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 Cuarta
Poder Judicial
Artículos 25-30

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 25

Se deposita el ejercicio de la función judicial en el Poder Judicial integrado por un Tribunal Superior de Justicia y los juzgados, quienes se auxiliarán de los órganos que establezca su ley orgánica.

La administración de justicia en el Estado será expedita, aplicando los principios y normas conducentes en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa, imparcial y gratuita. Deberá garantizarse la absoluta independencia de los órganos encargados de la función jurisdiccional para la conducción de los procesos a su cargo, así como para el dictado de las resoluciones respectivas y la plena ejecución de sus resoluciones.

El Estado instituirá un sistema integral de justicia aplicable a quienes, teniendo entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, se les atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales. Los menores de doce años de edad, sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.

COMENTARIO

Leticia de Lourdes Obregón Bracho

El Estado constitucional de derecho se construye desde la división de poderes, evitando la prevalencia de uno sobre los demás; parte de la premisa de que cada ente público tiene perfectamente delimitadas sus funciones y potestades a efecto de que no exista colisión entre ellas, menos aún ejercer aquellas que no tiene expresamente conferidas, garantizando con ello el respeto de las libertades de la sociedad en general.

Lo anterior da cabida a un equilibrio de los poderes del Estado con un enfoque de respeto a los derechos humanos —a la luz de

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 reforma constitucional de 2011 y del modelo neoconstitucionalista—, es decir, cada autoridad hará lo que le corresponda, sin excederse en sus competencias, velando siempre por el respeto irrestricto a las prerrogativas básicas de los ciudadanos, en aras de su protección más amplia, lo que, a su vez, se traduce en el abandono de la visión pro Estado de la aplicación del derecho, dando paso a la vigencia del principio *pro personae*.

Ello implica que los entes públicos deben cumplir con las funciones específicas de las que fueron dotados por el poder constituyente, velando en cada una de sus decisiones por la maximización de los derechos de una sociedad dinámica y multicultural, de manera que contribuyan a la vigencia del Estado constitucional de derecho (visión evolutiva del derecho).

Por consiguiente, en el Estado social cada rama del Gobierno se centra en su función específica, a la par de los organismos constitucionales autónomos, a efecto de que, en un plano de igualdad, ejerzan sus potestades y sirvan de contrapeso al resto de los poderes constitucionales, para así mantener el equilibrio previsto en el código político, con miras al constante mejoramiento del sistema jurídico.

Luego, la función del poder judicial no se ciñe a objetivos políticos o ideológicos; por el contrario, debe conformarse por juristas de formación, libres de estereotipos y de intereses creados, que permanezcan neutrales a la vida política, ocupándose de resolver de manera completa, imparcial y congruente la problemática social materia de su conocimiento, habida cuenta de que las instituciones judiciales del Estado occidental contemporáneo se estructuran conforme a tres principios básicos: *independencia, eficiencia y accesibilidad*.

Bajo esta línea argumentativa, el acceso a la justicia tiene una doble dimensión: una normativa, referida al derecho igualitario de todos los ciudadanos a hacer valer los derechos legalmente reconocidos, y una fáctica, vinculada con los procedimientos tendentes a asegurar el ejercicio del acceso a la justicia.

En ese sentido, es un derecho humano de toda persona a acceder a tribunales independientes e imparciales, a fin de que se respeten y hagan valer sus derechos, y para que los propios órga-

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

nos encargados de impartir justicia resuelvan, sin obstáculos, las controversias sometidas a su consideración, de manera pronta, eficaz y en los plazos establecidos por la ley, tal como lo prevé el numeral 8, apartado 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por tanto, el sistema judicial debe velar por los intereses de todos los ciudadanos, atendiendo, desde luego, a las circunstancias especiales del caso, para que accedan a una justicia equitativa; toda vez que, en la medida en que se haga efectiva, se genera una oportunidad para ofrecer los servicios básicos a la sociedad demandante de justicia.

Así, el texto constitucional local establece que el poder judicial se conforma por el Tribunal Superior de Justicia y los juzgados de primer grado, es decir, explícitamente distingue entre tribunales de conocimiento —primera instancia— y tribunales revisores —de segundo grado—. Por consiguiente, la regla general es que los contendientes tengan expedito su derecho para controvertir las decisiones de los jueces de origen —a instancia de parte— a través del sistema impugnativo ordinario, mediante los recursos horizontales como la revocación, en los que el propio juez natural revisa la pertinencia de su decisión a la luz de los agravios expuestos, o los verticales, llámese apelación, a efecto de que un superior jerárquico revise la pertinencia de su fallo, tras ponderar los motivos de disenso hechos valer.

Cobran medular importancia los segundos, al estar reservados para las decisiones de mayor trascendencia procesal, entre las que prevalece el fallo de fondo, a efecto de que los magistrados, de manera unitaria —uno solo— o colegiadamente —tres jurisconsultos—, resuelvan el medio impugnativo conforme a las reglas propias de cada materia, plasmadas en la codificación orgánica.

En este sentido, le compete al poder judicial, aplicando la normatividad, resolver la problemática social propia de los conflictos suscitados entre capital y trabajo (jurisdicción laboral); aquellos derivados de las relaciones comerciales entre sí o con particulares (jurisdicción mercantil); igualmente las específicas de la desintegración del núcleo básico de la sociedad, así como de la sucesión de los bienes del *de cujus* (jurisdicción fa-

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

miliar); de los conflictos propios de las relaciones entre particulares (jurisdicción civil), y, finalmente, de la punición de los hechos que vulneran los bienes jurídicos tutelados por el derecho, a efecto de que el culpable no quede impune y que la víctima sea reparada del daño causado (jurisdicción penal).

En la actividad jurisdiccional en el Estado moderno, el jurisdicente previamente, *ex officio,* pondera la constitucionalidad y convencionalidad de la norma secundaria que rige los supuestos propios de la justicia cotidiana, al confrontarla con reglas y principios que derivan del texto constitucional, así como con los postulados que tienen sustento en los instrumentos internacionales suscritos por el Estado mexicano, estando en aptitud de realizar una interpretación conforme en sentido estricto o, en su defecto, armonizarla en sentido amplio; en la inteligencia de que, de no lograrla conforme al bloque de convencionalidad, procederá a su inaplicación, excluyéndola del sistema jurídico nacional.

Conformado el marco normativo aplicable, el órgano jurisdiccional estará en aptitud de valorar las probanzas traídas a juicio de una manera completa, imparcial e independiente, a efecto de resolver la problemática jurídica, ponderando en los casos conducentes la triple dimensión del principio del interés superior de la niñez, la perspectiva de género, los derechos específicos de los grupos vulnerables, los postulados *in dubio pro operario* e *in dubio pro reo*, así como las múltiples perspectivas de la presunción de inocencia, propios de las ramas del derecho enunciadas en párrafos precedentes.

Por ende, el poder judicial en un Estado democrático ofrece a los justiciables la certeza de vivir en un lugar donde las leyes se acatan y se cumplen, donde los derechos son respetados y garantizados.

Sistema integral de justicia penal para adolescentes

A lo largo de nuestra historia han existido diversos modelos de justicia para adolescentes, desde la promulgación de las leyes de Massachusetts, en 1874, y Nueva York, en 1892; además del establecimiento del primer tribunal de menores en Illinois, Chicago, en 1899, sustento de posteriores leyes y tribunales para niños, no solo en Estados Unidos, sino también en Europa y América, surgiendo así un derecho de menores en México en 1927.

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

Lo anterior con el objeto de que los menores de edad no quedaran sujetos a un procedimiento penal ordinario, sino que fueran sometidos a programas de tratamiento, en virtud de que no son adultos; de modo que se ocuparan de corregirlos, educarlos y protegerlos. Así, en gran parte del país se reconocía un sistema de justicia que consideraba al adolescente como objeto de protección y no como sujeto de derecho, es decir, un modelo tutelar.

De ahí que se estimaba al adolescente como inimputable, desconociendo sus derechos, privándolo de su libertad por tiempo indeterminado, sin que necesariamente estuviera acreditada la comisión de un delito, menos aún la existencia de un juicio previo en el que se contara con la asistencia o representación jurídica debida, atendiendo a su condición personal.

Ante ello, desde la primera década del siglo xx se buscó la apertura de una cultura legal especial, introduciendo un modelo de justicia para los adolescentes en conflicto con la ley penal, a través de la reforma de 12 de diciembre de 2005 al artículo 18 de la Constitución Federal, adicionando los párrafos tercero, cuarto y quinto, entrando en vigor el 12 de marzo de 2006. De igual modo, se llevaron a cabo otras reformas a la citada carta magna en fechas posteriores, como las de 18 de junio de 2008, 12 de octubre de 2011, 8 de octubre de 2013 y 2 de julio de 2015, adoptando un modelo constitucional, garantista y acusatorio.

