

UNA CONSTITUCIÓN GARANTISTA PARA LAS ENTIDADES

Marco Antonio LEÓN HERNÁNDEZ

Con las reformas que se han dado en algunas entidades, el sistema jurídico del federalismo mexicano presenta nuevos paradigmas al iniciar el siglo XXI, con lo que nace una corriente en el llamado derecho constitucional estatal, consistente en la ampliación de derechos fundamentales individuales y sociales, y la posibilidad de su defensa jurídica.

Es objetivizar las ideas del *garantismo*, en términos del jurista italiano Luigi Ferrajoli, para señalar los límites y vínculos impuestos a todos los poderes —públicos y privados, políticos (o de mayoría) y económicos (o de mercado), en el ámbito estatal e internacional—, para tutelar, persiguiendo el sometimiento a la ley y específicamente a los derechos fundamentales en ella establecidos, la esfera privada contra los poderes públicos y la esfera pública contra los poderes privados.

Juristas como Gustavo Zagrebelsky denominan al garantismo como *constitucionalismo avanzado*; otros como Perfecto Andrés Ibáñez lo llaman como *constitucionalismo de contenidos*; es la búsqueda del Estado de derecho constitucional, democrático, social y cultural del que hablan García Pelayo y Häberle y que es posible empezar a construir desde el plano de las entidades.

Las Constituciones de las entidades sólo tienen como límites las facultades expresamente reservadas a la federación y no contravenir la Constitución general. Las Constituciones de los estados son reformables, las mismas lo permiten. Así, a partir del año 2000, las entidades han empezado a generar Constituciones modernas como en Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas.

Una Constitución de una entidad de contenidos garantistas necesita por lo menos de las siguientes características:

- Establecer el principio de legalidad y la jerarquía del orden jurídico local.

- Ampliar el contenido de derechos fundamentales: personalidad, nombre, dignidad, honor, intimidad, igualdad, protección a las personas cultural, social o económicamente débiles y reconoce los derechos difusos, prohíbe la tortura, la pena de muerte, establece una protección a la víctima, derecho a la indemnización por errores judiciales que ocasionen la privación ilegal de la libertad y por errores administrativos que generen daños patrimoniales.
- Considerar derechos sociales: reconocer los derechos de los pueblos indígenas, becas a menores de escasos recursos económicos, estímulos a la docencia en educación básica, fortalecimiento de la familia y la comunidad; tutela a adultos mayores, personas con discapacidad o condiciones de desventaja física o mental; sanción a cualquier forma de discriminación, pensión universal para adultos mayores de 65 años que no cuenten con ingresos y apoyos complementarios a jubilados y pensionados; garantiza el derecho al trabajo, medio ambiente, a la salud y a la vivienda y protección del patrimonio cultural.
- Reconocimiento a organismos autónomos, como la universidad pública, la Comisión de Derechos Humanos, la Comisión Estatal de Información Gubernamental, el Instituto Electoral y la Entidad Superior de Fiscalización, así como la Procuraduría de Justicia.
- Ampliación y protección de derechos políticos: además del referéndum y la iniciativa popular, el plebiscito, la revocación de mandato, las candidaturas ciudadanas, igualdad de género en registro de candidaturas (50% cada uno), acceso a los congresos de los estados a los 18 años, establecimiento de causales para la pérdida y recuperación de los derechos ciudadanos, obligación de cumplir con los cargos de elección popular por la totalidad del tiempo para que son electos, derecho de ser electos para los ciudadanos de la entidad con carácter de migrantes, prohibición para ser electas las cónyuges al mismo cargo de manera inmediata al que ejerce el cónyuge.
- Menos privilegios a los partidos políticos y mayor fiscalización; eliminación del subsidio público; 4% de la votación para tener acceso a los cargos de representación proporcional.
- Poder Legislativo: limitación al fuero, un solo periodo anual, sanciones a los diputados que incumplan con sus obligaciones de representación política, estabilidad evitando vacíos por ausencias, ampliación de facultades en la presentación de los informes que presenten ante la legislatura los poderes y organismos obligados, votaciones aproba-

torias de dos terceras partes, limitación al veto del Ejecutivo; declaración de procedencia, elecciones extraordinarias, nombramientos de funcionarios, desaparición de ayuntamientos y revocación de mandato; fiscalización y autorización de presupuesto de ingresos y egresos del estado, obligación de contar con un código de ética y sanciones mayores por faltas administrativas.

