcionamiento, la Comisión se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.

El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por tres consejeros, que serán electos en los términos que establezca la Ley de la materia.

Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

COMENTARIO

Javier Rascado Pérez

La reforma constitucional de Querétaro de 2008 es un ejercicio de gran trascendencia en el constitucionalismo local mexicano. Por una parte, entendiendo el ámbito jerárquico normativo, se obvió de la Constitución local todo aquello que se desprende de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y, por otra, en el fortalecimiento del federalismo, colmó aquellos espacios que el sistema residual de competencias permitía para las legislaturas o poderes reformadores en las entidades federativas.

Como sucede en lo normativo, esta reforma no fue un proceso acabado, ya que se dieron nuevas modificaciones para adecuar el texto constitucional a la realidad social. Pero lo más destacable fue que, al momento de su promulgación, se promovieron acciones de inconstitucionalidad respecto a algunos de sus apartados. Una de ellas, la que más resonancia tuvo en el mundo jurídico, fue justamente la del artículo 33, en el que se creaba "La Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública" como órgano constitucional autónomo al que se le daba una doble naturaleza y función: por una parte, la figura de la *ombudsperson* y, por la otra, el órgano encargado de garantizar los derechos de acceso a la información pública (DAIP) y protección de datos personales (PDP).

Previo al análisis por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) como tribunal constitucional, fueron muchas las voces y los espacios en los que se discutió esta inédita institución, que concluyó con la resolución que determinó la inconstitucionalidad de dicha figura dual, y estableció que los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos deberían ser protegidos por un órgano especializado y con fuerza vinculante. Posteriormente, en una reforma de 2009 a la Constitución, se creó este órgano constitucional autónomo en el apartado B.

Por tanto, es la Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Querétaro (Infoqro) el órgano especializado y facultado para velar por el respeto y garantía a los derechos humanos de acceso a la información pública y de protección de datos personales en el estado de Querétaro.

En el primer párrafo de dicho apartado se precisa la naturaleza jurídica de este órgano garante, en donde, además, se establece la colegiación como modelo de fortalecimiento institucional por medio de la pluralidad. Asimismo, se establece la especialización e imparcialidad en su funcionamiento, así como la autonomía de operación, de gestión y de decisión, adjetivos que hacen contar a la comisión con una naturaleza jurídica acorde a lo dispuesto en el artículo 6, apartado A, fracción VIII, de la CPEUM. En este sentido, el constituyente local dota al organismo garante estatal de dichas características, fortaleciéndolo en concordancia con nuestra carta magna, lo que resulta de suma importancia para la existencia y fortalecimiento del Estado democrático.

Esta especialización es una cualidad congruente con el texto constitucional nacional. En este sentido, podemos señalar que el Poder Judicial de la Federación interpretó la naturaleza de la función de especialidad de los organismos garantes, al establecer que esta "debe interpretarse como la cualidad del órgano garante del derecho de acceso a la información para conocer de manera exclusiva respecto de dicha materia, por lo que resulta incompatible su fusión con cualquier otro órgano del Estado". Este criterio derivó de la acción de inconstitucionalidad 76/2008, mencionada con anterioridad.

La SCJN, en dicha acción, hizo referencia a la característica de la especialidad que expresamente se confirió a los órganos garantes del derecho de acceso a la información, refiriendo que es parte de un conjunto de principios y bases que tienen como propósito el fortalecimiento de la garantía individual del DAIP prevista en el artículo 6 de la CPEUM. Por ello, el diseño de un esquema institucional que la Constitución Federal considera idóneo para ese fin debe ser atendido por los legisladores estatales.

El constituyente federal, para garantizar los derechos de DAIP y PDP, consideró relevante dotar de especialización a los organismos garantes, lo que implica que estos no tienen competencias diferentes a las directamente conferidas por la Constitución.

Siguiendo con el análisis de este primer párrafo, tenemos que, conforme al decreto que adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6 de la CPEUM, se señala que la imparcialidad, después de la especialización, es el segundo elemento que deben poseer estos organismos, ya que con ello se busca asegurar que, tanto en la integración como en la operación, los órganos garantes no responderán a consignas directas o indirectas de cualquier autoridad y que actuarán de manera profesional y objetiva; elemento que consigna la Constitución de nuestro estado.

Para que esta imparcialidad sea una realidad, el constituyente federal consideró que los órganos garantes deben contar con tres tipos de autonomías orientadas a garantizar sus cualidades. La primera de ellas es la operativa, consistente en la administración responsable con criterios propios. La segunda es la autonomía de gestión presupuestaria, que se refiere a la aprobación de sus proyectos de presupuesto, a ejercer su presupuesto con base en los principios de eficacia, eficiencia y transparencia, sujetándose a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes, autorizar adecuaciones y, en caso de disminución de ingresos, determinar los ajustes que correspondan en su presupuesto, atendiendo a su competencia conforme a la ley. Por último, la autonomía de decisión, para que se tenga una actuación basada en la ley y en la capacidad de un juicio independiente, debidamente fundado y motivado, sin ningún tipo de influencia.

El segundo párrafo hace referencia a la integración del organismo garante del estado, que será conformado por tres personas. Este número impar garantiza que las decisiones se tomen por mayoría, al tratarse de un organismo colegiado y, además, fortalece sus decisiones por medio de la pluralidad.

También se señala que los comisionados serán electos por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura del estado. Esta fórmula de elección por mayoría cualificada legitima la decisión de la elección de dichos servidores públicos por un amplio

sector de los representantes populares del estado, lo que garantiza un consenso de representantes populares, fortaleciendo con ello la investidura de comisionadas y comisionados y, por ende, del órgano garante.

El cargo de los comisionados tiene una duración de siete años y solo podrán ser removidos en términos del título cuarto de la CPEUM, y serán sujetos de juicio político. En cuanto al periodo del encargo, este se considera adecuado, toda vez que el ejecutivo del estado durará en su encargo seis años. Así, la permanencia de los comisionados en el cargo permite que su designación no obedezca a la entrada o salida del gobernador en turno, contribuyendo a la autonomía del organismo garante.

Por lo que respecta a las causas de remoción, las mismas son acordes a las mencionadas en el párrafo décimo, fracción VIII, del artículo 6, apartado A, de la CPEUM, que señala las mismas causas de remoción para los comisionados del organismo garante nacional. Así, las y los comisionados del organismo garante estatal serán responsables por violaciones a la CPEUM y a la Constitución del estado, así como a las leyes que de ellas emanen, y por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales; asimismo, serán sujetos del procedimiento de juicio político al que hace referencia el artículo 110 de la CPEUM.

El tercer párrafo indica los principios en los que el organismo garante estatal debe fundar su actuación, siendo estos: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad. Principios acordes también al artículo 6, apartado A, fracción VIII, de la CPEUM, siendo los mismos que se señalan y rigen el funcionamiento del organismo garante nacional. Al establecerse estos principios en la Constitución local, se compromete la obligación de que el organismo garante estatal cumplirá con sus atribuciones bajo principios rectores que aseguren la emisión de actos apegados a la legalidad, sin seguir las directrices de ningún órgano de poder o autoridad estatal, de forma profesional, tomando en cuenta la naturaleza misma de los derechos que tutela y la máxima publicidad. Este último principio implica, según la tesis de jurisprudencia I.4o.A.40 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Décima Época, libro XVIII, tomo 3, marzo de

2013, página 1899, que cada autoridad debe considerar que toda la información es pública y solo por excepción se podrá clasificar como confidencial o reservada, de acuerdo con las causales previamente establecidas en las leyes correspondientes en la materia.

El cuarto párrafo señala que las resoluciones de dicho organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados; características esenciales para fortalecer su autonomía, ya que, al mencionar que son vinculantes, impone su cumplimiento a todos los sujetos obligados, a diferencia de las recomendaciones que se emiten, por ejemplo, en los organismos garantes de derechos humanos, que no tienen ese carácter.

El hecho de que se mencione que sus resoluciones son definitivas e inatacables para los sujetos obligados también favorece diversos principios, uno de los cuales es el de celeridad, que está implícito en todos los procesos relacionados con el DAIP, ya que, si se permitiera que fueran impugnables por lo sujetos obligados, los mismos podrían prolongarse en el tiempo, además de correr el riesgo de judicializarse y tenerse que determinar por autoridades no especializadas. Por el contrario, al prohibirse únicamente que sean impugnados por los sujetos obligados, se permite que los solicitantes sí puedan controvertir dichas resoluciones, y más aún cuando el propio texto del artículo 6 de la CPEUM refiere que las resoluciones de los organismos garantes de las entidades pueden ser revisadas por el organismo garante nacional.

El quinto párrafo precisa que el organismo garante tendrá un consejo consultivo integrado por tres consejeros, que serán elegidos en los términos de la ley de la materia. De igual forma, este texto se encuentra armonizado con lo dispuesto por el artículo 6, apartado A, fracción VIII, párrafo 13, de la CPEUM, que hace referencia a la existencia de un consejo similar para el organismo garante nacional. La existencia de un consejo de esta naturaleza, como su nombre lo indica, tiene la finalidad de erigirse como un acompañante que haga llegar al organismo garante estatal sus opiniones y comentarios respecto a las acciones, programas, materias y temas relevantes, buscando la mejora del ejercicio de las atribuciones conferidas. De esta forma, el Consejo Consultivo es una figura diseñada por el constituyente estatal para buscar fortalecer la actuación del organismo garante, con las opiniones,

observaciones, comentarios que un cuerpo colegiado pueda hacer sobre los programas, informes, presupuestos, criterios, temas relevantes, entre otros.

Por último, el sexto párrafo dispone la obligación de toda autoridad y servidor público de coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones; fórmula que es acorde con la misma obligación que el constituyente federal consideró necesaria para fortalecer las atribuciones del organismo garante nacional, ello de conformidad con el artículo 6, apartado A, fracción VIII, penúltimo párrafo, de la CPEUM. Esta obligación es de suma importancia para hacer valer los requerimientos que hagan el Pleno del organismo garante estatal de la materia o cualquiera de las personas que lo integran de manera individual. Que se haya elevado al nivel constitucional esta obligación para autoridades y servidores públicos revela la importancia que el constituyente local le otorgó a la facultad de las y los titulares del órgano garante de hacer requerimientos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Una de las razones de la importancia del artículo que se comenta, es que, de acuerdo con el artículo 147 la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los comisionados tendrán en todo momento acceso a la información clasificada. De ello deriva la necesidad de que, en su momento, quienes integren el órgano garante realicen diligencias para mejor proveer o soliciten el acceso a la información considerada por los sujetos obligados como clasificada, la cual queda respaldada por esta disposición constitucional. El no atender a estas peticiones se traduciría en violaciones al texto constitucional queretano.