Máxime que, con la reforma federal constitucional de 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos, se introdujo el principio pro persona y el control de convencionalidad, lo que finalmente derivó en la creación de un sistema garantista de justicia para adolescentes, sustentado en principios como el de interés superior, autonomía progresiva y protección integral.

Bajo este contexto, fue el 2 de julio de 2015 cuando se adicionó el inciso "C" al artículo 73 constitucional, fracción XXI, facultando de manera exclusiva al Congreso de la Unión para legislar de forma única en materia de justicia penal para adolescentes, dando así origen a la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de junio de 2016. Con todo ello se actualiza el cambio de paradigma, reconociéndose a los adolescentes como sujetos de derechos y obligaciones, con dignidad y autonomía, dado que cuentan con

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 capacidad de comprender la ilicitud de sus actos y, por ende, de responder por sus conductas.

Al respecto, el numeral 18 reformado prevé que la federación y las entidades federativas establecerían, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales, a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes.

De esta manera, se reconoció la justicia penal para adolescentes como un sistema en el cual se resolverían los hechos tipificados por la ley como delitos cometidos por aquellos, estableciéndose derechos como el debido proceso, tutelado en el artículo 18 constitucional, relacionado con el diverso artículo 13 de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, en el cual se encuentran plasmados de manera enunciativa, mas no limitativa, los derechos indispensables para su desarrollo, con el objeto de brindarles protección especial con base en principios, derechos, órganos, procedimientos, mecanismos y garantías especiales; en virtud de que la protección a su esfera jurídica radica en sus circunstancias (edad y contexto). Tan es así que prevé que los menores de 12 años que cometan tales conductas solo sean sujetos a rehabilitación y asistencia social.

Igualmente, los adolescentes son considerados sujetos responsables y, en esa medida, debe exigírseles responsabilidad por la conducta realizada; empero, no debe omitirse que son personas en desarrollo, que presentan inmadurez e inexperiencia, circunstancia evolutiva a su progresiva autonomía personal, social y jurídica, lo que ha contribuido en la conformación de un estatus jurídico que los reconoce como una categoría jurídica dotada del derecho a una regulación especial, sin dejar de lado su dignidad.

En ese sentido, la responsabilidad que enfrenten será de acuerdo con su proceso o estado de desarrollo, de tal suerte que el procedimiento del sistema integral de justicia debe operar en defensa del adolescente. Por ello, al definir el rango de edad se dio cumplimiento al marco normativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores de 1985 (conocidas también

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 Reglas de Beijing) y las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de Libertad; en las relatadas condiciones, este sistema integral cumple con la obligación que el Estado mexicano aceptó desde entonces.

Con todo ello se pretende respetar los derechos fundamentales del adolescente reconocidos en la ley suprema, así como aquellos que le asisten dada su propia condición de persona en desarrollo. Recordemos los principios de mínima intervención, subsidiariedad, legitimidad, publicidad, responsabilidad, proporcionalidad a las circunstancias y gravedad del evento, presunción de inocencia, jurisdiccionalidad, reintegración, humanidad, individualización, de necesidad del adolescente, así como de la sociedad, defensa, prevención, certeza, prontitud, legalidad, utilidad y reparabilidad económica, sobre todo este último en la aplicación de las medidas.

Así, los procedimientos que lleven a cabo las diversas instituciones, en cuanto a su actividad procesal, deben ser análogos con el derecho penal; empero, bajo un sistema de responsabilidad penal especializado, en el que se exija mayor cuidado, sigilo para el respeto estricto de los derechos de los adolescentes en virtud de la edad de aquellos, al considerarlos personas vulnerables, como lo señalan las Reglas de Brasilia. Lo anterior se robustece con la ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que puntualiza el goce de derechos humanos sin distinción de raza o color, entre otros, particularmente hacia niños, niñas y adolescentes.

Por ello, en su artículo 19 prevé que se deben establecer medidas para proteger a los menores de edad, toda vez que se encuentran en desarrollo, tanto en el aspecto físico como emocional. En consecuencia, deben tener un trato diferenciado en todo el aparato del sistema judicial que conlleve interactuar con adolescentes, desde la investigación, durante el procedimiento, y en la aplicación de medidas de sanción y en su ejecución, atendiendo a la protección de sus derechos humanos.

Esto en virtud de que la función del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes estriba en limitar el poder punitivo del Estado, protegerlos de los efectos adversos que este pudiera ocasionar en su desarrollo, resolver conflictos jurídicos evitando

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

violencia, contribuir a la reducción de la criminalidad, fomentar la dignidad de los adolescentes, así como alentar su desarrollo e inclusión social. De este modo, la referida ley tiene como objeto garantizar los derechos humanos de las personas adolescentes, establecer las bases, requisitos y condiciones de los mecanismos alternativos de solución de controversias; determinar las medidas de sanción correspondientes durante su adolescencia, según el grupo etario; definir las instituciones, órganos y autoridades especializadas, así como sus atribuciones y funciones; establecer los procedimientos de ejecución de medidas de sanción, los relativos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución y determinar los mecanismos de cumplimiento, sustitución y terminación de las medidas de sanción, principalmente.

El Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes es de carácter educativo, aunque con una especificidad propia y distintiva o determinada en razón del sujeto activo de las conductas ilícitas, con todo y las características de proceso penal que lo revisten, en relación con el principio de legalidad, sin dejar de lado el objetivo consistente en la *reintegración social y familiar*, así como el pleno desarrollo de su persona y sus capacidades. Por tal razón, el objetivo será reintegrarlos a la sociedad, a su vida cotidiana, modificando la percepción social sobre los adolescentes en conflicto con la ley, verlos como lo que son, víctimas, antes de ser victimarios.

Consecuentemente, en sintonía con el cambio de paradigma a nivel nacional, la Constitución local prevé el modelo garantista en la impartición de justicia juvenil, conforme al cual el adolescente deja de ser un objeto del proceso, para tomar la posición que le corresponde como sujeto procesal, con derechos y obligaciones, a efecto de que pueda interiorizar el proceso, advirtiendo que los bienes jurídicos de la víctima del hecho considerado por la ley como delito importan tanto como los de él, debiendo coadyuvar en la conformación del plan integral de reparación, para que, así, su acercamiento a la justicia le ayude a no delinquir en su vida adulta.

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 26

Compete al Poder Judicial la facultad de resolver controversias puestas a su consideración, conforme a las leyes y procedimientos judiciales vigentes en el Estado, en asuntos del fuero común, en materia civil, familiar, penal, laboral, justicia de menores y materias federales cuando así lo faculten las leyes.

Sus sentencias y resoluciones deberán observar los principios de legalidad, imparcialidad, transparencia, autonomía e independencia.

La resolución de las controversias o de los conflictos entre trabajadores y patrones estará a cargo del Poder Judicial, cuyos integrantes deberán contar con capacidad y experiencia en materia laboral, siendo designados aquellos que cumplan los requisitos previstos por las leyes.

COMENTARIO

Carlos Roberto Fernández Moreno

A grandes rasgos, la competencia jurídica es la suma de potestades que la ley otorga para el ejercicio de las funciones, por lo que resulta racional que la Constitución de Querétaro prevea la competencia del poder judicial. Así, el primer párrafo de este artículo se erige como el fundamento para el desempeño de la labor jurisdiccional especializada, es decir, resolver controversias del orden civil, familiar, justicia de menores y materias federales cuando así lo faculten las leyes (esto último incluye aquellas en las que exista competencia concurrente, *verbi gratia*, la mercantil).

Sin embargo, el texto expande el tema con aspectos ajenos a la competencia jurídica, pues, además de la figura prevista, en su segundo párrafo enumera algunos principios que la redacción vincula a las resoluciones —las sentencias también son resolu-

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

ciones en términos del artículo 82 del Código de Procedimientos Civiles— y en el tercer párrafo aborda la competencia del poder judicial en los asuntos del orden laboral, así como la integración de los juzgados laborales, como si fuese un rubro aparte de las demás materias.