- En el Ejecutivo: proteger la protesta que debe rendir el gobernador electo para el ejercicio de sus funciones, nombramiento del procurador por la legislatura a propuesta ciudadana y elaboración del presupuesto con participación pública de todas las entidades que lo ejercen, eliminar las discrecionalidades presupuestarias y de actos de los ejecutivos locales.
- En el Poder Judicial: integrar los tribunales contenciosos administrativos, quitar la inamovilidad de los magistrados.
- Creación de tribunales constitucionales para interpretar la Constitución del estado, otorgar amparos locales y resolver controversias y acciones de inconstitucionalidad, incluyendo omisiones legislativas y administrativas, acciones de mandato y para investigar violaciones a garantías individuales y al voto público.
- En lo municipal: fortalecer la gobernabilidad en los casos de ausencia de regidores, otorgarles la función del catastro y de manera residual todas las facultades, funciones y servicios que no presten la federación o el estado, y la opinión en el proceso de reforma a la Constitución particular desde la presentación de iniciativas.
- En materia de responsabilidad de servidores públicos: eliminar el juicio político y la prescripción de delitos cometidos por servidores públicos.
- Establecer la posibilidad de reforma integral de la Constitución mediante una convención y un referéndum.

La ponencia que se presenta se concretiza a un ejemplo específico: Querétaro. Nuestra entidad nace junto con el Estado mexicano en 1823; somos uno de los 17 estados que contempló el *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana* dada el 31 de enero de 1824 en su artículo 7; fuimos desde entonces entidad gracias a la inteligencia y al talento de uno de nuestros diputados constituyentes, el doctor Félix Nabor Osoreo Sotomayor García, párroco de Santa Ana, ex diputado a las Cortes de Cádiz de 1814, quien ante la pretensión de los congresistas que tramaban la integración

del territorio de la Corregiduría de Querétaro al Estado de México, publicó un folleto titulado *De la capacidad de Querétaro para ser estado federal*, y luego en tribuna pronunció el 21 de diciembre de 1823 un razonado, fundado y contundente discurso que llevó al voto casi unánime a favor de que fuéramos estado independiente, libre y soberano.

La Constitución de 1824 confirmó nuestra calidad de parte integrante y constituyente del Estado federal, si bien la experiencia centralista expresada en la Constitución de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843 nos reducen a departamento; en el Acta de Reforma de 1847 reasumimos nuestra soberanía, confirmada por el constituyente de 1857 que se ve interrumpido por el fallido intento del imperio; el constituyente social de 1916-1917 reunido en esta tierra pródiga, nos habría de reconocer plenamente como estado libre y soberano.

La historia constitucional de la entidad inicia en 1825 con nuestra carta fundante, producto del pacto federal, y ha tenido una reconstrucción permanente motivada por las vicisitudes del poder; sus principales reformas se han dado en 1833, 1869, 1879, 1917 y 1991; aun cuando nunca ha sido un documento inamovible o pétreo, sus reformas han obedecido a actos de poder y no a actos de expresión ciudadana; no se han construido a partir de consensos, sino sólo como expresión de factores reales de poder.

El pueblo de Querétaro ejerce su soberanía en los términos del artículo 41 de la Constitución general por medio de los poderes del estado en lo que toca a su régimen interior, en los términos establecidos por la misma Constitución y la particular del estado, sin que en ningún caso se puedan contravenir las estipulaciones del pacto federal, por lo que en los términos del numeral 124 podemos ejercer las facultades que no estén expresamente concedidas a la federación, en estricta sujeción al artículo 116 de la Constitución general, respetando las limitantes, condicionantes, prohibiciones y obligaciones establecidas de manera concreta en los numerales 117, 118, 119, 120 y 121, y de manera general en todo el cuerpo de nuestra norma fundatoria; la Constitución de nuestra entidad, de esta forma, es una norma jurídicamente válida y eficaz.