Capítulo Sexto
De los Tribunales Administrativos
Artículo 34

Artículo 34

Apartado A

El funcionamiento del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro y del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Querétaro, se sujetará a lo siguiente:

Apartado A

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro estará dotado de plena autonomía, será independiente de cualquier autoridad administrativa y tendrá su residencia en la ciudad de Santiago de Querétaro, Qro. La Ley establecerá su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, los recursos contra sus resoluciones.

Asimismo, tendrá a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública estatal y municipal con los particulares y será el órgano competente para imponer, en los términos que disponga la Ley, las sanciones a los servidores públicos estatales y municipales por responsabilidad administrativa grave y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como para fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos estatales o municipales.

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro, se compondrá de tres Magistrados propietarios, los cuales serán propuestos por el Titular del Ejecutivo del Estado y electos por cuando menos las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura del Estado.

Para ser Magistrado se deberá contar con experiencia en materia de derecho administrativo de al menos cinco años previos a la designación, satisfacer los requisitos que se señalan en el artículo 28 de la presente Constitución y su designación será para un periodo de doce años. No se podrá ocupar el cargo como propietario en forma consecutiva,

ni discontinua, por más de dicho periodo; a su vencimiento, o antes si el Magistrado llega a la edad de setenta años, cesará en sus funciones, tendrá derecho a un haber por retiro y podrá ser considerado Magistrado supernumerario o para otros cargos.

Los Magistrados solo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que establezca la Ley y con la misma votación requerida para su designación.

COMENTARIO

Miguel Alejandro López Olvera

El artículo 34 establece las bases de organización y funcionamiento del Tribunal de Justicia Administrativa y el de Conciliación y Arbitraje, ambos del estado de Querétaro.

El primer párrafo del apartado A establece tres principios fundamentales para garantizar el derecho humano a la tutela judicial efectiva en materia administrativa en el estado de Querétaro: plena autonomía, independencia y reserva de ley.

Además, estos tres principios deben ser armonizados con los artículos 8, 25 y 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyos contenidos han sido interpretados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los cuales reconocen los derechos humanos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso, a la verdad y a la defensa, pero también sientan las bases para la delimitación competencial para el desarrollo legislativo y el establecimiento de jurisdicciones en materia de derechos humanos.

A partir de las directivas establecidas por el artículo 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aplicable a nuestro país por ser un Estado parte, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro debe realizar, al resolver las controversias sobre las cuales le otorga competencia tanto la Constitución como las leyes secundarias, *ex officio*, un control de constitucionalidad y un control de convencionalidad, además del ya clásico control de legalidad que viene aplicando desde su creación.

El principio de reserva de ley, establecido expresamente en la segunda parte del párrafo en mención, obliga al Congreso del estado a expedir una ley en sentido formal y material, la cual debe establecer la organización, el funcionamiento, los procedimientos y los recursos del mencionado tribunal, tomando como base los principios de autonomía e independencia señalados expresamente.

La plena autonomía se refiere a la potestad que tiene el tribunal para gestionar y resolver los asuntos sometidos a su conocimiento sin que otro ente estatal pueda intervenir en sus decisiones. Derivado de la plena autonomía, el tribunal tiene autonomía para dictar sus fallos, autonomía técnica, autonomía presupuestal y autonomía de gestión.

La independencia, como principio rector de todo proceso jurisdiccional, debe quedar garantizado en tres momentos: en un primer momento, en la forma en que se nombran los magistrados y demás personal del tribunal; en un segundo momento, en el desarrollo del proceso, al respetar cada una de las garantías del debido proceso, y en un tercer momento, en la ejecución de la sentencia.

El segundo párrafo del apartado A señala los tres tipos de asuntos sobre los cuales tiene competencia el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro.

El primero se refiere a las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre las administraciones públicas estatal y municipal, y los particulares. Al respecto, cabe señalar que todavía en la actualidad nuestros ordenamientos jurídicos se refieren a la "Administración pública", única y exclusivamente a la inserta en el poder ejecutivo, pero dejan fuera de ese concepto a las áreas que desarrollan funciones administrativas de los poderes legislativo y judicial y de los órganos constitucionales autónomos, con lo cual el tribunal no conoce de esos asuntos y se tienen que tramitar vía juicio de amparo. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro debería tener competencia, en términos del artículo 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del 17 constitucional, para conocer también de las controversias de carácter administrativo derivadas de conflictos entre los particulares y las administraciones públicas

de los poderes legislativo, ejecutivo, judicial y órganos constitucionales autónomos.

El segundo, respecto de la resolución e imposición de sanciones administrativas derivadas de los procedimientos disciplinarios que llevan a cabo las autoridades investigadoras y las autoridades substanciadoras por faltas administrativas graves, para concluir los asuntos en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro. Lo anterior, derivado de la reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción y, posteriormente, el Sistema Estatal Anticorrupción.

El tercero se refiere a la denominada "responsabilidad resarcitoria", que tiene por finalidad imponer a los responsables el pago de indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios causados a la Hacienda pública o al patrimonio de los entes estatales.

El tercer párrafo del apartado A señala que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro se compondrá por tres magistrados denominados propietarios.

Es el titular del poder ejecutivo del estado quien tiene la competencia constitucional para elegir a los candidatos para ocupar dicho cargo y proponerlos a la Legislatura del estado para que sea este órgano el que los elija.

En este punto, cabe destacar las disposiciones tanto del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconocen el derecho humano de acceder a cargos públicos en condiciones generales de igualdad.

Además de lo anterior, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, relativa a la independencia de los órganos jurisdiccionales, destaca la creación de sistemas deprofesionalización para la selección de jueces, juezas, magistrados, magistradas, ministras y ministros de las altas cortes.

Es importante la revisión y análisis de los criterios en esta materia, ya que no debe haber incompatibilidades entre la Convención Americana sobre Derechos Humanos y las normas internas de nuestro país.

En este sentido, debería establecerse un sistema de convocatoria pública y abierta para que cualquier persona que cumpla con los requisitos y el perfil señalados en una ley pueda participar, como lo señalan el Pacto y la Convención, en condiciones generales de igualdad, para acceder al cargo de magistrado o magistrada del tribunal.

Los estándares interamericanos señalan, además, que no deben existir injerencias por parte de otros entes estatales en la designación de jueces, juezas, magistrados, magistradas, ministras y ministros de las altas cortes, así como tampoco en la toma de decisiones.

La Convención de Belem do Pará también señala, en su artículo 4, el derecho de la mujer de tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad, lo cual obliga a los poderes ejecutivo y legislativo del estado de Querétaro a buscar una integración profesional e igualitaria en la organización y funcionamiento del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro.

El cuarto párrafo del apartado A establece los requisitos para el nombramiento de magistrados, la duración en el cargo y algunas restricciones.

En cuanto a los requisitos, señala que debe tratarse de un profesional que cuente con conocimientos en materia de derecho administrativo, pero, además, tendría que contar con conocimientos y experiencia demostrados en materia de derechos humanos, en virtud de que la mayor parte de los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico queretano son ejecutados, garantizados y protegidos por la Administración pública, es decir que tendría que tratarse de un servidor público con competencia formal y material, en términos de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

También señala que se deben satisfacer los requisitos establecidos en el artículo 28 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, y el artículo 28, en su fracción I, a su vez, remite al artículo 95, fracciones I a IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual no es una buena técnica legislativa, ya que el artículo 28 de la Constitución local dispone los requisitos para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia

del Estado de Querétaro y el 95 de la Constitución Federal establece los requisitos para ocupar el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El periodo para el cual son nombrados los magistrados es de máximo 12 años, los cuales no son prorrogables.

Cesarán en sus cargos cuando se haya cumplido el periodo para el cual fueron nombrados.

También cesarán en su encargo cuando lleguen a la edad de 70 años. En este punto hay tres cuestiones importantes que hay que puntualizar. La primera es que la edad máxima para ser nombrado magistrado es de 69 años con 11 meses y 30 días, en términos de los artículos 34, cuarto párrafo del apartado A, y 28, fracción IV, de la Constitución queretana.

La segunda cuestión, que está relacionada con lo que acabamos de comentar, es que en la actualidad no se puede sostener que una persona pueda ser incompetente para ocupar un cargo público o realizar una determinada actividad únicamente por su edad, ya que sería una norma discriminatoria y una limitante irrazonable de derechos laborales.

La tercera cuestión es que el artículo 28, fracción IV, segundo párrafo, de la Constitución del Estado de Querétaro, también aplicable por remisión expresa del cuarto párrafo del apartado A, del artículo 34, señala que la incapacidad física o mental declarada por autoridad competente, que imposibilite el adecuado desempeño del cargo, produce el retiro de los magistrados.

La norma en comento también podría ser irrazonable, ya que señala que, si el magistrado propietario llega a la edad de 70 años, cesará en el cargo, pero "podrá ser considerado Magistrado supernumerario o para otros cargos".

"Tendrá derecho a un haber por retiro", ya no podrá seguir laborando como magistrado propietario, pero sí como magistrado supernumerario o ser considerado para otros cargos, siendo ilógico e irrazonable que se pierdan las capacidades para ser magistrado propietario por llegar a una determinada edad.

El quinto párrafo del apartado A también contiene una reserva de ley en cuanto al procedimiento y las causas para la remo-

ción de los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro. Una ley expedida por el congreso estatal tendrá que señalar el procedimiento, las "causas graves", los plazos, los entes competentes, los derechos y las garantías para la adecuada defensa de los magistrados.

Y, además, aunque no se señale expresamente, la resolución del procedimiento de remoción tendrá que ser dictada por la Legislatura local con una votación de, cuando menos, las dos terceras partes de los miembros presentes.

Artículo 34, apartado B

El funcionamiento del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro y del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Querétaro, se sujetará a lo siguiente:

Apartado B

El Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado, es un órgano autónomo que tiene a su cargo conocer y resolver los conflictos que se susciten entre las entidades públicas del Estado y de los Municipios con sus trabajadores y sobre los conflictos de los Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado y al Servicio de los Municipios.

Residirá en la ciudad de Santiago de Querétaro y tendrá la estructura, la organización, la competencia y la jurisdicción que determine la ley.

COMENTARIO

Ignacio Aguilar Ramírez

El presente apartado es el origen y partida del derecho laboral burocrático en el estado de Querétaro. Considero importante determinar con precisión lo anterior, ya que cada entidad federativa cuenta con su entorno jurídico particular en cuanto se refiere al derecho laboral burocrático, por las razones y consideraciones que analizaremos en el presente comentario.

