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

Capítulo Quinto
Organismos Autónomos
Artículos 30 bis-33

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 bis

El Ministerio Público es la institución que tiene por objeto investigar y perseguir los delitos; promover la solución de controversias a través de mecanismos alternativos, sin perjuicio de la competencia que en este ámbito corresponda a otras autoridades.

El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General del Estado, como organismo constitucional autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios que se regirá por su Ley.

Dicho organismo constitucional autónomo contará con un Consejo, en el que se garantice la participación ciudadana; con un cuerpo de policía de investigación que actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público, con una Unidad Especializada en Delitos Electorales, una Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción y las demás que establezca su Ley.

Para ser Fiscal General del Estado se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos 35 años cumplidos al día de la designación; contar con una residencia en el Estado de Querétaro de cuando menos tres años inmediatamente anteriores a la fecha de la designación; contar con título profesional de Licenciado en Derecho con una antigüedad mínima de cinco años; tener cuando menos cinco años de experiencia en la procuración de justicia o bien cinco años de reconocida trayectoria en materia de derecho penal, no haber sido condenado por delito doloso y gozar de buena reputación.

El Fiscal General del Estado durará en su encargo nueve años; será designado y removido en los términos siguientes:

I. El titular del Poder Ejecutivo someterá a consideración de la Legislatura del Estado una terna de candidatos;

II. La Legislatura designará a quien deba ocupar el cargo, previa comparecencia de las personas propuestas;

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

III. Si enviada la terna, la Legislatura no procediere al nombramiento respectivo dentro de los treinta días naturales siguientes, la designación corresponderá al titular del Poder Ejecutivo.

Solamente podrá ser removido por la Legislatura, por las causas que expresamente establezca la Ley, mediante la misma votación requerida para su nombramiento.

Las ausencias del Fiscal General del Estado serán suplidas en los términos que determine la Ley.

El Fiscal General del Estado presentará un informe anual mediante comparecencia ante la Legislatura del Estado.

COMENTARIO

Alejandro Echeverría Cornejo

La reforma constitucional en seguridad y justicia de 2008 es un cambio de paradigma en el quehacer de la procuración e impartición de justicia. Implica, en el eje relativo a la justicia, la incorporación de un sistema acusatorio y oral, que de suyo obliga al respeto del debido proceso, el juicio justo, la independencia, la imparcialidad del juzgador, la presunción de inocencia, la carga de la prueba al órgano acusador, entre otros derechos y principios anclados en aquellos rectores del sistema, a saber: publicidad, inmediación, contradicción, concentración y continuidad.

Un sistema de esta naturaleza no puede implementarse en un ambiente que no propicie las condiciones para su correcta operación. Un proceso con reglas de corte acusatorio y oral, por sí, nada garantiza sin una división de los roles de cada operador y sin los controles necesarios en el ejercicio del poder público. La concepción tradicional de las instituciones encargadas de procurar justicia en el país es la de un aparato integrado a la estructura de los poderes ejecutivos, federal y estatal, quienes dictan directrices de actuación a un elemento más de su gabinete, personificado en quien ostente la titularidad del Ministerio Público.

Así las cosas, transitar hacia un sistema acusatorio y oral, con un Ministerio Público sin autonomía y dependiente de las

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

decisiones políticas de un superior jerárquico, nos instalaría un proceso con garantismo simulado. Es por ello que la autonomía de la autoridad encargada de investigar y perseguir los delitos debía concretarse en ser auténtica, con la intención de ser consistente y congruente con la disposición del artículo 20, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Escindir del poder ejecutivo la función investigadora y persecutora de los delitos es una decisión que requiere de voluntad política y una alta visión de Estado, que se tuvo al disponer en el artículo 30 bis de la Constitución local que la Fiscalía General del estado será un organismo constitucional autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, y que se regirá por su ley. Este precepto coloca al estado en las condiciones óptimas para desarrollar un sistema de enjuiciamiento penal ajustado a los propósitos de la reforma de seguridad y justicia.

Como órgano constitucional autónomo, la Fiscalía queretana concreta en su actuar la división deseable de funciones en el proceso, encontrándose separada del poder ejecutivo, haciendo posibles los estándares que propician el respeto al debido proceso legal, sumado a la independencia judicial y al control horizontal de la defensa de imputados y acusados, ya sea pública o privada.

Las facultades de la Fiscalía implican también la promoción de la solución de controversias a través de mecanismos alternativos; luego, la institución del Ministerio Público desempeña un rol activo en esta nueva visión de procurar justicia, instando la justicia entre iguales, para la resolución de los conflictos, siempre velando por la certeza y la satisfacción en la reparación del daño a víctimas y ofendidos. Con ello, se deja atrás la obligatoriedad propia de los sistemas mixtos de corte inquisitorial que obstaculizaba la solución expedita y alternativa de casos.

Las instituciones del estado no pueden entenderse hoy en día sin la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Es por ello que un organismo constitucional autónomo como la Fiscalía exige la presencia de un consejo en el que exista participación ciudadana, para legitimar el adecuado uso

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

del recurso público y la planificación de las acciones estratégicas para mantener y mejorar el servicio público que se presta.

Del análisis de la nueva conformación constitucional federal de la investigación y persecución de los delitos se advierte la abolición del monopolio del ejercicio de la acción penal a favor del Ministerio Público, así como la inclusión de las policías en la investigación del delito, dada esta dualidad funcional de la Fiscalía, teniendo la obligación de continuar, como antaño, con la investigación del delito y, además, con la función acusadora ante los tribunales. Asimismo, resulta de trascendental importancia el continuar con un cuerpo de policía que le auxilie en la ejecución de los actos de investigación necesarios para el esclarecimiento de los hechos posiblemente delictivos que se hacen de su conocimiento.

La especialización en la función requiere incluir expresamente en la formulación constitucional ciertas áreas, dada la envergadura del tema que representan, para favorecer en leyes y reglamentos su existencia, estructura y regulación específica, tales como la Unidad Especializada en la Investigación de Delitos Electorales y la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, sin dejar de lado que las necesidades de especialización se acrecientan con el paso del tiempo. De ahí la importancia de diseñar una fórmula genérica que permita incorporar aquellas que la propia ley orgánica de la institución llegue a establecer, por las necesidades del servicio y por la generación de nuevas disposiciones legales que cumplan dicha obligación.

Ahora bien, la experiencia, la madurez y la capacidad probada en la procuración de justicia son requisitos elementales para ocupar el cargo de fiscal general del estado. Si bien el solo transcurso del tiempo no confiere a las personas las características señaladas, un tiempo considerable de dedicación a un área en particular, como el derecho penal, y el conocimiento de la función de procurar justicia sí dan mayor certeza de que se está ante una persona capaz de tomar las riendas del Ministerio Público estatal.

Por otra parte, establecer una duración de nueve años para el cargo de fiscal general cubre varios propósitos, entre ellos, que trascienda y no dependa del Gobierno estatal en turno, lo que pre-

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

tende asegurar aún más la autonomía en la toma de decisiones y en la elección de titulares de la Fiscalía General, que aseguren su probidad y honestidad. Asimismo, se considera que es un periodo razonable para analizar el estado que guarda la institución que se recibe y, a partir de ello, generar políticas de investigación y persecución del delito, así como la programación estratégica que le lleve a la concreción de las metas que proyecte.

Con la finalidad de garantizar una elección de fiscal general acertada para los intereses del estado y la ciudadanía, se deposita en el titular del poder ejecutivo la facultad de someter a consideración de la Legislatura una terna de candidatos, quienes deberán comparecer ante ella, que es en quien recaerá la decisión del nombramiento. Solo para el caso de que la Legislatura no proceda a realizar el nombramiento respectivo, ello le corresponderá al titular del poder ejecutivo.

Para asegurar la autonomía y rigor técnico de las decisiones tomadas por quien ejerza el cargo de fiscal general, solo la Legislatura le podrá remover, siempre y cuando incurra en causas previamente establecidas en la ley, para evitar la discrecionalidad en la toma de esta decisión, que pueda obedecer a intereses de diversa índole que redunden en una arbitrariedad.

Finalmente, y como se establece en párrafos precedentes, la rendición de cuentas es fundamental en el ejercicio de un órgano constitucional autónomo. Por ende, se dispone que el fiscal general del estado deberá presentar un informe anual mediante comparecencia ante la Legislatura del estado, en aras de garantizar la transparencia en el ejercicio, no solo del recurso público, sino también de la propia función de investigar y perseguir el delito de forma eficaz.

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 ter

El titular de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura del Estado y deberá cubrir los mismos requisitos descritos en el párrafo cuarto, del artículo 30 bis, de la presente Constitución. Durará en su encargo nueve años y únicamente podrá ser removido por las causas graves que establezca la Ley, mediante la misma votación requerida para su designación.

El titular de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción presentará un informe anual ante la Legislatura del Estado.

COMENTARIO

Benjamín Vargas Salazar

En 2015 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sufrió modificaciones en varios de sus artículos. Me referiré muy en especial al 113, en el cual se establece la conceptualización de un sistema anticorrupción, ya sea federal o local.

En dicha normativa se estableció que el sistema anticorrupción que se debería crear tendría algunos objetivos, tales como la prevención, detección y sanción de faltas administrativas, hechos de corrupción (delitos), así como el control y fiscalización de los recursos públicos.

Al señalarse desde el texto constitucional la función de sancionar hechos de corrupción, se generaba el imperativo de contar con un órgano especializado que se encargara precisamente de esa función delicada e importante.

Al año siguiente, en 2016, se publicó en el medio oficial la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en cuyo ar-

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

ticulado se estableció cómo se integraría el Sistema Anticorrupción y, entre otros actores, señaló a la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción. Además, dicha legislación fijó un plazo fatal para que las entidades federativas modificaran y armonizaran su marco jurídico, y generaran todo el andamiaje legal para que pudiera operar el Sistema Anticorrupción en los estados. Dicho sea de paso, Querétaro fue el primer estado en implementar y operar íntegramente su sistema local anticorrupción.