Ahora bien, el primer párrafo del numeral en análisis presenta una omisión legislativa, al no prever la competencia del poder judicial de Querétaro para resolver los medios de control de la Constitución local, aun si esto se regula posteriormente como una facultad del Pleno del poder judicial local en el artículo 29, fracción II, de la propia Constitución local, así como en el diverso 57 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que versa específicamente sobre la Sala Constitucional, la cual tiene como atribuciones: garantizar la supremacía y control de la Constitución de Querétaro mediante su interpretación, formando y sistematizando precedentes en materia de control constitucional; y declarar sobre los casos de omisión en la expedición de leyes, cuando la omisión afecte el funcionamiento o aplicación de la Constitución Política del Estado de Querétaro.

Esto es importante si tomamos en consideración que el segundo artículo de la Constitución de Querétaro retoma los cambios relativos de la reforma de 2011 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que transformó el paradigma jurídico del país y que estableció que el poder judicial, al igual que las demás autoridades, está obligado a respetar y garantizar el ejercicio de los derechos humanos previstos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte. Por tanto, el ejercicio de la potestad del poder judicial en materia constitucional es una herramienta óptima para la defensa de los derechos humanos de particular importancia, que debería ser más aprovechada por todos los involucrados en la administración de justicia, a efecto de incentivar la intervención judicial y fomentar la discusión sobre el derecho constitucional desde un ámbito local. De ahí que se considere una omisión no tratar dicho tema en este numeral.

Con relación al segundo párrafo, hay dos aspectos que es importante tomar en consideración. Primero, que prevé que las resoluciones judiciales deben observar los principios de legalidad,

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

imparcialidad, transparencia, autonomía e independencia; principios que no son una garantía o derecho del juez, como generalmente se piensa, sino que implican un derecho del justiciable para acudir ante una autoridad judicial, quien le juzgará de manera imparcial, independiente, obediente a la Constitución, tratados y convenios sobre derechos humanos, sin mirar los privilegios económicos, políticos y sociales de las partes, con independencia externa, es decir, sin influencia de los poderes ejecutivo y legislativo, así como una independencia interna, sin inferencia de su consejo o de un tribunal de mayor jerarquía.

Sin embargo, de acuerdo con Robert Alexy, los principios son mandatos de optimización, esto es, todo aquello que permita ampliar de manera positiva el entendimiento y la aplicación de algún concepto jurídico es su principio. Entonces, si bien las resoluciones son el reflejo final del ejercicio judicial, cada materia tiene sus principios y estos pueden o no concordar con los de las otras. Tal es el caso de la presunción de inocencia en materia penal o del principio según el cual, de existir duda, la decisión será lo más favorable a la parte más vulnerable (materia penal y laboral, esto es, el reo y el trabajador, respectivamente).

Lo mismo ocurre con cada acto judicial, pues estos están dotados de sus propios principios, que incluso pueden maximizarse por la autoridad judicial mediante el uso de métodos de interpretación de derechos, como la perspectiva de género, el interés superior de la niñez y el principio *pro homine* o pro persona, entre otros. Por ejemplo, de acuerdo con el Código de Ética del Poder Judicial del Estado de Querétaro, la independencia, imparcialidad, objetividad, profesionalismo y transparencia son principios éticos de la administración de justicia.

El texto establece que dichos principios rigen a todas las resoluciones del poder judicial local, no obstante, es reiterativo con el contenido del numeral 25 de la propia Constitución local. Así, se alude al principio de legalidad, el cual es propio de cualquier acto estatal, o a los principios que rigen la carrera judicial en el Poder Judicial de la Federación, como lo son la imparcialidad e independencia, según lo prevé el diverso numeral 100, párrafo séptimo, de la carta magna.

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

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

En otra cuestión, se hace alusión a la autonomía y a la transparencia, principios que comprenden, respectivamente, las cualidades de los juzgadores o entidades para obrar según su criterio, con independencia de las presiones externas, así como una cualidad que permite visualizar la actividad de la entidad judicial.

Ahora bien, como se adelantó, esa equívoca redacción tiene su origen en la réplica del texto que integró la reforma a la Constitución Federal. En ese sentido, es oportuno precisar que la Constitución Política para el Estado de Querétaro fue publicada el 31 de marzo de 2008 en el *Periódico Oficial, "La Sombra de Arteaga"*, número 18, y esta contuvo la primera versión del artículo 26, que en un solo párrafo establecía la competencia del poder judicial del estado en asuntos del fuero común e incluso en materia electoral. Después fue reformado, el 26 de junio de 2014, para efecto de que la materia electoral fuera del conocimiento de órganos jurisdiccionales especializados y, finalmente, en el periódico número 30 de "*La Sombra de Arteaga"*, de 13 de abril de 2021, se publicó la actual reforma del artículo 26 que adiciona la competencia del poder judicial en materia laboral, con la cual la Legislatura local da cumplimiento a lo ordenado por el artículo 123, fracción XX, de la Constitución Federal, que ordena que los conflictos laborares deben ser resueltos por tribunales laborales del poder judicial.

Así, la reforma en materia de justicia laboral a la Constitución Federal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de febrero de 2017, que eliminó las Juntas de Conciliación y Arbitraje, otrora pertenecientes al poder ejecutivo, y estableció la competencia a cargo de los tribunales laborales pertenecientes al Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas, según el caso, estableció cambios al texto del artículo 123, inciso A, fracción XX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre los que se encuentra la adición del siguiente texto: "Sus sentencias y resoluciones deberán observar los principios de legalidad, imparcialidad, transparencia, autonomía e independencia". Tal redacción es idéntica a la que fue agregada al texto del dígito 26 de la Constitución local; sin embargo, dado que esta no prevé un apartado destinado al trabajo, fue colocado sin justificación alguna, al menos en la exposición de motivos, en el artículo relativo a la competencia jurisdiccional. Lo

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

anterior deriva en una doble crítica, pues la reforma únicamente constituye una reproducción del ejercicio del legislador federal, pero, además, por un lado, es desacertada al vincular principios jurídicos de manera errónea y, por el otro, fue colocada indiscriminadamente en un apartado ajeno a la figura jurídica del trabajo, lo que provoca una lectura descontextualizada de la reforma.

De la misma manera, el tercer párrafo del artículo 26 es un duplicado del texto de la primera parte del artículo 123, inciso A, fracción XX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala:

> La resolución de las diferencias o los conflictos entre trabajadores y patrones estará a cargo de los tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas, cuyos integrantes serán designados atendiendo a lo dispuesto en los artículos 94, 97, 116 fracción III, y 122 Apartado A, fracción IV de esta Constitución, según corresponda, y deberán contar con capacidad y experiencia en materia laboral.

Sin embargo, por la forma en que fue copiado y colocado el precepto normativo, parece distinguir la materia laboral de las otras que también son competencia del poder judicial, lo cual es un error, ya que no solo el personal involucrado en la justicia laboral debe contar con capacidad y experiencia, sino que todos los servidores públicos que participan en la administración de justicia tienen y deben tener esas cualidades, estar preparados en todas las materias.

Asimismo, si bien se especializan en términos del área y materia en que se desempeñan, conforme a las exigencias que el derecho actual representa, todo el personal del poder judicial debe contar con una constante actualización para poder desarrollar sus actividades con el máximo estándar de calidad y, así, desempeñar la función jurisdiccional con respeto a los derechos humanos, mediante la gestión basada en los principios éticos y valores institucionales para preservar el Estado de derecho y la paz social.

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 27

El Tribunal Superior de Justicia se compondrá de trece Magistrados propietarios y ocho supernumerarios, electos para un periodo de doce años. No se podrá ocupar el cargo como propietario en forma consecutiva, ni discontinua, por más de doce años. En ningún caso se podrá ocupar el cargo de Magistrado Propietario después de los setenta años de edad.

Al concluir el periodo de doce años a que se refiere el párrafo anterior o antes si el Magistrado llega a la edad de setenta años, cesará en sus funciones. Si el propietario hubiere cumplido con los doce años de servicio, gozará de un haber mensual por retiro, equivalente al máximo que por concepto de jubilación se fije por Ley como derecho para los trabajadores del Estado de Querétaro, sin que pueda otorgarse cuando la separación obedezca a la remoción del cargo como medida de carácter disciplinario o cualquier otra causa de responsabilidad.

El Tribunal Superior de Justicia tendrá un Presidente, que será el representante legal del Poder Judicial.

COMENTARIO

Juan Ricardo Ramírez Luna

Una Constitución tiene por objeto —entre otros— establecer la forma de gobierno, diseñando los órganos que habrán de ejercerlo, dotándolos de facultades. Lo que conocemos como la parte orgánica de la Constitución.

Conforme a lo previsto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución Federal o CPEUM), los mexicanos nos hemos constituido en una república representativa, laica y federal, compuesta por estados libres y

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

soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, unidos en una federación, según los principios de dicha ley fundamental.