Por principio de cuentas, vale la pena mencionar algunas referencias históricas; para ello, nos remontaremos a los orígenes

del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que reguló las relaciones entre trabajadores y patrones, dando nacimiento a la ley reglamentaria de dicho precepto legal, que es la tan conocida Ley Federal del Trabajo.

En este momento histórico ni la CPEUM ni mucho menos la referida ley consideraron las relaciones de los empleados públicos con su patrón, relaciones que, en su momento, fueron reglamentadas por el derecho administrativo.

Desde luego, es innegable que existe una gran diferencia entre las relaciones entre los obreros o trabajadores y los empresarios, dado que la actividad de estos últimos tiene un fin eminentemente lucrativo, y las relaciones entre los servidores públicos —independientemente de que sean federales, estatales o municipales— y los órganos del Estado. Lo anterior en virtud de que el Gobierno no persigue un fin lucrativo, sino social, con el objetivo de proporcionar servicios públicos de calidad y, al trabajar con dinero público, el verdadero patrón vendría siendo el mismo pueblo. Sin embargo, también hay que considerar situaciones semejantes entre los trabajadores del sector privado y los del sector público, como son la subordinación y dependencia a un ente patronal, donde van inmersas las notas distintivas de las relaciones de trabajo, como lo son el horario, salario y demás obligaciones de cada trabajador privado y de cada servidor público.

Durante los años posteriores a 1917, como hemos mencionado, no había reglamentación que regulara las relaciones entre los empleados públicos y los órganos del Estado; sin embargo, existía un sentimiento de injusticia, ya que bastaba un cambio de titular en cualquier órgano de Gobierno para que muchos empleados públicos fueran separados de sus cargos. No fue sino hasta 1960 que el entonces presidente de la República, López Mateos, inició la reforma del artículo 123 constitucional, en la que se incluyó en este último un apartado "B", que regula las relaciones entre los poderes de la Unión, los Gobiernos del entonces Distrito Federal, los territorios federales y sus trabajadores. Como consecuencia de dicha reforma, en el año de 1963, se expidió la ley reglamentaria del apartado "B".

Como hemos visto, ya a partir de 1963 se encontraban reguladas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado las relaciones entre los empleados públicos y los organismos públicos federales, constituyendo dicha ley la base del derecho burocrático. No obstante, la reglamentación antes descrita no aplica a los Gobiernos locales, entendidos estos como los empleados públicos de las entidades federativas y sus respectivos municipios, ya que gozan de un régimen diferente, otorgado por la propia Constitución Federal, que debe tener su base en el mismo artículo 123 y las disposiciones reglamentarias que de este se derivan.

En la fracción IV del artículo 116 de la CPEUM se establece que las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados, con base en lo dispuesto por el artículo 123 y sus disposiciones reglamentarias. De la misma manera, la fracción VIII, segundo párrafo, del artículo 115 de la CPEUM, señala que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados, con base en lo que dispone el artículo 123 y sus disposiciones reglamentarias. Es así como cada entidad federativa, a través de su respectiva Legislatura, ha expedido la ley correspondiente que regula las relaciones entre las dependencias públicas estatales, paraestatales y los municipios de cada estado federado.

Una vez hecha esta breve referencia histórica del derecho laboral burocrático y señalados los lineamientos jurídicos en virtud de los cuales cada entidad federativa cuenta con su propia legislación laboral burocrática, entramos al análisis de la estructura del órgano laboral burocrático en el estado de Querétaro, comenzando por dejar perfectamente establecido que el Tribunal de Conciliación y Arbitraje es un órgano autónomo, lo que significa que no se encuentra supeditado a ninguno de los tres poderes, contando con patrimonio y estructura administrativa propios. Dicha autonomía se ha hecho palpable a partir de 2016, con la gestión del exgobernador Francisco Domínguez Servién, ya que, antes de esta administración, la estructura administrativa de dicho Tribunal estaba a cargo del poder ejecutivo del estado de Querétaro, por lo que no se cumplía el precepto constitucional, puesto que finalmente los funcionarios de dicho Tribunal lo eran también del poder ejecutivo del estado, e incluso sus recibos de nómina eran expedidos por dicho ente público.

Ahora bien, en lo referente a la competencia del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, la norma constitucional dispone que se encargará de conocer y resolver los conflictos que se susciten entre las entidades públicas del estado y de los municipios con sus trabajadores y sobre los conflictos de los sindicatos de trabajadores al servicio del estado y al servicio de los municipios; sin embargo, también establece, dentro del mismo texto constitucional, que tendrá la competencia que determine la ley que al efecto se expida. Así, la propia Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, en su artículo 167, señala:

> El Tribunal de Conciliación y Arbitraje será competente:
>
> I. Para conocer y resolver, en el plazo máximo de doce meses, los conflictos individuales que se susciten entre las entidades públicas y sus trabajadores;
> II. Para conocer y resolver en un plazo máximo de doce meses, los conflictos colectivos que surjan entre las entidades públicas y las organizaciones sindicales de trabajadores;
> III. Para conocer de conflictos sindicales, intersindicales o intrasindicales a petición de estos;
> IV. Para conceder el registro de sindicatos y Federación de Sindicatos, y en su caso resolver la cancelación de los mismos se estará a lo dispuesto en la presente Ley. En ningún caso procederá la cancelación administrativa; y
> V. Para efectuar el registro y sanción de los Convenios Laborales, Reglamentos, Acuerdos y Disposiciones análogas y actos que señala esta Ley.

Del mismo modo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dejado perfectamente establecido que, tratándose de instituciones paraestatales o descentralizadas del Gobierno estatal o municipal, es el Tribunal de Conciliación y Arbitraje de cada estado quien debe conocer de los conflictos entre estos entes y sus trabajadores.

En cuanto a la estructura del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, la norma constitucional delega a la ley de la materia este particular, y en su artículo 159 especifica la estructura y conformación del mismo, al determinar lo siguiente:

> Articulo 159. El Tribunal de Conciliación y Arbitraje, funcionará en dos salas. La primera conocerá de los conflictos donde in-

> tervengan los trabajadores al servicio del estado y a la segunda competerán los conflictos donde intervengan los trabajadores de la educación.
>
> Las salas se integrarán en forma tripartita con:
>
> I. Un Magistrado designado por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura del Estado, mismo que asumirá el cargo de Presidente de las Salas y del Tribunal;
> II. Un representante del Estado, designado por el Gobernador del estado;
> III. Un representante designado por los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado y de los Municipios, para integrar la primera sala; y
> IV. Un representante designado por los trabajadores de la educación, a través de su sindicato para integrar la segunda sala.
>
> Por cada uno de los mencionados en este precepto, se designará un suplente. El Gobernador del Estado convocará a la designación de representantes señalando fecha y hora para la integración de las salas y el Tribunal, según la vigencia que se determine para las designaciones. Si después de treinta días de hecha la convocatoria no se hace la designación de representante, la facultad de designarlo para la oportuna instalación recaerá en el Gobernador del Estado.

Vale la pena mencionar que este artículo es lo único que se encuentra legislado en lo referente a la estructura del Tribunal de Conciliación y Arbitraje. En este sentido, estimamos que es necesaria una mayor amplitud y la creación de una ley orgánica para dicho órgano impartidor de justicia, donde queden perfectamente definidas las facultades de cada funcionario que lo integra.

Por último, es importante señalar que el texto constitucional local delimita la zona de residencia del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, ya que establece que este residirá en la ciudad de Santiago de Querétaro. Consideramos que ello no debería ser así, ya que el estado de Querétaro es muy extenso y hay municipios muy retirados de su capital, por lo que sería importante modificar dicha situación a efecto de contar con una sala en la zona serrana de la entidad queretana y, con ello, garantizar un verdadero acceso a la justicia, en términos del artículo 17 de la Constitución Federal.

TÍTULO TERCERO
MUNICIPIO

Capítulo Único
Artículos 35-37 bis

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

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.

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-

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.

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.

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

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.

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

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.

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-

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

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.

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.

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-

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-

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.

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).

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.

TÍTULO CUARTO
DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Capítulo Primero
De la responsabilidad
Artículos 38 y 38 bis

Artículo 38

Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

I. Se impondrán, mediante juicio político, cuando los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Podrán ser sujetos a juicio político, los Magistrados de los Tribunales del Estado, los Jueces del Poder Judicial, los Secretarios, Sub-secretarios, Oficial Mayor y Directores de la Administración Pública Estatal, el Fiscal General del Estado y los Ministerios Públicos; el Auditor Superior del Estado, los Comisionados integrantes de la Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Querétaro, los miembros de los Ayuntamientos y los Directores Generales o sus equivalentes en las entidades paraestatales y paramunicipales;

La resolución relativa a lo previsto en la presente fracción será inatacable.

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.

Las leyes determinarán los casos y circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, la honradez, la lealtad, la

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

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

Los entes públicos del Estado y los municipios, contarán con órganos internos de control con las facultades que determine la Ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas distintas de las que son competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro; para realizar actos de vigilancia, así como para presentar denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delitos ante la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción; y

IV. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro impondrá a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos estatales o municipales. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella.

También podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas adminis-

trativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos estatales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea firme. Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones;

V. Derogada.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en las fracciones anteriores, se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial del Estado, se observará lo previsto en los artículos 29 y 30 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

En todos los procesos derivados o relativos al presente artículo, las autoridades garantizarán a los involucrados los Derechos Humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la propia del Estado y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección. Las normas relativas a los Derechos Humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución Federal, este ordenamiento y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

COMENTARIO

Óscar García González

El 27 de mayo de 2015 significó un cambio de paradigma en la implementación de políticas públicas tendentes al combate a la corrupción, ello derivado de la publicación en el *Diario Oficial de*

la Federación de las reformas a los artículos 108, 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para dar paso al sistema nacional anticorrupción, como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de Gobierno competentes en la prevención, detección y sanción deresponsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Además, se dan las bases de los procedimientos para la imposición de sanciones administrativas a aquellos servidores públicos que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión contravengan los principios rectores que rigen la función pública.

La intención del constituyente fue regular, a través de procesos de rendición de cuentas bien definidos, el mecanismo de vigilancia de todos los servidores públicos e incluir formalmente a los particulares (llámense personas físicas o morales) para garantizar la transparencia en el ejercicio de sus actividades, dejando claramente definida la necesidad de responsabilizarlos mediante lineamientos generales.