Si el Constituyente revisor o incluso el legislador ordinario de nuestra entidad no asume la amplia facultad residual contenida en el numeral 124 de nuestra carta fundatoria —que es un margen de apertura constitucional que permite exceder, sin contrariar, a la Constitución general—, entonces nuestra Constitución particular termina siendo una ley reglamentaria de

algunos apartados de la Constitución general de la República y renuncia entonces al ejercicio de la soberanía.

Atendiendo al procedimiento de reforma de la Constitución de nuestra entidad, en su artículo 103, ésta es posible reformarse para suplir sus deficiencias y encarar nuevos problemas, para adaptarse de manera dinámica a los nuevos hechos y nuevas realidades, a través del poder revisor o reformador, del poder constituyente derivado, instituido y permanente; el procedimiento de reforma constitucional confirma el principio de soberanía popular que corresponde a las generaciones vivas, que tienen siempre el derecho a revisar, reformar o cambiar su Constitución.

La renovación constitucional no atiende sólo a nuevas normas o a la modificación de algunas de las actuales. La renovación también supone generar un sentimiento general de adhesión a la Constitución que en este momento falta.

La distancia que existe entre la Constitución y la sociedad va en aumento; priva la impresión de que la Constitución es un instrumento al servicio del poder y no una garantía de libertad, seguridad, igualdad, tolerancia y justicia frente al poder.

Querétaro, desde sus orígenes, desde los primeros pobladores, se ha distinguido por su conformación multiétnica, caracterizada por la interacción de las culturas vecinas; su fundación es la mejor expresión del acrisolamiento cultural; durante la Colonia y el México independiente fue el paso obligado de planes, programas, ideas y ejércitos; fue el paso obligado de la historia patria.

La sociedad queretana ha estado en profunda y permanente transformación social, pero esta dinámica se ha acentuado durante el medio siglo que nos precede: un proceso acelerado de industrialización, diversificación cultural, alto crecimiento demográfico, emergencia de nuevas exigencias materiales, pluralidad ideológica y una creciente demanda de espacios de participación política. Todo esto dio como resultado, en la década de los noventa, una competencia política cada vez más abierta y participativa.

Por ello es que, también en Querétaro, los ideales democráticos han marcado la nueva identidad cultural queretana que hoy observamos y celebramos. Ya no es esa identidad un conjunto cerrado y homogéneo de razones y creencias, sino la expresión abierta y plural de ideas, programas y partidos. Arribamos a la democracia política en forma pacífica y tal suceso es apenas el punto de partida. Ahora se ha vuelto indispensable que los ciudadanos y las instituciones políticas y representativas del es-

tado discutamos el nuevo orden jurídico para la nueva sociedad plural que ha surgido.

Por eso las condiciones políticas de cambio democrático que vive nuestro país permiten que Querétaro sea impulsor de la reforma del Estado a partir de las entidades; hemos sido emblemáticos a partir de la Constitución de 1917, que modificó el concepto y la estructura tradicional de la Constitución Política al incorporar los derechos sociales, que conjugaron los intereses de los grupos humanos débiles, obreros y campesinos; fue sin duda la primera Constitución social del mundo, con un nuevo sentido de la democracia, considerada no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, a partir de la reforma del artículo tercero en 1946.

Ahora seremos paradigma del nuevo constitucionalismo particular de las entidades; esta nueva Constitución que se propone sintetiza las aspiraciones de un nuevo orden constitucional que circulan en nuestro país y que han recorrido nuestro estado; es la base de un nuevo orden jurídico dado por la sociedad, legitimado en la voluntad soberana de los queretanos, que se autodetermina y autolimita.

