



## V. LAS INSTITUCIONES JURÍDICAS

### 1. *El Poder Ejecutivo local*

Desde la Constitución local de 1825 se consideró la división de poderes que incluía al Poder Ejecutivo, mismo que se depositaba en el gobernador del estado; asimismo, en los otros documentos constitucionales del estado siempre ha estado presente este Poder y siempre ha recaído en la figura del gobernador; aunque sí han existido algunos cambios, por ejemplo en 1825 existía la figura del vicegobernador para evitar que por alguna ausencia el gobierno estatal quedara acéfalo, situación que en la actualidad se atiende de manera diferente sin la necesidad de esa figura secundaria.

De conformidad con la última reforma a la Constitución local en 2008 y a la Ley Electoral del Estado de Querétaro, el Poder Ejecutivo del Estado se deposita en un ciudadano que se denomina “gobernador del estado”, mismo que entra a ejercer su cargo el día 1o. de octubre del año de su elección y su ejercicio en el cargo dura seis años.

Es electo mediante elección popular directa y para ser electo y permanecer en el cargo requiere: ser ciudadano mexicano y estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos; estar inscrito en el padrón electoral; tener residencia efectiva en el estado de cinco años; no ser militar en servicio activo o tener un mando en los cuerpos policíacos; no desempeñar empleo en la Federación, en los estados o en los municipios, ni ejercer en términos generales funciones de autoridad, a menos que se separe de ellos, mediante licencia en los términos de ley o renuncia, por lo menos sesenta

días naturales antes del día de la elección y no ser ministro de algún culto.

La persona que quiere acceder a cualquier puesto de elección popular, incluyendo la de gobernador del estado, pierde el derecho a ser votado 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 que acredite que su familia haya permanecido en el estado durante su ausencia.

La declaración de gobernador electo la lleva acabo el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro o la autoridad jurisdiccional competente, y en caso de ser un gobernador interino o sustituto la declaración la hace la Legislatura del estado mediante decreto.

Cuando requiera ausentarse del territorio nacional, necesita previo aviso sobre su destino a la Legislatura del estado y cuando su ausencia exceda los treinta días le solicitará autorización; en las ausencias que excedan los treinta días será suplido por el secretario de Gobierno; en caso de que la falta temporal excede a los noventa días, la Legislatura designará a un gobernador provisional; en caso de que la falta sea absoluta y ocurra durante los tres primeros años del periodo constitucional, la Legislatura elegirá gobernador interino y se convocará para la elección de gobernador quien concluirá el periodo, pero si la falta absoluta ocurriera en los últimos tres años del periodo respectivo, la Legislatura elegirá gobernador sustituto, quien habrá de concluir el periodo.

Si al iniciar el periodo constitucional no se presenta el gobernador electo o la elección no estuviera hecha o declarada, cesarán las funciones del gobernador cuyo periodo haya concluido y se elegirá a un gobernador interino.

Las facultades y obligaciones del gobernador del estado son promulgar, publicar y ejecutar las leyes; reglamentar las leyes,

proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, con excepción de las leyes orgánicas de los Poderes y de los órganos autónomos; preservar el orden, la tranquilidad y la seguridad social en el estado; nombrar y remover libremente a los servidores públicos del Poder Ejecutivo cuyo nombramiento o remoción no estén determinados en esta Constitución o en las leyes; hacer cumplir los fallos y resoluciones de la autoridad judicial; conceder a las autoridades judiciales de la entidad los apoyos necesarios para el desempeño de sus funciones; conceder indultos; contratar empréstitos y garantizar las obligaciones que de ellos se deriven en los términos de la ley respectiva y, en su caso, con la autorización previa de la Legislatura; expedir decretos y acuerdos de carácter administrativo para la eficaz prestación de los servicios públicos y otorgar concesiones a los particulares para este mismo efecto; celebrar convenios con la Federación, con otros estados, con los municipios y con particulares para el mejor cumplimiento de sus atribuciones y cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario; rendir ante la Legislatura, el 25 de julio de cada año, por escrito, un informe del estado general que guarda la administración pública, en los términos que establezca la ley; promover el desarrollo equilibrado y armónico del estado en materia económica, social y cultural; planear, participar, conducir, coordinar y orientar el desarrollo integral y sustentable de la entidad, fomentando el crecimiento económico, el empleo y velando por una justa distribución del ingreso y la riqueza, que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de individuos y grupos sociales; designar a los fedatarios públicos en los términos de la ley de la materia, y las que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución local y las leyes y ordenamientos que de ambas se deriven.

Además, con fundamento en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, el gobernador, para el estudio, planeación, despacho y ejecución de los asuntos de la administración pública, se auxilia de la Secretaría de Gobierno; la Secretaría

de Planeación y Finanzas; la Secretaría de la Contraloría; la Secretaría de Desarrollo Sustentable; la Secretaría de Desarrollo Agropecuario; la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas; la Secretaría de Educación; la Secretaría del Trabajo; la Secretaría de Turismo; la Secretaría de Salud; la Oficialía Mayor; la Procuraduría General de Justicia, y la Secretaría de Seguridad Ciudadana.

## *2. El Poder Legislativo local*

### *A. Principios generales*

Los principios esenciales del Poder Legislativo, relativos tanto a su estructura como a sus funciones formales y materiales, no han variado significativamente desde los albores del constitucionalismo a la fecha, situación que por ende, se puede observar en su desarrollo en la entidad. Sin embargo y por obvias razones, la reforma constitucional en la materia ha permitido que la función legislativa se adecue al contexto que se vive. Ahora bien, para abordar las disposiciones más relevantes del órgano legislativo en la entidad se tomará como marco de referencia el texto original de la Constitución promulgada en 1917. También se hará alusión al contenido constitucional anterior a la reforma integral de 2008 y, por último, se abordará el texto generado por dicha reforma. Es conveniente mencionar que entre otras reformas realizadas a la Constitución, la de 1991 y la de 2008, tienen especial importancia por su magnitud, pues sustancialmente podría afirmarse que cada una dio nacimiento a una nueva Constitución.

Tanto las Constituciones del siglo XIX, como el texto original de la Constitución promulgada a principios del siglo XX, presentaron un extenso articulado, situación que responde a la falta de técnica constitucional que a su vez implica la inclusión en el texto, de diversas disposiciones que podrían estar consideradas por la legislación secundaria —como se menciona en el apartado re-

lativo al marco histórico—. En 1991, se reduce considerablemente su articulado y posteriormente, como resultado de la reforma realizada en 2008, se redujo aún más, contando en la actualidad únicamente con 40 artículos, como se ha mencionado con antelación. La LV Legislatura justificó dicha situación aludiendo a una técnica constitucional moderna y resaltando que en la norma fundamental debe evitarse la reglamentación excesiva.

En la siguiente tabla se pueden observar las variaciones que con respecto a ciertos principios presentan los textos mencionados.

<i>Principio</i>	<i>Texto original</i>	<i>Texto anterior a la Reforma de 2008</i>	<i>Reforma 2008</i>
<i>Articulado</i>	171 artículos	105 artículos	40 artículos
<i>Periodo</i>	Dos años	Tres años	Tres años
<i>Sustitución</i>	Por cada diputado propietario, habrá un suplente. Únicamente varía la redacción.		
<i>Inviolabilidad de diputados</i>	Los diputados son inviolables por las opiniones que emitan en el desempeño de sus funciones. Únicamente varía la redacción.		
<i>Integración y principio electoral</i>	Se fija porcentaje de población, pero no podrán ser menos de 15 diputados propietarios y 15 suplentes.	15 diputados por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos uninominales y 10 de representación proporcional, en las circunscripciones plurinominales que determine la ley.	15 por el principio de mayoría relativa y 10 según el principio de representación proporcional.

*Continuación*

<i>Principio</i>	<i>Texto original</i>	<i>Texto anterior a la Reforma de 2008</i>	<i>Reforma 2008</i>
<i>Instalación</i>	Se instala el 14 de septiembre e inicia sesiones el 16 (del año que corresponda).	Se instala el 26 de septiembre.	Se instala el 26 de septiembre.
<i>Quórum</i>	No hace mención al respecto.	Dos terceras partes del número total de sus miembros.	Con la concurrencia de los Diputados electos que se presenten.
<i>Sesiones</i>	Dos periodos s de sesiones al año. Del 16 de septiembre al 15 de diciembre y del 1 de mayo al último de junio.	Dos periodos ordinarios de sesiones. Del 27 de septiembre al 31 de diciembre y del 1o. de abril al 31 de julio.	Sesiona permanentemente.

Como se puede observar, desde el siglo XIX el mecanismo de sustitución se basa en la figura del suplente. Al respecto, destaca que el texto original establece los supuestos en los cuales se ejercerían las funciones de suplencia. En cuanto a la integración y principio electoral, el texto original no hace referencia alguna sobre el principio de mayoría relativa, pero se puede identificar desde el momento en que se aludía a la elección directa y, por supuesto, interpretando el contexto histórico-electoral. Cabe señalar que en ese momento el principio de representación proporcional no se contemplaba.

Ahora bien, con respecto al quórum para la instalación de la Legislatura, el texto resultante de la reforma de 2008 varía considerablemente, pues bajo el argumento de evitar presiones de grupos parlamentarios que por ciertos objetivos acordaran no

presentarse afectando en consecuencia el desarrollo de dicha formalidad; se decidió no establecer un quórum específico. Dicha discusión, quedó asentada en la exposición de motivos, misma que, con respecto al artículo 16, señala: "...a efecto de evitar que la oposición de integrantes de la Legislatura e intentos de sabotaje de la instalación, sirvan de vehículo político en contra de una institución que debe existir al margen de intereses sectarios". Sin embargo, al tratarse del funcionamiento de la Legislatura deben reunirse cuando menos 13 diputados, de acuerdo al contenido de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.

El Poder Legislativo tradicionalmente ha funcionado en dos periodos ordinarios de sesiones y, en casos excepcionales, en sesiones extraordinarias. El señalamiento de los periodos de sesiones es herencia española, pues la Constitución Gaditana —como se menciona anteriormente— ya los consideraba. La justificación histórica de los periodos ordinarios radica en la dificultad que enfrentaban los diputados novohispanos, al tener que trasladarse a la península Ibérica para las sesiones de las Cortes. Sin embargo, dado que en la entidad no se presenta dicha problemática y tomando en consideración la crítica que se ha generado con respecto al poco tiempo que durante el año sesionan los diputados —tanto a nivel Federal como local—; la reforma integral llevada a cabo en 2008, elimina los periodos de sesiones ordinarias, por lo que la Legislatura sesiona todo el año, separándose únicamente dos periodos semestrales. Ello también se desprende de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, misma que a la letra dice: "Los tres años de ejercicio constitucional se considerarán de trabajo legislativo permanente y serán conducidos por la Mesa Directiva con periodos semestrales cada una y por ningún motivo habrá recesos en los mismos". Derivado de lo anterior, desaparece la Comisión Permanente de la vida constitucional queretana.

### B. Proceso legislativo

Tras una breve semblanza sobre la integración y estructura de la Legislatura queretana se presenta un tema ineludible, es decir, el proceso legislativo. Para ello, el punto de inicio obligado es el relativo a la iniciativa de ley.