En nuestro estado de Querétaro, para dar cumplimiento a lo anterior, se generaron una serie de reformas y creaciones normativas, pero, para efectos del presente, me enfocaré en la norma constitucional particular de nuestra entidad.

El 21 de diciembre de 2016 se publicó en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, "La Sombra de Arteaga"*, la Ley que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones de la Constitución Política del Estado de Querétaro, en Materia de Combate a la Corrupción, en la cual se reformaron y crearon diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro. De los aspectos más sustanciales que contenía dicha normativa se encuentra la creación o modificación, en su caso, desde el ámbito constitucional, de todos los órganos que conformarían el Sistema Estatal Anticorrupción.

Respecto a este particular, especial atención merece el artículo 30 ter del texto constitucional local, el cual es una adición al 30, y que, en la parte que interesa, estableció la forma de designación del titular de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, los requisitos que debería cubrir para desempeñar el cargo, la duración en el mismo y la obligación de presentar un informe anual ante la Legislatura del estado, así como las causas para su remoción.

Es importante señalar que, en el texto constitucional federal, es la primera ocasión, al menos de una forma muy clara, que se señala directamente la necesidad de crear un órgano investigador de delitos especializado para llevar ante los tribunales penales a quienes hayan participado en la comisión de delitos por hechos de corrupción.

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

Si acaso a nivel federal existía esta mención para el órgano especializado en la investigación de los delitos de carácter electoral, no así para otro tipo de especializaciones, y si bien en la actualidad existen fiscalías especializadas para diversos temas —solo por citar ejemplos, para la investigación del delito de trata de personas, tortura, desaparición de personas, entre otras—, su creación deriva de la formulación de leyes generales que ordenan a los estados dejar de legislar sobre los delitos en esas materias en sus legislaciones sustantivas, para atender los tipos penales que en aquellas se contengan, pero la creación de esas fiscalías especializadas no depende del texto constitucional.

Retomando un poco la reforma a la Constitución Federal de 2015, si bien no se estableció con claridad la naturaleza jurídica que iban a tener estos entes de investigación de delitos por hechos de corrupción, lo cierto es que su actividad es eminentemente especializada. En Querétaro se estableció una fiscalía especializada que se encuentra dentro de la estructura de la Fiscalía General, pero cuyas facultades y autonomía se encuentran garantizadas desde el marco jurídico que dio origen a su creación.

Es importante desmenuzar un poco el artículo 30 ter de la Constitución particular del estado de Querétaro, precisar la trascendencia del mismo y lo que impacta en el combate a la corrupción desde el ámbito penal en nuestra entidad.

Lo primero que debo señalar es que la creación de una fiscalía especializada en el combate a la corrupción desde el texto constitucional implica que se va a desarrollar una función propia del Estado, pero que, dada la importancia del tema, requiere una especialización. Puede resultar relativamente fácil señalar que si ya se tiene un órgano del Estado para investigar y perseguir los delitos en general, establecido en el artículo 21 de la Constitución Federal, con eso sería suficiente para investigar también aquellos hechos de corrupción; sin embargo, la función específica de la Fiscalía Anticorrupción propicia mejores resultados en las investigaciones, dado su enfoque especializado.

Otro aspecto fundamental que se encuentra contenido en el artículo 30 ter de nuestra Constitución del estado es la autonomía que se le otorga a este ente —Fiscalía Anticorrupción— para

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

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

el desempeño de sus funciones. Esto es así porque cuando leemos que el nombramiento del titular compete a las dos terceras partes de los miembros presentes en la Legislatura del estado, y que para su remoción se debe contar con la misma votación, estamos ante un supuesto de autonomía.

Bajo esta misma idea, la autonomía es fundamental para que el órgano investigador de los delitos de corrupción pueda desempeñar su función sin injerencias de ningún tipo. Diversos instrumentos internacionales ya se han pronunciado al respecto, tales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, por citar un ejemplo, que señala que es imprescindible que los órganos que intervienen en el combate a la corrupción cuenten con autonomía, a efecto de desempeñar las funciones de una manera eficaz y sin ninguna influencia indebida.

Por otro lado, y también relacionado con el tema de la autonomía, hoy se discute si en la esfera constitucional hay cabida para dos órganos que tengan en esencia la misma función, la investigación de los delitos, solo que uno de ellos con un enfoque especializado —combate a la corrupción— y que a ambos se les reconozca autonomía plena. Sin duda, este es un tema que genera debate y que, desde luego, no se pretende en este momento dilucidar, sino generar la reflexión sobre estos temas del derecho constitucional que impactan en cómo se desarrolla una función específica del Estado, la investigación de los delitos.

Pero lo que sí se puede afirmar, en cuanto a los rasgos de autonomía de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, es que cuenta con autonomía técnica y de gestión, que se encuentran previstas tanto en la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado como en su reglamentación. Ello permite la toma de decisiones sobre las investigaciones que lleva a cabo.

Otro rasgo de autonomía es que la Fiscalía Anticorrupción mantiene relaciones de coordinación con otros órganos. Lo anterior se encuentra perfectamente materializado en el Sistema Anticorrupción, en lo que muy bien se define en el artículo 113 de la Constitución Federal, y que fuera citado en líneas precedentes, al señalar que el sistema es precisamente una instancia de

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

coordinación para cumplir con ciertos objetivos, también mencionados.

Un aspecto importante más es la serie de condiciones que deberá cumplir quien sea designado titular de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción. Lo anterior debe verse desde una óptica en la que los requerimientos que se establecen ahí son los mismos que se exigen para ser fiscal general, aunado a que en el artículo 30 ter de la Constitución local no se señala el proceso para su designación, solo la votación necesaria. En el estado de Querétaro este aspecto se colmó mediante un proceso abierto a la sociedad, lo cual considero adecuado, porque genera una mayor transparencia para designar al titular.

Por último, y en cuanto a la responsabilidad de rendir un informe anual ante la Legislatura del estado, ello implica un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas que todo servidor público debe realizar, pero, además, que propicia un mayor control y transparencia de las funciones encomendadas desde la Constitución. El informe anual que rinde el titular de la Fiscalía Anticorrupción se presenta ante la Legislatura del estado, ente soberano en donde se encuentra representada la voluntad popular.

En la teoría constitucionalista se establece que la creación de órganos que tienen autonomía puede darse en medio de un tema coyuntural de un Estado, lo cual parece ser cierto en el caso de las fiscalías especializadas y de todo el sistema anticorrupción, dado el contexto del año 2015 ante los escándalos de corrupción que se presentaron en aquel entonces. Sin embargo, lo que tampoco se puede negar es que estos órganos de investigación ya son un referente en la lucha contra la corrupción, y que su permanencia y consolidación, más allá de los resultados que generen, no pueden estar sujetos a la voluntad política. Por eso es importante que desde el texto constitucional se establezca este tipo de órganos de investigación, con los rasgos de autonomía y lo que ello implica.

La Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción es un órgano de relevancia constitucional porque tiene autonomía, y si

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

bien no cuenta con todas las características de los órganos constitucionales autónomos, tiene muchas particularidades de estos, lo que permite, entre otros aspectos fundamentales, contar con una especialización en la investigación de los delitos por hechos de corrupción.

Con lo anterior se coadyuva a que el desarrollo de las actividades del Estado sea de manera más eficaz, con autonomía técnica y de gestión, así como una especialización de sus servidores públicos para el combate frontal a la corrupción desde el ámbito penal.

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 31

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

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

Además, fiscalizará las acciones del Estado y los municipios, en materia de fondos, recursos locales y deuda pública;

II. Realizar revisiones durante el ejercicio fiscal en curso o respecto de ejercicios anteriores, en las situaciones que determine la Ley;

III. Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos y omisiones que impliquen irregularidades o conductas ilícitas o la comisión de faltas administrativas, en términos de las disposiciones aplicables;

IV. Determinar la existencia de daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública estatal o municipal, promoviendo ante las autoridades competentes la imposición de las sanciones correspondientes;

V. Entregar el Informe General del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, al Poder Legislativo del Estado, debiendo guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta la entrega de dicho informe;

VI. Actuar como órgano técnico de la Legislatura para la revisión y fiscalización de las cuentas públicas de los municipios, en los términos que establezca la Ley; y

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

VII. Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro y la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, para la imposición de sanciones a los servidores públicos estatales y municipales y a los particulares.

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

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

COMENTARIO

Enrique de Echávarri Lary

Los órganos de fiscalización superior son elementos fundamentales en la consolidación de un sistema regulador y democrático, que promueve la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos públicos.

La acción revisora que estos órganos realizan forma parte de un esquema de frenos y contrapesos que contribuye a mantener el equilibrio entre los poderes en un Estado democrático; sin embargo, no es una actividad política, sino estrictamente técnica. Para que prevalezca este carácter, es necesario que los entes auditores ejerzan una vigorosa autonomía, con el objeto de que la función de fiscalización se lleve a cabo con objetividad e imparcialidad. Para ello se requiere independencia funcional, ya que, de lo contrario, podría estar supeditada a influencias externas para la toma de decisiones; y es que la inexistencia de cualquier forma de subordinación hacia el ente auditado o hacia otras instancias gubernamentales es condición *sine qua non* para

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 ejecución técnica, objetiva y eficaz de la auditoría pública, y para el puntual señalamiento de observaciones, irregularidades o cualquier forma de desviación del servidor público respecto del marco normativo que rige su actuación.

En razón de su importancia, la autonomía debe encontrarse claramente establecida en el marco legal constitucional como un medio de protección contra cualquier injerencia en su independencia y competencia, de ahí que la autonomía técnica y de gestión de los entes fiscalizadores se encuentre prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De igual manera, debe establecerse el mecanismo de designación, remoción y permanencia en el cargo del titular de la autoridad fiscalizadora, ya que la autonomía del ente está ligada a la de su titular. Es por ello que en el último párrafo del artículo que se comenta se enuncian estos elementos, los cuales se pormenorizan en la ley en la materia.

Cabe mencionar que la Entidad Superior de Fiscalización ejerce, en su carácter de órgano técnico de la Legislatura del Estado de Querétaro, la función de revisión y fiscalización de la cuenta pública de los entes públicos del estado.