Uno de los principios que contempla la Constitución Federal para los estados es el de división de poderes, recogido en su artículo 116, por el que divide el ejercicio del poder público en ejecutivo, legislativo y judicial.

Si bien existe un mandato de la Constitución Federal de que las constituciones de los estados establezcan la división de poderes, deja a estos una amplia libertad de configuración normativa para realizar el diseño institucional de los tribunales que habrán de ejercer el poder judicial, tal como se desprende de lo previsto en la fracción III del dispositivo constitucional citado.

En ejercicio de esa libertad de configuración normativa, el constituyente queretano, en el artículo 27 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, estableció el diseño institucional del poder judicial local, siendo este el dispositivo materia del presente trabajo.

En el artículo en comento, el constituyente local estableció aspectos diversos en cuanto a la integración del Tribunal Superior de Justicia (TSJ o Tribunal), el que —conviene recordar— es el depositario, junto con los juzgados, de la función judicial, tal como lo dispone el artículo 25 de la Constitución local, y cuya competencia se encuentra prevista en el diverso 29 del mismo ordenamiento. De entre las competencias que es pertinente destacar se encuentran las de orden jurisdiccional, que le permiten funcionar como tribunal constitucional estatal, así como de segunda instancia; además de las de índole administrativa, relativas a la administración, vigilancia y disciplina respecto al Pleno y la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal Superior de Justicia, y, eventualmente, la de revisión de las decisiones del Consejo de la Judicatura, órgano encargado de la administración y disciplina del poder judicial, en términos del artículo 30 del ordenamiento en cita.

En este contexto, resulta de suma importancia para la vida institucional el diseño del máximo órgano jurisdiccional de la entidad que se realiza en el artículo 27 de la Constitución queretana.

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

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

En el primer párrafo del artículo en comento se establecen dos tipos de magistrados, propietarios y supernumerarios, distinción que se da en razón del ejercicio del cargo, pues mientras que los primeros lo ejercen de forma continua, los supernumerarios solo integrarán el Tribunal de forma transitoria para suplir en sus funciones a un magistrado propietario en caso de excusa o licencia.

La existencia de magistrados supernumerarios se encuentra justificada, pues, como se ha visto, la función principal del Tribunal es de índole jurisdiccional, estableciendo un número determinado de magistrados que lo integran, como se verá más adelante.

De ahí que, en razón del distingo referido, el Tribunal se componga de 13 magistrados propietarios, que integrarán de forma permanente el Pleno y las salas, y ocho supernumerarios, que lo harán de forma eventual.

La integración del Pleno por 13 magistrados sugiere dos motivos. Uno, que se trata de un número impar, lo que permite evitar que, en la medida de lo posible, se dé un empate en sus decisiones. Otro, ser consecuente con la integración de las salas colegiadas, las que se componen de tres magistrados, de conformidad con el artículo 49 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, dado que el presidente del Tribunal no integra ninguna sala.

En las condiciones referidas, el número de magistrados que integran el TSJ no podrá aumentarse a través de reformas a leyes ordinarias, sino que será necesaria una reforma constitucional para ese efecto. Lo anterior es consecuente con lo previsto en la Constitución Federal, que, como se ha dicho, da al constituyente local la facultad de realizar el diseño institucional de los tribunales que habrán de ejercer el poder judicial.

Por otra parte, se establece el periodo por el que los magistrados habrán de desempeñar el cargo, que es de 12 años, el que no podrá ocuparse por un tiempo mayor, ya sea de forma consecutiva o discontinua. Ello implica que el periodo por el que son electos los magistrados se computa en años calendario, sin que pueda extenderse el periodo por el tiempo en que, eventualmente, el cargo no se ejerció, como pudiera ser incapacidad por enfermedad, o bien por la concesión de licencias, entre otras.

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

Sin embargo, se introduce una restricción a la temporalidad del cargo de magistrado propietario en razón de la edad, la que, en el caso, es después de los 70 años. Tal restricción tiene la finalidad de garantizar un adecuado desempeño de las funciones de los magistrados, estableciéndose como una garantía de la sociedad el contar con jueces idóneos.

Es pertinente resaltar que, conforme a lo previsto por el artículo 116, fracción III, de la CPEUM, en el diseño institucional que puede hacer el constituyente local del Tribunal en que se deposita la función jurisdiccional, es factible establecer la duración en el cargo, la que debe entenderse no solo desde el punto de vista de la temporalidad del nombramiento, sino también porque sobrevengan causas que lleven a la conclusión anticipada del cargo, como es la edad.

Lo anterior sin que dicha restricción atente contra principios constitucionales, como el de igualdad y no discriminación, y el de estabilidad en el cargo del que gozan los magistrados, que también se traduce en una garantía de independencia judicial.

En este sentido, lo que se afirma es que la discriminación tiene como presupuesto un trato diferenciado, lo que en la especie no acontece, pues lo que la norma establece es un supuesto fáctico que no se predica respecto a alguien en especial, sino que aplica para todos los que se encuentren en el caso, siendo esta una forma natural de conclusión del cargo.

La restricción tampoco atenta contra la garantía de estabilidad, pues el retiro forzoso por causas naturales es un supuesto normativo que solo aplica al darse el hecho que lo motiva, sin que impacte en modo alguno la permanencia en el cargo mientras el hecho no acontezca.

En su segundo párrafo, el dispositivo constitucional que nos atañe se ocupa del haber mensual por retiro del que podrán gozar los magistrados propietarios al concluir el cargo, estableciendo su *quantum*, que es el que corresponde al máximo que por concepto de jubilación se fije por ley como derecho de los trabajadores del estado de Querétaro.

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 procedencia del haber por retiro tiene sustento en la garantía de estabilidad de la que gozan los magistrados y que, como principio, se encuentra incardinado en el artículo 16 de la Constitución Federal y es replicado por el artículo 25 de la Constitución de Querétaro; pues dicha estabilidad es un presupuesto de la independencia judicial que, a su vez, es garantía de la impartición de justicia imparcial a la que tienen derecho las personas.

La Constitución Federal no establece un parámetro para la fijación de una cantidad determinada, por lo que, en este aspecto, existe libertad de configuración del constituyente local para determinarlo. Así, en el caso del estado de Querétaro, se consideró fijarlo realizando un parangón con el monto máximo que por jubilación reciben los trabajadores del estado; lo que se considera razonable, pues aun cuando constitucionalmente existen diferencias entre empleo y cargo, existen también aspectos comunes que llevan a considerar su razonabilidad.

En efecto, el artículo 37 de la Constitución local considera como servidores públicos a quienes desempeñan un cargo o empleo, con independencia de su forma de elección o nombramiento, quienes, además, tienen derecho a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por su desempeño, tal como lo prevé el artículo 127 de la CPEUM.

En otro aspecto, el ordinal en comento solo contempla la procedencia de dicho haber bajo la condición de que el magistrado propietario hubiese cumplido los 12 años de servicio; por lo que, bajo esta perspectiva, pudiera pensarse que aquel magistrado cuyo retiro se hubiese dado antes de los 12 años por los que fue designado no tendría derecho a este; lo que consecuentaría un trato diferenciado que podría ser considerado como discriminatorio por edad y por razones de salud, lo que cae en el ámbito de las categorías sospechosas prohibidas por el último párrafo del artículo 1 de la Constitución Federal.

Sin embargo, una interpretación sistemática del artículo 27 de la Constitución local, privilegiando la coherencia interna del ordenamiento, que prevé la garantía de independencia judicial, cuyo núcleo se integra —entre otros— por el haber por retiro, nos hace arribar a la conclusión de que cuando el retiro obedece

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

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

a causas naturales (retiro forzoso) también es procedente dicho haber, pues adoptar una interpretación diferente equivaldría a validar un trato discriminatorio.

Entonces, si conforme al artículo 2 de la Constitución local se reconocen los derechos humanos previstos en la Constitución Federal, estableciendo el artículo 25 del ordenamiento local una garantía orgánica de independencia e imparcialidad en la administración de justicia, la que irradia a los derechos de las personas, se considera que los magistrados propietarios que por causas naturales concluyen su cargo antes de los 12 años pueden gozar del haber por retiro, de forma proporcional al tiempo que duraron en el ejercicio de su cargo.

Lo anterior sin que en dicha interpretación puedan considerarse a los magistrados que fueron removidos del cargo, al no obedecer esta circunstancia a causas naturales, sino a una medida de carácter disciplinario, lo que equivale a una sanción por responsabilidad.

