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

TÍTULO PRIMERO

Capítulo Único
De los Derechos Humanos
Artículos 1-6

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 1

Párrafo primero

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

COMENTARIO

Ana Margarita Ríos Farjat

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 1, párrafo segundo

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

COMENTARIO

Rogelio Flores Pantoja

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 2

Párrafo primero

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

COMENTARIO

Fabián Salvioli

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 2, párrafo segundo

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

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

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

COMENTARIO

Rosa Martha Gómez Cervantes

1. Cláusula de igualdad ante la ley y no discriminación

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

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

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

1.1. Igualdad entre la mujer y el hombre

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Principio de no discriminación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Obligación del Estado de garantizar el principio de igualdad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 2, párrafo tercero

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

COMENTARIO

Eduardo Ferrer Mac-Gregor

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

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

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

1. Obligación de respetar

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

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

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

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

2. Obligación de garantizar

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4. El deber de reparar a las víctimas

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

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

Artículo 2, párrafo cuarto

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

COMENTARIO

Laura Angélica López de la Fuente Gómez

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 2, párrafo quinto

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

COMENTARIO

María Elena Guadarrama Conejo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 2, párrafo sexto

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

COMENTARIO

Juan Martín Granados Torres

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

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

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

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

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

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

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

I. El enfoque de la seguridad humana

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

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

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

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

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

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

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

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

II. La propuesta metodológica para implementar la seguridad humana

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

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

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

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

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

III. La seguridad como derecho humano

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

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

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

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

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

IV. La Constitución queretana

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

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

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

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

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

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

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

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

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 2, párrafos séptimo y octavo

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

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

COMENTARIO

Iován Elías Pérez Hernández

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 2, párrafo noveno

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

COMENTARIO

Pedro Toscuento González

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

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

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

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

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

Artículo 2, párrafo décimo

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

COMENTARIO

Libia Solorio Lozada

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 2, párrafo undécimo

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

COMENTARIO

Gabriela Aguado Romero

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusión

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 2, párrafo duodécimo

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

COMENTARIO

Gustavo López Acosta

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 2, párrafo decimotercero

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

COMENTARIO

Fabiola Martínez Ramírez

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 2, párrafo decimocuarto

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

COMENTARIO

Sergio García Ramírez

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 2, párrafo decimoquinto

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

COMENTARIO

Luis Antonio Rangel Méndez

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 3

Párrafos primero y segundo

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

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

COMENTARIO

Marisela Sandoval López

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 3, párrafo tercero

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

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

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

COMENTARIO

Cecilia Pérez Zepeda

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 3, párrafo cuarto

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

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

COMENTARIO

Jaime Arturo Verdín Pérez

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 3, párrafo quinto

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

COMENTARIO

Sonia Venegas Álvarez

I. Introducción

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

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

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

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

II. Antecedentes históricos (legislativos) del derecho al deporte

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. Contenido del derecho al deporte

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. Conclusión

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

Artículo 3, párrafos sexto y séptimo

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

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

COMENTARIO

Daniel Dorantes Guerra

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

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

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

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

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, desde su aprobación, señalando que:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 3, párrafo octavo

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

COMENTARIO

Federico De Fazio

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 3, párrafo noveno

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

COMENTARIO

Luis Espíndola Morales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 4

Párrafo primero y primera parte del párrafo segundo

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

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

[...]

COMENTARIO

Rodrigo Chávez Fierro

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

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

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

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

I. Educación en derechos humanos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. La promoción de la identidad de los pueblos indígenas

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

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

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

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

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

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

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

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

III. Cultura de la legalidad

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

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

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

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

Artículo 4, última parte del párrafo segundo

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

COMENTARIO

Teresa García Gasca

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 4, párrafo tercero

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

COMENTARIO

Marcela Herbert Pesquera

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 5

Párrafos primero y segundo

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

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

COMENTARIO

Marisol Anglés Hernández

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

i) *Disponibilidad*: existencia de suficientes recursos para que todos los seres, de acuerdo con sus características específicas, puedan beneficiarse de un medioambiente sano. Esto implica un aprovechamiento sostenible de los recursos que permita la permanencia espacio-temporal de las generaciones presentes y futuras de todos los seres vivos.

ii) *Accesibilidad*: implica que todas las personas y seres vivos, sin discriminación alguna, accedan a un medioambiente sano que les permita vivir y desarrollarse dignamente. Ello demanda una serie de políticas públicas orientadas a evitar que las personas más vulnerables sean las que asuman los pasivos ambientales, derivados de la contaminación y la falta de servicios públicos; incrementándose las brechas de la desigualdad y los riesgos a los que están expuestas. También debe evitarse la fragmentación de ecosistemas que ponga en riesgo el desarrollo y la reproducción de otras especies, en especial las que se encuentran en alguna categoría de riesgo.

iii) *Sostenibilidad*: resulta de la unión de los criterios de disponibilidad y accesibilidad, a fin de asegurar que las generaciones futuras igualmente puedan disfrutar de los beneficios de un medioambiente sano.

iv) *Aceptabilidad*: alude a los elementos constitutivos del medioambiente (agua, aire, suelo, biodiversidad, entre otros), los cuales deben cumplir con condiciones de calidad que los hagan aceptables y seguros, de conformidad con estándares internacionales. Esto implica que la calidad de los elementos ambientales debe ser tal que no constituya un obstáculo para que los seres vivos desarrollen sus vidas en sus espacios vitales.

v) *Adaptabilidad*: las condiciones ambientales deben permitir a los distintos grupos poblacionales desarrollarse según sus características particulares.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 5, párrafo tercero

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

COMENTARIO

Gabriel Bastarrachea Vázquez

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 6

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

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

COMENTARIO

Braulio Guerra Urbiola

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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/