Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del 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 SEGUNDO
EL ESTADO

CAPÍTULO PRIMERO
SOBERANÍA DEL ESTADO
ARTÍCULOS 7-9

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

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del 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 7

Párrafo primero

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

COMENTARIO

Francisco Ibarra Palafox

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

alienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y progresivos.

Por otra parte, el artículo 7 de la CPELSQ señala que el estado adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y popular, siguiendo al artículo 40 de la CPEUM que, en su primera parte, dispone como voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa y democrática.

Respecto de las formas de gobierno, la teoría constitucional reconoció como división clásica aquella entre monarquía y república. La monarquía es una forma de gobierno donde el rey, como gobernante, transmite el Gobierno hereditariamente y nombra a los principales funcionarios del estado; la monarquía era una forma de gobierno centralizada y absoluta antes del surgimiento del movimiento constitucionalista de fines del siglo XVIII y principios del XIX. Para sobrevivir como formas de gobierno, actualmente las monarquías en Occidente se transformaron en monarquías constitucionales donde el rey solo es jefe de Estado con funciones esencialmente de representación y sin poseer la jefatura de Gobierno; en medio de esta transformación constitucional, las monarquías conviven con formas de gobierno parlamentarias o semiparlamentarias, donde el jefe de Gobierno tiende a ser el jefe del partido político que obtiene la mayoría electoral en la elección parlamentaria, como sucede en el Reino Unido.

En constraste, la república *(res publĭca*: cosa pública) es una forma de gobierno clásica asociada desde sus orígenes al Gobierno del pueblo o de una parte del pueblo y, en consecuencia, vinculada con la democracia representativa.

Actualmente es más frecuente referirse a la clasificación de las formas de gobierno como democracias o autocracias, antes que repúblicas o monarquías, ya que hacerlo permite integrar otras formas de gobierno; en efecto, en las formas de gobierno democráticas estan comprendidos los sistemas presidencialistas, parlamentarios o semiparlamentarios, mientras el amplio concepto de autocracia permite identificar, además de las monarquías, a las dictaduras provenientes de golpes de Estado o guerras civiles, como sucedió en España con la dictadura franquista después de

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

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del 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 Guerra Civil de 1936 o la dictadura pinochetista producto del golpe de Estado en Chile de 1973.

Debido a la naturaleza de los Estados nacionales contemporáneos, conformados por millones de seres humanos, las democracias tienden a ser representativas, es decir, el pueblo ejerce el Gobierno a través de representantes electos mediante voto universal y secreto; el sistema representativo exige la periodicidad de las elecciones, en otras palabras, los representantes deben renovarse cada determinado lapso de tiempo, conforme a lo dispuesto por la Constitución y las leyes electorales respectivas. Las democracias directas son formas de gobierno en extinción en los Estados nacionales, solo aparecieron en entidades políticas de dimensiones relativamente pequeñas, como fue la polis griega.

Para la explicación del mandato representativo existen, primordialmente, dos teorías: *a)* la privatista o de mandato imperativo, que considera a los representantes como carentes de voluntad propia y vinculados a la voluntad de los electores. En este sentido, los representantes se ostentan como procuradores sujetos a las instrucciones de sus electores, y *b)* en contraste, la teoría clásica de la representación política, que sostiene que los representantes se desenvuelven de manera independiente a la voluntad de sus electores y carecen de cualquier tipo de mandato que los vincule con ellos. Una parte de la doctrina constitucional sostiene que tampoco están sujetos a los intereses de los distritos y circunscripciones donde son electos. Esta teoría de la representación que desvincula a los representantes de los intereses regionales donde son electos privilegia el argumento de que los representantes deben ser voceros y protectores de los intereses nacionales; sin embargo, existe una postura ecléctica que sostiene la naturaleza mixta de la representación política, es decir, los representantes populares pueden serlo de los intereses nacional o regionales, según la naturaleza de los intereses en disputa.

En el estado libre y soberano de Querétaro, los representantes electos mediante voto directo son el gobernador, las y los diputados de la Legislatura estatal, y las y los integrantes de los 18 ayuntamientos. La Legislatura del estado se integra por diputados electos cada tres años y hasta por cuatro periodos; habrá 15 según

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

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del 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 mayoría relativa y 10 según el principio de representación proporcional.

Asimismo, Querétaro contribuye a la representación nacional del Congreso de la Unión mediante la asignación de diputados de mayoría relativa o de representación proporcional. Efectivamente, el artículo 53 de la CPEUM dispone que la Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputadas y diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, así como por 200 diputadas y diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

De igual forma, Querétaro participa con la asignación de representantes a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. En efecto, conforme al artículo 56 de la CPEUM, la Cámara de Senadores se integrará por 128 senadoras y senadores; cada estado y la Ciudad de México eligen a dos senadores según el principio de mayoría relativa y uno más es asignado a la primera minoría. Las 32 senadurías restantes serán elegidas según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, conformadas de acuerdo con el principio de paridad y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres.

La última parte del artículo 7 de la CPELSQ señala que el estado tendrá como base de su organización política y administrativa el municipio libre, lo cual concuerda con lo dispuesto en el artículo 115 de la CPEUM y el 35 de la CPELSQ.

En virtud de que los municipios en México carecen de potestad legislativa y judicial, la doctrina mexicana identificó al municipio, básicamente, como una forma de organización administrativa de los servicios públicos en regiones determinadas. En esencia, esta fue la opinión de Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas. En contraste, autores como Ochoa Campos y Nava Negrete identificaron al municipio no solo como una forma de organización administrativa, sino además como una organización política capaz de asegurar la democracia como forma de gobierno, definiciones acordes con las constituciones nacional y estatal.

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

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del 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 7, párrafos segundo y tercero

Los partidos políticos son entidades de interés público, cuyo fin es promover la participación ciudadana en la vida democrática del Estado. Están obligados a establecer las reglas político electorales para garantizar la paridad de género en candidaturas a diputados y fórmulas de Ayuntamientos, así como garantizar la integración de los pueblos y comunidades indígenas en donde tengan presencia poblacionalmente mayoritaria, como en la Legislatura del Estado de Querétaro, en los términos que establezca la Ley. Los partidos políticos podrán formar coaliciones electorales y postular candidatos en común con otros partidos, pero en ninguno de estos casos podrá producirse entre ellos transferencia de votos. El cómputo de votos que los partidos coaligados obtengan en cada proceso electoral, se sujetará exclusivamente a las reglas que al efecto establezcan las leyes generales en materia electoral expedidas por el Congreso de la Unión.

La ciudadanía podrá ejercer sus derechos políticos electorales a través de los partidos políticos o por sí misma y mediante los procesos electorales, en condiciones de igualdad.

COMENTARIO

José Eugenio Plascencia Zarazúa

Desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la intervención de los partidos políticos para promover la participación ciudadana en la vida democrática está garantizada. Así, la ciudadanía tiene la opción de acercarse a estos entes públicos para ejercer esos derechos de participación en la vida pública del Estado. En ese sentido, el artículo que se comenta retoma lo establecido por la Constitución Federal en lo referente a esta obligación que tienen los partidos, posicionándolos como la principal vía para que las personas ciudadanas tengan una participación activa en la vida democrática de nuestro país.