El tercero y último párrafo del artículo que nos ocupa está referido a la representación legal del Tribunal. Al efecto, debe considerarse que se trata de un órgano colegiado cuyos integrantes no se encuentran relacionados en un orden jerárquico, por lo que se hace necesario que uno de sus integrantes electo por sus pares lo presida, pues también debe considerarse que la actividad del Tribunal conlleva una actuación colegiada.

Así, conforme a lo previsto por el artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la representación legal del Poder Judicial recae en su presidente, estableciéndose, para dicho efecto, atribuciones específicas para su ejercicio, las que se encuentran referidas en el diverso 46 de su ley orgánica.

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 28

Para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia y permanecer en el cargo, se requiere:

I. Cumplir con los requisitos fijados en las fracciones I a IV del artículo 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Haber residido en el Estado los tres años anteriores inmediatos al día de su designación;

III. Durante el año previo a su nombramiento, no haber ocupado cargo de elección popular, ni haber sido Secretario del Poder Ejecutivo o su equivalente, ni Fiscal General del Estado; y

IV. No ser mayor de setenta años de edad.

El retiro de los Magistrados se producirá, por sobrevenir incapacidad física o mental declarada por autoridad competente, que imposibilite el adecuado desempeño del cargo, o al cumplir la edad que se señala en el primer párrafo de esta fracción.

COMENTARIO

Armando Licona Verduzco

El siguiente comentario, sobre el alcance del contenido del artículo 28 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, es realizado en su correlación con preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y cómo es que, a partir de esa correspondencia, el principio constitucional de carrera judicial es consustancial al citado artículo 28, dada la necesaria armonización de la Constitución del estado con la Constitución general de la República.

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

Lo anterior se explica considerando que —por el principio de supremacía de la Constitución, de las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y de los tratados que estén de acuerdo con la misma, contenido en el artículo 133 de la Constitución Federal— las constituciones y leyes de las entidades federativas y las demás reglas jurídicas deben ser acordes con el conjunto de normas jurídicas fundamentales, a las que se les atribuye supremacía constitucional, pues, por virtud de este principio, debe estarse a ellas a pesar de las disposiciones en contrario que pudieran contener tanto las constituciones como las leyes locales referidas.

Así, se ha dicho que la supremacía normativa de la Constitución y de las demás normas que ahora gozan de esa cualidad se manifiesta en su aptitud de servir como parámetro de validez de todas las demás reglas jurídicas y en la exigencia de que tales reglas, al ser aplicadas, sean interpretadas de acuerdo con los preceptos constitucionales (principio de interpretación conforme); de modo que, de existir varias interpretaciones o sentidos de un precepto, sea elegida la que mejor se ajuste a lo que dispone la Constitución. Este principio de interpretación conforme de todas las leyes con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido concebido como consecuencia de considerar el ordenamiento jurídico como una estructura coherente. De asumirse de esa manera, se puede afirmar que debe existir armonización de las constituciones o leyes de los estados con las normas jurídicas que gozan de supremacía constitucional, para que aquellas, como partes de un todo, no resulten discordantes con estas.

Esta ordenación coherente, unificadora del orden jurídico nacional, también es establecida, en lo que respecta al artículo 28 de la Constitución de nuestro estado, a partir del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer este las bases de la división del poder público de las entidades federativas para su ejercicio y establecer que los poderes de los estados se organicen conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las normas que este precepto de la carta fundamental impone.

Así, de acuerdo con la fracción tercera del artículo 116 de la Constitución Federal, el poder judicial de los estados será ejercido por los tribunales que establezcan las constituciones respecti-

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

vas, imponiendo que la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las constituciones y las leyes orgánicas de los propios estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los poderes judiciales locales.

Conforme a la misma disposición, los magistrados integrantes de los poderes judiciales locales deben reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de la Constitución Federal. Asimismo, manda que sus nombramientos sean hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

De esta manera, el artículo 116 de la carta fundamental de nuestro país ha provisto claramente no solo las bases para la división del poder público de los estados para su ejercicio, sino también para el establecimiento de la carrera judicial en los poderes judiciales de los estados. Esto lo confirma su interpretación efectuada en el sentido de que su reforma, en el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de marzo de 1987, tiene como objeto garantizar la independencia judicial en la administración de justicia local, mediante la previsión de diversos principios, entre ellos: el de la carrera judicial, por virtud de la cual han de fijarse las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de los funcionarios judiciales; la previsión de los requisitos para ocupar el cargo de magistrado, así como las características que estos deben tener, tales como la eficiencia y la probidad.

El principio de carrera judicial es, entonces, de gran trascendencia si consideramos que, con el mismo, se busca lograr plena independencia y autonomía de los poderes judiciales locales, mediante el establecimiento de las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de sus magistrados y jueces. También se afirma que la fijación de ese sistema de desarrollo profesional garantiza que prevalezca un criterio de selección a observar en los nombramientos, de absoluta capacidad y preparación académica, para asegurar un mejor desempeño.

Al respecto, el Poder Judicial del Estado de Querétaro, en el ejercicio de su función, ha sido material y formalmente, desde

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

hace ya muchos años, un espacio en el que profesionales en derecho dedicados a las actividades de impartición de justicia, secretarios y jueces continúan su formación jurídica en su trabajo diario en las diferentes materias de su actividad jurisdiccional, así como a través del Instituto de Especialización Judicial, que desde sus inicios tuvo la importante tarea de proporcionar las herramientas al personal para el logro de un mejor desempeño, a través de la impartición de cursos, conferencias y talleres, así como de la especialidad y la maestría en diversas materias del derecho, con enfoque en la impartición de justicia, siempre con el aval de profesores y conferencistas calificados, externos e internos de la propia institución.

Así, dicho instituto señala entre sus antecedentes una tercera etapa relacionada con la formación, actualización y desarrollo de la carrera judicial, resaltando como su objetivo el mejoramiento de la impartición de justicia y la formación de cuadros que permitan garantizar la eficiencia y la calidad de esa trascendente función.

Ahora bien, el artículo 28 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro prevé los requisitos para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia y permanecer en el cargo. En relación con ello, dicho precepto reitera, en su primera fracción, lo dispuesto por el artículo 116 de la ley suprema (reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del art. 95 de la Constitución Federal) y en las tres fracciones restantes señala requisitos de temporalidad de residencia en el estado (tres años anteriores inmediatos al día de su designación), impedimentos para el cargo de magistrado (para quienes durante el año previo a su nombramiento hubieren tenido cargo de elección popular o hayan sido secretarios del poder ejecutivo o su equivalente, o para quien haya sido fiscal general del estado), así como un requisito de límite de edad (no ser mayor de 70 años). Finalmente, prevé un supuesto de retiro de los magistrados por sobrevenir incapacidad física o mental.

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro, vigente a partir de su publicación en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado, "La Sombra de Arteaga"*, el 30 de septiembre de 2022, en torno al procedimiento para el nombramiento

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 magistrados del Tribunal Superior de Justicia en el estado, prevé, en su artículo 61, que serán electos por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura del estado y que deberán satisfacer los requisitos exigidos por los artículos 95 y 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 28 de la Constitución local.

Como puede verse, existe una interrelación en el marco del principio de supremacía constitucional a partir del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los requisitos para ocupar el cargo de magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro, pues la Constitución local y, de manera particular, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, en su artículo 61, asumen los requisitos constitucionales a considerar para el nombramiento de magistrados.

Así, con base en la literalidad de los preceptos 95 y 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 28 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, y 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, es posible afirmar que, aun cuando los preceptos citados de la Constitución local y de la Ley Orgánica referida no incluyen el segmento del artículo 116 de la Constitución Federal (lo cual debería cambiar), que establece que los nombramientos de los magistrados sean hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia; como consecuencia de los principios constitucionales de supremacía constitucional e interpretación conforme aludidos, e incluso por disposición expresa del artículo 116 constitucional, fracción III, el principio constitucional de carrera judicial, considerado en la norma fundamental como requisito para quienes sean nombrados magistrados, y por virtud del cual se busca garantizar la independencia judicial en la administración de justicia local, forma parte, de manera inseparable, del citado artículo 28 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, dada la necesaria correspondencia de esta con la Constitución general de la República.