Así, en cumplimiento a dichos preceptos —y a manera de referencia—, en nuestra entidad se procedió a ajustar el marco legal conforme a las directrices establecidas en la carta magna. Para tal efecto, se reguló lo conducente en el numeral 38, que entró en vigor el 13 de mayo de 2016, con posteriores reformas publicadas en el *Periódico Oficial del Estado, "La Sombra de Arteaga"*, el 21 de diciembre de la misma anualidad y el 14 de julio de 2021. Dichas acciones legislativas buscaban reforzar las medidas anticorrupción, ampliando el espectro de las responsabilidades y el peso de las consecuencias para quienes incurrieran en actos de corrupción.

Iniciando con el primer párrafo de ese precepto normativo, se puede observar que, en la Constitución local de 31 de marzo de 2008, los servidores públicos eran los únicos que podían incurrir en responsabilidad frente al Estado con motivo del ejercicio de sus funciones; es decir, no se concebía la idea de que un particular también pudiese ser sometido a las disposiciones del derecho disciplinario sancionador.

Tal situación evolucionó, pues, derivado de la reforma de 13 de mayo de 2016, bajo el amparo del denominado "Sistema Na-

cional Anticorrupción", se consiguió legislar que los particulares fueran responsables de los actos u omisiones que perjudicasen el buen ejercicio del servicio o recursos públicos, siendo la Ley General de Responsabilidades Administrativas la que dio claridad sobre el contenido y alcance de este tipo de responsabilidades, al especificar en qué conductas irregulares podrían incurrir, las sanciones a las que serían acreedores en caso de demostrarse su responsabilidad, así como los medios de defensa que podrían tener a su alcance.

Por otro lado, el juicio político del que habla la fracción primera deviene del mismo modelo que se contempla en la Constitución Federal, pues en ella se observa quiénes pueden ser sujetos a este, entendiéndose como el procedimiento de orden constitucional al que pueden sujetarse ciertos funcionarios públicos que ejerzan una función de trascendencia político-social y que, por virtud de sus conductas activas o pasivas, violenten los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Destaca que en la carta fundamental se considera que se puede sujetar a este tipo de procedimientos conforme al catálogo de exclusiones que se señala en su numeral 110, segundo párrafo, cuando se trate de violaciones graves a la misma; así como a las leyes federales que de ella emanen, o bien por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

La razón de ser de esta vía es garantizar que, independientemente de la posición jerárquica que desempeñe cualquier persona en el servicio público, no se desentienda de los deberes legales a los que se encuentra sujeta con motivo de su cargo; respecto del cual deberá rendir cuentas, así como responder por el ejercicio indebido de sus funciones.

Se destaca que, de acuerdo con la Ley de Juicio Político del Estado de Querétaro, la Legislatura del estado actúa como el órgano de acusación y de sustanciación del procedimiento, en tanto que el Tribunal Superior de Justicia funge como el órgano resolutor.

Un aspecto importante a destacar en este punto de análisis es la adición llevada a cabo el 21 de diciembre de 2016, la cual consistió en declarar inatacables las resoluciones que se emitan en el juicio político; es decir, estableció, en el rango constitucio-

nal local, la improcedencia de algún recurso contra las decisiones que se dicten en este tipo de asuntos.

Sobre esta cuestión, es menester señalar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la inatacabilidad de las resoluciones emitidas dentro de los juicios políticos seguidos por la responsabilidad de los servidores públicos estatales no resulta aplicable respecto del procedimiento de controversia constitucional, por no preverse así en la Constitución Federal, pues, de sostenerse lo contrario, los actos que se emiten en esos procedimientos —esto es, las declaraciones y resoluciones de las autoridades locales— escaparían al control constitucional.

A tal efecto precisó que, al no establecerse en la Constitución Federal prohibición expresa que decrete la improcedencia de un medio de control constitucional respecto de actos que emitan las autoridades de los estados, aun tratándose de responsabilidad de los servidores públicos estatales, la controversia constitucional resulta procedente en contra de dichas determinaciones, toda vez que, de lo contrario, en estos casos se haría nugatorio este procedimiento, el cual tiene como fin primordial garantizar la supremacía de la Constitución Federal, ajustando el actuar de cualquier autoridad a los lineamientos que esta prevé. La jurisprudencia en cita se identifica con el registro P./J. 53/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, tomo XX, agosto de 2004, página 1155.

En otra tesitura, al dar lectura a la fracción segunda del numeral sometido a análisis, se aprecia que viene a regular una diversa modalidad de responsabilidad en la que pueden incurrir los servidores públicos o los particulares; en este caso, se precisa que será la legislación penal la que regule lo relativo a la comisión de delitos relacionados con hechos de corrupción.

En ese sentido, si bien existe una serie de conductas consideradas como delitos, de manera muy particular, en este texto constitucional se contempla como tal el enriquecimiento ilícito, con la intención bien definida de tutelar que no exista un incremento patrimonial ilegal e injustificable.

Para tal efecto, una de las acciones que se efectúan dentro del servicio público para obtener indicios sobre si se está come-

tiendo este delito o, en su caso, una falta administrativa grave, conocida como enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés, es la rendición anual de las declaraciones patrimoniales y de intereses, sin dejar de mencionar la inicial y la de conclusión.

Estos documentos se pueden definir como aquellos informes pormenorizados que realizan los servidores públicos respecto de su evolución patrimonial, a través de los cuales comunican los bienes muebles e inmuebles con los que cuentan, los ingresos públicos o privados que perciben, los adeudos que les afectan, sus dependientes económicos, entre otros rubros. Dichos informes son presentados ante sus respectivos órganos internos de control, quienes tienen la tarea de verificar la evolución patrimonial de los servidores públicos durante el tiempo en que han ejercido el cargo encomendado.

Ahora bien, lo normado en las fracciones III y IV del artículo 38 de la Constitución local es el resultado de la presión social y de organismos internacionales basada en solicitar que se ejecuten acciones efectivas contra la corrupción, y ello implicaba ejecutar, entre otras acciones, una renovación total y homologación del procedimiento de responsabilidades de los servidores públicos que operaba hasta antes de la reforma de 27 de mayo de 2015, tanto en las entidades federativas como en la federación, que otorgara mayor certidumbre a los gobernados —que, a fin de cuentas, son los sujetos pasivos de las faltas administrativas generadas por el funcionario—, y que regulara de una manera práctica y eficaz la forma en que habrían de desahogarse, sin dejar de observar en todo momento las garantías de legalidad y audiencia, y, especialmente, basados en una imparcialidad del juzgador, en donde tanto el quejoso como el presunto responsable gocen de todos los medios legales que al efecto provea la ley.

En ese tenor, el 18 de julio de 2016 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, entre otras normas, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, a través de la cual se establece el nuevo mecanismo bajo el que se desahogarán los procedimientos disciplinarios en contra de servidores públicos, con la particularidad de que se abrogan las leyes estatales que al respecto aplicaban y ahora se da paso a una ley general, en donde la entidad supe-

rior de fiscalización del estado, la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo y todos los órganos internos de control deberán ajustar sus estructuras orgánicas para cumplir con las novedosas instancias que al efecto se crean, tales como: un defensor de oficio en beneficio del presunto responsable, una a la que se atribuye la investigación de las faltas administrativas, otra dedicada a la substanciación de los procedimientos de responsabilidad administrativa por faltas graves o no graves y una más encargada de la resolución de los asuntos.

El caso de excepción aplica para quienes desempeñan sus funciones en el poder judicial de la entidad, al preverse que en estos supuestos se debe estar a lo establecido en los artículos 29 y 30 de este mismo texto constitucional, en los que se señala las atribuciones y competencias del Pleno, las salas y del Consejo de la Judicatura.

Resulta de gran importancia agregar que, durante la tramitología de este tipo de procesos, se debe garantizar a las partes la protección de sus derechos humanos y las garantías para ese supuesto, bajo la premisa de que la interpretación de las normas que les regulan deberá realizarse favoreciendo en todo tiempo a las personas.

Así, también se modifica de manera radical, y hasta un tanto de forma excesiva, la tramitología procesal de este tipo de actuaciones, se amplían los medios de impugnación para las partes de la causa, al tiempo que se establecen catálogos particularizados para las conductas que deben ser consideradas como faltas graves y no graves; sin pasar por alto la generación de atribuciones para los tribunales de justicia administrativa, que debían ser creados o modificados por los estados para la atención y seguimiento de esos procesos, ya sea en su etapa de substanciación o de impugnación.

Las sanciones a imponer, cuando se tenga por acreditada la falta administrativa, pueden ir desde la amonestación hasta la inhabilitación, pasando incluso por sanciones económicas, cuya imposición dependerá de las circunstancias particulares de cada caso, entre las cuales deben ponderarse los beneficios que hubiese obtenido el responsable y los perjuicios patrimoniales que se hubiesen ocasionado.

Si bien la previsión de sanciones rigurosas tiene como propósito desincentivar la comisión de conductas constitutivas de responsabilidades administrativas, lo cierto es que resulta de vital importancia que estas, cuando se lleguen a imponer, se encuentren debidamente graduadas, a efecto de respetar el principio de proporcionalidad que las rige.

Una importante contribución en cuanto a la prevención de actos de corrupción por parte de personas morales que causen daños a la Hacienda pública o a la Administración pública estatal o municipal es haber considerado sanciones específicamente diseñadas con la finalidad de evitar la participación sistemática de este tipo de entes en la comisión de faltas administrativas graves, las cuales pueden consistir en la suspensión de actividades, la intervención o, incluso, la disolución de la sociedad respectiva.

Artículo 38 bis

El titular del Poder Ejecutivo del Estado, los Diputados de la Legislatura del Estado, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, los miembros del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, los integrantes de los ayuntamientos de los municipios del Estado, los servidores públicos de los organismos constitucionales autónomos, así como los demás servidores públicos estatales y municipales, estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses, en los términos que determine la Ley.

COMENTARIO

Juan Rivera Hernández

En el contexto de la regulación en materia de combate a la corrupción, el poder reformador local adicionó el artículo 38 bis a la Constitución particular del estado de Querétaro, para establecer el mandato fundamental de presentar la declaración patrimonial y de intereses por parte de las personas que ejerzan el poder público local de las tradicionales funciones públicas legislativa, ejecutiva y judicial, así como de aquellas que desarrollan el referido poder en los órganos constitucionales autónomos.

Este artículo fue publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, "La Sombra de Arteaga"*, el pasado 21 de diciembre de 2016, mediante lo que el poder reformador local denominó "Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Querétaro, en materia de combate a la corrupción". A la fecha de la emisión de este comentario, el artículo 38 bis no ha sido modificado.