No pasa desapercibido que la ciudadanía puede participar sin la intervención de los partidos; sin embargo, estos están obligados a promover la participación de aquellos como uno de sus principales compromisos.

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

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del 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 también retoma la obligatoriedad que tienen dichos institutos políticos para establecer reglas en sus respectivos documentos básicos con la finalidad de promover la participación activa de las mujeres y garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas. En este sentido, vale la pena dar el crédito a los diferentes criterios jurisdiccionales que han proyectado aún más la postulación de mujeres de manera paritaria, los cuales incluyen las fórmulas homogéneas, la paridad vertical y la paridad horizontal, llegando inclusive a la horizontalidad cuando se trata de elección de gubernaturas, en las cuales los partidos políticos deben postular mujeres en el número más cercano al 50% de la totalidad de las candidaturas.

Con estas medidas, el sistema electoral de nuestro país ha transitado de las cuotas que posibilitaban una participación minoritaria de las mujeres del 70-30, 60-40, a 50-50 en postulaciones de manera obligatoria. Asimismo, se pretende evitar casos como el tan sonado de las *Juanitas*.

Adicional a lo anterior, también se establece la obligación de garantizar la integración de los pueblos y comunidades indígenas en donde tengan presencia poblacionalmente mayoritaria, como en la Legislatura del Estado de Querétaro, hecho que se configuró en las pasadas elecciones de 2021, en las que se tiene presencia indígena en la integración de los municipios de Amealco de Bonfil y Tolimán, así como en la LX Legislatura del Estado. Lo anterior, gracias a la reforma del artículo en estudio y del artículo 3 de este mismo ordenamiento, así como en la Ley Electoral del Estado de Querétaro, que permitieron la postulación obligatoria de candidaturas indígenas en el pasado proceso electoral, asegurando su participación y, con ello, que se empezara a ganar espacios para dicho grupo de atención prioritaria.

Por otro lado, en este mismo párrafo se establece la posibilidad para que los partidos políticos conformen coaliciones en los procesos electorales; lo cual derivó de la reforma a la Constitución Federal de febrero de 2014, cuyo artículo segundo transitorio instruyó para que el Congreso de la Unión, al expedir la Ley General de Partidos Políticos, incluyera el sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales.

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

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del 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 de ello, se estableció que el registro de las coaliciones se podría solicitar hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas; además, que la ley diferenciaría entre coaliciones totales, parciales y flexibles.

Por coalición total se debe entender la que establezcan los partidos políticos para postular a la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral, federal o local, bajo una misma plataforma electoral; parcial es la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el 50% de las candidaturas en un mismo proceso electoral, federal o local, bajo una misma plataforma, y por coalición flexible se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el 25% de las candidaturas en un mismo proceso electoral, federal o local, bajo una misma plataforma electoral.

El transitorio también ordenaba que se incorporaran en la ley de partidos las reglas conforme a las cuales deberán aparecer sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos, así como que en el primer proceso electoral en el que participe un partido político no podrá coaligarse.

Así, el 23 de mayo de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de Partidos Políticos, incluyendo los temas establecidos en los transitorios de la reforma a la Constitución de ese año.

Posterior a la publicación de dicha ley, en junio de ese mismo año, este párrafo recogió las nuevas reglas que desde el Congreso de la Unión se aprobaron para los procesos electorales federales y locales.

Sin embargo, cabe mencionar que, derivado de los procesos electorales que se han desahogado después de la reforma, los órganos jurisdiccionales han incorporado una forma de coalición que no fue considerada: las coaliciones dinámicas. Este fue el caso del juicio SUP-JRC-49/2017, por medio del cual la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación validó el convenio de coalición entre los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza, Social Demócrata Independiente, Partido Político de Coahuila, Joven, de la Revolución Coahuilense y Campesino Popular, para

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

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del 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 proceso electoral ordinario 2016-2017 del estado de Coahuila de Zaragoza. En dicho convenio se establecieron 18 formas de participación en las elecciones municipales y 11 formas de participación en las elecciones de diputados de mayoría relativa.

Ahora bien, ¿cuáles son las características que deben tener estas formas de asociación de partidos conforme al principio de uniformidad? De acuerdo con lo sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que una coalición sea válida, debe cumplir con las siguientes exigencias:

Por un lado, el principio de uniformidad en la conformación de coaliciones, que se traduce en la coincidencia de integrantes y en una actuación conjunta en el registro de las candidaturas para las elecciones en las que participen de este modo. Ello se justifica porque restringe la dispersión de la ideología y los principios sostenidos por partidos políticos en sus documentos básicos, mediante la suscripción de diversas plataformas electorales durante un mismo proceso electoral que podrían dar lugar al seguimiento de programas de Gobierno incompatibles con sus ideales.

El principio de uniformidad en una coalición se entiende en el sentido de que los candidatos de esta participan en la elección bajo una misma plataforma política, por tipo de elección y en los que deben coincidir todos los integrantes de la coalición, ya que la naturaleza de los cargos por los que están contendiendo es distinta a la de gobernador, diputados e integrantes de los ayuntamientos.

Debe existir coincidencia de integrantes en una coalición por tipo de elección, además de que debe existir la postulación conjunta de candidatos en los tipos de elección en que se coaligue. Asimismo, se prohíbe participar en más de una coalición por tipo de elección.

Los candidatos postulados en coalición participan en la elección bajo una misma plataforma política por tipo de elección y deben coincidir todos los integrantes de la coalición, ya que la naturaleza de los cargos por los que están contendiendo es distinta: gobernador, diputados e integrantes de los ayuntamientos.

El concepto “tipo de elección” se refiere al tipo de proceso electoral en el que se conforma la coalición, es decir, si es federal o local, y no por el tipo de cargo que se elige.

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

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del 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, los órganos jurisdiccionales han definido el marco normativo de las coaliciones, establecido en el párrafo que se comenta.

Por otro lado, debe analizarse lo relativo al cómputo de votos de los partidos coaligados, pues, derivado de las reformas de 2014, se prohibió entre estos la transferencia de votos. ¿Qué significa esto? Es necesario recordar que, previo a las reformas que se han citado, los partidos coaligados aparecían en las boletas bajo un mismo emblema, es decir que todos los votos recaían en una sola fuerza política; adicional a esto, en los respectivos convenios de coalición se podía pactar la forma en la que esos votos serían distribuidos entre los partidos integrantes, conviniendo qué porcentaje correspondería a cada uno.

Ahora bien, bajo las nuevas reglas, los partidos coaligados aparecen de manera individual en las boletas con su propio emblema, por lo que ya no es necesaria una cláusula dentro de los convenios de coalición que prevea la distribución de votos, además de existir la prohibición expresa sobre la transferencia de votos entre partidos coaligados, que se traducía en la "entrega" de cierto porcentaje de votos de forma discrecional entre los partícipes.

Con la nueva fórmula de distribución de votos, al existir diferentes formas de votar válidamente por los partidos en coalición, aquellos que se plasman en el emblema de uno solo de ellos contará solo para ese partido y aquellos que sean plasmados en una combinación de uno o más partidos se distribuirán de forma equitativa entre el número de partidos en la combinación; así se garantiza una distribución más acorde con la decisión del electorado que votó por dichas fuerzas políticas.