En el texto constitucional local prevalecen los principios fundamentales que deben ser observados en la ejecución de las acciones relativas a la fiscalización superior: la legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, los cuales refieren el estricto cumplimiento a la normatividad; la formulación de observaciones y recomendaciones en las auditorías respecto de la información definitiva presentada en la cuenta pública; la actuación del organismo libre de prejuicios, influencias o preferencias para beneficiar o perjudicar a los sujetos auditados y, por último, el rigor técnico en la ejecución de los procedimientos de revisión, así como la evidencia suficiente, competente, pertinente y relevante que sustente los resultados.

Es menester señalar que el mandato constitucional obliga a una estricta observancia de las normas legales aplicables en la ejecución de las técnicas y procedimientos de auditoría, mecanismos de aclaración, en la investigación y sustanciación de faltas administrativas, así como en el seguimiento de las acciones deri-

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

vadas de la revisión, sin obviar la observancia precisa de principios internacionales de derechos humanos, tales como la presunción de inocencia, el debido proceso o el derecho a una adecuada defensa.

Como parte de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en mayo de 2015, relativa al combate a la corrupción, se armonizaron diversos ordenamientos locales, entre otros, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, lo que trajo como aspecto novedoso en las atribuciones de los órganos fiscalizadores la posibilidad de llevar a cabo revisiones incluso a particulares relacionados con el manejo u operación de recursos públicos, situación que representa un gran avance para erradicar la práctica de conductas contrarias a derecho.

De igual manera, se establece como una facultad del organismo de fiscalización superior realizar auditorías de desempeño, con la finalidad de verificar el cumplimiento de los objetivos de los programas públicos y acciones de Gobierno, lo que representa un cambio en el paradigma de la fiscalización superior, ya que se hace necesario implementar nuevas herramientas y enfoques en los procesos de revisión, en razón de que no basta con constatar que el recurso se haya erogado, sino que también se debe verificar que tal erogación tenga el impacto en la ciudadanía para el cual fue planeado.

En el contexto de la citada reforma, se dota a la entidad fiscalizadora de la facultad de llevar a cabo revisiones durante el ejercicio fiscal en curso, "revisiones en tiempo real", o respecto de ejercicios anteriores; las cuales, en términos de lo dispuesto por la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Querétaro, tienen su origen en la presentación de una denuncia fundada, lo que permite fortalecer el vínculo que la entidad fiscalizadora mantiene con la sociedad para el cumplimiento de sus objetivos y, a su vez, maximizan la cobertura y el impacto de la fiscalización con una visión estratégica de mayor alcance.

A partir de 2016, con la referida reforma constitucional, la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro asu-

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

mió el carácter de autoridad investigadora y substanciadora, en el supuesto de que detecte en el proceso de fiscalización faltas administrativas graves, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, lo que trajo consigo una modificación a su estructura orgánica, con la finalidad de contar con las autoridades encargadas para desempeñar dichas funciones.

En el ejercicio de las facultades revisoras del ente fiscalizador es posible que se detecten afectaciones a la Hacienda pública, por lo que puede formular pliegos de observaciones al ente fiscalizado y determinar las presuntas responsabilidades de los involucrados; sin embargo, es de resaltarse que no se constituye como autoridad sancionadora, ya que no cuenta con tal atribución, toda vez que su alcance está referido a la fiscalización superior a través de la ejecución de técnicas y procedimientos de revisión, así como a la enunciación y el informe de hallazgos, dando el seguimiento correspondiente.

En esa tesitura, el valor relevante consiste, entonces, en la protección a la integridad del patrimonio estatal, pues es una forma en la que se materializa el principio básico de la responsabilidad, de forma que, ante una conducta probablemente irregular, que tiene como consecuencia el menoscabo del patrimonio público, el Estado habilita al ente fiscalizador para investigar y determinar el presunto daño, con la finalidad de que, previo procedimiento ante la autoridad competente, se requiera al servidor público la reparación y/o indemnización del daño causado.

Para garantizar los principios de transparencia y rendición de cuentas se hace necesario que legalmente se imponga como una obligación de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado hacer del conocimiento del legislador y de la ciudadanía el resultado de sus actividades. Lo anterior coadyuva a la construcción de esquemas de Gobierno abierto, transparente y participativo, que empoderan al ciudadano, ya que, una vez que se hacen del conocimiento de la ciudadanía los resultados de las auditorías gubernamentales, se promueve la eficacia, la eficiencia, el cumplimiento normativo y la profesionalización de la gestión pública. Así, se establece un diálogo entre la sociedad y sus gobernantes, toda vez que el cumplimiento de dicha obligación conlleva, por una parte, el derecho de la sociedad a recibir información y, si

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

es su intención, a participar en las decisiones de Gobierno que afectan a la colectividad y, por la otra, la obligación de los entes públicos de dar a conocer las acciones realizadas en el quehacer gubernamental.

Por otro lado, con la emisión de los informes de resultados de la fiscalización superior se cumple con el derecho humano de acceso a la información previsto en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, teniendo como único límite la reserva de la información por razones de interés público, hasta en tanto no se presenten dichos informes a la Legislatura del estado.

Finalmente, es de importancia destacar que la Constitución queretana fue de los primeros cuerpos normativos en el país en otorgar, desde marzo de 2008, a la entidad fiscalizadora el carácter de autónoma, por la importancia que esta reviste en la mejora de la gestión pública, en la construcción del sistema democrático y en el combate a la corrupción en el estado, a través de la verificación del cumplimiento del marco legal. Así, el texto constitucional permite afrontar los retos en materia de fiscalización superior y responder a la confianza que demanda la sociedad en general.

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 32

Párrafo primero

El Instituto Electoral del Estado de Querétaro, es el organismo público local en materia electoral en la Entidad, en los términos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes que de ambas emanan. Gozará de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones y contará con un órgano de dirección superior integrado conforme a las leyes.

COMENTARIO

María Pérez Cepeda

Con la reforma constitucional de 2014 se crea el sistema nacional de elecciones, dando paso a una autoridad administrativa electoral nacional, denominada Instituto Nacional Electoral (INE), y 32 organismos públicos locales electorales (OPLE), en cada una de las entidades federativas, con atribuciones conjuntas para la organización de los procesos electorales locales.

Los OPLE se encargan, además, de organizar las consultas populares y los procesos de revocación de mandato en los ámbitos de su competencia, y rigen su actuación en el marco de los principios constitucionales de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

Para comprender y valorar principios como la independencia y autonomía de los órganos electorales, es necesario conocer la evolución de su concepción, derivada del contexto político en el que se ha modificado el sistema electoral y, en consecuencia, todo el andamiaje institucional.

Para ello, se presenta la comparación de los principales elementos distintivos del órgano electoral en el ámbito local, a partir de

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 primera Constitución queretana dictada en el México independiente, hasta la construcción del actual sistema nacional electoral.

La primera referencia del organismo electoral se encuentra en la Constitución Política del Estado de Querétaro de 12 de agosto de 1825, en la que se establecieron las juntas primarias y secundarias, las cuales eran órganos específicos encargados de realizar la elección popular e indirecta de diputados. Su forma de integración y los términos en los que se celebraría la elección se establecían en la ley, que además normaba las calidades de los electores. En cuanto a la elección de gobernador y vicegobernador, estas las realizaban las juntas electorales de distrito, recayendo en el Congreso del estado la facultad de calificar dichas elecciones.

El 7 de octubre de 1833 la Legislatura de Querétaro reformó la Constitución Política del estado, transformando la tradicional división de poderes formulada por Locke y Montesquieu, adicionando un cuarto poder, de tal manera que el supremo poder del estado se dividió, para su ejercicio, en electoral, legislativo, ejecutivo y judicial.

En el texto se mantienen las juntas primarias o municipales, presididas por el prefecto, subprefecto, los alcaldes constitucionales y regidores, cuya función principal era nombrar a quienes serían electores. También se conservan las juntas secundarias, compuestas por los electores previamente nombrados en las municipalidades de cada distrito, en quienes recaía la facultad de elegir a los diputados, así como las juntas electorales de distrito para la elección de gobernador y vicegobernador, cuya calificación seguía a cargo del Congreso.

Restaurada la República, con el triunfo del Partido Liberal en 1867, bajo la encomienda de ajustar el texto constitucional local a la norma suprema de la nación de 1857, el 7 de febrero de 1869 se publicó una renovada Constitución Política para el Régimen Interior del Estado Libre, Soberano e Independiente de Querétaro. Aunque contenía cambios sustanciales en los que se reflejó la ideología política, en la Constitución de 1869 se continuó observando la existencia del poder electoral como parte de los poderes supremos del estado.

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 diferencia de la Constitución de 1833, que de manera genérica establece que el poder electoral se ejerce por el pueblo, el texto constitucional de 1869 señala de manera expresa que el poder electoral se deposita y ejerce por los colegios electorales, órganos independientes y soberanos en el ejercicio de sus atribuciones.

Los integrantes de los colegios electorales eran elegidos directamente por el pueblo. Los colegios electorales de municipalidad elegían a los ayuntamientos, jefes de policía y jueces de paz. Para la elección de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, se reunían todos los colegios electorales de las municipalidades transformándose en el Colegio Electoral de Distrito, mientras que correspondía al Congreso hacer el escrutinio y calificar la validez de la elección del gobernador, vicegobernador y ministros del Supremo Tribunal de Justicia, y elegir, en caso de empate, a la persona que habría de ser gobernador y vicegobernador, así como calificar y resolver las dudas que surgieran sobre la elección de los propios miembros del Congreso.

Las constituciones de 1873 y 1879 se mantuvieron sin grandes cambios, observándose el mismo sistema indirecto de elección a través de los colegios electorales, en quienes recaía la representación del llamado poder electoral.

La estructura clásica tripartita de la división de poderes se retomó en el texto constitucional de 1917, en el que se establecen las bases para la elección de los poderes, dejando la reglamentación específica a una ley secundaria.