La declaración patrimonial y de intereses corresponde a un tema relevante en el derecho público y en las materias que lo integran, tales como el derecho administrativo y constitucional, así como en sus derechos procesales respectivos. Mediante estos últimos, el poder reformador local dispuso, en la exposición de motivos correspondiente, que se estableció un esquema de impartición de justicia administrativa que permite complementar las políticas anticorrupción de carácter preventivo con políticas sancionatorias eficientes.

Además, se puede mencionar que con el cumplimiento de la obligación constitucional que deriva del artículo 38 bis puede ser posible la impartición de una justicia constitucional que contribuya al combate de la corrupción en el estado, conforme a las modificaciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015.

De conformidad con el marco constitucional y legal en materia de combate a la corrupción, la declaración patrimonial y de intereses constituye un asunto del derecho administrativo y del derecho procesal administrativo, porque la circunscripción del sentido y alcance, como decisión vértice, en caso de conflicto por la omisión o actos de incumplimiento en la presentación de tales declaraciones, corresponde al órgano constitucional autónomo denominado Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro, de acuerdo con lo previsto por el artículo 34, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, en relación con el artículo 51 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Querétaro.

Esto sin perjuicio de que el contorno de solución al conflicto indicado pueda convertirse en un tema del derecho procesal constitucional mediante el juicio de amparo, conforme lo establece, por ejemplo, el artículo 63, último párrafo, de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro o mediante el recurso de reclamación y el recurso de revisión que regulan las leyes orgánicas del poder judicial y del poder legislativo en el estado, respectivamente.

Es necesario destacar que la decisión de los conflictos relacionados con la presentación de la declaración patrimonial y de

intereses dependerá del nivel de federalismo que implemente el Poder Judicial de la Federación o la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver los juicios de amparo, tal como aconteció con el amparo en revisión 599/2012, de 12 de agosto de 2014, mediante el cual el Pleno de la referida Suprema Corte estableció lo que serían las bases para la redacción de la propuesta que implementó la declaración patrimonial y de intereses en las reformas constitucionales de 2015.

Al efectuar una interpretación teleológica del referido marco constitucional y legal, se desprende que la declaración patrimonial y de intereses puede contribuir al desarrollo del Sistema Nacional Anticorrupción, en particular a tres de los seis elementos que se identificaron en el dictamen del Senado de la República que lo instauró. Estos elementos son el régimen de responsabilidades de las personas servidoras públicas, los mecanismos de prevención de hechos de corrupción y la participación ciudadana. Es pertinente mencionar que los tres elementos restantes son las facultades de los órganos de dicho sistema y su coordinación, la sinergia con otros ámbitos de la función pública y el servicio profesional para el control interno de la gestión pública.

El primer elemento del régimen de responsabilidades implicó la sistematización de la declaración de la situación patrimonial y la declaración de intereses de las personas servidoras públicas, así como la revisión de conductas constitutivas de irregularidades y de delitos, como también el establecimiento del concepto de conflicto de interés, que en la ley local en la materia se determina como la posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de las personas servidoras públicas en razón de intereses personales, familiares o de negocios.

El mandato de presentar las declaraciones en examen permite un control preventivo de la gestión pública, ya que la obligación es periódica en términos de los artículos 32, 33 y 48, párrafo segundo, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. De este modo, del primer artículo se desprende que la declaración inicial de situación patrimonial deberá presentarse dentro de los 60 días naturales siguientes a la toma de posesión con mo-

tivo del ingreso al servicio público por primera vez y reingreso al servicio público después de 60 días naturales de la conclusión del último encargo; la declaración de modificación patrimonial, durante el mes de mayo de cada año, y la declaración de conclusión del encargo, dentro de los 60 días naturales siguientes a dicha terminación.

La obligación impuesta en el artículo 38 bis también permite verificar la evolución de la situación patrimonial. Esta verificación puede constituir una herramienta para prevenir el tráfico de influencia y el enriquecimiento ilícito de las personas servidoras públicas, o sus familiares, amigos y dependientes económicos, porque se presenta bajo protesta de decir verdad, pero, en caso de acreditación del referido enriquecimiento, se procede a la extinción de dominio. En este sentido, las políticas preventivas y sancionatorias en materia de combate a la corrupción adquieren un sentido práctico.

Precisamente, el mandato constitucional que exige a las personas servidoras públicas que evidencien su evolución patrimonial puede reforzar el legal desempeño del ejercicio de su deber público. Si en esencia el conflicto de interés se manifiesta en aquellos casos en los que los intereses privados de una persona servidora pública pueden verse afectados, ya sea a favor o en contra, con motivo del ejercicio del poder público, en este supuesto surge una duda razonable sobre la percepción que existe entre el interés privado y las acciones de la persona servidora pública, quien entra en conflicto de interés, el cual puede evidenciarse a partir de la declaración de intereses y la declaración patrimonial, como bases probatorias para identificar las faltas y, en esa virtud, proceder a corregir y sancionar el incumplimiento por corrupción del principio de legalidad en el ejercicio del poder público local.

Por tanto, el conjunto de facultades de revisión que tienen los órganos de control interno se complementa con la obligación de presentar las referidas declaraciones. Desde esta perspectiva, puede contribuirse a la configuración del segundo elemento que se ha mencionado del Sistema Nacional Anticorrupción, consistente en los mecanismos de prevención de hechos de corrupción.

El tercer elemento de participación ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción permite y aumenta la acción de control de la ciudadanía sobre la gestión pública, porque las declaraciones patrimoniales y de intereses son públicas, salvo los rubros cuya publicidad pueda afectar la vida privada o los datos personales protegidos por la Constitución, de manera que el incumplimiento al mandato del artículo 38 bis constitucional debería ser denunciado por cualquier persona, sin perjuicio de la verificación permanente que tendrían que implementar los órganos internos de control o secretarías por el incumplimiento de los plazos y la omisión de evidenciar la evolución patrimonial como obligaciones que derivan de la presentación de las declaraciones en análisis.

La declaración patrimonial y de intereses ha tenido un desarrollo reglamentario para establecer cómo debe rendirse a la luz de las disposiciones constitucionales y legales que la sustentan. Esto mediante dos acuerdos del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de noviembre de 2018 y el 23 de septiembre de 2019, respectivamente.

En este sentido, el acuerdo vigente del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción dispone las normas e instructivo que rigen a la declaración patrimonial inicial, de modificación y conclusión. De manera general, dicha declaración se integra por 15 rubros: datos generales; domicilio; datos curriculares; datos del empleo, cargo o comisión; experiencia laboral; datos de la pareja; datos de la persona dependiente económica; ingresos netos del declarante, pareja y/o dependientes económicos; desempeño como persona servidora pública en el año anterior de la declaración; bienes inmuebles; vehículos; bienes muebles; inversiones, cuentas bancarias y otro tipo de valores/activos; adeudos/pasivos y préstamo o comodato por terceros.

Conforme a las mismas normas e instructivo, en la declaración de intereses se deben manifestar las categorías que corresponden no solo al declarante, sino también las de la pareja o dependiente económico. Dicha declaración se integra por siete rubros: participación en empresas, sociedades o asociaciones;

si el declarante, pareja o dependiente económico participa en la toma de decisiones de dichas instituciones; apoyos o beneficios públicos; representación; clientes principales; beneficios privados, y fideicomisos.

La obligación de presentar las declaraciones en examen también ha tenido un desarrollo jurisprudencial, de manera que, mediante el amparo en revisión 294/2018, de 4 de julio de 2018, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación indicó que si el Sistema Nacional Anticorrupción —creado en 2015— se rige por los principios de legalidad, honradez, transparencia, lealtad, imparcialidad y eficacia, así como busca promover la integridad y la obligación de rendir cuentas, en armonía con estos objetivos, se encuentra la obligación de toda persona servidora pública de presentar sus declaraciones de situación patrimonial y de intereses, sin que pueda considerarse que aquellos que estaban en activo antes de la reforma constitucional que introdujo el sistema referido, y que por ley no estaban obligados a presentarlas, adquirieron el derecho a no hacerlo, pues el deber que ahora han de cumplir deriva del texto del artículo 108, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, justamente porque las normas constitucionales, como creadoras de un sistema jurídico, tienen la capacidad de regular y modificar actos o situaciones ya existentes, en beneficio de la sociedad.

Desde un planteamiento doctrinal es posible postular que la declaración patrimonial y de intereses representa una obligación que contribuye a proteger los tres apartados que integran la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro.

El mandato constitucional colabora en la protección del apartado dogmático de la Constitución particular del estado, porque el titular del poder ejecutivo estatal, las diputadas y diputados de la Legislatura local, las magistradas y magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, las personas integrantes del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, e integrantes de los ayuntamientos de los municipios, las personas servidoras públicas de los organismos constitucionales autónomos, así como las demás personas servidoras públicas estatales y municipales, tienen el deber de cumplir el principio de legalidad, de manera que, con la presentación de sus respectivas declaraciones, puede

auxiliarse a eliminar la sospecha de que obtienen un beneficio a sus intereses privados al ejercer el poder público por el cual han protestado. Esto porque las declaraciones ayudan a evidenciar si el actuar ha sido a favor o en contra de una causa no pública, y porque dichas personas servidoras públicas deben, en el marco de sus competencias, garantizar el respeto y protección a la persona y a los derechos humanos, o deben promover su defensa y proveer las condiciones necesarias para su ejercicio, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

La obligación del artículo 38 bis puede contribuir a reforzar el cumplimiento del apartado orgánico de la Constitución local de Querétaro, porque si las personas servidoras públicas presentan sus declaraciones bajo protesta de decir verdad, entonces se evidencia que se han conducido bajo las competencias que les señalan la Constitución y la normatividad aplicable, sin favorecer a sus intereses particulares, porque tienen un plazo para la presentación y el deber de evidenciar su evolución patrimonial.

Finalmente, el deber de presentar la declaración patrimonial y de intereses refuerza el apartado procesal de la Constitución local de Querétaro, porque dentro de los juicios, procedimientos, o bien, procesos, esta podrá ser un elemento probatorio para comprobar el cumplimiento de los principios procesales de independencia e imparcialidad por cada una de las personas obligadas a su presentación. Ello en razón de que, con el principio procesal de independencia, en el ejercicio de las funciones que les han sido asignadas cuentan con libertad frente a todo tipo de interferencia de cualquier otro detentador del poder, lo que viene a establecer la piedra final en el edificio del Estado democrático constitucional de derecho, y con la imparcialidad se justifica la inmovilidad en el ejercicio del cargo. En caso contrario, existe el deber ético —incluso normativo— de excusar o recusar a toda persona servidora pública a fin de que no conozca y resuelva temas que atenten en contra de dichos principios procesales, y les será, o deberían ser aplicadas, las políticas sancionatorias que dispuso el poder reformador local.