Finalmente, abordando el tercer párrafo del artículo que se comenta, este establece la posibilidad de que la ciudadanía ejerza sus derechos político-electorales a través de sí mismos, mediante candidaturas independientes, figura que desde el 2012 se introdujo en nuestro marco normativo, o a través de los partidos políticos, siendo, como lo observamos en el análisis del párrafo segundo del mismo artículo 7, una de las obligaciones principales de los partidos, la cual se tiene que cumplir en condiciones de igualdad, dándole a las y los ciudadanos más posibilidades de participar en los procesos electorales, siempre y cuando cumplan con los requisitos que exija la normatividad en la materia.

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

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del 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 7, párrafo cuarto

El voto de la ciudadanía residente en el extranjero será para la elección de la gubernatura del Estado y se sujetará a lo previsto en la normatividad aplicable.

COMENTARIO

Karla Isabel Olvera Moreno

El voto de la ciudadanía residente en el extranjero adquiere relevancia a nivel nacional y local debido al proceso de globalización que ha experimentado el país en los últimos años y al creciente fenómeno migratorio, lo que evidencia la necesidad de reglas y procedimientos claros que regulen este ejercicio.

El derecho de la ciudadanía a votar en las elecciones populares y poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular se encuentra reglamentado en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es este acto el que permite la participación efectiva de las personas dentro y fuera del país; sin embargo, es de llamar la atención que el ejercicio del sufragio extraterritorial es reciente en el país y aún más reciente en el estado de Querétaro.

Una de las primeras aproximaciones al ejercicio de este derecho se encuentra en la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996, decreto que modifica el artículo 36 en su fracción III, mismo que establecía la obligación de la ciudadanía a votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le correspondiera, lo que limitaba el derecho a ejercer el sufragio de aquellos ciudadanos que no estuvieran dentro de la adscripción que les correspondía. La nueva redacción del artículo permitió a las y los ciudadanos mexicanos votar en las elecciones populares sin especificar el elemento geográfico y generó la posibilidad de visualizar el reconocimiento y ejercicio del derecho al voto de la ciudadanía residente en el extranjero.

Aunado a lo anterior, y como parte de las disposiciones establecidas en los artículos transitorios de la citada reforma, se

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

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

establecía la creación de un comité especializado para la realización de estudios en torno al voto extranjero. En atención a esa determinación, el 29 de abril de 1998, el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral designó a los integrantes de la Comisión de Especialistas del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, que tuvo como propósito estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos domiciliados en el extranjero pudieran ejercer el derecho al sufragio, concluyendo, en noviembre del mismo año, la viabilidad técnica de llevar a cabo la elección presidencial con la participación de votantes mexicanos en el exterior y considerando diversas modalidades para la emisión del voto.

La siguiente innovación en materia de voto extranjero se publica el 30 de junio de 2005, en el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). En él se reforman los artículos 1, 9 y 250, se cambia la denominación del libro sexto y se adicionan los artículos 273 al 300. Las modificaciones establecieron el ejercicio del derecho al sufragio de los ciudadanos mexicanos que residen fuera del país en la elección para presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como los procedimientos relativos a la inscripción y elaboración del listado nominal de electores que habitan en el extranjero; los plazos para la impresión y envío de las boletas electorales al extranjero; las fechas para la recepción y registro de los sobres con las boletas electorales, y los mecanismos de escrutinio y cómputo de los votos.

Las reglas establecidas en la reforma de 2005 estuvieron vigentes durante las elecciones presidenciales de 2006 y 2012, y fue hasta la reforma político-electoral de 2014 que se crea el Instituto Nacional Electoral (INE) dotado de nuevas atribuciones, y con la publicación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) se generan cambios significativos en materia del voto de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero: se amplían los cargos a elegir; se incluye el voto desde el extranjero para senadores, gobernadores y jefe de Gobierno del Distrito Federal; se incrementan las modalidades para emisión del sufragio, adicionando el voto por la vía electrónica y la posibilidad de entrega de la boleta electoral en forma personal en las embajadas y los consulados a través de la instalación de módulos para tal

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

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

efecto; la expedición de la credencial para votar en el extranjero, y la facultad del órgano nacional para establecer lineamentos de observancia de los organismos públicos locales para garantizar el voto de las y los mexicanos que viven en otras naciones.

Una de las modificaciones de la reforma de 2014 que impactó directamente en el ámbito local fue lo señalado en el artículo 329 de la LGIPE: el derecho del ejercicio del voto de la ciudadanía residente en el extranjero para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores, gobernadores de las entidades federativas y del jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal, siempre que así lo determinaran las constituciones de los estados o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El proceso electoral 2014-2015 fue el primer ejercicio en el que se implementó esta nueva normatividad; no obstante, la Constitución del estado de Querétaro aún no contemplaba la posibilidad del voto desde el extranjero. Para el proceso electoral 2017-2018, a través de los mecanismos de evaluación implementados por el Instituto Electoral del Estado de Querétaro (IEEQ), se llevó a cabo un análisis técnico-jurídico de las disposiciones legales aplicadas y los procedimientos ejecutados. Como resultado de los trabajos de evaluación, el 27 de noviembre de 2019, el Consejo General aprobó los acuerdos IEEQ/CG/A/024/19 e IEEQ/CG/A/025/19, relativos a los proyectos de reforma y sus anexos.

El 2 de diciembre de 2019, en ejercicio de la facultad constitucional conferida por el artículo 18, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro y el artículo 61, fracción XXVIII, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, mismos que refieren la potestad del Consejo General del IEEQ para presentar iniciativas de leyes o decretos que considere necesarios en el ámbito de su competencia, los integrantes del Consejo General hicieron entrega a la Junta de Coordinación Política de la LIX Legislatura del Estado de las iniciativas de reforma de la Ley Electoral y de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro.

El contenido de las iniciativas, en materia de voto en el extranjero, propuso la modificación al artículo 7 de ambos ordenamientos, precisando que la procedencia de la emisión del voto de

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

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del 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 ciudadanía residente en el extranjero será para la elección de la gubernatura.

El 1 de junio de 2020 se publicó en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro,* "*La Sombra de Arteaga*", la reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro y a la Ley Electoral del Estado de Querétaro, estableciendo por primera vez en el estado la posibilidad del voto de las y los queretanos residentes en el extranjero. Con la modificación del artículo 7 constitucional se garantizó el derecho del sufragio a la ciudadanía queretana residente en el extranjero para la elección periódica del titular del poder ejecutivo; no obstante, ello implicó la armonización de la normatividad interna del IEEQ, por lo que el 29 de enero de 2021, mediante Acuerdo IEEQ/CG/A/019/21, se realizaron diversas modificaciones al Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado de Querétaro. En este sentido, resulta relevante mencionar la modificación al artículo 32, relativo a las atribuciones de la Comisión de Asuntos Internacionales para dotarla de nuevas competencias, tales como el seguimiento a la ejecución y cumplimiento de los trabajos de planeación, preparación e instrumentación del voto extraterritorial; la supervisión y acompañamiento de las campañas de promoción del voto, y el análisis de los resultados para proponer estrategias que coadyuven a aumentar la participación de la ciudadanía residente en el extranjero.