<i>Documento</i>	<i>Autoridades Facultadas para presentar iniciativa</i>
Texto original	Gobernador del estado, diputados, Tribunal Superior de Justicia y ayuntamientos.
Texto anterior a la reforma de 2008	Se especifica que el Tribunal Superior de Justicia podrá presentar iniciativas relativas a la materia judicial y los Ayuntamientos podrán hacerlo en asuntos del ramo municipal.
Reforma 2008	Además de los mencionados, se integra al Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro, pero únicamente en materia electoral.

Una diferencia radica en que además de los órganos señalados anteriormente, se faculta a los organismos autónomos —entre los que se encuentra al Instituto Electoral de Querétaro— y a la ciudadanía.

Se amplía la facultad de presentar iniciativa para el Tribunal Superior de Justicia y los ayuntamientos, pues podrá ser en cualquier materia.

Asimismo, especifica que la iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos sólo podrá ser presentada por el gobernador.

De la tabla anterior se desprenden dos observaciones relevantes, una anterior y otra posterior a la reforma de 2008. Así, con relación al texto constitucional anterior a dicha reforma, en el capítulo dedicado a la soberanía del estado y su forma de gobierno, se establecía que la ley regularía las figuras del voto, iniciativa popular y referéndum. Las dos segundas figuras son conocidas

—entre otras— como figuras de participación ciudadana, las cuales constituyen un claro reflejo de la democracia participativa, por lo que su consideración en la Constitución fue sumamente valiosa. Particularmente, la figura de “iniciativa”, implicaba la posibilidad de que el ciudadano pudiese presentar una iniciativa de ley ante la Legislatura. No obstante, la falta de una ley reglamentaria de dichas figuras dio lugar a una positivación nominal, mas no normativa.

Asimismo, sobre la reforma de 2008 dos son los comentarios obligados. Por una parte, se aprecia una ampliación en la potestad de presentar una iniciativa, al ser incluidos los organismos autónomos, ya que al tener dicho rango se encuentran al mismo nivel de los órganos depositarios de los poderes clásicos. Finalmente, resalta la especificación de la autoridad facultada para presentar iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, es decir, el gobernador, lo que al parecer emula el contenido de la Constitución general.

Siguiendo ahora con el proceso legislativo, el texto original de la Constitución de 1917 presentaba —entre otros— los siguientes principios básicos:

a) Para la discusión de un proyecto de ley, se haría la invitación el titular del Ejecutivo. Asimismo y en caso de que el proyecto se refiriera a sus ramos, se extendería una invitación al Tribunal Superior de Justicia y a los ayuntamientos.

b) Se observaba la facultad de “veto” por parte del Ejecutivo.

c) En el supuesto de que el Ejecutivo presentara observaciones al proyecto de ley, sería discutido nuevamente por la Legislatura.

Posteriormente, la forma en que se contempla el proceso legislativo en la Constitución se torna más específica, considerándose en el texto el procedimiento al cual serían sometidas las iniciativas y dictámenes de ley, decreto o acuerdo. Cabe señalar que pese a no ser la única reforma en la materia, en enero de 2006, el contenido constitucional relativo a dicho proceso vivió modificacio-

nes formales —no sustanciales— significativas. Por otra parte, la exposición de motivos de la última reforma señala lo siguiente:

Se contempla dentro de la redacción de éste artículo todo el procedimiento que deberá de seguir la Legislatura del Estado para la interpretación, creación, reforma, derogación o abrogación de las leyes y los decretos, incrementando a quince días naturales el plazo para que el Ejecutivo pueda presentar observaciones parciales o totales a leyes.

En este sentido, el artículo 19 constitucional establece el proceso legislativo y, con base en determinados principios, remite a la ley y reglamentos correspondientes.

### *C. Facultades de la Legislatura*

Las funciones que ejerce el órgano legislativo no se reducen únicamente a la creación de leyes —aunque ésta sea la más importante—, pues teniendo un carácter evidentemente político su función también abarca la representación, deliberación, control, participación en materia financiera, entre otras. El articulado relativo a las “Facultades y obligaciones de la Legislatura” de acuerdo al texto original es sumamente extenso, pues éstas quedaron plasmadas en XLI fracciones, mismas que como resultado de diversas reformas fueron disminuyendo. Finalmente, la reforma integral de 2008 reduce significativamente las facultades de la Legislatura a XIX fracciones, pues anterior a ello se contemplaban XXXV. La justificación de tal modificación se observa también en la exposición de motivos que textualmente expresa:

Se reforman las facultades de la Legislatura, eliminando aquellas que se refieren a la aprobación de leyes en materias específicas y de esta manera coincidir con lo dispuesto en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de una facultad genérica acorde con lo previsto en el artículo.

En este sentido, sobre las facultades de la Legislatura derivadas de dicha reforma se puede señalar lo siguiente: expedición de su ley orgánica y reglamentos; aprobación de leyes, a excepción de las que corresponden al Poder Legislativo Federal; elegir al gobernador provisional, interino o sustituto; elegir a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, al magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a los representantes de los organismos autónomos, al titular de la Entidad Superior de la Fiscalización y a los demás que determine la ley; conceder licencias a diputados, gobernador, magistrados del Tribunal Superior de Justicia y otros funcionarios; resolver si tiene lugar o no juicio político y declaración de procedencia en contra de funcionarios públicos; suspender o declarar la desaparición de algún ayuntamiento y revocar el mandato de alguno de sus miembros, suspenderlos o inhabilitarlos; crear nuevos municipios; decretar la traslación provisional de los poderes de la entidad fuera del municipio de su residencia; aprobación anual de Ley de Ingresos del estado y de cada municipio, así como el Presupuesto de Egresos del Estado; autorizar al Ejecutivo para que contrate empréstitos; conceder al Ejecutivo facultades extraordinarias en los casos de alteración del orden público o cualquier otro motivo, siempre que no sean competencia de los Poderes Federales; decretar amnistía; atender los supuestos que requieran sustitución de diputados en ejercicio; citar a comparecer a los servidores públicos o funcionarios públicos; ratificar los arreglos o convenios de los límites territoriales concertados entre los ayuntamientos o los que el titular del Ejecutivo celebre con otros estados; rendir el informe anual de actividades del Poder Legislativo y aquellas que la Constitución Política de los Estados Unidos, la local y las leyes, le otorguen.

#### *D. La reforma constitucional*

Aunado a la función estrictamente legislativa y a aquellas facultades que por la naturaleza política del órgano legislativo le

son atribuidas, es preciso hacer mención de su función como parte integrante del órgano reformador de la Constitución, por muchos denominado Poder Constituyente Permanente.

En puntos anteriores se ha hecho alusión a la importancia que asume la reforma constitucional, erigiéndose como necesaria para lograr y mantener la correspondencia entre la realidad y la Constitución. Al respecto Lowenstein señala la imposibilidad de establecer criterios generales que determinen los casos de necesidad que motiven alguna reforma, pues son los cambios que surgen de las relaciones sociales, económicas o políticas, los que pondrán de manifiesto si una norma constitucional, que en un momento dado parecía razonable o suficiente, deja de serlo.<sup>134</sup> Por otra parte, tomando como punto de referencia el sistema jurídico de derecho escrito, que da lugar a la Constitución escrita como documento formal y solemne gestado en un momento coyuntural, así como la necesaria existencia de este tipo de Constitución para hacer posible la unión de los estados y la delimitación de los ámbitos de competencia y,<sup>135</sup> por otra parte, resaltando la importancia que reviste el evitar que dicha función descansa exclusivamente en el órgano legislativo, alterando así el equilibrio de poderes; resulta ineludible tanto la participación del gobierno federal y de los gobiernos estatales en dicho procedimiento, como el establecimiento de una técnica de reforma constitucional rígida. Así, la reforma constitucional se desarrolla por un órgano especial y mediante un procedimiento distinto al legislativo. Ahora bien, dicho esquema se reproduce en los escenarios locales, de tal suerte que para poder modificar el texto de la Constitución se requiere la participación de la Legislatura del estado y de los ayuntamientos. Desde el momento en que ambos órganos participan en el proceso de reforma constitucional se erige un órgano especial, que en consecuencia motiva un procedimiento también especial y distinto al legislativo.

<sup>134</sup> Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, España, Ariel, 1961, p. 170.

<sup>135</sup> *Ibidem*, p. 182.

<i>Texto</i>	<i>Iniciativa de reforma</i>	<i>Órgano reformador</i>
Texto original de 1917	Cinco diputados o el Ejecutivo del estado.	Tres cuartas partes del número total de miembros de la Legislatura y la mayoría de los ayuntamientos de las municipalidades.
Texto anterior a la reforma de 2008	Mismos facultados para presentar iniciativa de ley.	Dos terceras partes del número total de los integrantes de la Legislatura y dos terceras partes de los ayuntamientos.
Reforma integral de 2008	Mismos facultados para presentar iniciativa de ley.	Se requiere la aprobación del Constituyente Permanente consistente en: las dos terceras partes del número total de integrantes de la Legislatura del estado y el voto favorable de las dos terceras partes de los ayuntamientos

### 3. *El Poder Judicial local*

#### *A. La evolución conceptual del Poder Judicial*

Los poderes judiciales, antaño considerados aplicadores mecánicos de la ley, se han transformado en uno de los pilares fundamentales del Estado constitucional de derecho.<sup>136</sup> Esta transformación ha originado que la comunidad jurídica, en las últimas décadas, haya profundizado en el estudio de la estructura, organización y funcionamiento de los poderes judiciales. Para iniciar un estudio sobre el Poder Judicial, en este caso del estado de Querétaro, es necesario iniciar por el concepto de poder. Este concepto, uno de tantos conceptos límite entre la ciencia política

<sup>136</sup> Por Estado constitucional de derecho entendemos el modelo de organización jurídico-política perfeccionada con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, en el que las mayorías electas democráticamente son controladas por tribunales constitucionales que hacen más efectivo el principio de supremacía constitucional.

y jurídica, ha sido entendido como la probabilidad de imponer a otros la voluntad propia, cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad.<sup>137</sup> Si bien han existido diversos fundamentos del poder (como la fuerza, el mandato divino, el poder económico), en el Estado constitucional de derecho el único válido es el texto constitucional.

La actual configuración del concepto de poder fundado en los textos constitucionales proviene del constitucionalismo moderno originado a partir del siglo XVIII. Tomando como fundamento el pensamiento de Locke<sup>138</sup> y Montesquieu, los primeros textos constitucionales dividieron el ejercicio del poder en varias funciones diferenciadas: legislativa y ejecutiva en el inglés, a las que el Barón de la Bredé añadía la judicial.<sup>139</sup> La separación es protegida por dos principios: el primero refiere que no pueden reunirse dos funciones en una sola corporación o persona, y en tanto que el segundo, menciona que el ejercicio de cada función se desarrolla dentro de su propio marco normativo y cuando estos límites son traspasados por un poder, éste debe ser frenado por los otros, de acuerdo con la teoría de los pesos y contrapesos. Con el paso del tiempo, esta idea de la división de poderes o, mejor dicho, de la separación de funciones, en una concepción tajante como la descrita, fue sustituida por la idea de la coordinación entre poderes.