Dichas bases contemplaban la facultad del poder legislativo para erigirse como un órgano electoral y calificar la elección de los integrantes del Congreso, resolver las controversias presentadas en esa elección y en la de los ayuntamientos. Asimismo, en determinados casos de falta absoluta del gobernador, la Legislatura del estado asumiría funciones electorales y emitiría la convocatoria para la elección correspondiente.

Producto de los cambios políticos en el país que derivaron en la reforma política de 1977, impulsados por la exigencia de la celebración de elecciones transparentes y competitivas, se dieron los primeros pasos para la construcción de un sistema electoral

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

confiable que dotara de legitimidad a los ganadores en las contiendas electorales y creara el andamiaje institucional del sistema electoral mexicano, tanto en el orden federal como en las entidades federativas.

La reforma de 1991 a la Constitución significó un gran cambio en el diseño constitucional local, pero en cuanto a temas electorales se mantuvo la calificación de la elección de la gubernatura como una facultad del poder legislativo constituido como Colegio Electoral.

En la legislación electoral secundaria de los años 1985, 1987 y 1991 se contemplaba la existencia de la Comisión Electoral del Estado como organismo permanente encargado de preparar, desarrollar y vigilar el proceso electoral. Se integraba por dos comisionados designados por los poderes ejecutivo, legislativo y de los ayuntamientos; un comisionado de cada partido político, y un notario público. El secretario técnico era nombrado por el titular del poder ejecutivo.

Los comités distritales y municipales funcionaban de manera temporal, y sus miembros eran designados por la Comisión Electoral del Estado, se integraban también por un representante de cada partido político y, adicionalmente, los últimos se integraban por una persona designada por el ayuntamiento correspondiente a la demarcación territorial.

En 1994 se estableció en la Ley Electoral del Estado la creación del Instituto Electoral de Querétaro en sustitución de la Comisión Electoral del Estado, como un organismo autónomo y permanente, encargado de organizar y vigilar la celebración de las elecciones, cuyo órgano de dirección era el Consejo General, presidido por el secretario de Gobierno e integrado además por dos consejeros del poder legislativo, dos consejeros representantes de los municipios, un representante de cada uno de los partidos políticos, y se integraron al organismo electoral los consejeros ciudadanos, en igual número al de los representantes de los partidos políticos, propuestos por el Gobierno del estado y designados por la Cámara de Diputados.

En diversos momentos históricos, el contexto sociopolítico propició la toma de acuerdos que se cristalizaron en reformas electorales a partir de las cuales se gestaron los avances demo-

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

cráticos que terminaron por desarticular el régimen hegemónico vigente durante varias décadas.

Entre estos avances se registran los procesos de ciudadanización y de autonomía e independencia de los órganos electorales.

El 16 de agosto de 1996, la LI Legislatura del Estado aprobó las reformas a la Constitución local, publicadas en el *Periódico Oficial,* "*La Sombra de Arteaga*", de 12 de septiembre de ese mismo año, con las que se dotó de autonomía constitucional al Instituto Electoral de Querétaro, cuyo órgano de dirección sería el Consejo General, conformado por siete consejeros ciudadanos, un secretario ejecutivo y un representante de cada uno de los partidos políticos, desligando por completo a los poderes ejecutivo y legislativo, tanto de su integración como de la organización y calificación del proceso electoral.

Con el nuevo diseño institucional, el 20 de noviembre de 1996 se aprobó la nueva Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada el 5 de diciembre, y el día 15 del mismo mes se designó a las y los consejeros electorales, quienes se encargaron de forma inmediata de hacer la declaratoria formal del inicio del proceso electoral para la renovación de la totalidad de los cargos de elección popular en la entidad, llevándose a cabo las elecciones el 6 de julio de 1997.

Derivado de la apertura política en México y de las diversas reformas electorales, se empezó a dar, de manera constante y no excepcional, en esta y en otras entidades federativas, una de las grandes consecuencias de la democracia: la alternancia en el poder. Es así como, durante casi 18 años, el sistema electoral mexicano se estructuró conforme a la distribución de competencias en el ámbito local y federal para la organización de las elecciones.

No obstante los avances democráticos, y bajo los argumentos de la intervención indebida de algunos gobernadores de los estados de la República en los comicios y la homologación de la calidad en la organización de las elecciones en las entidades federativas, el Congreso de la Unión consideró necesario centralizar el sistema electoral en detrimento del federalismo.

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

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

Con la reforma constitucional en materia política-electoral, publicada el 10 de febrero de 2014, se rediseñó el régimen electoral mexicano y, al armonizarse el marco jurídico local electoral al nacional, nació el Instituto Electoral del Estado de Querétaro (IEEQ), al publicarse (el 26 de junio del mismo año) la reforma a la Constitución Política del Estado de Querétaro.

El IEEQ cuenta con un órgano de dirección que se integra por una consejera o consejero presidente, seis consejerías, la persona titular de la Secretaría Ejecutiva y las representaciones de los partidos políticos. Es independente en sus decisiones y autónomo en su funcionamiento, y sus atribuciones para la organización de las elecciones locales son ejercidas bajo un esquema de colaboración con la autoridad nacional.

Cuenta con órganos desconcentrados que funcionan solo durante el proceso electoral, y se encargan de la organización y vigilancia del proceso electoral en sus respectivos distritos electorales y municipios.

En el sistema de competencias bajo el actual sistema nacional electoral, se trasladaron a la autoridad nacional atribuciones para los procesos electorales locales, como la materia de capacitación electoral, la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; la geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y la división del territorio en secciones electorales; las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas, sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos, impresión de documentos y producción de materiales electorales; la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y se establecieron leyes generales aplicables a todo el país en materia de constitución y regulación de partidos políticos, así como de coaliciones.

También compete al INE designar y remover a las consejerías integrantes del órgano superior de dirección del OPLE.

Corresponde a los OPLE (en el estado de Querétaro, al IEEQ) garantizar los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; preparar la jornada electoral; imprimir las boletas, la demás documentación y la produc-

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

ción de materiales electorales; realizar el escrutinio y cómputo de las elecciones; declarar la validez de las elecciones y otorgar las constancias respectivas; realizar el cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo; desarrollar, conforme a los lineamientos que emita el INE, el programa de resultados electorales preliminares; atender los lineamientos en materia de encuestas o sondeos de opinión, observación electoral y conteos rápidos; la organización, el desarrollo, el cómputo y la declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana previstos en la legislación local; promover la educación cívica, y ejercer todas las facultades no reservadas al INE.

A más de 25 años de haber sido dotado de autonomía constitucional, el árbitro electoral ha conducido nueve procesos electorales ordinarios y una elección extraordinaria, garantizando el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía, velando por la autenticidad del sufragio; ha promovido la participación mediante la organización de dos procedimientos de democracia directa, entre ellos un plebiscito y una consulta indígena, además de la tarea permanente que realiza para fomentar la cultura política y la educación cívica, contribuyendo de esta forma al fortalecimiento de la vida democrática del estado de Querétaro.

Artículo 32, párrafo segundo

El Tribunal Electoral del Estado de Querétaro es la autoridad jurisdiccional local especializada en materia electoral del Estado. Dicho órgano gozará de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. El Pleno del Tribunal se conformará por tres magistrados.

COMENTARIO

Gabriela Nieto Castillo

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los

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

Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral". En lo particular, destaca la intención del órgano reformador de la Constitución de crear autoridades jurisdiccionales locales en la materia, autónomas en su funcionamiento e independientes en sus decisiones, mismas que estarían integradas por un número impar de magistraturas, designadas por el Senado de la República. De igual manera, resalta la sujeción del ejercicio de la función electoral en las entidades federativas a los principios rectores de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

Las bases constitucionales mandataron a las entidades federativas la adecuación de su marco constitucional y legal en atención a la reforma. En este sentido, el 26 de junio del mismo año, se publicó en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro,* "*La Sombra de Arteaga*", la "Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Querétaro, en materia Política-Electoral (sic)". Derivado de ello, el 29 de junio, en el mismo instrumento de difusión oficial, se publicaron las reformas a la Ley Electoral, a la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y a la Ley Orgánica del Poder Judicial, todas del estado de Querétaro, y se publicó la Ley Orgánica del Tribunal Electoral.

Del artículo 32, párrafo segundo, de la Constitución local se desprende que el Tribunal Electoral es la autoridad jurisdiccional local especializada en la materia. Al respecto, ha de referirse que el transitorio décimo del decreto que reformó la Constitución general dispuso que los órganos jurisdiccionales locales en materia electoral, que se encontraran en funciones a la entrada en vigor del mismo, continuarían en su encargo hasta el momento en que se realizaran los nuevos nombramientos conforme a lo previsto por la fracción IV, inciso c), del artículo 116, constitucional. Asimismo, la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, en su artículo primero transitorio, estableció que la reforma entraría en vigor una vez que las magistraturas propietarias y supernumerarias hubiesen sido designadas por el Senado.

Lo anterior cobra relevancia, pues la reforma constitucional y legal en materia electoral mencionada, en Querétaro no motivó modificaciones orgánicas y funcionales de determinada institu-

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

ción, sino que gestó una nueva, es decir, el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, dado que, en el periodo previo al inicio de vigencia de las nuevas disposiciones, la solución de controversias de carácter electoral era competencia del Tribunal Superior de Justicia del Estado. En consecuencia, al momento en que las magistraturas electas por el Senado tomaron protesta, dicho Tribunal dejó de conocer sobre las mismas. Asimismo, a manera de referencia, cabe señalar que en la historia reciente de la entidad, durante la década de los noventa, los conflictos electorales fueron resueltos en sus respectivos momentos por el Tribunal de lo Contencioso Electoral de la entidad y por el Tribunal Electoral local; sin embargo, los tribunales mencionados tenían otra naturaleza jurídica.

Ahora bien, la Constitución queretana establece que el Tribunal Electoral "[...] gozará de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones".

El artículo 40 de la Constitución general señala que México es una república representativa, democrática, laica y federal, compuesta por estados libres y soberanos en cuanto respecta a su régimen interior. Por su parte, el artículo 49 constitucional establece la división de poderes. Asimismo, el artículo 116 del mismo ordenamiento dispone los principios de organización de las entidades federativas, a los cuales, han de sujetarse las constituciones locales.