Como resultado de las modificaciones a la normatividad, durante el proceso electoral 2020-2021, el IEEQ coadyuvó con diferentes dependencias y asociaciones de migrantes para la difusión de los plazos de credencialización y registro en el sistema de voto en el extranjero, y los procedimientos para el ejercicio del voto en las modalidades postal y voto electrónico por internet. Ello garantiza que la información con respecto al voto desde el extranjero se encuentre disponible para los más de 24 mil queretanos que residen en el extranjero, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía en su último censo de 2020.

El domingo 6 de junio de 2021 se llevaron a cabo las elecciones para la renovación de los integrantes del poder legislativo, los ayuntamientos y la gubernatura del estado de Querétaro, fecha

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

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

significativa para las y los queretanos que tienen su residencia fuera de México, quienes por primera vez realizaron el ejercicio del sufragio para la elección de la persona titular del poder ejecutivo en el estado.

Cabe mencionar que, de acuerdo con el Informe final del Plan Integral de Trabajo del Voto de las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero de los procesos electorales locales 2020-2021 —emitido por el INE—, en el caso de Querétaro, la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero registró un total de 992 personas inscritas, de las cuales 263 optaron por la modalidad de voto postal y 779 seleccionaron el sistema de voto electrónico por internet. En cuanto a los resultados obtenidos, se recibieron 515 votos a través del sistema de voto por internet y 123 votos postales, por lo que se tuvo una participación del 64.3%, predominando el uso del sistema de voto electrónico sobre el voto postal.

Otros datos a destacar en este primer ejercicio son la edad, el sexo, el tipo de credencial y la procedencia. Con respecto a la edad promedio de las personas inscritas, ronda los 39 años. Asimismo, participaron 552 hombres y 470 mujeres; 526 credenciales fueron tramitadas desde el extranjero y 466 fueron con registro nacional. Por lo que ve al país de residencia, predominan los residentes en Estados Unidos de América, con el 61.8% de las personas registradas, seguido por Canadá, España y Alemania, con el 6.2%, 6% y el 5.1%, respectivamente. El resto de los registros se distribuye entre Reino Unido, Francia, Suiza, Países Bajos, Italia, Australia, Colombia, Chile, Bélgica, Panamá, Suecia, Irlanda, Brasil, Japón, Argentina, Austria, Dinamarca, Costa Rica, Perú, República Checa, Portugal, Noruega, China, Puerto Rico, Finlandia, Ecuador, Hungría, Nueva Zelanda, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, Polonia, República de Corea, Luxemburgo, Bolivia, República Dominicana, Malasia, Estonia, Serbia y Bosnia y Herzegovina.

La democracia en el estado de Querétaro se ha ido construyendo poco a poco a través de la suma de los esfuerzos de las instituciones, organizaciones y la participación de la ciudadanía. La trascendencia de la reforma al artículo 7 de la Constitución del estado de Querétaro no se reduce a la regulación del ejercicio

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

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del 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 sufragio para quienes tienen su residencia, ya sea temporal o permanente, fuera de los límites territoriales del país, representa la progresividad de un derecho político que, si bien fue reconocido por primera vez en el año 2006 para las elecciones federales de la Presidencia de la República, el día de hoy se hace extensivo a las entidades federativas para las elecciones locales de las gubernaturas y, en algunos casos específicos, para las elecciones de diputaciones migrantes.

Aún falta mucho por trabajar en esta materia, comenzando con la difusión y el alcance de la información del derecho al voto desde el extranjero, tanto al interior como al exterior del país, la generación de vínculos que fortalezcan la identidad y el arraigo al estado, el análisis de los resultados electorales, la implementación de nuevas estrategias que fomenten el interés y la participación de nuestros connacionales.

Artículo 7, párrafo quinto

El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral para todos los cargos de elección popular, corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que de manera independiente cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

COMENTARIO

Beatriz Claudia Zavala Pérez

La incorporación de la figura de las candidaturas independientes a nuestro modelo constitucional hace que desaparezca el monopolio de la representación política a favor de los partidos y genera la apertura de espacios de participación directa para la ciudadanía.

La ausencia de mecanismos para que la ciudadanía tuviera una voz y una participación que no requiriera de la mediación de los partidos reveló que si bien su "adopción no hace más o menos democrático a un régimen, [...] sí le concede mayor calidad a la

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

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

democracia", como explica Hernández Olmos en su obra *La importancia de las candidaturas independientes*.

Las razones detrás de la inclusión de las candidaturas independientes a nivel constitucional fueron varias: las diversas expresiones de colectivos sociales que exigían encontrar canales alternos a los partidos para acceder al poder; la idea persistente de la ciudadanía de que los partidos experimentaban una crisis derivada de su descomposición interna; así como el antecedente regional que dejó la sentencia que dictó la Corte Interamericana en el caso *Castañeda Gutman*, en la que determinó como medida de reparación que nuestro país adaptara su marco jurídico.

La reforma constitucional de 2012 incorporó la figura de las candidaturas independientes al artículo 35, fracción II; mientras que la reforma en materia electoral de 2014 incluyó en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) el marco jurídico para asegurar la viabilidad práctica de las candidaturas ciudadanas. Asimismo, por vía transitoria, ordenó a las legislaturas locales armonizar su legislación e incluir el reconocimiento a las candidaturas independientes, así como disposiciones acordes con la ley general que la regularan.

En Querétaro, el párrafo quinto del artículo 7 constitucional reconoce las candidaturas independientes como uno de los mecanismos previstos para acceder al poder público.

Una lectura cuidadosa de esta disposición permite saber que es congruente con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunque, para entender mejor su sentido, es necesario hacer un análisis somero de lo regulado legalmente a nivel local, así como conocer la forma en que se desarrolla el derecho, y cuál es su contenido y alcance.

En la Ley Electoral del estado se reitera el reconocimiento del derecho de la ciudadanía de solicitar su registro para una candidatura independiente a la gubernatura del estado, para integrar los ayuntamientos o a participar por una diputación de mayoría relativa (arts. 9, frac. IV, y 180). Establece, a su vez, que las candidaturas independientes atenderán las normas de información financiera que disponen las leyes generales (art. 45), mientras que su acceso a los tiempos de radio y televisión se ajustará a

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

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

lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, Base III, y a lo que determinen las leyes generales (art. 49).

Para la obtención del registro de la candidatura independiente, el Consejo General del Instituto Electoral local verificará la cantidad de manifestaciones de apoyo válidas obtenidas por cada aspirante al registro de una candidatura independiente a los distintos cargos de elección popular, las cuales deberán alcanzar al menos el 2% de la ciudadanía registrada en el listado nominal de electores de su respectiva demarcación, con corte al mes de julio del año anterior al de la elección. En el caso de la gubernatura, el 2% deberá estar distribuido entre la totalidad de los distritos electorales de los que se compone el estado (art. 198, fracs. I y III).