Durante siglos se discutió si el Poder Judicial es un verdadero poder o no. El proceso de autonomía del Poder Judicial respecto

<sup>137</sup> El concepto de poder, se toma de Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

<sup>138</sup> John Locke dividía el poder en cuatro funciones distintas: Poder Ejecutivo, Legislativo, Federativo y el poder de prerrogativa. El Poder Judicial, en la concepción de Locke, formaba parte del Poder Legislativo, a quien le correspondía “dispensar la justicia y decidir sobre los derechos de los gobernados”. *Infra*, p. 2.

<sup>139</sup> Las Constituciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial recogen también a los denominados órganos extra poder u órganos constitucionales autónomos que, de acuerdo con las nuevas corrientes del constitucionalismo, no se encuentran adscritos a ninguno de los poderes clásicos del Estado.

de los otros poderes fue lento. Retomando a Locke, podemos señalar que, para el autor inglés, “la autoridad legislativa o suprema no puede asumir por sí el poder de gobernar por extemporáneos o arbitrarios decretos, sino que está obligada a dispensar justicia y decidir los derechos de los súbditos, mediante leyes promulgadas y permanentes, y jueces conocidos y autorizados”.<sup>140</sup> Esto es, para el autor inglés, la función judicial se encontraba inmersa dentro de la legislativa.

Más adelante, el citado Carlos de Secondant, Barón de Montesquieu<sup>141</sup> sostuvo que: “no hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo”. Pese al adelanto que significó esta posición, para el autor francés, el Poder Judicial debe ser un poder disminuido. Veamos sus palabras: “El Poder Judicial no debe dársele a un Senado permanente, sino ser ejercido por personas salidas de la masa popular, periódica y alternativamente designadas de la manera que la ley disponga... será un poder por decirlo así, invisible y nulo”. Más adelante afirma lo siguiente: “pero los jueces de la Nación, como es sabido, no son más ni menos que la boca que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden mitigar la fuerza y el rigor de la ley misma”.

Estas citas, clásicas del constitucionalismo, nos permiten ver como el origen de los juzgadores y de la función judicial, en uno y otro sistema jurídico, fue distinta. Ambos sistemas originarían modelos de juzgador distinto, uno que, en última instancia, permitía al Parlamento resolver los asuntos, privilegiando el ascenso de una clase social determinada y económicamente poderosa a la función judicial; el otro, con un juez de carrera, más vinculado a la institución que a un sector social.

<sup>140</sup> Locke, John, *Segundo tratado de gobierno*, Colección Hombres y Problemas, Argentina, 1959, p. 108.

<sup>141</sup> Montesquieu, Carlos de Secondant, *El espíritu de las leyes*, México, Oxford, Grandes clásicos del Derecho, vol. 5, 1999, pp. 108-112.

Retomando el desarrollo judicial, es preciso cruzar el Océano Atlántico para revisar la tradición judicial norteamericana. Para Hamilton y los autores de *El Federalista*, el Poder Judicial es el poder de la razón, en contraposición al Legislativo y al Ejecutivo, poderes “de la bolsa y la espada”.<sup>142</sup> El Poder Judicial es un poder de argumentos, no de fuerza militar o política. Es el poder de interpretar el texto constitucional y de proteger derechos. Es precisamente en Estados Unidos, con la sentencia *Marbury versus Madison* de 1803, que el Poder Judicial inicia el control de la constitucionalidad de las leyes, convirtiéndose paulatinamente en el intérprete final de la Constitución y en un poder controlador de los actos de los otros poderes.

Hoy en día, la discusión sobre si el Poder Judicial es un verdadero poder, se encuentra zanjada desde que se reconoce que los órganos jurisdiccionales tienen incorporada a su función el concepto de autoridad, en la medida en que sus sentencias son obligatorias para las partes. Por otra parte, si bien no tienen a su cargo la fuerza pública, por ser poderes de la razón y no de la fuerza, utilizando la frase de Hamilton, cuentan con la facultad de solicitar el apoyo de la fuerza pública para su cumplimiento.

Para el siglo XIX, el modelo de juzgador era el de un aplicador mecánico de la ley. El juez tenía que ceñirse a los términos empleados por el legislador en la norma jurídica y aplicarlos al caso concreto a través de un silogismo. Este modelo era el propio de la idea francesa de la Escuela de la Exegesis. A pesar de que dicha escuela ha sido tomada como referente obligado para hablar de formalismo, no fue la única que utilizó ese sistema que privilegia-

<sup>142</sup> El texto de *El federalista*, menciona: “El Ejecutivo no sólo dispensa los honores, sino que posee la fuerza militar de la comunidad. El Legislativo no sólo dispone de la bolsa, sino que dicta las reglas que han de regular los derechos y los deberes de todos los ciudadanos. El Judicial, en cambio, no incluye ni sobre las armas, ni sobre el tesoro; no dirige la riqueza ni la fuerza de la sociedad, y no puede tomar ninguna resolución activa. Puede decirse con verdad que no posee fuerza ni voluntad, sino únicamente discernimiento”. Hamilton, Alexander *et al.*, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 331.

ba una visión formal del derecho. En Alemania la jurisprudencia de conceptos y en Inglaterra la jurisprudencia analítica, también desarrollaron modelos en donde el juzgador tenía que descubrir el sentido de la norma o los precedentes para aplicarlos al derecho. Estos modelos empezaron a cambiar, como hemos visto, para Estados Unidos desde los albores de dicha centuria y en Europa occidental durante la parte final del siglo XIX con la Escuela del Derecho Libre, con la jurisprudencia de intereses y con el realismo sociológico.

Fue en pleno siglo XX, con los tribunales constitucionales, que la función judicial empieza a tener otra perspectiva en Europa. Es de todos conocida la aportación de Hans Kelsen a este proceso, el nacimiento y auge del Tribunal Constitucional austriaco y su caída, en 1929, derivado a los prejuicios de los conservadores en torno a las dispensas matrimoniales. La caída del Tribunal Constitucional de Kelsen fue el inicio de su victoria. Años después, la reconstitucionalización de Europa, acaecida al concluir la Segunda Guerra Mundial, traería consigo tribunales o consejos constitucionales en Italia (1948), Francia, Austria y Alemania (1949), entre otros, así como una nueva visión en torno a la función del Poder Judicial.

Esta visión llegó a México con la transición política y se caracterizó por una serie de reformas que han mejorado al Poder Judicial, principalmente al federal, pero paulatinamente se han incorporado reformas para fortalecer a los poderes judiciales locales.<sup>143</sup>

### *B. La naturaleza del Poder Judicial*

En este punto es necesario responder a la pregunta sobre la naturaleza del Poder Judicial. Consideramos que el Poder Judi-

<sup>143</sup> Para una revisión exhaustiva de los poderes judiciales locales: Caballero, José Antonio *et al.*, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, UNAM, 2001. Para una revisión del poder judicial en Guerrero véase Cienfuegos, David, *El Poder Judicial guerrerense*, México, 2006.

cial puede ser entendido en dos acepciones: como función jurisdiccional y como conjunto de unidades de juzgamiento, dotadas de la potestad citada. En el primer concepto, que es el adecuado para entender por qué el Poder Judicial es un poder del Estado, la función jurisdiccional se entiende como la facultad del Estado para resolver, a través de un tercero independiente e imparcial, controversias entre distintos actores, públicos y/o privados, estableciendo el sentido de las normas jurídicas y manteniendo la paz social.<sup>144</sup>

En su segunda acepción, el Poder Judicial se entiende como el conjunto de unidades que ejercen la función jurisdiccional. Este segundo concepto consiste en que el Poder Judicial se compone de órganos dotados de competencias determinadas. Esto significa que la titularidad del Poder Judicial recae en cada uno de los órganos jurisdiccionales que lo componen, a diferencia del Poder Ejecutivo cuya titularidad recae en un solo individuo (en los sistemas presidenciales) o grupo de individuos (en los directoriales), o del Legislativo, que subyace en una o varias cámaras integradas por un número determinado de sujetos.

### *C. Funciones mediatas e inmediatas del Poder Judicial*

Los poderes judiciales, al ejercer la potestad jurisdiccional, realizan dos tipos de funciones. Por un lado, resuelven controversias jurídicas concretas que le son planteadas por las partes,

<sup>144</sup> Vergottinni concibe a la función jurisdiccional como aquella actividad ejercida por un sujeto público en condiciones de independencia para asegurar la voluntad normativa de valorizar un caso concreto objeto de controversia entre dos o más partes, públicas y/o privadas, con el fin de eliminar las incertidumbres surgidas en el ámbito de aplicación de las normas o de imponer las sanciones previstas por la comisión de ilícitos, para asegurar entonces la certeza del derecho y el restablecimiento del orden jurídico violado. Vergottinni, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 281.

a esta función la denominamos inmediata. Por otro lado, el ejercicio habitual de esta actividad, fija el alcance de las normas jurídicas de un sistema jurídico que, a la larga, determina la estabilidad social. A estas funciones, derivadas del ejercicio cotidiano y que sólo son apreciables a distancia, las denominamos mediatas.<sup>145</sup>

Aunado a los dos tipos de funciones, los poderes judiciales realizan servicios adicionales a la administración de justicia. Estos servicios dependen del diseño institucional de cada Poder Judicial, pero podríamos señalar aquellos que son más frecuentes en el derecho comparado: capacitación y carrera judicial, defensoría pública y mecanismos alternativos de solución de conflictos. En estos supuestos, no se ejerce materialmente la función jurisdiccional, sólo formalmente. Pero este tipo de funciones, si bien no tienen relación directa con resolver conflictos, mejoran la calidad del sistema de impartición de justicia.

#### D. *Legitimidad del Poder Judicial*

El concepto de legitimidad ha mutado con el paso del tiempo. Originalmente el adjetivo latino *legitimus* significaba construido conforme a las reglas. La actuación legítima era aquella que se encontraba fundada en el derecho. Esta connotación, como bien ha mencionado Rolando Tamayo, contiene una carga emotiva de carácter positivo: actuar conforme a derecho es algo valioso para la sociedad.<sup>146</sup>

Si bien este significado originario de la palabra legitimidad corresponde a la idea actual de legalidad, con el transcurso del tiempo y, principalmente, debido a la adopción del término por

<sup>145</sup> Caballero, José Antonio, *Teoría del Poder Judicial*, curso dictado en el Instituto de la Judicatura Federal, clase del día 6 de junio de 2006.

<sup>146</sup> Tamayo, Rolando, voz: "Legitimidad", *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2001.

parte de la teoría política,<sup>147</sup> ambos vocablos —legitimidad y legalidad— se han separado para adquirir, cada uno de ellos, un significado particular. Por legitimidad entendemos el reconocimiento social a una institución o persona, por el adecuado ejercicio de sus facultades.

El sistema político se legitima en la medida en que la sociedad lo reconoce como su genuina representación. El Poder Judicial coadyuva a legitimar el sistema político si realiza su función con eficiencia y eficacia haciendo que la sociedad tenga confianza en el uso de las reglas del sistema por parte de las instituciones. La anterior circunstancia crea una situación de normalidad y reduce los ámbitos de violencia social. Por ello, no es exagerado decir que la estabilidad del régimen político descansa, en gran medida, en un adecuado sistema de impartición de justicia.