Lo anterior es de la mayor importancia, no solo al considerar el ordenamiento jurídico como una estructura coherente a

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

partir del conjunto de normas fundamentales revestidas de supremacía constitucional para preservar la armonización de las constituciones o leyes de los estados, sino también, y muy especialmente, porque es principio constitucional para garantizar la independencia judicial en la administración de justicia local que los nombramientos de magistrados se hagan preferentemente entre quienes hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia, pues se ha dicho que con ello se busca garantizar la idoneidad de las personas designadas para ocupar los más altos puestos de los poderes judiciales locales. En el mismo sentido se ha afirmado que, al no prever la Constitución Federal la forma de designación de los magistrados de los poderes judiciales locales, porque determinar dicho procedimiento corresponde a cada entidad, este deberá sujetarse a las garantías consagradas en los artículos 17 y 116, fracción III, constitucionales; en consecuencia, la designación debe estar vinculada con el principio de carrera judicial.

Así, puede afirmarse que el alcance del contenido del artículo 28 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, relativo a los requisitos para el nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, está determinado por su correlación con los preceptos 95, 116 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, a partir de esa correspondencia necesaria, el principio constitucional de carrera judicial rige también dicho nombramiento, lo cual no es obstáculo, sino más bien incentivo jurídico para incluir expresamente ese principio en el texto de este precepto de la Constitución local.

Una reforma en el sentido recién expuesto, así como su aplicación concreta, aseguran la observancia de la supremacía normativa de la Constitución Federal y de las demás normas que gozan de esa cualidad, como parámetro de validez de la Constitución local, al establecer expresamente las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de magistrados, entre ellas, que sus nombramientos sean hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia.

La probidad u honorabilidad son valores que las personas pueden tener independientemente de la actividad que desempe-

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

ñen. La eficiencia en la prestación de servicios en la administración de justicia deriva del desempeño de esa actividad con esmero y de la formación continua para su mejoramiento. Así lo confirma la norma constitucional, al ordenar que el nombramiento de magistrados sea hecho preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia. Es un voto de confianza que debe acompañarse del procedimiento adecuado, legal, transparente e imparcial de selección.

Una justificación de la carrera judicial es, entonces, la prestación del servicio de impartición de justicia con eficiencia, como lo confirma el artículo 184 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, al establecer, de manera general, que el ingreso y promoción de los servidores públicos de carácter jurisdiccional del Poder Judicial se hará mediante el sistema de servicio judicial de carrera, a través del cual se realizará la formación, capacitación y permanencia de los funcionarios judiciales, bajo los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad e independencia.

Lo anterior no excluye que, conforme a la fracción tercera del artículo 116 constitucional, en los nombramientos de los magistrados integrantes de los poderes judiciales locales puedan ser consideradas aquellas personas que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica, puesto que el segundo de esos atributos o cualidades —la competencia— tiene entre sus acepciones una relacionada con la pericia, aptitud o idoneidad para hacer algo.

Derivado de ello, destacados profesores en materias de derecho civil, penal, procesal, amparo, así como servidores públicos que se han desempeñado en el área jurídica y, en general, estudiosos y quienes ejercen el derecho, serán dignos aspirantes a la magistratura, siempre a través del procedimiento adecuado, legal, transparente e imparcial de selección, que busque asegurar que quienes sirven en la impartición de justicia muestren su capacidad para lograr los resultados deseados, es decir, alcanzar los objetivos planteados en la Constitución para esa función del Estado, ejerciéndola con probidad y eficiencia, bajo los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad e independencia.

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 29

Es competencia del Pleno del Tribunal Superior de Justicia y de las Salas, en los términos que señale la Ley:

I. Conocer los asuntos en revisión de las resoluciones emitidas por los jueces o respecto a los cuales acuerde su atracción y emitir las correspondientes sentencias;

II. Resolver sobre la constitucionalidad de las leyes en el Estado;

III. Garantizar la supremacía y control de esta Constitución, mediante la interpretación de la misma, formando y sistematizando precedentes en materia de control de esta Constitución;

IV. Declarar sobre los casos de omisión en la expedición de leyes, cuando la misma afecte el funcionamiento o aplicación de la presente Constitución;

V. Ejercer la administración, vigilancia y disciplina, exclusivamente con respecto al Pleno y Secretaría General de Acuerdos del Tribunal Superior de Justicia, garantizando la transparencia de su gestión en los términos que determinen las leyes;

VI. Procesar y sentenciar los litigios que no sean competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del Senado de la República y, que surjan entre: Poder Ejecutivo, Legislatura del Estado, Organismos constitucionales autónomos o los Municipios del Estado;

VII. Presentar, en el mes de septiembre de cada año, a la Legislatura, un informe por escrito sobre el estado que guarde la impartición de justicia en la Entidad, en los términos que establezca la Ley;

VIII. Elegir a su Presidente;

IX. Revisar y, en su caso, revocar los acuerdos que emita el Consejo de la Judicatura, en los casos, términos y procedimiento que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial; y

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. Las demás que establezca esta Constitución y las demás leyes.

Se exceptúan de la competencia del Pleno y de las Salas previstas en las fracciones II, III y IV del presente artículo, las leyes en materia hacendaria, fiscal, presupuestal y electoral.

COMENTARIO

Eduardo Sarabia Sánchez

Como contexto, previo al desarrollo del contenido del citado precepto constitucional, he de precisar que el poder judicial en el estado de Querétaro está integrado por un Tribunal Superior de Justicia y por los juzgados. En ambos está depositada la función judicial.

Al primero lo componen (hasta el día de hoy) 13 magistrados propietarios, mientras que los juzgados están integrados por 56 jueces de primera instancia y 20 jueces menores. Todos imparten justicia en materia penal, civil, familiar, laboral y mercantil.

El referido Pleno, a su vez, está dividido en cuatro salas, cada una integrada por tres magistrados, que, sumados al presidente del Tribunal, hacen un total de 13 magistrados propietarios. El Pleno es la máxima autoridad de la judicatura local.

La importancia del artículo 29 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro se traduce en que en él se expresan tanto facultades orgánicas como jurisdiccionales.

I. Entre las facultades orgánicas destacan las previstas en las fracciones V, VII, VIII y IX.

El Pleno es quien ejerce *la administración, vigilancia y disciplina* (frac. V) del Tribunal Superior de Justicia; son los 13 magistrados reunidos en pleno a quienes les corresponden estas facultades respecto de quienes laboran en el Tribunal: magistrados, secretarios de acuerdos, proyectistas, mecanógrafos, etcétera.

Para que el Pleno sesione válidamente deben cumplirse dos exigencias: *i)* la presencia del presidente, y *ii)* que concurran cuando menos 10 magistrados, incluyendo al presidente.

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 rendición del *informe anual* (frac. VII) por escrito del estado que guarda la impartición de justicia, aunque es una competencia del Pleno, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial, es formal y materialmente ejecutada por quien ejerce la función de presidente del poder judicial.

Con motivo de la reforma de la Constitución local de agosto de 2018, el informe se realiza en septiembre. Si bien anteriormente tal informe se efectuaba en el mes de julio, se modificó tal temporalidad debido a que, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial, la elección de quién presidirá el Tribunal se realiza en la última semana de dicho mes (septiembre), para ejercer sus funciones a partir del primer día de octubre del año correspondiente, por un periodo de tres años, sin posibilidad de ser reelecto en el siguiente periodo.

Será presidente (frac. VIII) *quien por elección de los magistrados* propietarios obtenga la mayoría absoluta, es decir, la mitad más uno, que en términos reales corresponde a siete de los 13 magistrados.

La Ley Orgánica mencionada también prevé la elección de un presidente suplente, el cual suplirá al presidente en sus ausencias temporales no mayores a tres meses. En aquellos casos en los que la ausencia supere dicho lapso de tiempo, debe realizarse la elección de quien deba concluir tal periodo.

En lo que atañe a la *facultad de revisar y, en su caso, revocar los acuerdos que emita el Consejo de la Judicatura* (frac. IX), tal atribución tiene como propósito que exista la posibilidad de someter a un segundo análisis y reflexión las decisiones del referido Consejo, como el inherente a la designación, adscripción y ratificación de los jueces; con la prohibición de que tal facultad no se realice respecto de aquellos acuerdos relativos al funcionamiento administrativo. La decisión que se adopte requiere la mayoría absoluta.

II. Respecto a las facultades jurisdiccionales, estas medularmente se refieren a:

a) Conocer de los asuntos en revisión de las resoluciones emitidas por los jueces o respecto de las cuales acuerde su atracción.

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

b) Juicios de constitucionalidad de las leyes del estado.
c) Juicios de supremacía y control de la Constitución local.
d) Juicios sobre omisión legislativa.
e) Juicios sobre conflictos entre poderes, organismos constitucionales autónomos y municipios que no sean competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A excepción de los asuntos de revisión de las resoluciones emitidas por los jueces, el procedimiento que debe observarse respecto de las demás facultades (descritas en los incs. b, c, d y e) se encuentran reguladas en la Ley de Justicia Constitucional. De esta manera, el Pleno del Tribunal Superior de Justicia se erige como un órgano o juez constitucional.