Las candidaturas independientes tendrán los mismos derechos y obligaciones que las candidaturas de los partidos políticos, salvo las excepciones que señale la ley (art. 200). Según el tipo de la elección, recibirán para gastos de campaña un financiamiento público equivalente al que reciba un partido político de reciente registro. El monto que corresponda a cada tipo de elección será prorrateado entre el número de candidaturas independientes registradas en la misma y será entregado a dichas candidaturas una vez que obtengan su registro ante el órgano electoral competente (art. 201).

Para el sostenimiento de sus campañas políticas, las candidaturas independientes podrán obtener financiamiento privado y autofinanciamiento, que deberá provenir de fuentes lícitas y no vincularse con poderes fácticos. A las candidaturas independientes no les será aplicable el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado (art. 202). A su vez, los actos tendentes a recabar el apoyo de la ciudadanía se financiarán con recursos privados de origen lícito, en los términos de la legislación aplicable, y estarán sujetos al tope de gastos que determine el Consejo General según el tipo de elección para la que pretenda su postulación (art. 191).

Del detalle normativo señalado párrafos arriba, es posible observar dos aspectos principales: *1)* la regulación legal a nivel local es acorde con lo dispuesto en la Constitución y la legislación general, a nivel nacional, y *2)* los aspectos novedosos de la legislación se adhieren a criterios de interpretación establecidos

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

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del 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 Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

En lo relativo al umbral de apoyo ciudadano que se exige para otorgar el registro de una candidatura independiente, a nivel local se exige únicamente el 2% del listado nominal de la demarcación correspondiente, mientras que a nivel federal se exige el 3% del listado nominal, distribuido de forma distinta, de acuerdo con el cargo al que se aspira. Asimismo, se matiza la regla establecida en la legislación nacional de que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado para todas las candidaturas.

En ambos casos, la libertad de configuración del poder legislativo estatal se apoya en criterios de la Sala Superior para regular las condiciones de competencia de las candidaturas independientes en el estado y, en esa medida, hace explícito normativamente que las candidaturas independientes, por razones de equidad en la contienda, no se ajusten a la regla de que el financiamiento público sea prevalente sobre el financiamiento privado, en la medida en que la mayor parte de los recursos que obtienen las y los candidatos ciudadanos es por medio del financiamiento privado y el autofinanciamiento. De no ser así, sus posibilidades de promover una candidatura serían mínimas, si la comparación se hace con candidatas y candidatos de los partidos políticos, quienes cuentan con un financiamiento público mucho mayor, con una infraestructura para hacer campaña electoral, así como con recursos humanos y materiales diversos. Véase la tesis XXI/2015, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral,* Quinta Época, año 8, número 16, 2015, páginas 45, 46 y 47.

Asimismo, la legislación local establece que los actos de apoyo ciudadano deben ajustarse a los topes de gasto que apruebe la autoridad electoral, con lo que se genera un aspecto a favor de la equidad, ya que se establece un límite para el financiamiento privado y el autofinanciamiento que puedan obtener las y los aspirantes a una candidatura independiente.

A su vez, la legislación local disminuyó el umbral de apoyo ciudadano requerido para obtener una candidatura independiente —del 3% previsto a nivel federal a un 2% establecido a nivel local— tomando como referente para esta decisión un criterio de

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

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

interpretación de la Sala Superior del TEPJF, en el que valida esta disminución en el umbral de exigencia de apoyo ciudadano, así como el de dispersión requerido para obtener una candidatura independiente, por considerar esta disposición una regla que favorece la participación y equilibra la desigualdad que supone la competencia de la ciudadanía con los partidos políticos, como señala la tesis XXV/2013, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral,* Quinta Época, año 6, número 13, 2013, páginas 88 y 89.

Este tipo de avances a nivel local, con respecto a la legislación general, da muestras, nuevamente, de que muchos de los avances y medidas de vanguardia para favorecer nuestra democracia han tenido su germen a nivel local, pero, sobre todo, nos hace reflexionar respecto a la perfectibilidad de las normas vigentes a nivel nacional que regulan la figura de las candidaturas independientes y sobre la necesidad de analizar si los requisitos para una candidatura independiente son idóneos o si son excesivos y dejan fuera las posibilidades de la ciudadanía de acceder a los cargos públicos.

Así lo afirma Karolina Gilas en "El gatopardismo detrás de la regulación de las candidaturas independientes en México", al analizar el entramado legal establecido en la LGIPE en 2014 para obtener una candidatura ciudadana: "[...] el proceso de registro es bastante complejo y, además, los requisitos de postulación son difíciles de cumplir, especialmente la cantidad de firmas de respaldo ciudadano: para registrarse como candidato independiente al cargo de presidente. En el caso de los aspirantes a diputados la situación es un poco más alentadora [...]".

Con el modelo actual a nivel nacional, la ciudadanía tiene la posibilidad de participar políticamente, pero esa circunstancia queda limitada por la realidad, al presentarse condiciones tan disparejas entre partidos y ciudadanía, de modo que la búsqueda de trascender los requisitos legales se convierte, en muchas ocasiones, en barreras imposibles de superar y, por ende, el derecho de las personas a contender políticamente adquiere los trazos de un obstáculo, más que los de un mecanismo habilitador de los derechos de participación, pues en los hechos se cubre una formalidad de reconocimiento, pero que no ataca el problema real de falta de representación política, lo que a la postre genera el in-

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

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

centivo perverso de que solo personas dotadas de recursos abundantes o de algún tipo de arreglo corporativo —oculto— puedan utilizar la figura de la candidatura independiente y no cualquier persona interesada en intervenir políticamente.

Una lectura cuidadosa de lo dispuesto en la Constitución de Querétaro y en su Ley Electoral revela que la Legislatura local ejerció su potestad legislativa apegada a los principios de progresividad y universalidad previstos en el bloque de constitucionalidad, y que legisló procurando incentivar la figura de las candidaturas independientes como un mecanismo de participación abierto a la ciudadanía.

Artículo 7, párrafo sexto

La ley regulará las figuras de participación ciudadana.

COMENTARIO

Yuri Beltrán Miranda

Un eje toral de las constituciones latinoamericanas es el de la democracia representativa. La noción de que la ciudadanía es depositaria del poder público, pero lo ejerce a través de representantes electos, permea las leyes fundamentales y —sobre todo— el diseño de las instituciones contemporáneas.

La Constitución del estado de Querétaro no es la excepción. Su artículo 7 dispone que del pueblo "emana el Poder Público que se instituye exclusivamente para su beneficio; adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y popular [...]". A lo largo del texto constitucional incluye disposiciones sobre la manera en que se elige a los representantes electos (gubernatura, diputaciones e integrantes de los ayuntamientos), así como las atribuciones y límites a su actuación en el nombre de la ciudadanía.

En el propio artículo 7 es posible advertir una disposición menos común. Al indicar que la ley regulará las figuras de participación ciudadana, la Constitución queretana es permeada por

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

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

un pensamiento distinto. Alude a instrumentos de la democracia directa, a través de los cuales la ciudadanía incide en la toma de decisiones, sin pasar por la necesaria representación de los gobernantes electos.