#### *E. El Poder Judicial en Querétaro. Antecedentes históricos*

El Poder Judicial de Querétaro ha sido perfectamente disecionado por Juan Ricardo Jiménez<sup>148</sup> en una serie de obras sobre historia constitucional. Escaso valor tendría repetir lo dicho por el investigador queretano. Por consiguiente, este apartado es sólo descriptivo de los textos constitucionales queretanos, de los que destacan, a nuestro juicio, los puntos fundamentales.

<sup>147</sup> Max Weber distinguió tres clases de legitimidad: la carismática, la tradicional y la racional. La primera se basaba en las características propias del líder: la santidad, la heroicidad o el carácter ejemplar de una persona, brindaban aceptación a sus actos. En una segunda fase evolutiva, la legitimidad se obtenía del carácter sagrado de la costumbre, de que la actuación se ajustara a una tradición. La tercera fase, la denominada legitimidad racional, encuentra el fundamento del ejercicio del poder en la legalidad de los órdenes positivos. Weber, Max, *Economía y sociedad*, cit.

<sup>148</sup> Jiménez, Juan Ricardo, *El sistema judicial en Querétaro 1531-1872*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999, 722 pp.; *Constitución y sociedad en la formación del estado de Querétaro 1825-1929*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

En resumen, podemos decir que el estado de Querétaro se ha regido por seis textos fundamentales que, a la vez, son un reflejo de la realidad política del país. Como se ha mencionado, Querétaro tuvo una Constitución (1825) promulgada bajo el régimen federal, otra bajo el régimen centralista (1833), dos más durante la República Restaurada (1869 y 1879) una derivada de la Revolución mexicana (1917) y una de la alternancia política (2008).

La primera Constitución, sancionada por el Congreso Constituyente el 12 de agosto de 1825 “en el nombre de Dios todopoderoso, autor de la sociedad, y por quien los legisladores decretan lo justo”,<sup>149</sup> en su título VIII desarrolló al Poder Judicial. El título, extenso, establecía la estructura del Poder Judicial, el cual era encabezado por un Supremo Tribunal de Justicia (integrado por tres ministros y un fiscal), un tribunal de tercera instancia (integrado por un magistrado nombrado por el gobierno y conjueces designados por las partes), un tribunal de segunda instancia (compuesto por tres magistrados y un fiscal), juzgados de letras en todos los distritos del estado, jurados en todos los pueblos con ayuntamiento, y jueces de paz en todos los pueblos del estado.

La división de poderes era entendida en forma tajante, pues los tribunales no podían “suspender la ejecución de las leyes, ni hacer reglamentos para la administración de justicia” (artículo 150) y, como contrapeso, “Ni el Congreso ni el gobernador” podían “avocarse al conocimiento de los negocios pendientes en los tribunales, no mandar abrir los juicios fenecidos” (artículo 147). Hay que recordar que, en esos tiempos, los asuntos judi-

<sup>149</sup> Constitución Política del Estado de Querétaro, sancionada por su congreso constituyente el 12 de agosto de 1825, México, 1825, Imprenta de la Águila.

ciales fenecían en última instancia en los poderes judiciales locales.<sup>150</sup>

La Constitución de 1869<sup>151</sup> estableció que la justicia se administraba por un Tribunal Superior de Justicia, jueces de Primera Instancia y jueces Constitucionales de Paz. Los magistrados del Tribunal Superior de Justicia (tres propietarios, un suplente y un fiscal) eran electos por los colegios electorales. En cada distrito judicial existía un juez de primera instancia y en cada municipalidad un juzgado constitucional de paz.

Diez años después, la Constitución de 1879,<sup>152</sup> en una Constitución decretada por el Congreso del estado y publicada por el gobernador, sin auxilio alguno de la divinidad, en su título octavo reguló al Poder Judicial. La estructura del Poder Judicial era: un Tribunal Superior de Justicia (dividido en tres Salas y compuesto por cuatro magistrados propietarios, uno de los cuales desempeñaba las funciones de fiscal); jueces de primera instancia y menores (propuestos en terna por el Tribunal Superior de Justicia al congreso) y jueces constitucionales de paz (electos por los colegios electorales de cada municipalidad).

La Revolución mexicana de 1910, el cambio constitucional de 1917 y la nueva realidad política y social, originaron la expedición de la Constitución queretana de 1917. El artículo 100 original de dicha Constitución señalaba que el Poder Judicial del estado se depositaba en un Tribunal Superior de Justicia, en los juzgados de primera instancia, menores y municipales, y en los jurados que estableciera la *ley*. Esta Constitución proponía cambios al modelo; por un lado, reconocía en su exposi-

<sup>150</sup> Sobre esta Constitución, se sugiere la consulta del texto de Nieto Castillo, Gabriela, *La Constitución de 1825*, tesis de licenciatura de la Universidad Autónoma de Querétaro, inédito.

<sup>151</sup> Constitución para el régimen interior del Estado libre y soberano de Querétaro, Querétaro, Imprenta de Luciano Frías y Soto, 1869.

<sup>152</sup> Constitución Política del Estado libre, soberano e independiente de Querétaro Arteaga, Luciano Frías y Soto, Impresor, 1879.

ción de motivos que las dictaduras habían manejado al antojo a sus jueces, que no respetaron la norma, la libertad y la hacienda de los individuos honrados; que la elección había sido en realidad una designación del Ejecutivo, que removía los jueces a su voluntad, y que, por tal motivo, era necesario cambiar el sistema de designación. A partir de entonces, la legislatura designa a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, con el argumento de que una elección era o impracticable o de consecuencias negativas. El Tribunal Superior de Justicia del estado se componía por tres magistrados propietarios y tres suplentes designados por el Congreso del Estado. Los jueces de primera instancia y menores eran designados por el Tribunal Superior. Los municipales eran designados por los ayuntamientos.

Finalmente, la actual Constitución reconoce un Poder Judicial integrado por el Tribunal Superior de Justicia y los juzgados de primera instancia y de menores. Se integra un Consejo de la Judicatura. Básicamente, salvo el fortalecimiento de la justicia constitucional local, la Constitución de 2008 reproduce el sistema derivado de la reforma constitucional de 2006 al Poder Judicial local.

La Constitución de 1917 vivió un proceso de transformación constitucional, como se ha mencionado. En el ámbito del Poder Judicial queretano las principales transformaciones se registran en los siguientes años:<sup>153</sup>

- a) En agosto de 1922 se determinó la ubicación de los juzgados municipales.
- b) En enero de 1928 se expedía la Ley Orgánica del Poder Judicial que contemplaba tres Salas que constituían el Tribu-

<sup>153</sup> González de Cossío Frías, Arturo, "El Poder Judicial del Estado de Querétaro. Una historia compartida", *Compilación de leyes, decretos y reglamentos*, t. I: *Siglo XIX. 1810-1900*, Querétaro, 2002, pp. 23-49.

- nal Superior de Justicia. Se constituyen siete distritos judiciales, siendo suprimidos dos en 1930.
- c) En 1931 se promulga una nueva Ley Orgánica. Entre sus innovaciones se encuentran títulos dedicados a los peritos y al servicio médico legal.
  - d) En mayo de 1936 se reforma la Ley Orgánica para incorporar un tribunal para menores al Poder Judicial del estado.
  - e) En 1978, se crea el Consejo Tutelar para menores infractores, por lo que el Tribunal Superior de Justicia deja de tener competencia.
  - f) En 1988 se establecen como órganos la Oficialía de Partes y el Instituto de Especialización Judicial.
  - g) En 1991 se incorporó un departamento de servicio social para prestar colaboración y auxilio a los juzgados que soliciten información en materia socioeconómica, psicológica y cultural.
  - h) Entre 1992 y 1993 se publican diversos reglamentos del Tribunal Superior de Justicia y sus órganos.
  - i) En 1996 se establece el fondo auxiliar para la administración de justicia.
  - j) En 1997 se incorporó el Consejo de la Judicatura a la estructura del Tribunal Superior de Justicia.

Viviendo, en 1991, un proceso similar al argentino de 1994, que alteró completamente las disposiciones supremas del estado, el nuevo texto constitucional, a su vez, se ha ido perfeccionando con el tiempo, siendo sus últimas reformas las aprobadas en el año 2006, las cuales describo a continuación.

*Desarrollo constitucional en 1917*

<i>Constitución</i>	<i>Nombramiento de magistrados</i>	<i>Nombramiento de jueces</i>	<i>Facultades</i>	<i>Carrera judicial</i>	<i>Duración</i>	<i>Requisitos</i>
1917	Por la Legislatura del estado. Se integra por tres magdos.	Por el Tribunal Superior de Justicia.	Judiciales y administrativas.	Sólo se habla de la categoría de Juez de primera instancia; municipal y magistrado.	4 años Magdos. Indefinido jueces.	Magdos: Ciudadanía mexicana, 30 años, título, no pertenecer al estado eclesiástico. Jueces: Título, ciudadanía mexicana y 21 años, moralidad.
1934	Por la Legislatura del estado. Se integra por tres magdos.	Por el Tribunal Superior de Justicia.	Judiciales y Administrativas	Juez de primera instancia; municipal y magistrado.	Magdo: igual que el ejecutivo. Jueces: Indefinido.	Magdos: Ciudadanía mexicana, 30 años, título, no pertenecer al estado eclesiástico; Jueces: título, ciudadanía mexicana y 21 años, moralidad.

*Continuación*

<i>Constitución</i>	<i>Nombramiento de magistrados</i>	<i>Nombramiento de jueces</i>	<i>Facultades</i>	<i>Carrera judicial</i>	<i>Duración</i>	<i>Requisitos</i>
1985	Por la Legislatura del estado. Se integra por tres magdos.	Por el Tribunal Superior de Justicia.	Judiciales, administrativa y políticas.	Si. Se habla de una ley orgánica	Magdo: Tres años (reelección); Jueces: Indefinido	Mexicano por nacimiento. Título profesional; 30 años; 2 años de ejercicio profesional; No ser ministro de culto religioso
2006 ( <i>permanece en 2008</i> )	Por la Legislatura del estado. Se integra por, al menos, 12 magdos.	Por el Tribunal Superior de Justicia.	Judiciales, administrativas y político-constitucionales.	Ley Orgánica; hay principios rectores.	Magdo: Tres años; (reelección). Jueces indefinido.	Requisitos constitucionales federales, residencia en el Estado; no haber sido secretario de despacho.

F. *La reforma de 2006 y la estructura del Poder Judicial en Querétaro*

A partir de la reforma constitucional de 2006, el Poder Judicial del estado sufre una transformación significativa. Entre los cambios más importantes se encuentran los siguientes:

- a) El fortalecimiento del Consejo de la Judicatura, antaño figura decorativa.
- b) La introducción de la obligación del Tribunal Superior de resolver conforme a principios y leyes, y no sólo con estas últimas.
- c) Fortalecimiento del Centro de Mediación y obligación de los juzgadores de privilegiar los medios alternativos de solución de conflictos.
- d) Perfeccionamiento de las facultades de control de la constitucionalidad local.
- e) Inamovilidad de magistrados por doce años y de jueces por seis años, pudiendo ser ratificados.
- f) Principios rectores de la carrera judicial.
- g) Duración del cargo de presidente del Tribunal Superior por tres años.