Adicionalmente, las declaraciones en estudio configuran el acervo probatorio a aplicar en las diferentes garantías constitu-

cionales del derecho procesal constitucional que regula ese apartado procesal, tales como los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos que señala el artículo 38 y la responsabilidad patrimonial del estado previsto en el artículo 14, último párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, por citar algunos ejemplos.

Como propuesta a futuro, las personas candidatas a cargos de elección popular también deberían presentar la declaración patrimonial y de intereses, a fin de que en la etapa de preparación de la elección, en específico durante las precampañas e intercampañas del proceso electoral, esas declaraciones den a conocer los intereses alrededor de la persona postulada que busca obtener un cargo de elección popular, lo cual convertiría a las referidas declaraciones en un tópico también del derecho electoral y del derecho procesal electoral.

Capítulo Segundo
Del Sistema Estatal Anticorrupción de Querétaro
Artículo 38 ter

Artículo 38 ter

El Sistema Estatal Anticorrupción de Querétaro es la instancia de coordinación entre las autoridades estatales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. La integración, atribuciones y funcionamiento del Sistema, se regirán por lo que dispongan las leyes, atendiendo a las bases siguientes:

I. El Sistema contará con:

a) Un Comité Coordinador que será la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema y tendrá a su cargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción en la Entidad.

El Comité estará integrado por los titulares de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro, de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado, de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, por el Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro; el Presidente de la Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Querétaro, así como por un representante del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Querétaro y otro del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá;

b) Un Comité de Participación Ciudadana, cuyo propósito será el de coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, en los términos que establezcan las leyes, así como ser la instancia de vinculación entre las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Estatal Anticorrupción de Querétaro.

El Comité deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la Ley;

II. Asimismo, el Sistema:

a) Tendrá acceso a la información pública necesaria, adecuada y oportuna para el ejercicio de sus atribuciones.

b) Las recomendaciones, políticas públicas e informes que emita deberán tener respuesta de los sujetos públicos a quienes se dirijan y contará con las atribuciones y procedimientos adecuados para dar seguimiento a las mismas.

c) Rendirá un informe público a los titulares de los Poderes del Estado, en el que dará cuenta de las acciones anticorrupción, los riesgos identificados, los costos potenciales generados y los resultados de sus recomendaciones.

COMENTARIO

Noé Javier Hernández Castellanos

Cuando se habla de un sistema, debemos aludir a un grupo de elementos relacionados entre sí para lograr un mismo objetivo. Con este antecedente, al referirnos a un Sistema Estatal Anticorrupción es preciso considerar un conjunto de elementos que interactúan dentro de una entidad federativa para conseguir —en una aspiración última— la prevención de hechos de corrupción o, si esto no es posible, su detección y sanción.

Nuestro Sistema Estatal Anticorrupción de Querétaro tiene su origen en la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015, en la que se crea el Sistema Nacional Anticorrupción mediante una modificación al artículo 113 y se conceptualiza como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de Gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

En la reforma constitucional referida se dotó al Congreso de la Unión de la facultad para expedir la ley general que estableciera las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción y, de manera fundamental para el presente ejercicio,

el último párrafo del artículo 113 en cita dispuso que las entidades federativas serían las encargadas de establecer los sistemas locales anticorrupción.

Ahora bien, la creación de un sistema anticorrupción de alcance nacional, con integración de todas las autoridades de los tres niveles de Gobierno, inevitablemente presenta una doble lectura: por una parte, expone la decisión y compromiso del gobernante para combatir estas nocivas prácticas, pero, por la otra, también supone el fracaso de todos los intentos anteriores para lograr el mismo objetivo, así como el reconocimiento de un fenómeno presente, creciente y, hasta ahora, parcialmente contenido.

Así, por mandato de la Constitución general de la República, la Legislatura de Querétaro, apoyada por el voto favorable de 16 ayuntamientos, aprobó la reforma a la Constitución Política local, que se publicó en el medio oficial de difusión del Gobierno del estado de Querétaro, "*La Sombra de Arteaga*", el 21 de diciembre de 2016.

Uno de los aspectos más significativos en la confección del Sistema Estatal Anticorrupción es el hecho de que está dirigido por un órgano colegiado denominado "Comité Coordinador", integrado por siete miembros, de los cuales seis son funcionarios públicos y el séptimo es un ciudadano. Lo realmente relevante es que justamente es el ciudadano quien preside al Comité referido; lo que quiere decir que el máximo órgano de coordinación en materia de combate a la corrupción en la entidad —que a la vez es parte del nacional— no solo es supervisado, sino, además, encabezado por un ciudadano, como se puede advertir del contenido del inciso a) de la fracción I de este numeral constitucional.

Este diseño del Comité Coordinador constituye un momento coyuntural en la concepción del rol que deben desempeñar los miembros de una sociedad en el ejercicio gubernamental, a la vez que importa un gran avance en el empoderamiento de la ciudadanía. Por esa razón, depositar la presidencia de este importante órgano supremo en un ciudadano favorece al antídoto natural y eficaz contra la corrupción: la transparencia.

Muchas décadas de maduración política y activismo social nos ha tomado llegar al momento de sumar esfuerzos en todos

los niveles de Gobierno, para lograr una reconfiguración genética como sociedad que aspira a vencer la opacidad en las acciones de Gobierno; por eso, debemos celebrar la ciudadanización de los órganos públicos.

Ahora bien, para crear al Sistema Estatal Anticorrupción, el legislador queretano dispuso una estructura análoga al Sistema Nacional Anticorrupción. Al menos así fue expresado en la exposición de motivos de la reforma al artículo 38 ter de la Constitución local. No obstante, hay un aspecto de la más alta relevancia en el que ambos discrepan: si bien es cierto que ambos son idénticos al contar con un Comité Coordinador y con un Comité de Participación Ciudadana, el Sistema Nacional tiene un Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, el cual no fue incluido en la reforma constitucional estatal de 21 de diciembre de 2016.

Para explicar la importancia de la ausencia de un sistema estatal de fiscalización, es menester destacar que el Sistema Nacional se define como el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de Gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación de estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información, sin incurrir en duplicidades u omisiones.

Este Sistema Nacional está integrado por la Auditoría Superior de Fiscalización, la Secretaría de la Función Pública, las entidades de fiscalización superior locales y las secretarías o instancias homólogas de control interno en las entidades federativas. Sus principales objetivos son la ampliación en la vigilancia del ejercicio de los recursos públicos y tiene competencia para aprobar políticas públicas en la materia; también para instrumentar mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo, lo que implica la sistematización y actualización de la información en materia de fiscalización y el control de los recursos públicos.

En esa tesitura, se advierte que el sistema citado representa un órgano de alto impacto, pero no encuentra un homólogo en el estado de Querétaro con quien pueda instrumentar los mecanismos a desarrollar para lograr sus objetivos esenciales, igno-

rándose lo provechoso que resultaría un sistema local de esta naturaleza, que coordine acciones concretas de homologación y de ampliación de cobertura, que también sea un área de intersección entre las autoridades estatales y municipales en materia de fiscalización.

Por ahora, la responsabilidad de colaborar con el Sistema Nacional de Fiscalización recae en todos los entes públicos del estado, por mandato del segundo párrafo del artículo 4 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Querétaro, instrumento normativo que deriva directamente del artículo 38 ter de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro. No obstante, nos apartamos del propósito de contar con una estructura análoga a la del Sistema Nacional Anticorrupción, al igual que perdemos la oportunidad de tener un órgano rector en la entidad en materia de fiscalización, que además coordine los esfuerzos de los poderes del estado, las dependencias y entidades, así como los municipios, justamente en ese tema.

Por otra parte, el Sistema Estatal Anticorrupción cuenta con un Comité de Participación Ciudadana, integrado por cinco ciudadanos que deben acreditar haber destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción. El artículo que motiva el presente análisis no establece mecanismos de elección, duración o renovación; tales aspectos son regulados en la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción.

Es justo esta ley estatal la que precisa que el Comité de Participación Ciudadana es una instancia de vinculación entre las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Estatal. Además, establece los requisitos concretos para pertenecer a este Comité, como la experiencia verificable de al menos cinco años en materia de transparencia, fiscalización, rendición de cuentas o combate a la corrupción, que es uno de los 10 requisitos señalados por la ley, y que se vuelve trascendente en virtud de la convicción que debe tener la comisión de selección, que la Legislatura debe conformar para elegir a los integrantes de este Comité.

Para tales efectos, la Legislatura convocará a instituciones de educación superior y de investigación en el estado para proponer a cinco candidatos; igualmente convocará a organizaciones

de la sociedad civil especializadas en fiscalización, rendición de cuentas o combate a la corrupción para elegir de entre los aspirantes a cuatro personas. Una vez conformada, la comisión de selección emitirá una convocatoria para recibir las postulaciones que se presenten.

Este proceso selectivo debe abordarse con mucha seriedad, pues, como hemos apuntado, el Comité Coordinador es presidido por un ciudadano, mismo que debe pertenecer al Comité de Participación Ciudadana, dado que de manera rotativa se renueva anualmente la presidencia señalada. Por tales motivos, la responsable elección de quienes habrán de integrar el Comité de Participación Ciudadana se convierte en un asunto medular para el Sistema Estatal Anticorrupción, pues en algún momento ese ciudadano ocupará la presidencia del máximo órgano coordinador de combate a la corrupción en Querétaro.

No se podría formular un ensayo como el presente sin mencionar que el Sistema Estatal Anticorrupción ha sido facultado por la propia Constitución local para emitir recomendaciones, con carácter no vinculante por disposición de la ley secundaria local, pero que representan una herramienta muy poderosa que le otorga un posicionamiento específico como ente rector en materia de combate a la corrupción, sin que sea excéntrico mencionar la importancia que conlleva el cuidado y la responsabilidad en su emisión, debido a que estamos hablando de instrumentos de control para generar homogeneidad en los procesos de prevención, detección y sanción de hechos de corrupción.

A partir de esta destacada reforma a la Constitución queretana, la entidad se ha venido adaptando al nuevo modelo anticorrupción que actualmente impera e impacta de forma positiva en el devenir cotidiano del ejercicio gubernamental. Así, nuestro Sistema Estatal Anticorrupción focaliza sus esfuerzos en adaptarse a las exigencias jurídicas, administrativas y hasta tecnológicas que el Sistema Nacional ha establecido, consolidándose paulatinamente como un órgano rector especializado y robusto de la materia, circunstancia que debe ser reconocida y apreciada.