Sin menoscabo de la autoridad que las constituciones confieren a los representantes populares para llevar a cabo funciones ejecutivas o legislativas en nombre de la sociedad, algunas leyes supremas reconocen que ciertas decisiones pueden ser adoptadas directamente por la ciudadanía. La iniciativa popular, los plebiscitos y los referéndums —entre otros— son mecanismos creados para esos propósitos. Se suele distinguir entre aquellos que son activados desde la ciudadanía o desde el Gobierno. Algunos son vinculantes, mientras que el resultado de otros no tiene carácter obligatorio. En general, las leyes suelen definir umbrales de participación para poder activarlos (generalmente un número de firmas).

El legislador ordinario del estado de Querétaro atendió la disposición constitucional y creó una ley que incorpora algunos de los instrumentos más utilizados en el mundo, a saber: el plebiscito, el referéndum, la consulta vecinal, la iniciativa ciudadana y la obra pública con participación ciudadana (Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro).

Se tienen vestigios de referéndums celebrados en 1527, cuando Francisco I preguntó a los habitantes de Borgoña si ese territorio podría ser transferido a la Corona española (Qvortrup, 2018:12). No obstante, fue la Revolución francesa la que dotó a estos ejercicios de carta de naturalización y halló una teoría que justificara su realización. La anexión de territorios a Francia o Italia fue previamente consultada a sus habitantes, bajo el principio de "autodeterminación". Otros fueron llevados a cabo para poner presión a los gobernantes, en el sentido de cambiar el *statu quo*.

Pero fueron los suizos quienes no solo denominaron al referéndum, sino que lo empezaron a usar continuamente para la toma de decisiones. Si los sistemas electorales pluralistas permiten la conformación de mayorías congresionales que no necesariamente cuentan con el respaldo mayoritario de la población, entonces es pertinente que las leyes que emanen del poder le-

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

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

gislativo sean avaladas por la ciudadanía, antes de su entrada en vigor.

Curiosamente, en el periodo de entreguerras la cultura de realizar plebiscitos y referéndums se utilizó poco. Fue el nazismo el que mostró los riesgos que estos pueden implicar, una vez que el dictador alemán descubrió en ellos una fuente para "legitimar" decisiones autoritarias, incluyendo la ampliación de su poder o la anexión de Austria en 1938. El populismo dio —por años— mal nombre a los referéndums.

Fue hasta los años ochenta que el uso de dichas figuras no solo recuperó vitalidad, sino que además se extendió por todo el planeta. Qvortrup dice que fueron las crisis de los partidos las que propiciaron ese resurgimiento, una vez que estos dejaron de lograr su rol de agregadores de demandas populares. Las brechas entre las propuestas de política pública impulsadas por los partidos y la manera de pensar de las sociedades propiciaron que, de acuerdo con los números de David Altman, hoy tengamos el doble de referéndums que hace apenas 50 años.

Paradójicamente, el creciente auge de la democracia directa y sus vías de participación ciudadana tiene basamento en las instituciones de la democracia representativa y sus crisis. De ahí que no resulte extraño que sea América Latina una de las regiones donde más se han multiplicado y diversificado los ejercicios de participación ciudadana en los últimos años.

En efecto, las transiciones a las democracias latinoamericanas terminaron con las dictaduras militares y dieron estabilidad a la renovación del poder público por vía de las urnas, pero no cerraron la brecha entre gobernantes y gobernados, ni crearon —salvo algunas excepciones— sistemas de partidos robustos. La democracia directa se inserta en Latinoamérica como opción saludable para producir políticas públicas consensuales, en un contexto de separación entre Gobierno y ciudadanía, y sin medios de rendición de cuentas.

La implementación de reformas estructurales en la región agudizó estos problemas, en la medida en que muchos Gobiernos tomaron medidas de ajuste "anticlimáticas" al sentir popular, según refieren Cameron, Herberg y Sharpe. Frente a ello, sur-

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

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

gieron medidas que incorporaban a la ciudadanía en la toma de decisiones y orientaban el gasto público hacia prioridades urgentes percibidas por la población. Los presupuestos participativos en Brasil y los comités ciudadanos o comunales de Venezuela y México se inscriben en esa estrategia. A falta de herramientas formales para la rendición de cuentas, otros países (Perú, Colombia) implantaron formas de revocación de mandato.

¿Cómo llegó ese debate a la Constitución queretana? Por los beneficios que la democracia participativa puede tener en el desarrollo local. Por un lado, estos procesos permiten corregir, complementar o hasta revertir funciones tomadas por los representantes electos. Por el otro, amplía los espacios de decisión disponibles para la ciudadanía, al tiempo que involucra a las personas y a grupos en la discusión de lo público, de acuerdo con Schiller.

En efecto, el nivel local puede beneficiarse sustancialmente de los recursos de democracia participativa cuando estos se diseñan adecuadamente y se logran alinear con el proceso general de toma de decisiones a partir de la representación política. De hecho, es al nivel de los estados y ciudades donde se encuentran mejores condiciones para su posible buen funcionamiento. La democracia directa requiere involucramiento social, asociabilidad y niveles de información óptimos para que las personas tomen decisiones sobre temas complejos. Estas características son más fáciles de encontrar al nivel local o municipal.

La democracia directa se beneficia de manera importante cuando las personas están cerca de los problemas cotidianos y pueden diagnosticarlos adecuadamente y proponer soluciones. Ahí se encuentra uno de los mejores beneficios de la democracia participativa, toda vez que genera un "pulso" sobre lo que debe corregirse en una comunidad y las mejores vías para hacerlo.

Más todavía, en la medida en que estas figuras propician la discusión ciudadana sobre cuestiones públicas, terminan por reforzar el tejido social. Es decir, generan mejores capacidades para el debate organizado, incrementan la asociabilidad de las personas y hacen visibles liderazgos locales que abanderan causas comunitarias.

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

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

Sin embargo, deben considerarse algunos riesgos. En primer término, la posibilidad de captura de los instrumentos por parte de Gobiernos o partidos. De ahí la necesidad de que sean organizados necesariamente por organismos independientes y especializados. Por fortuna, Querétaro tiene en su autoridad electoral un activo importante en términos de independencia y solvencia técnica.

En segundo lugar, hay que reconocer las tentaciones populistas alrededor de la aplicación de la democracia directa. La historia está llena de ejemplos de liderazgos que consultaron decisiones simples con el único propósito de aumentar su popularidad. Algunos otros lo hicieron para revertir constricciones legales o hasta decisiones judiciales. El Estado de derecho es un imperativo para el buen funcionamiento de la participación ciudadana.

Solventados esos desafíos, Querétaro cuenta —desde su Constitución— con el cimiento para resolver algunos problemas propios de la democracia representativa. Sea la recurrencia de activación de estos mecanismos y el involucramiento de la sociedad el motor hacia una sociedad más cooperativa y organizada, con mayores capacidades para incidir positivamente en la gobernanza local.

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

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del 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 8

El Gobernador del Estado, los Diputados de la Legislatura y los miembros de los Ayuntamientos, serán electos mediante elección popular.