La estructura del Poder Judicial en Querétaro parte de la consideración de que el poder se ejerce a través de cada uno de los órganos judiciales y no sólo del órgano cúspide. Siguiendo el modelo federal, el Consejo de la Judicatura es remitido al segundo párrafo, por lo que una interpretación al respecto es que el Poder Judicial no se ejerce a través de dicho órgano. El Tribunal Superior de Justicia es el órgano cúspide, está integrado por, cuando menos, doce magistrados propietarios y ocho supernumerarios nombrados por la legislatura. El presidente es, al igual que en el ámbito federal, un *primun inter pares*, designado por los propios integrantes del Tribunal Superior.

El Consejo de la Judicatura es la gran innovación de la reforma de 2006. Si bien este Consejo existía en Querétaro, habiendo

sido adoptado con posterioridad a la reforma judicial federal de 1994, se trataba de un órgano menor, integrado por servidores públicos dependientes del presidente o del Pleno del Tribunal, por lo que su autonomía era mínima. Es con la reforma de 2006 que se le inyecta vida al Consejo de la Judicatura.

La Constitución señala que el Consejo de la Judicatura es el órgano encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial queretano, con excepción de las facultades expresamente conferidas al presidente del Tribunal. La naturaleza jurídica del Consejo es de órgano de relevancia constitucional, con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones. Los elementos de su naturaleza son los siguientes:

- Inmediatez constitucional (estar contenido en la Constitución de manera expresa).
- Dirección política (competencia para fijar políticas judiciales).
- Dependencia orgánica (forma parte del Poder Judicial).
- Esencialidad (su presencia es indispensable para proteger la impartición de justicia).
- Independencia técnica (facultad de establecer los procedimientos de verificación de la actividad judicial, sin presiones de ningún tipo).
- Independencia de gestión (facultad para desarrollar sus actividades de forma autónoma a cualquier tipo de presión).
- Independencia para emitir sus resoluciones (facultad para decidir controversias conforme a derecho, sin presiones de ningún tipo).<sup>154</sup>

<sup>154</sup> Respecto a los órganos constitucionales autónomos Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia*, México, UNAM, 1996. Los órganos constitucionales autónomos son independientes de los poderes, en tanto que los órganos de relevancia constitucional pertenecen a los mismos.

Podemos clasificar sus atribuciones en los siguientes rubros: 1) capacitación (fijar criterios para la formación de servidores públicos del Poder Judicial); 2) selección de funcionarios judiciales (exámenes de ingreso y de promoción, nombramientos); 3) disciplina (sancionar a servidores públicos judiciales cuando se haya presentado en su contra una queja o denuncia que resulte fundada); 4) administrativas (presupuesto); 5) facultad normativa interna (expedir reglamentos para las funciones del Consejo, dependencias y órganos jurisdiccionales); 6) vigilancia (visitaduría judicial y estadística judicial).

### *G. La aplicación de principios*

Compete al Poder Judicial la facultad de resolver controversias a través de la aplicación de los principios y las leyes, en asuntos judiciales del fuero común en materia civil, familiar, penal y electoral. La referencia a las leyes es clara y no merece comentario adicional alguno. No así el tema de los principios. En este punto, es necesario recordar que el término “principio” es empleado por el constitucionalismo contemporáneo en dos sentidos: el primero, como principios generales de derecho, entendidos como las máximas jurídicas que los juristas han formulado a través de los siglos, que son aplicados supletoriamente a la ley; el segundo, como principios constitucionales, como formulación del Estado constitucional de derecho, que se convierten en orientadores de la interpretación jurídica.

El proceso de construcción de los principios proviene de la aplicación de la metodología aristotélica de los *segundos analíticos al derecho*. Este proceso que, como sabemos, lo hicieron los juristas romanos, implica la observación de las características comunes de varios fenómenos jurídicos para, a partir de dichas coincidencias, construir principios generales. Estos principios, ahora en un proceso deductivo, se aplican nuevamente a casos

concretos con las mismas características.<sup>155</sup> Un ejemplo claro es la legislación electoral: varios artículos contemplan disposiciones favorecedoras de los ciudadanos, de ahí se desprende como característica que en la materia electoral existe un común denominador: el beneficio del ciudadano, de lo que se desprende un principio: *in dubio pro cive* (en caso de duda, lo más favorable al ciudadano). Este mismo esquema puede repetirse en materia penal, los delitos de robo, fraude, compra de votos, tienen como característica común ser actos u omisiones sancionados por las leyes penales, de lo que se extrae el principio liberal *nullum pena sine lege*.

Existe, sin embargo, otra acepción al concepto “principios” y es, precisamente, la de principios constitucionales. El tema de los principios ha sido estudiado pormenorizadamente por la doctrina jurídica contemporánea.<sup>156</sup> Dworkin entiende al ordenamiento jurídico como compuesto por normas jurídicas, argumentos de principio y argumentos políticos. Para el autor, las normas jurídicas restablecen un supuesto normativo y una consecuencia jurídica; sin embargo, éstas se encuentran supeditadas a los principios. Respeto a éstos, se caracterizan por qué no se aplican en una forma de todo o nada, como las normas, sino que orientan la decisión en un sentido, aunque no en forma concluyente, y sobreviven intactos aun cuando no prevalezcan.<sup>157</sup> Más adelante, Zagrebelsky ha realizado la mejor conceptualización de los prin-

<sup>155</sup> Se recomienda sobre el proceso de construcción de la racionalidad científica en el campo del derecho el libro Tamayo y Salmorán, Rolando, *Razonamiento jurídico y argumentación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

<sup>156</sup> Un recuento de los argumentos que teóricos del derecho contemporáneo han vertido en torno a los principios puede encontrarse en forma simplificada en Nieto, Santiago, *Interpretación y argumentación jurídica en materia electoral. Una propuesta garantista*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

<sup>157</sup> Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, Buenos Aires, Planeta Agostini, 1993, p. 89.

cipios constitucionales. Para el autor, discípulo de Bobbio y, en su momento, presidente de la Corte Constitucional Italiana, las reglas y los principios se distinguen, porque sólo los principios desempeñan un papel propiamente constitucional del orden jurídico; las reglas se agotan en sí mismas, mientras que los principios deben descubrirse en su *ethos*; a las reglas se les aplican los variados métodos de interpretación jurídica, a los principios se les pondera; a las reglas se les obedece, a los principios, se les presta adhesión.

Interpretar que el vocablo “principios” refiere sólo a los principios generales de derecho sería tanto como decir que una reforma judicial contemporánea, que incorpora elementos de autogobierno judicial, carrera judicial y control constitucional local, incorpora también formas de ver al derecho propias del siglo XIX. Lo cual me parece, en el mejor de los casos, un contrasentido. Creo, por el contrario, que el Poder Judicial, al resolver la controversia fundando en principios, obliga a los órganos jurisdiccionales a interpretar las leyes bajo el prisma de los principios constitucionales. De ahí, la enorme importancia de empezar a definir los conceptos jurídicos indeterminados de los textos supremos, en este caso, de la Constitución del estado de Querétaro. Como se ha mencionado, la Constitución actual, por su propia redacción, es pobre en principios, por lo que corresponderá su protección y desarrollo al ámbito judicial.

#### H. *La carrera judicial*

La carrera judicial tendrá como principios la excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, actualización e independencia. Conceptualmente Mario Melgar<sup>158</sup> ha señalado que la finalidad de la carrera judicial es asegurar un sistema jurisdiccional accesible a todos, una justicia pronta y expedita, jueces capaces de

<sup>158</sup> Melgar Adalid, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, cit., pp. 204 y ss.

conocer y resolver de modo oportuno, justo y profesional los asuntos que les corresponden. Adicionalmente, el autor refiere que la carrera judicial debe sustentarse en tres criterios: competencia, neutralidad e igualdad de oportunidades.

José Ramón Cossío señala que la carrera judicial podría ser concebida como un “mercado interno de trabajo”, siempre que coincidan ambos en las siguientes características: mantener relaciones laborales de larga duración; que las posibilidades de acceso se encuentren limitadas; la adscripción a puestos y ascensos dependa del cumplimiento de criterios predeterminados y las remuneraciones otorgadas se den en razón a la categoría de los puestos.<sup>159</sup> García Ramírez considera que la carrera judicial tiene un doble propósito, por un lado mantener la continuidad y eficiencia en la prestación del servicio público de justicia en manos probadamente competentes, y por otro dar seguridad a la impartición de justicia frente a los caprichos administrativos y políticos.<sup>160</sup>

Gonzalo Moctezuma Barragán, en una visión integral que conjuga el constitucionalismo con la administración pública, refiere que la carrera judicial es un sistema constitucional de administración del personal judicial que tiene por objeto el reclutamiento, formación y desarrollo de servidores públicos altamente capacitados en el ejercicio de la función de impartición de justicia, a través de la orientación de los principios constitucionales.<sup>161</sup>

Marroquín Zaleta definió a la carrera judicial como un sistema administrativo de servicio público profesional de rango constitu-

<sup>159</sup> Cossío Díaz, José Ramón, *Jurisdicción federal y carrera judicial*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 43 y 44.

<sup>160</sup> García Ramírez, Sergio, *Poder Judicial y Ministerio Público*, México, Porrúa, 1997, p. 93.

<sup>161</sup> Moctezuma Barragán, Gonzalo, *La carrera judicial bajo el prisma del Consejo de la Judicatura Federal*, en prensa, ponencia presentada en el ciclo de mesas redondas conmemorativas del Octavo Aniversario del Consejo de la Judicatura Federal, del 26 al 30 de mayo de 2003, México, D. F.

cional que regula los procedimientos de ingreso, selección, formación y capacitación, ratificación, adscripción y retiro de los funcionarios judiciales.<sup>162</sup> El objetivo más claro de la carrera judicial es la tutela de la autonomía del Poder Judicial y de la independencia del juez.

Al marco infraconstitucional queretano tocará desarrollar los procedimientos mencionados en el capítulo anterior, al amparo de los principios rectores de la carrera judicial. Ahora bien, los principios de la carrera judicial pueden ser conceptualizados de la siguiente forma:<sup>163</sup>

1. *Excelencia*. Gramaticalmente significa cualidad de excelente, esto es, que tiene el grado más elevado de preparación entre los de su género.<sup>164</sup> La doctrina destaca que este principio implica que las actividades se desarrollen con el más alto grado de eficacia, conforme a un modelo de capacidad y comportamiento, en condiciones equivalentes a las mejores que pudiesen hallarse en otros ámbitos.<sup>165</sup>

La reforma constitucional que, en 1994, incorporó los principios rectores para la carrera judicial federal mexicana, consideró a la excelencia como “una norma de aptitud y aplicación de los juzgadores que aspire al nivel de la perfección en la función de aplicar la ley o de interpretarla al resolver los conflictos de interés público y particular”.<sup>166</sup>

2. *Objetividad*. La objetividad entraña una actitud crítica imparcial basada en el reconocimiento de la realidad por en-

<sup>162</sup> Marroquín Zaleta, Jaime Manuel, *La carrera judicial a diez años de su instauración constitucional y legal. El Consejo de la Judicatura Federal a diez años de su creación*, México, CJF, 2006, p. 232.

<sup>163</sup> Nieto Castillo, Santiago, “Principios constitucionales de la carrera judicial”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 15, 2003, 234 pp.

<sup>164</sup> *Pequeño Larrouse Ilustrado*, México, Larrouse, 2000, p. 430.