Es necesario aludir a dichos preceptos constitucionales en relación con el modelo de Estado federal y el principio de división de poderes, a fin de hacer referencia a la naturaleza de los tribunales electorales locales y su relevancia en el diseño constitucional mexicano.

En este orden de ideas, el modelo de Estado federal alcanza naturalmente a los órganos que imparten justicia. En específico, el diseño constitucional prevé el federalismo judicial electoral, mismo que se vio notoriamente fortalecido a partir de la reforma citada, ante la creación de los tribunales electorales locales, lo que favoreció la consolidación del sistema de justicia electoral en el país. Así, del marco constitucional deriva un diseño de justicia electoral que distingue al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a los tribunales electorales de las entidades federativas.

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 cuanto al principio de división de poderes contenido en el artículo 49 constitucional, tiene como fin establecer un sistema de control recíproco entre los órganos del Estado que permita garantizar el principio democrático y los derechos humanos. Sin embargo, la división tradicional tripartita de poder ha dejado de concebirse como tal, evolucionando en atención a la necesidad de fortalecer, agilizar, especializar y transparentar las funciones fundamentales estatales, lo que dio lugar a la creación de órganos constitucionales autónomos, que se integran al régimen de control para evitar el abuso en el ejercicio del poder público. De esta manera, la división clásica de poderes dio lugar a la división de funciones esenciales del Estado, y si bien en la Constitución general no existe disposición expresa en torno a la creación de estos órganos, ni exclusividad por parte del órgano reformador de la misma, en respuesta al proceso evolutivo de controles del poder y en atención al modelo federal, las entidades federativas, en ejercicio de la libertad que gozan en su régimen interior, pueden instaurar los órganos de esta naturaleza dependiendo de sus específicas condiciones y necesidades.

Además, el artículo 116 constitucional dispone que las autoridades electorales locales, tanto administrativas como jurisdiccionales, gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, lo que adquiere especial importancia porque se fortalece la impartición de justicia electoral local ante la redefinición del federalismo judicial en la materia, y dado que, con base constitucional, se determina la naturaleza jurídica de los tribunales electorales de las entidades federativas como órganos constitucionales autónomos. No obstante, es menester destacar que, precisamente ante la libertad de configuración legislativa a nivel local, la materialización de la naturaleza de dichos órganos jurisdiccionales está sujeta a las decisiones que se tomen al interior de los estados integrantes de la federación, lo cual ha sido discutido en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En Querétaro, como se advierte del marco constitucional y legal local, el Tribunal Electoral es un órgano constitucional autónomo que goza de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. En principio, debe señalarse que está ubicado en el capítulo de la Constitución local relativo a los constitucionales autónomos. Asimismo, goza

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 las características de dichos órganos, esto es: está establecido en la Constitución; no está sujeto a los poderes clásicos, sino que mantiene con ellos relaciones de coordinación; cuenta con autonomía funcional y financiera, goza de independencia, además de cumplir con una función primaria de la entidad. De lo anterior se desprende que el constituyente queretano determinó expresamente tal esencia jurídica y dotó al Tribunal de garantías de actuación e independencia en cuanto a su estructura orgánica y funcional, a fin de que cumpliera de manera autónoma y óptima con la función especializada que le fue encomendada.

La autonomía de todo órgano constitucional autónomo se actualiza en la potestad de administrar sus recursos, realizar las acciones orientadas al cumplimiento de sus atribuciones y emitir su normativa interna, lo que conduce a materializar su autonomía política en relación con los poderes clásicos.

En este sentido, al disponer el texto constitucional y la Ley Orgánica del Tribunal Electoral que este goza de autonomía técnica y de gestión, determina la libertad de recibir y administrar sus recursos —autonomía financiera y administrativa—, lo que no implica que se le exima de la correspondiente rendición de cuentas y fiscalización, pues se trata de recurso público. Asimismo, goza de autonomía para realizar las acciones necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones —autonomía técnica—, lo que involucra la toma de decisiones que favorezcan la función jurisdiccional electoral en atención a los principios que rigen la impartición de justicia y los que orientan el quehacer de los órganos electorales, así como a los precedentes judiciales; las relativas a su estructura organizacional interna, tanto en relación con el fortalecimiento de la Oficialía Mayor, el Órgano Interno de Control y la Secretaría General de Acuerdos, como en cuanto toca a la creación de otras áreas administrativas; la de realizar acciones de vinculación institucional y ciudadana; lo relacionado con el cumplimiento de sus atribuciones de carácter editorial, de capacitación, formación y difusión, por mencionar algunas. Finalmente, goza de autonomía para dotarse de su normativa interna, como es la emisión de acuerdos generales, del reglamento interior o de manuales administrativos —autonomía jurídica—, siempre en atención a lo dispuesto en el marco normativo.

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

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

Por otra parte, al referirse en el marco constitucional y legal local que esta autoridad jurisdiccional especializada en materia electoral está dotada de independencia en sus decisiones, se advierte otro de los rasgos característicos de los órganos constitucionales autónomos, pues no está sujeta a los poderes clásicos de la entidad. Por el contrario, se encuentra al mismo nivel, al ser un órgano estatal establecido en la Constitución.

En atención a lo expuesto, el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro es un órgano constitucional autónomo que goza de autonomía financiera, administrativa, técnica y jurídica, así como de independencia. Ello da muestra de una garantía constitucional a favor de la ciudadanía y de los institutos políticos, dado que puede emitir sus resoluciones con plena imparcialidad y en total apego a la normativa aplicable, sin sujeción a otros órganos de la entidad o a otras personas con las que pueda tenerse alguna afinidad o divergencia.

Aunado a lo anterior, cabe señalar que la naturaleza jurídica de la que está dotada esta institución tiene especial relevancia, pues materializa su legitimación activa en causas constitucionales, lo que, en un momento dado, le permite defender su esfera competencial.

Retomando el contenido del artículo constitucional en estudio, dispone que "El Pleno del Tribunal se conformará por tres magistrados". Como se puede observar en las primeras líneas de este texto, la reforma constitucional del año 2014, que dio lugar a los tribunales electorales en las entidades federativas, estableció que estarían integrados por un número impar de magistraturas, quedando, en consecuencia, a decisión de cada legislatura local determinar cuántas personas integrarían su respectivo Pleno, así como su adecuado funcionamiento.

En Querétaro, a partir de la reforma electoral publicada ese mismo año en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado, "La Sombra de Arteaga"*, que adicionó el segundo párrafo del artículo 32 de la Constitución local, se estableció que el Tribunal Electoral se integraría por cinco magistraturas, de las cuales tres serían propietarias y dos supernumerarias. Así, la reforma previó un mecanismo de sustitución mediante la figura de la magistratura supernumeraria, mismo que quedó configurado en la Ley Or-

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

gánica del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, para los supuestos de ausencia de las magistraturas propietarias en caso de excusa, recusación o vacante. Posteriormente, en 2019, dicha disposición fue reformada con el objetivo de suprimir las magistraturas supernumerarias, disponiéndose en el artículo tercero transitorio del decreto de reforma que estas magistraturas, designadas con antelación al inicio de su vigencia, finalizarían la gestión conforme al periodo para el cual fueron nombradas. Dicha reforma también se realizó a la Ley Orgánica. En consecuencia, considerando que su nombramiento se dio en octubre de 2014, por un periodo de siete años, a partir de octubre del año 2021, el Tribunal se integró solo por tres magistraturas propietarias. Asimismo, conforme al contenido de la ley mencionada, se modificó el sistema de sustitución en caso de ausencia de alguna magistratura.

A lo anterior se suma la importancia de que la decisión que tome el órgano jurisdiccional en ejercicio de su función sea colegiada, plural y en número impar, a fin de favorecer la discusión jurídica en torno a la solución de controversias, el intercambio de criterios y, por ende, el fortalecimiento de la decisión judicial, condición ineludible en el escenario democrático.

Artículo 32, párrafo tercero

El Instituto y el Tribunal previstos en este artículo, cumplirán sus funciones bajo los principios de certeza, imparcialidad, independencia, máxima publicidad, objetividad, legalidad y probidad.

COMENTARIO

Gerardo Romero Altamirano

El párrafo tercero del artículo 32 refiere los principios a los que se deben sujetar las autoridades en materia electoral, tanto el organismo público local como la autoridad jurisdiccional especializada, siendo estos los de certeza, imparcialidad, independencia, máxima publicidad, objetividad, legalidad y probidad.

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

Dicho ordenamiento de la Constitución local encuentra un espejo casi idéntico en el apartado A, numeral V, del extenso artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que, al referirse a la función estatal de organizar elecciones, enuncia como principios rectores a los de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad. Como puede observarse en la Constitución local, además de los principios que se inscriben para el orden federal, existe el principio de probidad, al que nos referiremos más adelante.

De esta manera, la Constitución, como documento que describe las estructuras institucionales en su dimensión formal, hace hincapié en señalar también la dimensión funcional a la que habrán de apegarse quienes se encuentren en calidad de funcionarios o funcionarias electorales. Establecer con especificidad los principios en los que debe enmarcarse la función de un organismo autónomo tiene seguramente múltiples propósitos, pues no solamente se le confieren facultades y se le encomiendan obligaciones, sino que se plasma cuál debe ser la esencia de su actuar frente a la ciudadanía. Expresado de una manera más coloquial, la Constitución no se limita a señalar cuál es la función, sino el cómo debe desempeñarse.

Lo anterior, sin duda, sirve de prisma para que las funcionarias y los funcionarios públicos que integran un órgano electoral alineen sus actuaciones en ese sentido y, a su vez, hace las veces de marco de referencia para que la ciudadanía y los actores políticos exijan un funcionamiento adecuado de sus instituciones, en este caso, de las encargadas de organizar y calificar las elecciones para los cargos públicos de las contiendas locales.

El principio de certeza ya se venía incluyendo en el artículo 41 de la Constitución Federal desde antes de la reforma de 1994; ya entonces se advertía que la organización de las elecciones debe realizarla una autoridad profesional (de hecho, antes de 1994 se incluía el principio de profesionalismo, que luego fue suprimido), que esté formada por servidores públicos especializados que actúen con firmeza y claridad, lejos de las improvisaciones y los titubeos, así como proporcionando información plenamente verificada a los actores políticos y a la sociedad en general.