Para ser electo y permanecer en los cargos de elección popular se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano y estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos;

II. Estar inscrito en el padrón electoral;

III. Tener residencia efectiva en el Estado para el caso de diputados, de cuando menos tres años anteriores a la fecha de la elección. y para el caso de Gobernador del Estado de cinco años. Para el caso de miembros del Ayuntamiento, tener una residencia efectiva en el municipio mínima de 3 años;

IV. No ser militar en servicio activo o tener un mando en los cuerpos policíacos;

V. No ser Presidente Municipal, ni ser titular de ninguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, a menos que se separe de sus funciones, mediante licencia o renuncia en los términos de ley, por lo menos noventa días naturales antes del día de la elección;

VI. No desempeñarse como Magistrado del Órgano Jurisdiccional Especializado en Materia Electoral del Estado, como Consejero, Secretario Ejecutivo o Director Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, ni pertenecer al Servicio Profesional Electoral Nacional, salvo que, en cualquier caso, se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate; y

VII. No ser ministro de algún culto.

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

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del 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 pierde el derecho a ser votado para cargos de elección popular en el Estado, por residir más de tres años consecutivos fuera del mismo, salvo en los casos de estudios y de empleo fuera de Querétaro, cargo o comisión gubernamental, así como en el caso de queretanos migrantes al extranjero que se hubieren reintegrado a su domicilio, por lo menos seis meses antes del día de la elección y se acredite que su familia haya permanecido en el Estado durante su ausencia.

COMENTARIO

Martín Silva Vázquez

I. Introducción

En México y en el estado de Querétaro, el ejercicio del poder público se fundamenta en el principio de división de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial; adicionalmente, se han establecido los órganos constitucionales autónomos. Dicho modelo de organización política obedece a la construcción de una república democrática sustentada en el respeto del Estado constitucional de derecho, lo que implica que el fortalecimiento del Estado en sí mismo se basa en las disposiciones constitucionalmente establecidas.

En ese sentido, desde el origen del México independiente se ha buscado crear el mejor mecanismo para garantizar el respeto de un sistema constitucional de división de poderes amparado en la democracia.

Para el acceso a los cargos públicos de elección popular se han establecido ciertos requisitos a satisfacer en sede constitucional. En el caso del estado de Querétaro, dichos presupuestos se encuentran contenidos en el artículo 8 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro.

Por consiguiente, en este trabajo se analizarán los elementos descritos en dicho precepto constitucional.

II. Requisitos para ser electo y permanecer en los cargos de gubernatura, diputaciones y ayuntamientos

El artículo 8 de la Constitución local prevé una serie de lineamientos para la postulación de las personas aspirantes a ocupar

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

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del 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 cargos públicos de gubernatura, diputaciones e integrantes de los ayuntamientos en la entidad, siendo los siguientes:

a) Ser ciudadano mexicano y estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos

La primera condición para ocupar un cargo público tiene su origen en el derecho a ser opción de voto, que asiste a toda la ciudadanía mexicana, según el cual la misma puede participar de los asuntos públicos del Estado. Destaca que el precepto en cita no hace distinción alguna respecto al origen de la nacionalidad, si es por nacimiento o por naturalización.

En cuanto al requerimiento de estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos, dicha porción normativa constituye una limitante para la postulación de personas que hayan perdido tal calidad, en este caso, de quienes se encuentren privados de su libertad.

Sobre este punto, es relevante mencionar que dicha limitante se asocia al contenido del artículo 38, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha determinado, en la sentencia del juicio ciudadano identificado bajo la clave SUP-JDC-498/2018, que no basta con la suspensión de hecho de la libertad, esto es, con la aprehensión de un aspirante a un cargo electivo, pues aun en ese supuesto está en condiciones de contender, siempre que no se haya dictado sentencia firme en donde se le prive de tales derechos políticos.

b) Estar inscrito en el padrón electoral

Este requisito se asocia a los anteriores, toda vez que el estar inscrito en el padrón electoral acredita la ciudadanía mexicana y, al mismo tiempo, permite garantizar que la persona que aspira a un cargo público no se encuentra suspendida en el ejercicio de sus derechos político-electorales.

No obstante lo anterior, debe considerarse que dicha exigencia no se encuentra prevista en la Constitución Federal y, en un caso similar, respecto de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, la Sala Superior, en la opinión SUP-OP-25/2014, señaló que tal disposición resul-

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

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

ta contraria a la carta magna, al ser desproporcionada, pues no está prevista en la norma fundamental y, además, porque existen eventualmente otros medios para verificar el cumplimiento de los requisitos relativos a la nacionalidad y el pleno ejercicio de los derechos político-electorales.

c) Residencia efectiva en el estado de Querétaro

En relación con este supuesto, se distinguen plazos diferenciados sobre la residencia efectiva requerida a los aspirantes al cargo de diputaciones e integrantes de los ayuntamientos, la cual se limita por lo menos a tres años, mientras que para postularse a la gubernatura se requiere de una residencia de cinco años.

En este tema destacan diversos precedentes emitidos por el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro en las sentencias de los juicios con claves de identificación TEEQ-JLD-51/2020, TEEQ-JLD-53/2020, TEEQ-JLD-54/2020 y TEEQ-JLD-55/2020, en las cuales se razonó, en relación con la expedición de las constancias de residencia, que la forma en que esta se acredita no se limita al domicilio contenido en la credencial para votar con fotografía o bien a los comprobantes de domicilio, puesto que existen otros medios de verificación de la información concerniente a la residencia, como lo son la consulta a testigos, vecinos, entre otros, que puedan dar cuenta de la temporalidad durante la cual un aspirante ha residido en el municipio o en el estado de Querétaro.

d) Restricciones respecto de algunos cargos públicos

Al igual que el impedimento contenido en el artículo 55 de la Constitución Federal, relativo a que los aspirantes a diputaciones federales no deben ser miembros activos del Ejército, el artículo 8, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución local impide que se postulen personas que se encuentren en activo, o bien, tengan un mando en los cuerpos policiales.

En ese sentido, el numeral en cita, en su fracción V, prohíbe que se postulen a cargos públicos en la entidad las personas titulares de los organismos constitucionales autónomos locales, las secretarías o subsecretarías de Estado, o los titulares de los organismos descentralizados o desconcentrados de la Adminis-

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

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

tración pública en sus tres niveles de Gobierno: federal, estatal o municipal.

Ello con la salvedad de que se separen de su encargo al menos 90 días antes de la elección, ya sea con la licencia o renuncia correspondiente.

Lo anterior tiene como finalidad que el acceso a los cargos públicos se realice en condiciones de equidad, que todas las personas participantes se postulen en igualdad de condiciones y que el voto de la ciudadanía no se pueda ver afectado o influido por el cargo público que ostentan las personas interesadas. Con ello también se garantiza el contenido del artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Federal, lo que se estima de esta forma porque dicho numeral contiene las bases sobre el uso de los recursos públicos y busca evitar la promoción personalizada de la imagen pública o logros de Gobierno, razón por la cual, la Legislatura local previó un término razonable para garantizar la equidad en la contienda con la separación de los cargos públicos de quienes aspiran a participar de un proceso de elección.

De igual forma, se impide que las magistraturas del Tribunal Electoral, las consejerías, el titular de la Secretaría Ejecutiva o de las direcciones ejecutivas del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, o quienes pertenezcan al Servicio Profesional Electoral Nacional, participen de postulaciones a cargos de elección popular, salvo que se hubieran separado del mismo con tres años de anticipación al proceso electoral de que se trate, según dispone la fracción VI del numeral 8 de la Constitución local.