<sup>165</sup> García Ramírez, Sergio, *op. cit.*, p. 96.

<sup>166</sup> Dictamen del Senado de la República. *Cfr.* Báez Silva, Carlos, “La carrera judicial federal mexicana”, *Revista Juez*, México, núm. 1, 2001, p. 85.

cima de las visiones particulares, con la finalidad de actuar conforme a los criterios generales adoptados. Filológicamente, denota cualidad de objetivo; por su parte, objetivo es un adjetivo “perteneciente o relativo al objeto en nuestro modo de pensar o de sentir. 2. Desinteresado, desapasionado. 3. Fil. Dícese de lo que existe realmente, fuera del sujeto que lo conoce...”.<sup>167</sup> Finalmente, objetividad significa: “actitud crítica imparcial que se apoya en datos y situaciones reales, despojada de prejuicios y apartada de intereses, para concluir sobre hechos o conductas”.<sup>168</sup> El Poder Judicial de la Federación ha establecido en torno al principio de la objetividad dos acepciones. Por un lado, como criterios objetivos en contraposición al subjetivismo del juzgador, tal es el caso de la tesis “LEGÍTIMA, DEFENSA. INDISPENSABLE OBJETIVIDAD DE LA AGRESIÓN”<sup>169</sup> y, por el otro, como objetividad jurídica, entendida ésta como el objeto de alguna disposición jurídica, en ese sentido se pronuncia la tesis “FRAUDE, TÍTULOS DE CRÉDITO COMO MEDIO PARA LA COMISIÓN DE. OBJETIVIDAD JURÍDICA”.<sup>170</sup> El principio de la objetividad también ha sido interpretado por diversos autores. Eduardo Andrade<sup>171</sup> la concibe como: “sustento de la imparcialidad y consiste en atender a los hechos objetivos”; en tanto que para García Ramírez consiste en

<sup>167</sup> *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, 21a. ed., España, p. 1034.

<sup>168</sup> *Idem*.

<sup>169</sup> Tesis visible en la página 83, vol. 23, séptima parte, Sala Auxiliar, séptima época del *Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>170</sup> Tesis visible en la página 199, vol. 157-162, Sexta parte, Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito, séptima época del *Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>171</sup> Andrade Sánchez, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comentado*, México, Harla, 1990, p. 330.

que todas las decisiones que se adopten para los fines de la carrera judicial queden sustentadas en elementos claramente establecidos, determinados en normas publicadas, preexistentes a la decisión misma, y no en referencias o valoraciones subjetivas, expresión del arbitrio de quienes administran la carrera y califican.<sup>172</sup>

Para el Senado es

la cualidad suficiente y plena de interpretación de la ley y de comprobación de los hechos contrastados por las partes, despejada hasta lo humanamente posible, de cualquier asomo de subjetividad o relatividad, que pueda entorpecer la función del juzgador, en agravio de la impartición de justicia.<sup>173</sup>

3. *Imparcialidad*. Gramaticalmente constituye la falta de designio anticipado o de prevención a favor de las personas o las cosas.<sup>174</sup> José Ovalle Favela<sup>175</sup> apunta que “la imparcialidad es una condición esencial para el ejercicio de la función jurisdiccional, que debe satisfacer no el órgano en sí, sino la persona o personas que sean titulares de aquél: los jueces o los magistrados”. García de Enterría,<sup>176</sup> a su vez, considera a la imparcialidad como un principio general del procedimiento administrativo, que se encuentra garantizada por el deber de abstención de la persona. Se ha señalado que la imparcialidad denota la condición o calidad de una persona para ejercer un cargo, la obligación de actuar sin favorecer o perjudicar a nadie, con sujeción a la ley; conlleva un actuar y existe la posibilidad legal de exigir que el

<sup>172</sup> García Ramírez, Sergio, *op. cit.*, p. 96.

<sup>173</sup> Báez Silva, Carlos, *op. cit.*, p. 85.

<sup>174</sup> Real Academia de la Lengua, *Diccionario, cit.*, p. 1144.

<sup>175</sup> Ovalle Favela, José, *Teoría general del proceso*, México, Harla, 1996, p. 145.

<sup>176</sup> García de Enterría, Eduardo, *Curso de derecho administrativo*, Madrid, Civitas, t. II, p. 382.

funcionario deje de actuar en caso de parcialidad, lo cual configura una garantía para la autoridad y los ciudadanos.<sup>177</sup> Para García Ramírez es la ausencia de preferencias en favor de alguno o algunos de los participantes en la carrera, aspirantes a permanecer o progresar en ella.<sup>178</sup>

Para el Senado es el

...habito de conductas y de disposición abierta que bien puede obtenerse con el desempeño de las labores dentro de una carrera judicial y que va modulando el raciocinio por encima de la apreciación particular, natural a las partes de todo conflicto, para poner al juzgador por encima de la litis y sometido solo al imperio de la ley.<sup>179</sup>

4. *Profesionalismo*. García Ramírez conceptualiza el profesionalismo como el asegurar que el desempeño de las funciones jurisdiccionales sea visto como el ejercicio de una auténtica profesión, por parte de individuos con vocación, aptitudes y preparación para este fin, que le sirvan en forma dedicada, competente y comprometida.<sup>180</sup>

Para el Senado es la “condición de capacidad técnica y formativa de las personas a quienes corresponde elaborar el razonamiento jurídico que concluye en forma de resolución, sobre las premisas constitutivas de la litis de toda causa jurisdiccional”.<sup>181</sup>

5. *Independencia*. La interpretación gramatical define la independencia como la “cualidad o condición de independen-

<sup>177</sup> Nieto, Santiago y García, Alán, “Imparcialidad y libertad de expresión. Un alegato a favor de las libertades”, *Estudios jurídicos en torno al IFE*, México, UNAM, 2000, p. 95.

<sup>178</sup> García Ramírez, Sergio, *op. cit.*, p. 97.

<sup>179</sup> Báez Silva, Carlos, *op. cit.*, p. 85

<sup>180</sup> García Ramírez, Sergio, *op. cit.*, p. 97.

<sup>181</sup> Báez Silva, Carlos, *op. cit.*, p. 85.

cia. 2. Libertad, autonomía especialmente la de un estado que no es tributario ni dependiente de otro. 3. Entereza, firmeza de carácter”.<sup>182</sup> García Ramírez refiere que la independencia apareja subordinación a la ley, y autonomía, desvinculación, respecto a cualesquiera otra instancia de autoridades que pudiesen influir, o pretendieran hacerlo, en asuntos propios de la carrera.<sup>183</sup> El mismo autor destaca que la independencia cuenta con dos ámbitos, ante los órganos o instancias diferentes del Poder Judicial, como también al interior del propio Poder. Conceptualmente la independencia se define como “la denominación genérica que se aplica en la terminología jurídica referente a la teoría sobre los elementos constitutivos del estado, para definir una de las condiciones esenciales que debe reunir el elemento gobierno o poder...”. Tiene dos visiones de la independencia, que dependen del punto de vista desde el cual se examina. El punto de vista interno considera a la independencia como objeto de estudio de la ciencia política y de la teoría general del Estado; la independencia se entiende como el poder, potestad de autogobernarse. Mientras que desde el punto de vista externo, se reflexiona a la independencia como objeto de estudio del derecho internacional, y la define como la facultad que detenta el estado de ejercer su potestad con prescindencia de otro ordenamiento jurídico estatal extraño.<sup>184</sup>

Para el Senado independencia es

...la nota que no puede conseguirse más que con la seguridad en el desempeño laboral de los juzgadores, con la certeza del nombramiento y la de saberse sujetos a la promoción y con la adecuada

<sup>182</sup> *Ibidem*, p. 817.

<sup>183</sup> García Ramírez, Sergio, *op. cit.*, p. 97.

<sup>184</sup> *Cfr.* voz “Independencia”, en *Diccionario jurídico omeba*, Argentina, Driskill, 1989, t. XIV, p. 487.

retribución y estímulos que les brinde la tranquilidad personal, lo que, en su conjunto, significará la existencia de un Poder Judicial que no guarde dependencia, en ningún sentido, ni mucho menos, relación jerárquica alguna, con los funcionarios de los otros poderes de la República, a fin de estar en la capacidad de cumplir con el papel que la carta magna le ha asignado.<sup>185</sup>

6. *Actualización.* Significa que el servidor público judicial debe conocer las nuevas tendencias del derecho, para poder servir mejor a la sociedad en la que vive. Lo anterior implica que la capacitación y selección de funcionarios judiciales debe hacerse orientada en criterios que privilegien los nuevos conocimientos y no el anquilosamiento.

Es pertinente señalar que, además de los principios referidos, a los miembros de la Judicatura se les aplican los relacionados con la contratación del Estado, y de responsabilidad de los servidores públicos a los que hacen alusión los artículos 109, 113 y 134 de la Constitución general de la República y los relativos del título séptimo de la Constitución del estado.

#### *I. Requisitos para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia*

Los requisitos para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia como novedad establecen una cláusula para evitar que personas mayores de 70 años sean designados como magistrados. Los requisitos son los siguientes:

- 1) Cumplir con parte de los requisitos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, 35 años cumplidos el día de su designación, poseer título de licenciado en dere-

<sup>185</sup> Báez Silva, Carlos, *op. cit.*, p. 85.

cho con diez años de antigüedad y gozar de buena reputación, no habiendo sido condenado por delito que amerite pena corporal por más de un año de prisión).

2) Dos años de residencia.

3) Incompatibilidad de haber sido secretario de gobierno local, de haber ocupado un cargo de elección popular (gobernador, presidente municipal, diputado, diputado federal, senador, regidor), procurador general de Justicia del estado, durante el año previo a su nombramiento.

En este punto, se extraña que no se impida a los demás secretarios de estado o titulares de órganos descentralizados, a los secretarios de los ayuntamientos o equivalentes, a los subprocuradores, cuando los cargos mencionados, al obtenerse en virtud de las condiciones de política partidista, son igualmente incompatibles con la función judicial que debe ser escéptica de este tipo de perfiles.

4) No tener 70 años cumplidos.

5) Recaer en personas que hayan prestado servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes.

#### *J. Mejora de las competencias del Poder Judicial queretano*

Una facultad del Poder Judicial de Querétaro que se destaca es la justicia constitucional local. El Tribunal Superior de Justicia está facultado para procesar y sentenciar los litigios que no sean competencia de la Suprema Corte (controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad en términos del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) o del Senado de la República (resolución de conflictos políticos entre poderes —fracción VI— y desaparición de poderes de una entidad —fracción V— en términos del artículo 76 constitucionales), que se susciten entre los poderes, los órganos constitucionales autónomos y los municipios.

Si bien esta facultad existía con anterioridad, con la reforma de 2006 queda remozada y podrá ser utilizada para los conflictos que surjan, por invasión de esferas de competencia o por violación a la Constitución del estado de Querétaro. En esa medida, el constitucionalismo local se fortalece con este tipo de instrumentos que, en su conjunto, forman parte del derecho procesal constitucional local y se inscriben en la discusión de la judicialización de la política.