Partimos de la premisa que la Constitución es el orden jurídico fundamental del estado y la sociedad; es, en consecuencia, el complejo total de leyes que comprenden los principios y reglas de una comunidad organizada; es la ley fundamental y suprema del estado, que establece su forma y la de su gobierno; crea, estructura y determina las atribuciones y límites de la autoridad; los derechos y las garantías individuales y sociales; proclama los principios políticos y socioeconómicos sobre los que se basan la organización y teleología estatales; regula sustantivamente y controla adjetivamente el poder público del Estado en beneficio de los gobernados; es la voluntad del ser como origen del deber ser.

El nuevo orden debe expresarse en un Estado constitucional, social y democrático como conquista cultural, que establezca la sujeción de los ciudadanos y de los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, con lo cual el estado queretano será un Estado legal de derecho y esencialmente un Estado constitucional de derecho, en el que se amplían las vías de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, fortaleciendo a los partidos políticos, pero extendiendo las formas ciudadanas de acceso al poder público.

Un orden constitucional moderno amplía la participación ciudadana en decisiones trascendentes y establece los procedimientos generales para hacerla efectiva. Un cambio estructural en la reforma a la Constitución Política del Estado de Querétaro dota de eficacia a la participación ciudadana, para lo cual se incluyen los derechos democráticos de candidaturas ciudadanas o independientes, la iniciativa popular y la revocación de mandato, así como el referéndum y el plebiscito en los asuntos cuya naturaleza social deba ser decidida por la población, atribuyendo al órgano electoral del estado la facultad de su organización objetiva, transparente, cierta e imparcial.

Se trata de la democracia ciudadana constituida por el principio del pluralismo, pero también de impulsar la acción estatal para crear las condiciones para la satisfacción de necesidades vitales, en que las complejas condiciones de la sociedad de nuestro tiempo, no pueden ser satisfechas ni por los individuos ni por los grupos, por eso proponemos que la concepción de la queretanidad sea una común participación en valores y en derechos políticos, y de los bienes materiales, económicos y culturales con que contamos y los que generemos y que permita satisfacer las necesidades más perentorias de quienes menos tienen, pues todos los queretanos tienen derecho a un mínimo vital en función de sus necesidades familiares. Ampliemos entonces los derechos fundamentales de los queretanos previendo los derechos de última generación, en una Constitución abierta en este sentido.

Se objetiviza en este sentido la solidaridad y subsidiaridad a grupos vulnerables como adultos mayores, las personas con capacidades diferentes, pensionados y jubilados, brindándoles apoyos económicos suficientes, estableciendo programas de becas para menores de escasos recursos económicos, proporcionando mejores servicios de salud para los campesinos, otorgando a los maestros de educación básica estímulos económicos a la docencia, elaborando políticas públicas de protección a nuestro medio ambiente, a la diversidad y pluralidad social, a nuestros valores y a nuestra cultura; se trata de fortalecer nuestra teleología social, de demostrar el humanismo en acciones concretas.

La dimensión social del Estado es una característica de nuestro tiempo, que permite la posibilidad de que las demandas sociales sean planteadas al Estado por los ciudadanos mismos y sean en consecuencia satisfechas como un derecho y no como un acto de benevolencia; tiene a la dignidad humana como premisa, realizada a partir de la cultura de nuestro pueblo y de los

derechos universales de la humanidad; la concepción actual de Estado cultural plantea hacia el futuro la pretensión de que el nivel cultural alcanzado por el Estado constitucional no se pierda, que se conserve y se acreciente.

Toda Constitución de un Estado constitucional vive en última instancia de la dimensión de lo cultural. La protección de los bienes culturales, las libertades culturales especiales, las cláusulas expresas sobre el patrimonio cultural y los artículos generales sobre el estado de cultura no constituyen sino las manifestaciones particulares de la dimensión cultural general de la Constitución.