Capítulo Tercero
Disposiciones Complementarias
Artículos 39 y 40

Artículo 39

Esta Constitución es la Norma Fundamental del Estado y podrá ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere la aprobación del Constituyente Permanente consistente en: las dos terceras partes del número total de integrantes de la Legislatura del Estado y el voto favorable de las dos terceras partes de los Ayuntamientos. El voto que emitan los Ayuntamientos podrá ser a favor o en contra, debiendo de fundar y motivar el sentido del mismo, y deberán ser convocados por la Legislatura del Estado a participar en sus trabajos de estudio y dictamen.

Si transcurrieran más de treinta días naturales después de que los Ayuntamientos recibieron para su consideración la propuesta de reformas aprobada por la Legislatura del Estado, sin que ésta reciba el acuerdo municipal respectivo, se entenderá que las reformas han sido aprobadas.

Cuando se reciban los votos necesarios para la aprobación de las reformas, se procederá de inmediato a su declaración correspondiente.

COMENTARIO

Edgar Pérez González

I. La "reformabilidad" de la Constitución

Todo ordenamiento del derecho positivo es mutable por su propia naturaleza, ya sea en función de la falibilidad del ser humano, su autor o de la conveniencia de introducir cambios con finalidades de concordancia o transformación de la realidad.

En este caso se encuentra la Constitución, la ley fundamental del Estado. No hay constituciones eternas, que no ameriten

adaptaciones conforme ocurren los cambios de la realidad social. Por ello, los redactores de las cartas supremas han establecido un mecanismo para admitir modificaciones al texto constitucional. Esta es una propiedad de autocorrección que permite transitar de una etapa a otra sin necesidad de un cataclismo político. Es una vía de cambio ordenado, pacífico, institucionalizado.

Uno de los criterios para clasificar las constituciones escritas es su "reformabilidad". Según la complejidad para admitir modificaciones, se habla de constituciones rígidas, cuando se requiere de un procedimiento especial para reformarlas, y de constituciones flexibles, en el caso de que se reformen como cualquier ley ordinaria.

A lo largo de la historia constitucional han sido diversos los mecanismos de reforma de las leyes supremas.

Los diputados de las Cortes extraordinarias de Cádiz impusieron un candado provisional para impedir temporalmente cualquier reforma a la carta constitucional, para la cual debían transcurrir ocho años, según dispuso el artículo 375 de la misma. Esto obedecía a la idea de que debía fijarse un segmento temporal para dar lugar a que la Constitución comenzara a regir, superara las dificultades iniciales para su eficacia y, transcurrido el plazo, entonces, se estaría en posibilidad de reflexionar sobre la pertinencia de ajustes al texto de la ley fundamental.

En nuestro país, establecida la República Federal por el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 y la primera Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 22 de octubre de esa anualidad, se estipuló la atribución de los estados de elaborar su Constitución particular para regular su Gobierno interior, siempre bajo la supremacía de la carta federal.

II. Antecedentes del artículo

La primera Constitución de Querétaro, sancionada el 12 de agosto de 1825, incluía un capítulo casi al final de los apartados, referente a la reforma de sus disposiciones. Por ser la primera fórmula de cambio constitucional local, es pertinente exponer sus características. Su artículo 264 trazó un lapso de inmutabilidad hasta 1830. El diverso 266 exigía el voto de la mayoría absoluta de los diputados para la aprobación de las enmiendas. Las

reformas, así como la Constitución misma, debían ser juradas por autoridades, corporaciones y pueblos. El artículo 303 de la segunda Constitución queretana —de 1833, en realidad una reforma de la anterior— replicaba el esquema ya establecido en 1825 para la reforma constitucional.

La Constitución queretana de 1869, de clara filiación liberal individualista, tenía como marco ideológico supremo la Constitución Federal de 1857. Hay en esta carta novedades en el proceso reformador. Primero, se ha de divulgar en la prensa el expediente respectivo, para hacerlo del conocimiento del público. Segundo, se aumenta el número de votos de los legisladores, pues pasa a tres cuartas partes de los presentes en la sesión. Tercero, de gran significado pactista, se someten las modificaciones a la revisión por juntas formadas por siete ciudadanos de cada uno de los seis distritos del estado. Si la mayoría absoluta las ratifica, se hace un dictamen en el cual se declaran aprobadas las reformas. El mecanismo de modificación constitucional no sufre variación en la Constitución de 1879, cuando ya el país había ingresado en el periodo del porfiriato.

La Revolución mexicana produjo la primera Constitución político-social del mundo, y en el estado fue ineludible la formación de una nueva Constitución para desarrollar los principios del Gobierno interior, particularmente en cuanto toca al régimen municipal. Se conserva en lo esencial el método de enmienda constitucional. Sin embargo, se aclara que las tres cuartas partes de los votos de los diputados se cuentan respecto al número de integrantes de la Legislatura. La ratificación se atribuye no a una junta ciudadana, sino, por primera vez, a los ayuntamientos del estado.

En 1991, una reforma de gran envergadura del sistema jurídico local tocó a la Constitución. Se modificó prácticamente toda, excepto su artículo primero. En cuanto al esquema reformador, se mantiene, *grosso modo,* el ya existente desde 1917, aunque con ligeras variantes en la votación, que exige las dos terceras partes de diputados y de ayuntamientos. Se adiciona la aprobación ficta por falta de declaración de un ayuntamiento luego de transcurridos 30 días a partir de que le haya sido enviada la reforma aprobada por los diputados.

En 2008 se aprobó, bajo la misma vía que la de 1991, una reforma integral, cuya divisa fue la simplificación y reducción extrema del texto constitucional. Su artículo 39 es el que se mantiene vigente.

III. Análisis del texto vigente

Este artículo consta de varios enunciados:

a) La postulación de que la Constitución es la norma fundamental del Estado. Este enunciado entraña la decisión del constituyente permanente de erigir a este ordenamiento como la cúspide de todo el sistema jurídico local, de la cual se desprende la validez de toda la normatividad jurídica.

b) La permisión de modificaciones. El constituyente permanente, lo mismo que el constituyente originario, admiten que el texto de la ley fundamental es susceptible de variación. Se mencionan dos rubros del cambio legislativo: adicionada o reformada. No se incluye la abrogación, porque, como refiere más adelante, este supuesto no tiene asiento en el discurso constitucional ordinario, pues, en todo caso, le es atribuible a un congreso constituyente.

c) La mención del órgano facultado para hacer las modificaciones: el constituyente permanente.

d) La formación del órgano reformador. No se trata de un órgano que funcione de manera ordinaria, permanente, como pareciera implicar la palabra, sino que se denota que en cualquier momento se puede integrar, y solamente durará en operación para el asunto que es convocado. La clave de llamada para este órgano es la admisión a trámite de una iniciativa de reforma constitucional.

e) La composición del órgano reformador. Dos son las agencias públicas involucradas en el proceso de enmienda constitucional: desde luego, la misma legislatura y los ayuntamientos del estado.

f) La voluntad requerida para la reforma. La disposición constitucional establece un mínimo de votos para que procedan los cambios constitucionales. Este requisito está vinculado al principio de la soberanía, porque darse una Constitución y una enmienda constitucional debe contar con una legitimación. Los diputados son representantes

populares y, por ficción, expresan la voluntad del pueblo; pero el supuesto constitucional agrega un factor adicional de sustento: la aprobación por los ayuntamientos, por cuanto son unidades político-territoriales que componen la entidad federativa, e históricamente se han asimilado a la gestión ciudadana y al bien de la comunidad. Un mayor grado de soporte popular tendría que consistir en que el pueblo manifieste en un proceso decisional abierto su aceptación de las modificaciones constitucionales, esto es, mediante la vía de participación ciudadana denominada referéndum. Por ello, el esquema de legitimación existente se queda en el ámbito de la aprobación por agencias públicas, es decir, por el funcionariado, esto es, diputados y concejales municipales.

La voluntad de los involucrados en el proceso de enmienda se mide en votos. El constituyente permanente ha estipulado una mayoría calificada, pues exige, a diferencia de otros momentos históricos, una votación aprobatoria de las dos terceras partes tanto de los diputados como de los ayuntamientos.

g) Se dispone un candado para el sentido del voto de las corporaciones municipales. Solo podrá ser positivo o negativo. Por tanto, no caben las formulaciones de propuestas, adiciones o el voto condicionado.

h) Se establece la obligación de los ayuntamientos de emitir un voto razonado. Se proporcionan dos lineamientos para ello: la fundamentación y la motivación.

i) Convocatoria a los ayuntamientos a participar en el proceso de análisis y discusión de las reformas de que se trata. Esto equivale a abrir una vía para una discusión más amplia, con más voces. En otras épocas se contemplaba la intervención de un orador delegado del poder ejecutivo en las audiencias relativas a la reforma constitucional, como sucedió en el congreso constituyente local de 1917.

j) Aprobación ficta. Para evitar que el proceso reformador se dilate demasiado, se estipula un plazo de 30 días para que los ayuntamientos emitan su decisión. Transcurrido el término, sin haber un acuerdo capitular, se tiene por aprobada la enmienda en curso.

k) Declaratoria. La última fase del proceso se la reserva la legislatura. Recibidas las constancias de los votos municipales, hará el cómputo y la declaratoria correspondiente. En pocas ocasiones ha habido un voto de los ayuntamientos contrario a las enmiendas constitucionales votadas afirmativamente en primera instancia por los diputados.

IV. Los límites de las enmiendas constitucionales

La historia mexicana muestra que han sido condiciones extraordinarias las causantes de los congresos constituyentes, asambleas representativas cuya función es la elaboración de una Constitución del país. En puridad, solo ha habido uno: el que constituyó a la nación en 1824, mientras los que le han sucedido con esa denominación y resultado (el de 1856-1857 y el de 1916-1917) han tenido como origen la perturbación del orden imperante mediante una revolución, pero han sido reformadores de lo ya vigente.

Debido a ello, es muy difícil que en tiempos de paz e institucionalidad se pueda convocar a un nuevo congreso constituyente. La alternativa ha recaído en el poder reformador constitucional, tanto a nivel federal como en el local. Este mecanismo de reforma constitucional ordinaria tiene la ventaja de la versatilidad, la flexibilidad y la eficacia. Lo único que no puede hacer es realizar una reforma integral de la carta constitucional, pero, como ha sucedido en los procesos reformadores de la Constitución de Querétaro de 1991 y 2008, se ha podido modificar prácticamente todo el texto constitucional, con lo cual se cumple la exigencia de la mutación parcial. Atendiendo a esta práctica política de los impulsores de la reforma —casi siempre los titulares del poder ejecutivo—, se puede hablar de una "nueva" Constitución en sentido material, esto es, debido al cambio sustancial y significativo del contenido de sus enunciados, aunque formalmente se trate solo de reformas parciales.