El antecedente de este debate, por lo menos para lo que al derecho procesal constitucional y al Poder Judicial interesa, se encuentra en la polémica Schmit-Kelsen. En la década de los treinta del siglo XX, Carl Schmitt y Hans Kelsen se enfrascaron en una polémica discusión sobre el órgano que debía defender al texto constitucional. Para el autor de *La defensa de la Constitución*, por ser la carta magna un código político, debía ser interpretada por los órganos de naturaleza política, principalmente por el presidente y el canciller del *Reich*, más que por los tribunales constitucionales; en tanto que para el profesor de Viena, autor de *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, la interpretación de la norma suprema debía recaer en un órgano jurídico, independiente de otras funciones del Estado, como la legislativa y la ejecutiva. Kelsen pensaba que la justicia constitucional debía alejarse de la esfera de la discrecionalidad política del legislador, para dar seguridad jurídica, de ahí que el ejercicio se encomendara a un cuerpo técnico.

Es claro que las consecuencias de uno u otro órgano son importantes: si la interpretación es de orden político, la Constitución queda supeditada a la visión de las mayorías políticas que detentan a los Poderes Ejecutivo y Legislativo. En cambio, si la interpretación es de carácter jurídico, la justicia constitucional se convierte en el mecanismo técnico protector de los principios constitucionales, que pueden favorecer a la mayoría o a las minorías, así sea una minoría de un individuo, siempre y cuando ajuste su conducta al entramado constitucional.

Otro tema importante es la revisión de la “justicia” de una norma. El tema es muy interesante en realidad. El derecho válido, por lo menos en su visión positivista, es considerado como aquel que ha sido aprobado por el órgano competente y mediante el procedimiento establecido para tal fin, así que lo que debe hacer el juzgador es aplicarlo. Una visión formal, como la de Kelsen, diría que sólo puede declarar la inconstitucionalidad de un precepto y, por tanto, su inaplicación, un órgano que cuente con la competencia para hacerlo. Otra visión, como la de Ferrajoli, diría que es obligación del juzgador reconocer dentro del ordenamiento las normas que vulneran derechos fundamentales y declarar su invalidez.

Sin embargo, la norma queretana no se refiere a invalidez sustancial de las normas, sino a que la norma pueda ser “injusta”, esto es, contraria a una concepción de justicia. El problema radica en definir, precisamente, cuál es el concepto de justicia. ¿Dar a cada quien lo suyo?, ¿qué es lo suyo?, ¿de acuerdo con sus méritos, con su capacidad, con su necesidad, con el rango?, ¿estamos hablando de una justicia como imparcialidad, a través de un procedimiento?, ¿de una justicia retributiva? La Constitución no responde esta circunstancia, lo cual tendrá que ser analizado por los juzgadores y los académicos.

El procedimiento es similar al contemplado por la legislación española para plantear acciones de inconstitucionalidad. En esos casos, cuando el juzgador español considera que una norma puede ser contraria a la Constitución, lo que hace es plantear ante el Tribunal Constitucional una cuestión de inconstitucionalidad, una consulta sobre la interpretación de ciertas normas y hechos a la luz del texto supremo. En el caso queretano, el procedimiento es el mismo, sin embargo, el juzgador, en lugar de hacer un análisis jurídico del asunto (determinar si la norma es válida o inválida a los ojos de la Constitución) deberá hacer un pronunciamiento de corte filosófico o ético (determinar si la norma es justa o injusta).

### K. *Las garantías judiciales*

El concepto de independencia es clave para entender a los poderes judiciales en el Estado constitucional de derecho. Ha sido estudiado desde dos enfoques: la independencia institucional u orgánica, también conceptualizada como autonomía, y la independencia personal o subjetiva, que es propiamente la independencia judicial.

La primera, la independencia orgánica se concibe como la separación del Poder Judicial, en su conjunto, de los demás poderes. La segunda, que es la que interesa para desarrollar el concepto de independencia del juzgador y de las garantías judiciales, se entiende, según un *código de ética judicial*, como la actitud del juzgador para no permitir la injerencia de presiones o intereses extraños al derecho, en el ejercicio de la función jurisdiccional. En este segundo aspecto, la independencia es entendida como la actitud del juzgador frente a influencias extrañas al derecho provenientes del sistema social. Consiste en juzgar desde la perspectiva del derecho y no a partir de presiones o intereses extraños a aquél.<sup>186</sup>

La doctrina ha considerado que el concepto de independencia presenta dos variantes que dependen del tipo de presión que podría recibir el juzgador: la interna y la externa. La primera significa que el juzgador debe resolver los litigios, sin aceptar influencia de un miembro de la judicatura de nivel superior o similar. La externa se refiere al deber de fallar sin someterse a presiones externas provenientes del sistema político o social.

Para defender la independencia judicial se han desarrollado las denominadas garantías judiciales, esto es, el conjunto de instrumentos establecidos por las normas constitucionales con el objeto de lograr la independencia y la imparcialidad del juzgador y que favorecen tanto a los miembros de la judicatura como a los

<sup>186</sup> Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, capítulo I, Independencia, numeral 1.

justiciables.<sup>187</sup> Entre las garantías judiciales encontramos: la inamovilidad o estabilidad, la remuneración, la responsabilidad y la autoridad. A continuación se explica cada una de ellas.

*Inamovilidad.* Esta garantía consiste en el conjunto de disposiciones legales que protegen la permanencia de los jueces y magistrados en sus puestos hasta la finalización jurídica de su encargo, ya sea que ésta se produzca por edad de retiro o por una causal de responsabilidad expresamente establecida en ley. La inamovilidad, generalmente, protege al juzgador de las presiones, principalmente de los órganos políticos.

En Querétaro, la inamovilidad está contemplada en la Constitución. En dicho cuerpo normativo se establece que los magistrados serán electos para un periodo de tres años, siendo electos por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura del estado (no de los diputados presentes, lo cual es un avance), pudiendo ser reelectos para un periodo de nueve años más, previa opinión que, sobre su desempeño, manifiesten el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Superior de Justicia. La inamovilidad se protege, en dicho artículo constitucional, señalando que ninguna persona podrá ocupar el cargo de magistrado, en forma consecutiva ni discontinua, por más de 12 años.

La decisión del constituyente queretano es acorde con los tiempos. Si bien, la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1988, que estableció la inamovilidad de los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, cuando éstos fueran ratificados por la legislatura, tuvo como finalidad proteger la impartición de justicia local de la influencia de los gobernadores, también lo es que esa disposición, en algunas entidades federativas, se ha convertido en un lastre para el propio sistema. Lo anterior por dos motivos: el anquilosamiento de los criterios derivado de la falta de rotación de los magistrados y el

<sup>187</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Cossio Díaz, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 31.

debilitamiento de los sistemas de carrera judicial, que no pueden ser impulsados al no haber movilidad en el máximo órgano judicial de las entidades federativas, lo que provoca frustración a las nuevas generaciones de funcionarios judiciales.

Al respecto, debe recordarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, por ejemplo, el amparo en revisión 2639/96 promovido por Fernando Arreola Vera en contra de la decisión del Congreso del Estado de Michoacán (órgano parlamentario que, sin cumplir con las disposiciones legales que obligaban a emitir un dictamen para determinar si el magistrado continuaba en funciones, decidieron nombrar a otro en su lugar), declaró inconstitucional dicho proceder, argumentando que, al no haber sido emitido el dictamen correspondiente para separarlo del cargo (en tres legislaturas consecutivas), el magistrado tácitamente había sido ratificado en su cargo, por lo que había adquirido la calidad de inamovible. De esta forma —consideró la Corte— resultaban fundados los agravios del quejoso, ya que cuando se nombró al nuevo magistrado él ya tenía la calidad de inamovible y para privarlo de esa condición sólo podría haberse hecho conforme al procedimiento descrito en el título cuarto de la Constitución de Michoacán de Ocampo y la Ley de Responsabilidades, lo que no aconteció.

Esto quiere decir, interpretado a *contrario sensu*, que un magistrado puede ser removido de su cargo, cuando se cumpla con los términos establecidos en las Constituciones y en las leyes de responsabilidades de los servidores públicos. En el caso concreto del estado de Querétaro, los términos constitucionales son los descritos, el primero relativo al periodo de duración del cargo, el segundo a la responsabilidad de los servidores públicos.

Cabe aclarar aquí que la lectura del párrafo quinto de la fracción III del artículo 116 constitucional, el cual establece, precisamente, que los magistrados que adquieran la inamovilidad sólo pueden ser removidos en los términos que determinen las Constituciones y las leyes de responsabilidad de los servidores públicos, puede tener dos lecturas. La primera, que considere que la

remoción de los magistrados debe hacerse en los términos de las Constituciones y las leyes de responsabilidad significa que deben agotarse los extremos de ambos cuerpos normativos. Lo anterior quería decir, de acuerdo con esta visión, que la remoción sólo podría hacerse cuando existiera responsabilidad de los servidores públicos y que, por tanto, al hacer referencia a la Constitución sólo se está haciendo referencia a los títulos de responsabilidad. Esta interpretación, basada en la conjunción de la letra y, que une a un cuerpo normativo con otro, es una interpretación gramatical.

La otra interpretación posible es que cuando el artículo 116 constitucional establece que puede removerse a un magistrado en los términos de la Constitución y las leyes, esto implica que puede ser removido en virtud de los procedimientos contenidos en uno y otro texto, lo que significa que un magistrado podrá ser retirado de su cargo por haber cumplido su periodo, por entrar en edad de retiro forzoso, o por haber incurrido en algún tipo de responsabilidad contemplada en el ordenamiento jurídico, tanto penal, como política, como administrativa o resarcitoria. Esta interpretación, considero, es preferible, por ser una interpretación funcional del texto, que supera la estrechez del lenguaje de la interpretación gramatical que, como la propia Suprema Corte reconoció desde la quinta época, que no puede hacerse aislada de una interpretación sistemática.

Al respecto, me gustaría traer a colación un argumento de carácter teleológico. La reforma constitucional de 1994, que estableció la inamovilidad de los ministros de la Suprema Corte durante los 15 años que dura su gestión, a su vez, planteó que esa medida se hacía considerando que en ese periodo de tiempo —15 años— evolucionaba la sociedad, según el pensamiento de José Ortega y Gasset. El constituyente permanente tenía en mente que al transcurrir los 15 años era necesario que apareciera otro ministro que resolviera con criterios adecuados para la nueva generación.

Creo que el mismo argumento, contenido en la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1994, puede aplicarse al constituyente queretano de 2006 y 2008. El Poder Judicial, cualquiera y en cualquier latitud, requiere de criterios nuevos que reflejen las expectativas jurídicas de las nuevas generaciones. En ese sentido, la visión del constituyente queretano se formula adecuada para permitir la evolución del derecho y de la impartición de justicia local.

*Remuneración.* La remuneración es una de las garantías judiciales más importantes. Opera, principalmente, como mecanismo de protección de los juzgadores en contra de la presión que pudieran recibir de grupos de interés económico.

Para proteger al juzgador, el ordenamiento jurídico ha establecido diversas disposiciones sobre la remuneración. En primer término, se establecen esquemas de incompatibilidad para el desempeño del cargo. La actividad del juzgador es incompatible con el ejercicio de cualquier otro cargo, empleo o comisión en la administración pública o privada, salvo la docencia o investigación jurídica.