La democracia debe consolidarse en nuestra entidad; para ello es necesario que los partidos registrados en la entidad, nacionales o locales, no cuenten con financiamiento público, pues no es válido socialmente que mientras imperan condiciones de pobreza extrema en muchas comunidades y colonias de nuestra entidad, se dedique una parte del presupuesto para subsidiar a los partidos políticos; éstos deben ser autofinanciables y estar sometidos a un rígido proceso de fiscalización y escrutinio público, para evitar la tentación de financiamiento al margen de la ley.

El acceso a la Legislatura del estado debe estar legitimado en un mínimo de representación popular equivalente al cuatro por ciento de la votación emitida en la elección de diputados de mayoría relativa; debe obligarse a los partidos a que registren un 50% de candidatos de un mismo género en cada elección, pues es la única forma real de integrar a las mujeres al desarrollo político, económico y social de la entidad, dándoles igualdad de condiciones; también deben ampliarse los espacios de participación política de los jóvenes, permitiendo su elección como diputados a la legislatura de la entidad a partir de los 18 años; deben garantizarse los derechos políticos de los migrantes queretanos y debe limitarse la posibilidad de elección inmediata entre cónyuges.

La Constitución no es sólo un ordenamiento jurídico para los juristas, los que tienen que interpretarla conforme a las antiguas y las nuevas reglas de la profesión, sino que actúa esencialmente como guía para los no juristas. Para el ciudadano, la Constitución no es sólo un texto jurídico o un mecanismo normativo, sino también expresión de un estadio de desarrollo cultural, medio para la representación cultural del pueblo ante sí mismo, espejo de su patrimonio cultural y fundamento de sus esperanzas.

La Constitución requiere ser interpretada, pero tiene que superarse la interpretación a partir de las reglas tradicionales, para hacerlo a través de principios específicos como la unidad de la Constitución, la concordancia

práctica, la corrección funcional, la función integradora y bajo el principio de la fuerza normativa de la Constitución. Este proyecto se sustenta en el control de la constitucionalidad de la ley y de los actos que se confía a un órgano constitucional nuevo, distinto de los tres poderes clásicos del Estado: un Tribunal Constitucional como órgano de control concentrado.

La Constitución de la entidad goza en su ámbito de competencia de los principios de supremacía, primacía, legalidad e inviolabilidad y la misma Constitución debe garantizar los mecanismos de su defensa para reparar jurídicamente las violaciones a la misma.

En 1990, la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió no intervenir en cuestiones de constitucionalidad local mientras no afecte directamente ningún precepto de la Constitución federal y en 1992 determinó que no puede extenderse su interpretación a las Constituciones locales. Corresponde a los poderes legislativos de las entidades federadas hacer posible la interpretación, protección y defensa de las Constituciones particulares, mediante la creación de mecanismos de control constitucional local.

La Constitución por sí misma vale, pero requiere que alguien la proteja; para mantener su vigencia, la Constitución requiere del control y su defensa mediante instituciones, tanto sustantivas como instrumentales, para reparar jurídicamente las violaciones que no necesariamente constituyan infracciones a la Constitución general.

Las facultades del Tribunal Constitucional serán: controlar la constitucionalidad de leyes, crear jurisprudencia local —la que puede ampliar el catálogo de derechos subjetivos públicos establecidos en las Constituciones general y particular—, amparar a los gobernados contra actos y leyes que vulneren sus garantías establecidas por la Constitución de la entidad o reconocidas por la jurisprudencia local; declarar sobre acciones de inconstitucionalidad; resolver controversias sobre constitucionalidad; determinar acciones por omisión legislativa e investigar la violación a garantías individuales locales.

Un propósito ineludible es replantear y fortalecer el principio de división del ejercicio del poder público mediante la definición precisa de las atribuciones y funciones de los órganos del mismo. Este es uno de los objetivos centrales de esta reforma constitucional, el de conseguir que el principio de división de poderes se traduzca —primero en los conceptos, luego en las normas constitucionales y finalmente en los hechos— en el ejercicio equilibrado del poder público, garantía de enorme eficacia para impedir que la concentración excesiva del poder en una persona u órgano devengan

en injusticia o violación de derechos individuales y sociales; bajo estas ideas entendemos que el surgimiento de órganos constitucionales autónomos implica el replanteamiento de la teoría de la división de poderes. Ésta no se concibe ya como la separación rígida de funciones y atribuciones, sino como una atribución de facultades entre órganos del Estado necesitados todos ellos de relaciones, controles e intervenciones mutuas y recíprocas.