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 principio de certeza alude a una institución que debe esclarecer las reglas —si es que alguna dejara espacio a la duda—; habla de una autoridad que, a través de su máximo órgano de dirección, construya y difunda los acuerdos que permitan optimizar las condiciones para la contienda, favoreciendo, a su vez, que los entes políticos puedan practicar plenamente su función de ofertar propuestas al electorado.

Por otro lado, el de imparcialidad es probablemente el principio que más influye en que el Instituto y el Tribunal sean referenciados constantemente como "el árbitro electoral". Y es que ello significa que las personas que integran ambos colegiados, en el ejercicio público, no deben decantarse por ninguna oferta política; por el contrario, deben desprenderse momentáneamente de sus propias preferencias para fallar en favor del equilibrio en la contienda.

No pasa inadvertido que desde 1994 se insertó el principio de independencia en la Constitución Federal, siendo este quizás el principio que más potencia suma a la autonomía que caracteriza a los organismos consignados en el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la CPEUM, pues esto implica que los órganos electorales deben actuar sin restricciones impuestas por otros actores políticos o gubernamentales y que las decisiones que tomen los órganos de dirección deben ceñirse a las leyes; que sus acciones no deben acatar instrucciones, sino las responsabilidades y facultades conferidas a ellos. La Constitución local también retoma este principio, que de ninguna manera debe asumirse como un salvoconducto para que los órganos electorales actúen de manera irresponsable o aislada, pues la organización de las elecciones y de los mecanismos de participación ciudadana requieren de la coordinación y colaboración de otras instituciones del Estado.

Así, el principio de máxima publicidad, elemental para que la totalidad de actores conozcan de primera mano el quehacer de las instituciones electorales, implica que las decisiones deben ser expuestas en todos los espacios que sea posible y se deben divulgar a través de todos los dispositivos al alcance, lo que incluso puede favorecer también que la ciudadanía se involucre en los procesos democráticos que tienen su génesis en el seno de los organismos administrativos en la materia. Para un órgano electoral

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

es imperante hacer correctamente su trabajo, como también es imperante saberlo difundir y comunicar bien, siendo transparente y abierto al momento de emitir comunicaciones por cualquier medio.

Por su parte, la objetividad puede considerarse no solamente un principio, sino también una cualidad que debe ser inherente al funcionariado que conforma las instituciones y que debe procurarse en la metodología de trabajo y en la toma de decisiones. Alejándose de la especulación, la rumorología, las opiniones particulares y los posicionamientos que suelen verterse en la arena política, el organismo electoral y quienes lo integran deben ser capaces de abstraerse de esa burbuja creada exprofeso y tener la habilidad de extraer los datos ciertos e inequívocos de la información, para así allanarse a la verdad jurídica y a los hechos reales. La objetividad significa tomar distancia de los escenarios pasajeros, para observar con perspectiva la realidad tácita e incontrovertible, lo que permite una toma de decisiones más apegadas a derecho en consonancia con el siguiente principio: el de legalidad.

La legalidad es el punto de partida no solo de las instituciones electorales, sino de toda la función pública, ya que son precisamente las autoridades quienes están llamadas a cumplir y a hacer cumplir un marco legal, pues en eso se cimienta la confianza de que el orden jurídico tiene una función real y útil para la sociedad, rigiendo su comportamiento con base en normas y derechos vigentes. Siendo un principio común para todas las autoridades, reviste de mayor importancia que las instituciones que habrán de hacer cumplir las reglas democráticas de la contienda sean las primeras en actuar con el ejemplo. No en vano, en nuestro país, se ha construido un denso andamiaje legal en la materia y se han abordado detalles normativos a fondo; este desarrollo ha sido fruto de la experiencia de muchos años y es imperativo emplear esos conocimientos jurídicos en cada actuación.

Ahora bien, ya nos referíamos a la probidad como el principio que la Constitución local apuntó de manera adicional a los que se establecen en el orden federal, asumiendo con ello que hubo una intención especial del legislador local para hacerlo así. Esta implica que las acciones estén dotadas de integridad, honra-

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

dez e inclusive moralidad, por lo que pudiera referirse no solo a las cualidades institucionales, sino incluso a las cualidades personales del funcionariado. La rectitud y la honestidad como línea de conducta se esperan de las personas encargadas de organizar y calificar las elecciones.

Seguramente los cuerpos legislativos visualizaron que el cuidado de todos estos principios, en un estado idóneo, debe ser constante e integral, no solamente durante las fases que integran un proceso electoral o un mecanismo de participación ciudadana. No es novedad que las instituciones electorales en nuestro país sean permanentes, por lo que su conducta no debe ser intermitente.

Por lo anteriormente expuesto, concluido un proceso electoral, es menester que las autoridades electorales interactúen con los órganos legislativos para seguir salvaguardando estos principios rectores y, con ello, generar las mejores condiciones para el siguiente periodo electivo. No en vano el legislador dotó al Instituto y al Tribunal de la facultad de iniciativa en la fracción V del artículo 18 de esta misma Constitución local.

Dicha condición de copartícipe en el proceso legislativo, que no está contemplado en el orden federal para el Instituto Nacional Electoral, ni tampoco en todas las leyes y códigos de las entidades federativas para los demás organismos públicos locales electorales, genera un círculo virtuoso que refuerza principalmente los principios de certeza y legalidad. Con este mecanismo, el legislador se hace consciente del hecho de que el árbitro electoral, en el ejercicio de su autoridad, va recabando información valiosa para el perfeccionamiento y actualización del marco legal que habrá de cumplir y hacer cumplir.

Desde luego que las fuerzas políticas tendrán la propia visión del marco legal que quieran impulsar a través de los legisladores que integran sus partidos, así como la autoridad electoral goza de una perspectiva única que puede complementar la primera. Prueba de la efectividad de esta dinámica fueron las iniciativas de ley y de reforma electoral presentadas por el Instituto Electoral del Estado de Querétaro en 2016 y 2019, respectivamente, y que tuvieron el consecuente efecto positivo en la ley vigente.

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 manera de reflexión concluyente, es importante destacar que el apego a estos principios debe garantizar una función electoral eficiente y decorosa, mientras que la inaplicación de los mismos deriva en situaciones indeseables y en retrocesos democráticos, lo que incitaría a la activación de algún mecanismo de control. Así, faltar a un principio del quehacer electoral puede ser una causal de remoción del cargo por causas graves, al menos como queda consignado para las consejerías electorales de los organismos públicos electorales locales en el artículo 116, fracción IV, inciso c), párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que de hecho ha sucedido en la práctica, con la remoción de algunas consejerías en entidades federativas. Dichas remociones han ocurrido por faltar a los principios aquí enunciados y también al principio de la paridad de género, que, junto con la equidad, deben operar al mismo tiempo en el quehacer electoral.

La aplicación transversal y orgánica de estos principios en el ejercicio de las facultades y en el cumplimiento de las responsabilidades constituye justamente la esencia institucional que seguramente el legislador quiso impregnar en los órganos electorales. Y es que en la práctica resulta que, al emplear correctamente alguno de estos principios, necesariamente entran en juego algunos de los otros, lo que demuestra la lógica y la pertinencia de este tercer párrafo del artículo 32 de nuestra Constitución local.

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 33

Apartado A

El funcionamiento de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro y la Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Querétaro, se sujetará a lo siguiente:

Apartado A

La Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, es un organismo público, con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, mediante el que el Estado garantizará el respeto a los derechos humanos; promoverá su defensa y proveerá las condiciones necesarias para el cabal ejercicio de los mismos.

El Presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, durará en su encargo cinco años, pudiendo ser reelecto por un periodo igual y sólo podrá ser removido por las causas graves que la ley señale y con la misma votación requerida para su nombramiento.

COMENTARIO

Roxana de Jesús Ávalos Vázquez

Es necesario precisar que el sistema jurídico mexicano establece dos formas de protección de los derechos humanos: el sistema jurisdiccional y el sistema no jurisdiccional.

El primero se materializa a través del juicio de amparo por los tribunales regulados por los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su norma reglamentaria; mientras que el segundo por medio de los organismos constitucionales de derechos humanos, establecidos en el apartado B del artículo 102 de la misma norma fundamental, así

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 en las normas constitucionales y leyes reglamentarias de las entidades federativas. Tal es el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuya competencia se circunscribe a recibir quejas en contra de las acciones u omisiones, de carácter administrativo, de autoridades y servidores públicos federales, así como de las comisiones estatales de derechos humanos, procuradurías o defensorías de los derechos humanos de cada entidad federativa, que conocerán de las acciones u omisiones, también de carácter administrativo, de autoridades y servidores públicos estatales y/o municipales.

En el caso del estado de Querétaro, el apartado A del artículo 33 de su Constitución Política tiene su génesis en el citado apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que determina que las legislaturas de las entidades federativas establecerán los organismos protectores de derechos humanos, cuya competencia será conocer de las quejas presentadas por personas que se encuentren en la entidad, por violaciones de los derechos humanos que la misma norma fundamental reconoce en su artículo 1, derivadas de acciones u omisiones de carácter administrativo, atribuibles a las autoridades y servidores públicos, estatales o municipales.

En cumplimiento del mandato constitucional, tanto federal como estatal, el 24 de diciembre de 1992, la Legislatura del Estado de Querétaro publicó la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, por la cual se creó la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Querétaro, que entró en funciones en el mes de enero de 1993. El 27 de septiembre de 2013, la Comisión cambió su nombre por el de Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro.

Los preceptos constitucionales —estatales y federales— que nos ocupan determinan las características de esta institución defensora de derechos humanos, a saber:

1. Es un organismo público.

De acuerdo con la doctrina, debería definirse como un órgano y no como un organismo. El órgano tiene confiada una actividad directa e inmediata del Estado; está coordinado, pero no subordinado a ninguno de los poderes del Estado ni a otros órganos y goza de

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

completa independencia. Por su parte, el organismo depende de alguno de los poderes del Estado.