Otra disposición destinada a preservar la independencia judicial, en el tema de la remuneración es el derecho de los juzgadores a recibir una remuneración adecuada que no puede ser disminuida durante su encargo y que debe ser contemplada en el presupuesto y publicada en los periódicos oficiales (así, por ejemplo, los artículos 127 de la Constitución mexicana, 69 de la Constitución de Querétaro y 402 de la LOPJ española).

*Responsabilidad.* Es el conjunto de procedimientos regulados por la Constitución, las leyes y acuerdos generales, que establecen las causas, procedimientos y órganos competentes para la imposición de sanciones a los titulares de los órganos jurisdiccionales y al resto del personal judicial. La responsabilidad judicial se divide en varios tipos: penal, administrativa (derivada de quejas administrativas o del resultado de las visitas judiciales) y, para algunos miembros de la judicatura, política.

El sistema de responsabilidad de los funcionarios judiciales en Querétaro es el siguiente:

a) Responsabilidad en términos del título séptimo constitucional (civil, administrativa —incluyendo la resarcitoria—, penal y política).

b) Responsabilidad por falta grave establecida en la ley y determinada por el Consejo de la Judicatura Federal.

*Autoridad.* Se refiere al conjunto de normas que permiten a los jueces y magistrados contar con instrumentos jurídicos para hacer respetar sus resoluciones, así como con el auxilio de la fuerza pública para su ejecución.<sup>188</sup>

#### L. Los juzgados

La administración de justicia en una entidad descansa en los juzgados de primera instancia. Más aun en el estado de Querétaro, en el que pueden valorar la justicia de una norma, y plantear una cuestión de invalidez por injusticia, que deberá ser resuelta por el Pleno. En el caso queretano, los jueces son designados por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia a propuesta del Consejo de la Judicatura. Los juzgadores duran en su encargo 6 años, pudiendo ser ratificados, adquiriendo la inamovilidad.

Los requisitos para ser juez son: ser ciudadano mexicano, mayor de 30 años, abogado recibido con una antigüedad mínima de cinco años, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena de más de un año de prisión.

El derecho es un elemento que puede replantear las relaciones dentro de la sociedad. Paulatinamente se ha expandido para regular mayores espacios de la vida cotidiana. Ahora bien, con esta expansión, mientras más normas intervienen en las relaciones sociales, mayor participación tendrán los jueces para encauzar, dentro

<sup>188</sup> *Ibidem*, p. 35.

de los márgenes del derecho, la vida cotidiana de los ciudadanos y los poderes judiciales. A eso se refiere el concepto de judicialización. Por este proceso, los poderes judiciales se han transformado en uno de los pilares fundamentales del Estado contemporáneo. Con el ejercicio de sus funciones, mediatas e inmediatas, protegen los derechos de los ciudadanos, arbitran en los conflictos del Estado, participan legítimamente en la distribución de la riqueza y legitiman al sistema político. Son los pilares de la democracia y de los derechos humanos, pero para mantenerse, deben actuar en forma imparcial, independiente, actuando conforme a derecho, pero más que con una visión de aplicación formal del mismo, con una visión moderna que permita la evolución de las normas jurídicas a la velocidad de la transformación social.

#### *Los órganos constitucionales autónomos*

Como parte del dinamismo de las sociedades y del derecho, las instituciones se encuentran en constante evolución; esta transformación ha generado organismos que no corresponden a la teoría clásica de la división de poderes de Montesquieu en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en la que se entendía la separación de funciones en distintos órganos para controlar el poder del rey, sino que representan una evolución de la misma originando órganos nuevos con autonomía.

Significan una evolución porque, aunque todavía es necesario evitar la concentración del poder, es indispensable también reconocer que en el mundo contemporáneo éste no se encuentra únicamente en órganos de gobierno y representación, sino también en grupos reales de poder como partidos políticos, organizaciones empresariales, nacionales y transnacionales, iglesias y medios de comunicación, entre otros.<sup>189</sup>

<sup>189</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 243.

Para entender esta separación y autonomía entre órganos,<sup>190</sup> es necesario recordar tres conceptos diferentes: la centralización, la desconcentración y la descentralización; la primera es la dependencia de los diversos niveles en que se encuentran colocados los órganos administrativos; la segunda se refiere a la delegación que hacen las autoridades superiores a favor de órganos que están subordinados a ellas, y la tercera consiste en la transferencia de facultades administrativas a organismos desvinculados, en mayor o menor grado de la administración central.

Es justamente en esa última clasificación donde se encuentra un punto de inicio para la posterior justificación de creación de estos organismos, cuando se confiere a un órgano que además de no pertenecer a la administración central, cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propio y se le permite organizarse de manera individual.

Estos órganos atienden a diferentes materias; sin embargo, para no confundirlos con otros, García Pelayo considera que deben contar con las siguientes características: estar contemplados en la Constitución; ser necesarios para el estado de derecho; participar en la dirección política del estado; mantener con los otros órganos del estado relaciones de coordinación, y poseer autonomía orgánica, funcional y presupuestaria.<sup>191</sup>

En este orden de ideas, se entiende por órganos constitucionales autónomos aquellos que —de manera fundamental e inmediata— se establecen en la Constitución y que no se adscriben con precisión a ninguno de los poderes tradicionales del estado.<sup>192</sup> Además son órganos de carácter técnico y nunca político,

<sup>190</sup> Ochoa Campos, Moisés, *Descentralización o autonomía municipal*, p. 3.

<sup>191</sup> García Pelayo Manuel, “El status del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 1, pp. 11-34.

<sup>192</sup> Hernández, María del Pilar, “Autonomía de los órganos electorales”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 1, enero-junio de 2003.

que buscan el equilibrio constitucional y la preservación del funcionamiento constitucional.

Su función es en gran parte la de ser instrumentos de control de diferentes intereses, de vigilar a actores políticos e institucionales, haciendo que se cumpla el principio de derecho consistente en que no se puede ser juez y parte; es decir, el que vigila al gobierno no puede ser parte de éste, o el que participa en elecciones no debe al mismo tiempo organizarlas; es decir, que deben funcionar como órganos que eviten la corrupción que genera la democracia de partidos y el dominio que sobre las instituciones suelen tener los poderes fácticos.

A nivel federal, estos órganos empezaron a surgir en la década de los noventa a través de importantes reformas constitucionales; tal es el caso del Instituto Federal Electoral que se creó con la reforma al artículo 41 publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1990; o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos consagrada en el artículo 102, apartado B, desde su publicación el 28 de enero de 1992; y el Banco Central adquirió autonomía mediante reforma al artículo 28, publicada el 20 de agosto de 1993.

En Querétaro la creación de los órganos autónomos locales se ha dado de manera posterior a los federales; en la actualidad encuentran su fundamentación en el texto resultante de la reforma constitucional publicada el 30 de diciembre de 2008 en el periódico oficial del estado, *La Sombra de Arteaga*, en donde se dedicó un capítulo entero a los organismos autónomos, considerando como tales a: la Entidad Superior de Fiscalización del Estado, el Instituto Electoral de Querétaro y a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, eliminando a la Comisión Estatal de Información Gubernamental que ya existía; esta situación generó la acción, de inconstitucionalidad 76/2008 y sus acumuladas 77/2008 y 78/2008, presentadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que resolvió que deben de ser dos organismos distintos los que tutelen por un lado los derechos humanos y por otro el derecho de acceso a la información, como se ha

mencionado líneas arriba y se desarrollará a más detalle en el capítulo específico.

Por lo tanto, y en cumplimiento al resolutivo dictado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Legislatura del estado estableció en los considerandos de la “Ley por la que se Reforma el Artículo 33 de la Constitución Política del Estado de Querétaro” publicada en el periódico oficial del Estado, *La Sombra de Arteaga*, el 9 de octubre de 2009, que:

las razones por las que surgen estos órganos son múltiples: absoluta independencia de los tres poderes, fortalecimiento democrático institucional que incide directamente en la protección del derecho de acceso a la información pública, especialización técnico-administrativa, paridad de rango, dado que mantienen, con los otros órganos y poderes, relaciones de coordinación y nunca de subordinación; y cumplimiento de funciones que no deben estar sujetas a la coyuntura política, pero que son parte de las atribuciones naturales del Estado; y que son órganos de equilibrio constitucional y político, y los parámetros bajo los cuales desempeñan su función no pasan por los criterios inmediatos del momento sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional. En última instancia, son órganos de defensa constitucional y de la democracia y, por eso, es preciso que estén contemplados en la Constitución, a fin de que ella regule su integración y estructura para que su funcionamiento posterior sea independiente;...

Además reconoció autonomía operativa a la Comisión Estatal de Información Gubernamental, tutelando con ello el derecho a la información, de conformidad con el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otorgo el carácter de autónomos a ambos organismos constitucionales: la Comisión Estatal de Derechos Humanos y la Comisión Estatal de Información Gubernamental.

En este orden de ideas, la Constitución Política del Estado de Querétaro reconoce la existencia de organismos autónomos con las siguientes facultades:

En el artículo 31 la Entidad Superior de Fiscalización del Estado, que es el organismo público autónomo mediante el cual se ejerce la función de fiscalización, en los términos que establece la ley y conforme a los principios de posterioridad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Ésta es la encargada de fiscalizar, en forma posterior, los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de los recursos de los Poderes del estado, de los municipios, de las entidades públicas, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, y, en general, cualquier persona física o moral que recaude, administre, maneje o ejerza recursos públicos, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas gubernamentales; además investiga los actos y omisiones que impliquen irregularidad o conducta ilícita en materia de cuenta pública y manejo de recursos públicos; debe también determinar los daños y perjuicios que afecten a la *hacienda pública* estatal o municipal promoviendo ante las autoridades competentes el financiamiento de responsabilidades, y debe entregar el informe del resultado de la revisión de la cuenta pública al presidente de la Legislatura del estado, debiendo guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que se publiquen los informes de la misma.

El Instituto Electoral de Querétaro, consagrado en el artículo 32, es un organismo público autónomo, que funge como autoridad competente para la función estatal de organizar las elecciones locales. En su integración participan los partidos políticos y los ciudadanos, a través de siete consejeros electos por la Legislatura. Basa su ejercicio en los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad y objetividad, y puede convenir con el Instituto Federal Electoral para que éste organice procesos electorales locales.

El artículo 33 incluye a la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) y la Comisión Estatal de Información Gubernamental.

mental (CEIG); la primera es el organismo público autónomo, mediante el cual el Estado garantizará el respeto a los derechos humanos, promoviendo su defensa y las condiciones necesarias para el cabal ejercicio de los mismos, tendrá un presidente que durará en su encargo cinco años, pudiendo ser reelecto por un periodo igual y sólo podrá ser removido por las causas graves que la ley señale y con la misma votación requerida para su nombramiento. Por su parte la CEIG es un organismo especializado e imparcial, con autonomía operativa, de gestión y de decisión, que se encargará de garantizar el ejercicio, disfrute, promoción, difusión e investigación del derecho de los gobernados para acceder a la información pública, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás leyes aplicables. La Comisión se integrará por cuatro comisionados electos por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura del estado, quienes durarán cuatro años en el ejercicio del cargo; podrán ser reelectos para un periodo inmediato siguiente y sólo podrán ser removidos por las causas graves que la ley señale y con la misma votación requerida que para su nombramiento.