Como lo aseveraba Burgoa, hay una limitante no escrita, pero inmanente al sistema constitucional mexicano, desde luego incluyendo al local, pues hay un rubro en el cual no caben las enmiendas. Se le llegó a denominar "la parte intangible de la Constitución". Se trata de los principios fundamentales sociales, culturales, económicos y políticos de la nación mexicana. No importa su extensión y calado, lo que es definitorio es que hay

partes que están vedadas a las reformas. Entre tales figuran: el régimen federal, el principio de la soberanía popular, la forma de Gobierno republicano, la división de poderes, los derechos humanos. De una pertinente alineación del sistema constitucional local se desprende que tales paradigmas son igualmente vigentes, por lo que forman una parte inmodificable de la Constitución de los queretanos.

Artículo 40

Esta Constitución no perderá su fuerza ni su vigor aún cuando por cualquier causa se interrumpa su observancia. En caso de que por algún trastorno público se impusiera un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, en cuanto el orden y la legalidad se reimplanten, se restablecerá su observancia y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieran expedido, serán juzgados los que la hubieran interrumpido.

COMENTARIO

Ricardo del Río Trejo

En primer término, quiero precisar que el artículo en comento tiene muchas similitudes con el artículo 136 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo textos prácticamente homólogos. Con algunas diferencias que habré de precisar en el presente comentario, podemos asumir que el de nuestra Constitución local es una derivación del de la Constitución Federal, tanto por jerarquía normativa como por cronología histórica.

Así las cosas, habremos de tener en consideración que el texto del artículo 136 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es, a su vez, una copia exacta del artículo 128 de la Constitución Política Federal de 1857. Cabe resaltar que, en ambos congresos constituyentes, dicho texto no presentó discusión alguna.

Para terminar de contextualizar, haciendo una analogía entre el artículo que comentamos y el de la Constitución Federal, el nuestro está inserto en el último capítulo de la Constitución denominado "Disposiciones complementarias", mientras que el federal

se denomina "De la Inviolabilidad de la Constitución", última denominación que nos parece más adecuada, y que la local debería adquirir a efecto de hacer representativo el significado y contenido del texto constitucional. Nuestro artículo en comento contiene precisamente el principio de inviolabilidad constitucional que aquí analizaremos.

A efecto de poder realizar algunas observaciones y comentarios al artículo 40 de nuestra Constitución, me parece que el mismo contiene cuatro enunciados a los que habré de hacer referencia por separado, sin perder de vista que el texto completo se refiere, como hemos apuntado, al principio de inviolabilidad constitucional.

La primera parte del artículo en comento establece que la Constitución no perderá su fuerza ni vigor, aun cuando por cualquier causa se interrumpa su observancia. En el precepto federal esta primera idea se refiere a alguna rebelión, pero en el caso queretano se abre a cualquier causa que interrumpa su observancia. Además, habremos de tomar en cuenta que, al no precisarse, la interrupción de la observancia puede ser total o parcial. Sin embargo, si esta fue la intención del constituyente —la de fortalecer la vigencia de la Constitución—, no nos parece descabellado el establecer cualquier causa que pudiera interrumpirla, lo cual incluye, desde luego, a la rebelión, como en el caso federal, pero también pudiera dar lugar a otro tipo de conductas o delitos, como revueltas, disturbios, motín, sedición, asonada, etc. Así también, podríamos estar en presencia de zonas en el territorio estatal en las que la autoridad hubiese perdido el control constitucional, como pudiera ser el caso de que un grupo criminal se apoderara de un sector e impidiera, con esto, alguna de las funciones del Estado.

La segunda idea que contiene el texto en comento, siendo diferente a la primera, se refiere a que por algún trastorno público se impusiera un Gobierno contrario a los principios de la Constitución. Es decir, aquí se refiere el texto a la imposición de un nuevo Gobierno por medio de un trastorno público. La palabra "trastorno" nos lleva a la idea de imposición violenta y no legal de un nuevo Gobierno que desconoce el orden constitucional, total o parcialmente. Entonces, en esta parte no se refiere a cualquier

causa. Si estuviéramos en el ámbito federal, el texto mencionado se refiere a una revolución, misma que trastocaría ambos órdenes, tanto el local como el federal, e interrumpiría la vigencia de ambas constituciones. Pero pensemos en otra posibilidad, en el desconocimiento *de facto* de alguna comunidad de sus autoridades municipales y que, además, en virtud de este desconocimiento, el pueblo impusiera algún órgano de Gobierno que suplante al ayuntamiento como órgano constitucional. En este supuesto, estaríamos entonces en una interrupción de la vigencia de nuestra Constitución por un trastorno público en el que se impusiera un Gobierno contrario a sus principios, por más popular y soberana que pudiera resultar tal imposición. El texto de la Constitución prevalece y mantiene su fuerza y vigor, aun en la zona o municipios trastocados.

El trastorno público por el que se impusiera un nuevo Gobierno, distinto del reconocido por el orden constitucional, sería, además de contrario a la Constitución e ilegal, violento e impuesto por la fuerza de las armas. Un Gobierno impuesto de manera violenta no tendría interés alguno en restaurar el orden constitucional del Gobierno depuesto y, más bien, instauraría un nuevo orden jurídico que lo legitime, asunto que se nos antoja sumamente complejo en un estado soberano dentro de una federación como la nuestra. Es decir, una imposición de un nuevo Gobierno que desconozca el orden constitucional local, sin desconocer el orden constitucional federal. Por lo mismo, entenderíamos que la restauración del orden constitucional sería posible si la imposición fuese solo en el ámbito local, por lo que las autoridades federales podrían ayudar a restaurar la vigencia de la Constitución local y a sus autoridades legítimas.

Asimismo, en el caso de que la imposición de un Gobierno contrario a los principios constitucionales no fuera general, y sin la necesidad de recurrir a la lucha armada, el propio orden constitucional federal podría auxiliar en gran medida en la restauración del orden constitucional local, por medio de sus propias instituciones destinadas a la defensa de la Constitución, tales como el juicio de amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, ya que todos los actos emanados del nuevo Gobierno estarían viciados de inconstitucionalidad. Los opera-

dores de la defensa de la Constitución —como jueces, autoridades administrativas y abogados— tendrían que actuar con la vehemencia de un movimiento armado.

En la tercera idea del artículo que se comenta se establece que en cuanto el orden y la legalidad se reimplanten, se restablecerá su observancia. El enunciado en esta parte es idéntico al de la Constitución Federal; sin embargo, no es claro ni preciso, ya que podría generar la idea de que se requeriría de un procedimiento para el restablecimiento de la observancia de la Constitución, porque otra interpretación de dicho enunciado es que el restablecimiento operaría de manera automática, sin necesidad alguna de un procedimiento, por ejemplo, una declaratoria del Congreso en su función constituyente. Entonces, el restablecimiento del orden constitucional les correspondería a las autoridades de los tres poderes del Estado, en el cumplimiento de sus funciones constitucionales, sin que medie algún otro requisito.

En la cuarta y última idea del precepto comentado se establece que, con arreglo a la Constitución y a las leyes, serán juzgados los que hubieran interrumpido la vigencia constitucional. Aquí no se precisa si la interrupción se debió a cualquier causa, como mencionamos en la primera idea del texto, o por la imposición de un Gobierno contrario a ella, como lo establece la segunda idea. Entonces, tenemos que las personas que hubiesen dado motivo para la interrupción de la observancia de la Constitución, por cualquier causa, lo cual incluye también la imposición de un nuevo Gobierno, y a quienes participen o hayan colaborado con él, serán juzgados conforme a la misma Constitución y sus leyes; es decir, dentro del marco constitucional ordinario, conforme a las leyes, ya sean penales o administrativas, respetándose los derechos humanos de los perpetradores. No se genera una situación constitucional de excepción o extraordinaria, ya que la vigencia de la Constitución y, consecuentemente, de sus leyes ha sido restaurada.

Existe una aparente contradicción entre el principio de la soberanía popular con el texto que contiene el principio de inviolabilidad constitucional aquí comentado. Conforme al principio de soberanía popular, el pueblo tiene el derecho de modificar la forma de su gobierno, inclusive la de implantar un nuevo Gobier-

no, lo cual se estableció desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y es acorde con los principios de la Constitución. Sin embargo, los que participen en la imposición de un nuevo Gobierno, por medio de un trastorno público, serán juzgados y, en consecuencia, sancionados. En este sentido, considero que la contradicción es aparente, ya que lo que prohíbe la Constitución es la alteración del orden público cuando se refiere a un trastorno público por el que se imponga un nuevo Gobierno, es decir, de una manera violenta. La Constitución no puede estar en contra de sí misma, por lo que el pueblo tiene el derecho de implantar, e inclusive el de destituir al Gobierno, solo a través de los medios que la propia Constitución establece y conforme al sistema de representación, como pudiera ser el caso de la reforma a la propia Constitución en la que interviene la Legislatura y los municipios del estado.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, comentada
se terminó de imprimir en diciembre de 2022,
en los Talleres Gráficos del Poder Ejecutivo
del Estado de Querétaro, dependientes de la Oficialía Mayor,
su tiraje consta de 2 000 ejemplares.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE
QUERÉTARO
COMENTADA

Esta obra es resultado del esfuerzo conjunto del Poder Judicial, el Instituto Electoral y el Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, instituciones que comparten el propósito de contribuir al mejor entendimiento de los contenidos de la norma suprema local, convencidos del valor de la historia, pero también de la importancia del constitucionalismo moderno en la construcción del futuro.

En este libro se reúne el conocimiento y aporte de 82 autoras y autores de reconocida trayectoria profesional y académica: personas que se dedican a la docencia, la investigación, al servicio público, a la judicatura, operadores de la ciencia jurídica; queretanos, nacionales y extranjeros. Sus reflexiones componen un ejercicio inédito, ya que por primera vez se explican los contenidos de la norma suprema local.

Ello convierte a esta obra en una herramienta indispensable para quienes estén interesadas en conocer los principios del constitucionalismo queretano.

ISBN 978-607-7822-98-1
9 786077 822981

Instituto Electoral del Estado de Querétaro

PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO

INSTITUTO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES DEL ESTADO DE QUERÉTARO