2. Tiene autonomía de gestión y presupuestaria.

Ello implica que el órgano no recibe instrucciones de los poderes del estado para realizar su función de hacer notar las violaciones de derechos humanos imputables a los servidores públicos; significa también que puede disponer libremente de su presupuesto para cumplir con el mandato constitucional, lo que no faculta al órgano para realizar erogaciones de los recursos públicos sin estar apegado a las leyes de la materia, ni conlleva que no pueda ser fiscalizado por los entes facultados (Auditoría Superior de la Federación y Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro) para determinar que el recurso ha sido utilizado dentro de los límites establecidos por las leyes respectivas. Ser autónomo no le autoriza a incumplir con el ordenamiento jurídico mexicano.

No obstante lo anterior, es frecuente observar que, en algunas entidades federativas, sus respectivos Gobiernos suelen administrar los recursos de las comisiones estatales de derechos humanos como una forma de control, lo que en definitiva les resta autonomía.

3. Tiene personalidad jurídica propia.

Esto significa que el órgano tiene la capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones.

El artículo 17 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, a través de sus 23 fracciones, establece las diversas facultades de la Defensoría de los Derechos Humanos en materia de promoción, difusión, protección y defensa de los derechos humanos de las personas que se encuentran en el estado; sin embargo, es el artículo 7 el que reconoce a la institución las "atribuciones" y obligaciones conferidas por las leyes.

4. Tiene patrimonio propio.

Tanto las constituciones estatales como la federal reconocen el derecho de estos órganos a contar con su propio patrimonio; es

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

decir, los bienes inmuebles y muebles necesarios e indispensables para el ejercicio de su función.

5. Conoce de acciones y/u omisiones de carácter administrativo, de autoridades y servidores públicos estatales y municipales.

El artículo 6 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro establece que cualquier persona está legitimada para presentar su queja o denuncia por probables violaciones de derechos humanos, ya sea en su agravio o en el de terceras personas.

La fracción XVIII del artículo 2 de la citada ley define la violación de derechos humanos como "actos" u omisiones que causen, indebidamente, un menoscabo, lesión, perjuicio o afectación a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal o en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

A su vez, la fracción XIX del referido artículo 2 considera como una violación grave de derechos humanos a aquella que cause intencionalmente grandes sufrimientos, cuyos daños sean irreversibles o de difícil reparación. Tal es el caso de la pérdida de la vida, la tortura, la desaparición forzada de personas, los feminicidios, la violencia obstétrica, etcétera.

En la tramitación de la queja deben evitarse los formalismos innecesarios y el procedimiento debe ser expedito, pero la resolución correspondiente debe estar fundada en las pruebas recabadas y en los indicios que permitan determinar la existencia o inexistencia de una violación de derechos humanos.

6. Está facultada para emitir recomendaciones no vinculantes.

Esta facultad genera mucha controversia debido a lo siguiente: existe en el imaginario popular la idea de que todas las quejas deben concluir en una recomendación que exhiba a la autoridad o al servidor público como un violador de derechos humanos, lo que en cierta forma es cierto, aunque esta percepción tiene una connotación política; es decir, se busca desacreditar a los servidores públicos al acusarlos de infringir los derechos humanos de las personas.

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

No obstante, es la misma Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro la que posibilita que aquellas quejas que no impliquen violaciones graves de derechos humanos puedan ser resueltas a través de la conciliación o mediante un acuerdo de responsabilidad.

La conciliación es fundamental, permite el acercamiento entre el quejoso y el servidor público para la solución pronta de la queja. La autoridad tiene la oportunidad de escuchar de manera directa al quejoso en la exposición de sus agravios y acordar con aquel su pronta solución.

En cambio, una vez terminada la investigación y teniéndose la convicción de la existencia de violaciones de derechos humanos, la ley en la materia en el estado de Querétaro permite la posibilidad de solicitar a la autoridad un acuerdo de responsabilidad, mediante el cual esta tendrá la posibilidad de plantear la forma en que dará solución a la queja; es decir, el reconocimiento de la violación de derechos humanos, con el correspondiente inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa del funcionario involucrado; la reparación del daño, y la capacitación de los servidores públicos como una forma de garantizar la no repetición de ese tipo de conductas.

La emisión de una recomendación significa la existencia de una violación grave de derechos humanos, o bien, que la autoridad se negó a emitir el acuerdo de responsabilidad, por lo que la Defensoría de los Derechos Humanos continuará con el procedimiento hasta emitir una recomendación. Este documento comprende la satisfacción como una forma de reconocer la existencia de un daño moral; la reparación del daño; las garantías de no repetición, e inclusive el inicio de un procedimiento de responsabilidad administrativa en contra del servidor público presuntamente responsable o, en su caso, la denuncia ante la Fiscalía General del Estado, por la probable comisión de un delito.

En dichos supuestos, este órgano constitucional autónomo envía copia de las recomendaciones a la Secretaría de Gobierno, de conformidad con lo determinado por el artículo transitorio decimocuarto de la Ley General de Víctimas, con respecto de la refor-

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

ma de 3 de enero de 2017, a efecto de que se determine la reparación del daño correspondiente, en lo que se establece la Comisión de Atención a Víctimas.

El tema de la cualidad no vinculante de una recomendación siempre ha generado dudas acerca de la eficacia del órgano. A pesar de ello, no es a través de la fuerza que una recomendación puede ser cumplida. En su cumplimiento tiene que ver el hecho de que la persona titular de la Defensoría de los Derechos Humanos vaya generando una autoridad moral al resolver de manera imparcial las quejas que se presentan ante ella. Además, se debe hacer notar a la autoridad o servidor público involucrado que el cumplimiento de una recomendación o cualquier otra resolución legitima su actuación ante la sociedad, al mostrarse respetuoso de los derechos humanos de la población y, en el supuesto de una infracción, estar en la mejor disposición para resolver la queja en beneficio de la víctima. Ningún servidor público quiere ser acusado públicamente de haber vulnerado los derechos humanos de las personas.

7. Carece de competencia para conocer de quejas en contra de actos o resoluciones judiciales o electorales.

Esta limitación es del todo natural.

En el caso de las resoluciones judiciales, hay que recordar que son el resultado de un procedimiento ante los tribunales del poder judicial y que constituyen el sistema jurisdiccional de protección de derechos humanos. La intervención en este ámbito, por parte de un órgano constitucional autónomo, sería violatorio de la competencia determinada en las disposiciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que daría lugar, incluso, a la presentación de una controversia constitucional.

En lo que respecta a temas electorales, sería el mismo argumento: resultaría violatoria la injerencia de un órgano constitucional autónomo en la competencia de otro órgano de igual jerarquía, además especializado en temas electorales, cuyas funciones están determinadas por mandato constitucional.

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

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

Por cuanto ve a los servicios que presta la Defensoría de los Derechos Humanos, estos son totalmente gratuitos. Por ministerio de ley, la institución tiene prohibido cobrar por los servicios que presta a la población. En este caso, se ha observado que personas que trabajaron para ella se han acercado a los quejosos para ofrecer su asesoramiento, obviamente mediante el pago de un porcentaje que cobrarán una vez que se haya dado la reparación económica del daño, lo que ha generado un *modus vivendi* de profesionistas faltos de toda ética y que buscan lucrar con el dolor ajeno.

Acerca de la designación de la persona titular de la Defensoría de los Derechos Humanos, es la Legislatura del Estado de Querétaro la encargada de iniciar el procedimiento y hacer la designación, conforme a la ley que rige a este órgano constitucional autónomo.

La designación de la persona titular suele ser controvertida por el fondo político que entraña. Por ello, como señalaba Jorge Carpizo, es importante que sea una persona apartidista, que no tenga compromisos con ningún instituto político que comprometa su imparcialidad. Su deber es para con la población que acude a denunciar la violación de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, así como en los diversos ordenamientos jurídicos que rigen a la entidad.

Cabe mencionar que es frecuente observar cómo algunas personas que acuden en busca de los servicios institucionales vulneran la dignidad de las personas servidoras públicas al actuar con violencia de género; otras lo hacen esperando que las resoluciones institucionales sirvan para lograr la impunidad por la comisión de conductas contrarias a la ley, escudándose en el hecho de que las y los servidores públicos no cumplieron con el principio de legalidad.

De ahí que es fundamental que no solo las y los servidores públicos, sino también la población, sea respetuosa de las leyes, como bien lo señala el artículo 32 de la Convención Americana sobre

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

Derechos Humanos, al establecer que las personas tienen deberes para con la familia, la comunidad y la humanidad, además de determinar como límites de los derechos humanos a los derechos de terceros, la seguridad de todos y el bien común. Al fin y al cabo, se vale actuar bajo el principio del derecho natural señalado por John Locke, de no hacer a otros lo que no deseamos que nos hagan a nosotros.

Artículo 33, apartado B

El funcionamiento de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro y la Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Querétaro, se sujetará a lo siguiente:

Apartado B

La Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Querétaro, es un organismo autónomo colegiado, especializado e imparcial, con autonomía operativa, de gestión y de decisión, que se encargará de garantizar el ejercicio, disfrute, promoción, difusión e investigación del derecho de los gobernados para acceder a la información pública y protección de los datos personales, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás leyes aplicables.

La Comisión se integrará por tres Comisionados electos por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura del Estado, durarán siete años en el ejercicio del cargo y solo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y serán sujetos de juicio político.

En su funcionamiento, la Comisión se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.

El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por tres consejeros, que serán electos en los términos que establezca la Ley de la materia.

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

Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

COMENTARIO

Javier Rascado Pérez

La reforma constitucional de Querétaro de 2008 es un ejercicio de gran trascendencia en el constitucionalismo local mexicano. Por una parte, entendiendo el ámbito jerárquico normativo, se obvió de la Constitución local todo aquello que se desprende de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y, por otra, en el fortalecimiento del federalismo, colmó aquellos espacios que el sistema residual de competencias permitía para las legislaturas o poderes reformadores en las entidades federativas.