Aun y cuando fue la Constitución de una entidad federativa —específicamente la de Yucatán, en 1841— la que por primera vez creó una institución de protección constitucional (el juicio de amparo), adoptada con posterioridad en el ámbito federal tanto en la Constitución de 1857 como en la de 1917, lo cierto es que la justicia desde un enfoque de control constitucional está desarrollada más ampliamente en el ámbito federal, lo que le permite poseer un enfoque centralista.

La justicia constitucional local ha enfrentado múltiples retos desde su génesis. Una memoria de ello es la siguiente:

El 31 de marzo de 2008 se publicó en "*La Sombra de Arteaga*", *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro Arteaga*, la Constitución Política del Estado de Querétaro. En esta Constitución novedosamente se creó la justicia constitucional local a través del máximo órgano de poder del judicial: el Pleno del Tribunal Superior de Justicia. El legislador estableció que tal competencia se ejercería en los términos que señalara la ley.

Dato curioso es que no había ley que estableciera el proceso a seguir tratándose de la justicia constitucional.

Fue hasta el 27 de marzo de 2009, casi un año después, que en el citado *Periódico Oficial del Estado de Querétaro* se publicó la Ley de Justicia Constitucional del Estado de Querétaro, reglamentaria de las fracciones II, III, IV y VI del artículo 29 de la Constitución Política de la misma entidad federativa.

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 la citada normatividad destacaron tres aspectos: uno relativo a que en esta ley se establecía el trámite que se debía observar tratándose de los juicios constitucionales, así como el órgano que le correspondía resolver; el segundo, consistente en que se dotaba de facultades a la denominada "Sala Constitucional", que no existía hasta ese momento en el Tribunal Superior de Justicia, y el tercero, en uno de los artículos transitorios, referente a que el poder legislativo del estado le otorgó facultades al Pleno del mencionado Tribunal para que dictara todas las medidas que fueren necesarias para la "efectividad e inmediato cumplimiento" de la citada ley.

Con tal normatividad, la primera demanda de juicio constitucional fue presentada ante el Tribunal Superior de Justicia en octubre de 2009. Específicamente se trataba de una acción de inconstitucionalidad que controvertía una norma que, a decir del demandante, transgredía el derecho a la vida.

La respuesta a tal juicio constitucional fue medularmente en el sentido de que no podía existir proceso constitucional porque, aunque existía parte actora y parte demandada, se carecía del órgano jurisdiccional, debido a que aún no se emitía el acuerdo sobre la integración de la Sala Constitucional.

A pesar de que tal decisión se impugnó a través de juicio de amparo indirecto, el mismo se negó sobre la base de que no procedía el juicio de garantías sobre la omisión de integrar la Sala Constitucional. Fue derivado del recurso de revisión que el tribunal colegiado de circuito concedió el amparo para el efecto de que el Tribunal Superior de Justicia, en términos de ley, instalara la Sala Constitucional. Así fue que, el 22 de abril de 2010, el Pleno General del Tribunal integró la Sala Constitucional por tres magistrados.

De esta manera, nació formal y materialmente la justicia constitucional local. Casi un año después de promulgarse la Constitución de Querétaro se creó la Ley de Justicia Constitucional y dos años después se instaló la Sala Constitucional, incluso ya habiendo sido presentado el primer juicio de control constitucional local.

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

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

En realidad, solo se han planteado dos juicios constitucionales entre el 2010 y el 2021, a excepción de 2017, cuando se tramitaron siete juicios de esta índole.

El reto es acortar la distancia que existe entre el contenido de la Constitución y su efectividad respecto de los problemas reales de reclamo de justicia.

Para desarrollar con mayor amplitud la justicia constitucional se requiere la conjugación de diversos factores: una mejor socialización de la justicia constitucional local y una participación más activa tanto del foro como de la judicatura en el constitucionalismo local.

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 30

La carrera judicial, administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, con excepción de lo que corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, están a cargo de un Consejo de la Judicatura, dotado de independencia técnica y de gestión para emitir sus resoluciones, formado por cinco miembros e integrado por quien resulte electo para presidir el Tribunal Superior de Justicia, dos Consejeros designados por el Pleno del mismo; un Consejero designado por la Legislatura, que no será legislador; y otro que será nombrado por el Poder Ejecutivo, garantizando la transparencia en la gestión en los términos que determinen las leyes.

Los Consejeros designados por el Pleno serán electos con el voto de ocho de sus integrantes, quienes serán representantes de Magistrados y Jueces; deberán contar con una antigüedad mínima de 10 años en la impartición de justicia y además reunir los requisitos señalados en el artículo 28 de esta Constitución.

Los Consejeros designados por el legislativo y ejecutivo, también deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 28 de esta Constitución y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional en el ámbito jurídico, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades.

Los miembros del Consejo durarán en su encargo cuatro años, con excepción de su Presidente, quien ejercerá esa función mientras ostente también la Presidencia del Tribunal; y ninguno podrá ser ratificado para el mismo cargo de manera consecutiva. Durante su pertenencia al Consejo, los Consejeros designados por el Pleno no ejercerán funciones jurisdiccionales, ni formarán parte del Pleno.

Los Jueces del Poder Judicial serán designados, ratificados y removidos por el Consejo de la Judicatura, debiendo mantener un equilibrio entre mujeres y hombres en dichos cargos; durarán en su encargo seis años,

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

pudiendo ser ratificados en los plazos y condiciones que establezca la Ley. Deberán ser ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, contar con los requisitos que establezca la Ley y protestar el cargo ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura. En ningún caso se podrá ocupar el cargo de Juez cumplidos los setenta años de edad.

El Pleno del Tribunal Superior de Justicia podrá solicitar al Consejo de la Judicatura que investigue la conducta de algún Juez.

COMENTARIO

José Antonio Ortega Cerbón

El artículo 30 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro (CPELSQ) se ocupa de dos temas de capital importancia para el adecuado funcionamiento del poder judicial: el Consejo de la Judicatura y la carrera judicial, esta última situada bajo la responsabilidad principal del primero. Abordamos ambos conceptos en su conjunto, reconociendo, en primer término, la relevancia de la *carrera judicial* como un instrumento central e insustituible para lograr y mantener estándares profesionales de alto nivel en una institución como la del Poder Judicial del Estado de Querétaro, comprometida siempre con la calidad de su desempeño frente a la sociedad a la que sirve.

Hechas estas primeras consideraciones, en el caso de Querétaro podemos afirmar con certeza que el Consejo es un órgano judicial, mas no *jurisdiccional*, pues no desempeña funciones sustantivas de esa índole; en otras palabras, se trata de un órgano formalmente judicial, pero materialmente administrativo, investido —además— de cierta competencia *legislativa*, si bien restringida (*lato sensu*), según explicaremos adelante.

Desde luego, aunque la Constitución local le dota de independencia técnica y de gestión para emitir sus resoluciones, no nos encontramos ante un "organismo constitucional autónomo", pues *pertenece* al poder judicial y le sirve como uno de sus *órganos* auxiliares, aclarando que tampoco se ubica jerárquicamente en posición superior ni inferior con respecto a cualquiera de los que

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

ejercen funciones jurisdiccionales, por la sencilla razón de que la funciones de estos y de aquel son enteramente distintas y para nada se entrecruzan, condicionan o estorban entre sí. De esta manera, ni el Pleno del Tribunal, ni su presidente, son superiores jerárquicos del Consejo; pero este último tampoco lo es con respecto a los jueces, de la misma manera que ni siquiera el Tribunal o sus magistrados ejercen superioridad jerárquica con respecto a los juzgadores (de primera instancia o del sistema penal acusatorio: jueces de control, de juicio o de ejecución), más allá de las funciones que las salas unitarias y colegiadas ejercen como revisoras en segunda instancia, si bien ello es efecto de la competencia por grado y no consecuencia de un arreglo jerárquico en el orden de supra a subordinación, pues ello atentaría contra la garantía de independencia judicial que tutela el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Abonan a estas afirmaciones los siguientes criterios sustentados por nuestro Alto Tribunal: tesis P. XXVI/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, tomo XXXI, febrero de 2010, página 12; P./J. 63/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, libro 13, diciembre de 2014, tomo I, página 6, y PC.I.C. J/3 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, libro 9, agosto de 2014, tomo II, página 1378.

