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

# Sección Tercera
# Poder Ejecutivo
# Artículos 20-24 bis

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

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

# Artículo 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



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

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



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.



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

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



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-



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

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



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.



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

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



El 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.



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

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

# Artículo 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



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

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



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:



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

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



*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-



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

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



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.



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

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



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.



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

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



Como 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



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

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



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.



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

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

# Artículo 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;*



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

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



*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,



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

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



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.



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

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



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



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

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



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



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

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



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



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

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



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



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

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



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



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

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



el 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.



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

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



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.



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

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

# Artículo 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



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

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



de 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.



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

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



La 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



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

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



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.



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

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

# Artículo 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-



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

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



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



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

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



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



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

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



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.



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

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



La 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.



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

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



La 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-



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

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



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.



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

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



La 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.



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

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

# Artículo 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.



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

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



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-



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

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



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-



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

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



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.



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