Como sucede en lo normativo, esta reforma no fue un proceso acabado, ya que se dieron nuevas modificaciones para adecuar el texto constitucional a la realidad social. Pero lo más destacable fue que, al momento de su promulgación, se promovieron acciones de inconstitucionalidad respecto a algunos de sus apartados. Una de ellas, la que más resonancia tuvo en el mundo jurídico, fue justamente la del artículo 33, en el que se creaba "La Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública" como órgano constitucional autónomo al que se le daba una doble naturaleza y función: por una parte, la figura de la *ombudsperson* y, por la otra, el órgano encargado de garantizar los derechos de acceso a la información pública (DAIP) y protección de datos personales (PDP).

Previo al análisis por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) como tribunal constitucional, fueron muchas las voces y los espacios en los que se discutió esta inédita institución, que concluyó con la resolución que determinó la inconstitucionalidad de dicha figura dual, y estableció que los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos deberían ser protegidos por un órgano especializado y con fuerza vinculante. Posteriormente, en una reforma de 2009 a la Constitución, se creó este órgano constitucional autónomo en el apartado B.

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

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

Por tanto, es la Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Querétaro (Infoqro) el órgano especializado y facultado para velar por el respeto y garantía a los derechos humanos de acceso a la información pública y de protección de datos personales en el estado de Querétaro.

En el primer párrafo de dicho apartado se precisa la naturaleza jurídica de este órgano garante, en donde, además, se establece la colegiación como modelo de fortalecimiento institucional por medio de la pluralidad. Asimismo, se establece la especialización e imparcialidad en su funcionamiento, así como la autonomía de operación, de gestión y de decisión, adjetivos que hacen contar a la comisión con una naturaleza jurídica acorde a lo dispuesto en el artículo 6, apartado A, fracción VIII, de la CPEUM. En este sentido, el constituyente local dota al organismo garante estatal de dichas características, fortaleciéndolo en concordancia con nuestra carta magna, lo que resulta de suma importancia para la existencia y fortalecimiento del Estado democrático.

Esta especialización es una cualidad congruente con el texto constitucional nacional. En este sentido, podemos señalar que el Poder Judicial de la Federación interpretó la naturaleza de la función de especialidad de los organismos garantes, al establecer que esta "debe interpretarse como la cualidad del órgano garante del derecho de acceso a la información para conocer de manera exclusiva respecto de dicha materia, por lo que resulta incompatible su fusión con cualquier otro órgano del Estado". Este criterio derivó de la acción de inconstitucionalidad 76/2008, mencionada con anterioridad.

La SCJN, en dicha acción, hizo referencia a la característica de la especialidad que expresamente se confirió a los órganos garantes del derecho de acceso a la información, refiriendo que es parte de un conjunto de principios y bases que tienen como propósito el fortalecimiento de la garantía individual del DAIP prevista en el artículo 6 de la CPEUM. Por ello, el diseño de un esquema institucional que la Constitución Federal considera idóneo para ese fin debe ser atendido por los legisladores estatales.

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

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

El constituyente federal, para garantizar los derechos de DAIP y PDP, consideró relevante dotar de especialización a los organismos garantes, lo que implica que estos no tienen competencias diferentes a las directamente conferidas por la Constitución.

Siguiendo con el análisis de este primer párrafo, tenemos que, conforme al decreto que adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6 de la CPEUM, se señala que la imparcialidad, después de la especialización, es el segundo elemento que deben poseer estos organismos, ya que con ello se busca asegurar que, tanto en la integración como en la operación, los órganos garantes no responderán a consignas directas o indirectas de cualquier autoridad y que actuarán de manera profesional y objetiva; elemento que consigna la Constitución de nuestro estado.

Para que esta imparcialidad sea una realidad, el constituyente federal consideró que los órganos garantes deben contar con tres tipos de autonomías orientadas a garantizar sus cualidades. La primera de ellas es la operativa, consistente en la administración responsable con criterios propios. La segunda es la autonomía de gestión presupuestaria, que se refiere a la aprobación de sus proyectos de presupuesto, a ejercer su presupuesto con base en los principios de eficacia, eficiencia y transparencia, sujetándose a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes, autorizar adecuaciones y, en caso de disminución de ingresos, determinar los ajustes que correspondan en su presupuesto, atendiendo a su competencia conforme a la ley. Por último, la autonomía de decisión, para que se tenga una actuación basada en la ley y en la capacidad de un juicio independiente, debidamente fundado y motivado, sin ningún tipo de influencia.

El segundo párrafo hace referencia a la integración del organismo garante del estado, que será conformado por tres personas. Este número impar garantiza que las decisiones se tomen por mayoría, al tratarse de un organismo colegiado y, además, fortalece sus decisiones por medio de la pluralidad.

También se señala que los comisionados serán electos por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura del estado. Esta fórmula de elección por mayoría cualificada legitima la decisión de la elección de dichos servidores públicos por un amplio

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

sector de los representantes populares del estado, lo que garantiza un consenso de representantes populares, fortaleciendo con ello la investidura de comisionadas y comisionados y, por ende, del órgano garante.

El cargo de los comisionados tiene una duración de siete años y solo podrán ser removidos en términos del título cuarto de la CPEUM, y serán sujetos de juicio político. En cuanto al periodo del encargo, este se considera adecuado, toda vez que el ejecutivo del estado durará en su encargo seis años. Así, la permanencia de los comisionados en el cargo permite que su designación no obedezca a la entrada o salida del gobernador en turno, contribuyendo a la autonomía del organismo garante.

Por lo que respecta a las causas de remoción, las mismas son acordes a las mencionadas en el párrafo décimo, fracción VIII, del artículo 6, apartado A, de la CPEUM, que señala las mismas causas de remoción para los comisionados del organismo garante nacional. Así, las y los comisionados del organismo garante estatal serán responsables por violaciones a la CPEUM y a la Constitución del estado, así como a las leyes que de ellas emanen, y por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales; asimismo, serán sujetos del procedimiento de juicio político al que hace referencia el artículo 110 de la CPEUM.

El tercer párrafo indica los principios en los que el organismo garante estatal debe fundar su actuación, siendo estos: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad. Principios acordes también al artículo 6, apartado A, fracción VIII, de la CPEUM, siendo los mismos que se señalan y rigen el funcionamiento del organismo garante nacional. Al establecerse estos principios en la Constitución local, se compromete la obligación de que el organismo garante estatal cumplirá con sus atribuciones bajo principios rectores que aseguren la emisión de actos apegados a la legalidad, sin seguir las directrices de ningún órgano de poder o autoridad estatal, de forma profesional, tomando en cuenta la naturaleza misma de los derechos que tutela y la máxima publicidad. Este último principio implica, según la tesis de jurisprudencia I.4o.A.40 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Décima Época, libro XVIII, tomo 3, marzo de

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

2013, página 1899, que cada autoridad debe considerar que toda la información es pública y solo por excepción se podrá clasificar como confidencial o reservada, de acuerdo con las causales previamente establecidas en las leyes correspondientes en la materia.

El cuarto párrafo señala que las resoluciones de dicho organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados; características esenciales para fortalecer su autonomía, ya que, al mencionar que son vinculantes, impone su cumplimiento a todos los sujetos obligados, a diferencia de las recomendaciones que se emiten, por ejemplo, en los organismos garantes de derechos humanos, que no tienen ese carácter.

El hecho de que se mencione que sus resoluciones son definitivas e inatacables para los sujetos obligados también favorece diversos principios, uno de los cuales es el de celeridad, que está implícito en todos los procesos relacionados con el DAIP, ya que, si se permitiera que fueran impugnables por lo sujetos obligados, los mismos podrían prolongarse en el tiempo, además de correr el riesgo de judicializarse y tenerse que determinar por autoridades no especializadas. Por el contrario, al prohibirse únicamente que sean impugnados por los sujetos obligados, se permite que los solicitantes sí puedan controvertir dichas resoluciones, y más aún cuando el propio texto del artículo 6 de la CPEUM refiere que las resoluciones de los organismos garantes de las entidades pueden ser revisadas por el organismo garante nacional.

El quinto párrafo precisa que el organismo garante tendrá un consejo consultivo integrado por tres consejeros, que serán elegidos en los términos de la ley de la materia. De igual forma, este texto se encuentra armonizado con lo dispuesto por el artículo 6, apartado A, fracción VIII, párrafo 13, de la CPEUM, que hace referencia a la existencia de un consejo similar para el organismo garante nacional. La existencia de un consejo de esta naturaleza, como su nombre lo indica, tiene la finalidad de erigirse como un acompañante que haga llegar al organismo garante estatal sus opiniones y comentarios respecto a las acciones, programas, materias y temas relevantes, buscando la mejora del ejercicio de las atribuciones conferidas. De esta forma, el Consejo Consultivo es una figura diseñada por el constituyente estatal para buscar fortalecer la actuación del organismo garante, con las opiniones,

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

observaciones, comentarios que un cuerpo colegiado pueda hacer sobre los programas, informes, presupuestos, criterios, temas relevantes, entre otros.

Por último, el sexto párrafo dispone la obligación de toda autoridad y servidor público de coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones; fórmula que es acorde con la misma obligación que el constituyente federal consideró necesaria para fortalecer las atribuciones del organismo garante nacional, ello de conformidad con el artículo 6, apartado A, fracción VIII, penúltimo párrafo, de la CPEUM. Esta obligación es de suma importancia para hacer valer los requerimientos que hagan el Pleno del organismo garante estatal de la materia o cualquiera de las personas que lo integran de manera individual. Que se haya elevado al nivel constitucional esta obligación para autoridades y servidores públicos revela la importancia que el constituyente local le otorgó a la facultad de las y los titulares del órgano garante de hacer requerimientos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Una de las razones de la importancia del artículo que se comenta, es que, de acuerdo con el artículo 147 la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los comisionados tendrán en todo momento acceso a la información clasificada. De ello deriva la necesidad de que, en su momento, quienes integren el órgano garante realicen diligencias para mejor proveer o soliciten el acceso a la información considerada por los sujetos obligados como clasificada, la cual queda respaldada por esta disposición constitucional. El no atender a estas peticiones se traduciría en violaciones al texto constitucional queretano.

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/