En esos términos, la relación entre el Pleno del Tribunal y el Consejo no es vertical en ningún sentido; en todo caso, podría representarse como una relación horizontal de coordinación, pero acaso relativa, pues ambos órganos tienen encomendadas tareas que son sustantivamente distintas entre sí y solamente en algunos casos pueden identificarse áreas en las que las responsabilidades del Tribunal y del Consejo se intersectan o se complementan, por ejemplo, en lo relativo a la elaboración del presupuesto, la rendición de la cuenta pública y algunas decisiones de la carrera judicial.

El Consejo de la Judicatura no es una persona jurídica, como tampoco lo es el Tribunal Superior de Justicia, ni siquiera el propio poder judicial, pues aquel es un órgano de este y, este último, un órgano del Estado, pero no una persona moral de derecho público. Al respecto, de conformidad con los artículos 40, 43, 102, 115, 116

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

y 122 de la CPEUM; 30 bis y 31 de la CPELSQ; 3 de la Ley Orgánica Municipal del Estado, y 25, fracciones I y II, de nuestro Código Civil, solamente constituyen personas jurídicas: el Estado mexicano, los estados federados que lo conforman, los organismos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos, los municipios y las entidades del sector paraestatal federal, estatal y municipal.

También, hay que dejar expresado que los consejeros de la judicatura, nombrados por los poderes legislativo y judicial, no representan a quienes los designan, pues ninguna disposición permite inferir que, luego de nombrar a dichos consejeros, uno u otro poder puedan lícitamente ejercer sobre ellos instrucción sobre su conducción en el seno del Consejo. Sus remuneraciones, cabe decirlo, se efectúan íntegramente con cargo al presupuesto del poder judicial.

Ahora bien, es conveniente señalar que, conforme a la letra del artículo 30 que aquí se comenta, nosotros interpretamos que todo cuanto se refiera al Tribunal Superior de Justicia, su administración, vigilancia y disciplina competen única y exclusivamente al propio Pleno y a su presidente, conforme a las atribuciones y facultades que les confiere la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro (LOPJEQ), excluyendo toda injerencia del Consejo, de tal manera que este órgano se encuentra impedido para intervenir en modo alguno en lo relativo a la integración, funcionamiento o supervisión de la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal, de la Oficialía de Partes de segunda instancia, del propio Pleno y de las salas del Tribunal, así como de las ponencias de magistrados y las dependencias adscritas a la Presidencia.

En los términos del artículo 151 de la LOPJEQ, las áreas de apoyo a la función jurisdiccional (Oficialía de Partes, Oficina Central de Consignaciones, Dirección de Orientación y Servicio a la Ciudadanía, Coordinación de Actuarios y Peritos, Dirección de Psicología —incluyendo al Centro de Convivencias Familiares— y Centro de Mediación y Conciliación) se encuentran bajo la supervisión directa del presidente, quien coordinará sus funciones y operatividad, de tal manera que en estas áreas la intervención del Consejo se encuentra restringida, si bien le atañe emitir sus correspondientes manuales administrativos.

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

Tratamiento distinto corresponde a las dependencias administrativas del poder judicial, pues todas ellas se sitúan bajo la autoridad del Consejo, al que se subordinan "funcionalmente", aunque dependen "operativamente" de su presidente. La ley no detalla qué diferencia existe entre ambos conceptos y, de la misma forma que las áreas de apoyo a la función jurisdiccional, sus manuales administrativos deben ser aprobados por el Consejo. Es importante destacar que el Pleno del Tribunal no se encuentra del todo excluido en el funcionamiento de estas dependencias, pues el último párrafo del numeral 164 de la LOPJEQ dispone expresamente que: "El Pleno y el Consejo de la Judicatura, en el ámbito de sus respectivas competencias, analizarán y aprobarán, en su caso, las políticas y los programas que les proponga el área administrativa de que se trate, para el debido cumplimiento de sus funciones y actividades".

El tema del presupuesto de egresos y la presentación de la cuenta pública concita especialmente nuestra atención, pues el artículo 42 de la Ley Orgánica, en su fracción XXII, confiere competencia al Tribunal del Pleno para "aprobar el proyecto del presupuesto anual de egresos del poder judicial y acordar las bases generales para su distribución, entre lo que corresponde ejercer al Tribunal Superior de Justicia y al Consejo de la Judicatura", en tanto que el artículo 140, fracción II, dispone que el Consejo deberá elaborar el presupuesto de egresos que le corresponde y presentarlo ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia para que se integre al presupuesto del poder judicial del estado, de modo que, en condiciones de concordia, sería normal que el Consejo elaborara su propio proyecto de gasto (o sea, la proyección anual de erogaciones de todo el poder judicial, a excepción de las que correspondan al Tribunal Superior) para adosarle luego los requerimientos del propio Tribunal y remitirlo así al poder ejecutivo. No obstante, en la práctica, este ejercicio es notablemente más complejo que la simple suma aritmética de dos presupuestos, además de que cabría preguntarse si el Pleno del Tribunal podría, al aprobar el proyecto general del poder judicial, modificar lo previamente aprobado por el Consejo, excediendo quizá sus propios límites constitucionales, o bien, si el Consejo quedaría inerme ante esos cambios. Aunque el debate sobre las posibles soluciones excede los objetivos de

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

este breve comentario, vale la pena dejar abierta esta reflexión ante el foro.

La fracción VII del referido artículo 140 faculta al Consejo para "aprobar el ejercicio del presupuesto de egresos, de acuerdo a las bases que determine el Pleno para su distribución", enunciado normativo que nuevamente nos da pauta para escenificar situaciones hipotéticas de conflicto que pueden llegar a presentarse en la realidad de las instituciones y que los estudiosos del derecho nos anticipamos a formular como parte del ejercicio científico del derecho.

Por otra parte, la fracción XXVI del numeral 46 de la Ley Orgánica deposita en el magistrado presidente del Tribunal Pleno la delicada responsabilidad de "efectuar la rendición de la cuenta pública a la Entidad Superior de Fiscalización del Estado, previa autorización de su envío que haga el Pleno del Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura", lo que hace suponer que el presidente es un mero vehículo, un medio de transmisión que lleva la decisión —previamente tomada por el Consejo y el Pleno— ante el auditor superior. Frente a este enunciado normativo, el interrogante es: ¿la cuenta pública que el magistrado presidente comunica a la entidad fiscalizadora es el resultado complementario de dos cuentas, cada una separada y aprobada por órganos distintos, o bien es una sola, sucesivamente aprobada por ambos órganos en la medida de sus respectivos ámbitos competenciales? Más aún, ¿cuál de estos u otros esquemas es el que resultaría compatible con los ordenamientos que rigen los procesos de fiscalización de los recursos públicos, a saber, la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Querétaro, entre otras legislaciones que pudieran resultar aplicables? Hay mucha tela de donde cortar en este interesante campo de lo administrativo-judicial.

Por cuanto ve a sus tareas normativas, conviene recordar que el Pleno del Tribunal se encuentra facultado para solicitar al Consejo su intervención para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional en el estado, según lo determina la fracción XXVI del artículo 42 de la LOPJEQ. Naturalmente, el Consejo cuenta con su propia facultad normativa, es decir, la que puede ejercer *motu proprio* y sin mediar solicitud del Tribunal, pues es

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

comprensible que las determinaciones del colegiado se formalizan a través de normas generales de índole reglamentaria, o bien, individualizadas y referidas a casos concretos. Así se desprende de la fracción XXIII del artículo 140 de la LOPJEQ, que otorga al Consejo la atribución específica de "Expedir los reglamentos relativos al ejercicio de sus funciones, de las áreas de apoyo a la función jurisdiccional, áreas administrativas, áreas, direcciones, unidades y órganos jurisdiccionales, así como el de carrera judicial, el régimen disciplinario del Poder Judicial y emitir los acuerdos generales que fueren necesarios para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones". Ejerciendo esta facultad, el Consejo ha emitido a la fecha diversas disposiciones, entre las que destacan el propio Reglamento del Consejo de la Judicatura y el Reglamento de Carrera Judicial.

Una de las tareas primordiales del Consejo es, desde luego, la relativa a la carrera judicial, que tiene por objetivo lograr la consolidación del poder judicial como una institución caracterizada por su apego a los valores de la excelencia, el profesionalismo, la objetividad, la imparcialidad y la independencia, pues todos ellos, en su conjunto, son instrumentos imprescindibles para hacer efectiva la materialización del acceso a la justicia como derecho subjetivo público fundamental de todas las personas. En esa medida, consideramos de la mayor importancia preservar y fortalecer al Consejo, pues representa uno de los medios políticos de protección de la Constitución.

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/