Finalmente, la fracción VII del artículo 8 que se comenta señala como requisito para los aspirantes al cargo de diputaciones locales, integrantes de ayuntamiento y gubernatura, el no ser ministro de algún culto religioso. Con ello se garantiza el principio constitucional de laicidad y se establecen bases para una contienda equitativa, libre de la influencia de algún credo o religión en particular.

III. Conclusiones

Teniendo en consideración los comentarios señalados, podemos concluir que el artículo 8 de la Constitución local contiene

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

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

diversos requisitos a satisfacer, algunos de ellos con una carga negativa, por cuanto impiden que se postulen quienes detenten algún cargo público o figura de autoridad, como lo son los titulares o miembros de corporaciones policiales, los ministros de culto, o bien, las personas titulares de algún órgano constitucional autónomo, secretario, subsecretario o titular de algún órgano del Estado. Tales requerimientos obedecen a una misma consideración histórica, que es la de tratar de garantizar la equidad de todos los participantes en la contienda.

De igual forma, se contienen algunos factores básicos relativos a la nacionalidad y residencia, con los cuales se busca, en primer término, garantizar lealtad a la nación mexicana y, con ello, la soberanía del Estado, y, en segundo lugar, que las y los aspirantes se encuentren vinculados social y geográficamente a la población y territorio que pretenden representar, lo que resulta por demás importante, a efecto de que se conozcan los intereses y necesidades de la población a la que se representa.

Adicionalmente, las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro han emitido distintas sentencias con las cuales se garantiza el derecho a ser opción de voto, en donde se ha logrado pugnar por la satisfacción de dichos elementos o requisitos de postulación y permanencia en un cargo electivo, a partir de la flexibilización en ciertos procesos, como lo es el acreditar la residencia.

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

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del 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 9

Los diputados bajo ninguna circunstancia podrán ser reconvenidos, ni enjuiciados por las opiniones que manifiesten en el ejercicio de sus funciones.

COMENTARIO

Susana Thalía Pedroza de la Llave

El artículo en comento, desde el ámbito del derecho parlamentario comparado, es una prerrogativa o privilegio personal que tienen las y los diputados (el poder legislativo en las entidades federativas de México es unicameral) durante su encargo y, particularmente, en el ejercicio de sus funciones, con el propósito de que estos no tengan responsabilidad en ningún momento —ni durante ni después— por las palabras, expresiones, comentarios, opiniones, escritos o votos que emitan con relación a su actividad parlamentaria, lo cual comprende lo dicho por las y los parlamentarios en la tribuna, en la prensa, en la radio, en la televisión, por citar algunos medios.

Sobresale que el artículo 9 de la Constitución de Querétaro es similar al artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 vigente, al señalar este último que son inviolables los diputados y los senadores (el poder legislativo federal es bicameral) por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, o durante el cumplimiento de sus funciones o de las obligaciones inherentes a estos, por ejemplo, al representar los intereses de la sociedad queretana.

A ese respecto, la o el presidente del congreso local está obligado a exigir que se respete tal privilegio o prerrogativa, conocida en el derecho parlamentario comparado como la inviolabi-

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

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

lidad de nuestros representantes por las opiniones que realicen, tanto dentro del recinto parlamentario como fuera de él.

El antecedente de este privilegio o prerrogativa se encuentra en Inglaterra durante el siglo XVI, siendo la inviolabilidad considerada una forma de protección personal de la o el parlamentario por las manifestaciones realizadas dentro y fuera del Parlamento —como se denomina en Inglaterra— o del Congreso —como se conoce en nuestro país—.

De igual forma, la Constitución de Cádiz de 1812 abordó también esta figura en su artículo 128, al señalar que los diputados eran inviolables por sus opiniones. Otros textos que contemplaron esta institución jurídica son la Constitución de 1824, en su artículo 42; la Constitución de 1836, en su artículo 55; así como la de 1857, con sus reformas de 1874 al artículo 59.

Han pasado siglos, sin embargo, la inviolabilidad parlamentaria no ha sufrido cambios y todas las constituciones la regularon en el mismo sentido que se encuentra establecida en la Constitución mexicana vigente: los diputados y senadores tienen protección por las opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, por lo que jamás se les podrá exigir responsabilidad. Lo mismo sucede con el actual artículo 9 de la Constitución de Querétaro.

No obstante —en nuestra opinión y en esta materia—, las opiniones pueden caer en alguna conducta tipificada y, si llegase a ocurrir, podría solicitarse el levantamiento de otro privilegio, como lo es el fuero constitucional, para, posteriormente, si se autoriza, poner al parlamentario a disposición de la procuración y la administración de justicia, y fincarle o no alguna responsabilidad administrativa, penal o civil. Empero, en todo caso, puede dar origen a una responsabilidad política —esto es, con consecuencias electorales— y de ninguna forma la mera expresión de las ideas puede dar origen a un juicio político.

De la normatividad en comento se entiende, por ejemplo, que cuando el diputado se encuentre separado de su encargo y realice tales manifestaciones no tendrá dicha protección, como lo es la inviolabilidad de sus opiniones.

Para González Oropeza, la inviolabilidad debe extenderse, incluso, para que los grupos parlamentarios no sancionen a las y los

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

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

diputados o senadores por la manifestación de sus opiniones. En esta materia ya ha ocurrido que, basándose en los estatutos de los partidos, se les trata de imponer alguna sanción.

En el ámbito del derecho comparado, las y los parlamentarios británicos tienen como privilegio la inviolabilidad, con el propósito de que no les sea obstaculizado el ejercicio de sus funciones, considerando dicha inviolabilidad de opiniones como la más importante de las protecciones.

En Estados Unidos se establece que no se podrá pedir cuentas por un discurso sostenido en el seno de un recinto parlamentario. En Francia, los miembros del Parlamento no podrán ser juzgados por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio de sus funciones. En Italia, las y los miembros del Parlamento no podrán ser perseguidos por las opiniones expresadas ni por los votos emitidos en el ejercicio de sus funciones. En España se encuentra establecido que las y los diputados y senadores tienen inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.

Para concluir, en febrero de 2010, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció límites a las opiniones que pueden emitir las y los diputados y senadores. Esto es, por ocho votos contra tres, la mayoría de las y los ministros del alto tribunal determinaron que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 61 de la Constitución Federal, las y los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, dentro o fuera de sus recintos legislativos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas, y precisaron que tiene que tratarse de opiniones que sean parte de sus funciones o actividades que les señala la normatividad vigente. Las y los ministros de la Suprema Corte aclararon que las opiniones que viertan las y los parlamentarios en actividades ajenas a su labor legislativa no gozan de la protección que les reconoce la Constitución y, por tanto, en estos casos sí podrán ser juzgados cuando sus dichos afecten a terceros. En este sentido, para el ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, la inviolabilidad parlamentaria que tienen las y los legisladores por las opiniones que emiten durante la discusión es diferente a la inmunidad parlamentaria o procesal de la que también gozan, y que se conoce como fuero, la cual sirve para que no sean procesados por algún delito, sin antes habérseles quitado esta protección.

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