La moderna doctrina constitucional entiende por órganos constitucionales autónomos aquellos que se establecen en la Constitución y no se adscriben a ninguno de los poderes tradicionales del Estado, sin que se infrinjan en consecuencia los principios constitucionales.

Es esencial que estos órganos no se guíen por intereses partidistas o coyunturales para que su elevada función no se desnaturalice; al ser contemplados en la Constitución, se permite que su integración, estructura y funcionamiento sean independientes, que estén dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios.

La autonomía constitucional, si bien significa libertad de autogobierno y, en consecuencia, libertad en el manejo de sus recursos económicos, no significa en nuestro Estado de derecho, ni por equivocación, soberanía o extraterritorialidad; tampoco, por supuesto, impunidad, pues sus órganos de gobierno son sujetos de responsabilidad y el manejo de sus recursos económicos está sujeto a fiscalización; es decir, no escapan a la transparencia; su funcionamiento siempre está sujeto al Estado de derecho, como debían ser los casos de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, de la Comisión Estatal de Información Gubernamental, del Instituto Electoral de Querétaro, de la Entidad Superior de Fiscalización, del Ministerio Público y de la Universidad Autónoma de Querétaro.

El Poder Legislativo se fortalece al terminar con la tradición de los recesos para sesionar todo el año; se democratiza al asumir, para todas las votaciones, la fórmula calificada de dos terceras partes, pues como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia, se establece el libre juego democrático de las diferentes fracciones parlamentarias al abandonar la gobernabilidad unilateral y adoptar la gobernabilidad multilateral consensada.

Habrà una mayor discusión de los asuntos públicos que se ventilen en la legislatura erradicando el mayoriteo y pasando a la construcción de consensos.

Debe preverse un código de ética legislativa, que limite los excesos de los legisladores locales, estableciéndose sanciones en caso de su incumplimiento y aumentarse las sanciones en los casos de que los representantes populares violen algún reglamento.

La corrupción pública, la ineficiencia administrativa y la violación misma de las leyes no son cuestiones que debemos resolver solamente apelando a imperativos éticos o morales; antes bien debemos encontrar sus causas en el ejercicio autoritario del poder que suele ser favorecido por un marco constitucional inadecuado, por una legislación sin vigencia real y por una distribución desequilibrada de las atribuciones y funciones públicas. Los delitos cometidos por servidores públicos deben en un estricto sentido de justicia republicana y universal ser considerados como imprescriptibles.

La responsabilidad de los servidores públicos es uno de los temas fundamentales de la reforma constitucional que hemos discutido y aprobado, sin duda porque es la impunidad la causa principal del ejercicio discrecional del poder público.

En esta tesitura se plantea la derogación del juicio político, pues se resuelve por mayoría de votos una cuestión que debe resolverse por mayoría de razón jurídica; en lugar de la defensa del orden jurídico establecido se exonera, se actúa en ejercicio de *vindictas* o bien se negocian actos de corrupción y se genera la impunidad; la violación del derecho debe resolverse por vía jurisdiccional y no política.

La sanción por medio del juicio político es destitución o inhabilitación, lo que se puede lograr por vía judicial, además de ser una figura antidemocrática pues una mayoría de legisladores pueden destituir a un funcionario electo popularmente, adjudicándose la legislatura una facultad de la ciudadanía que es intransferible, rompiendo además la estructura constitucional de división de poderes, cuando jurídica y democráticamente es preferible la reglamentación de la revocación del mandato.

La reforma constitucional tiene también que ser una reforma de la justicia que tenga como objetivo central adecuar la administración de justicia al principio político de nuestra forma de gobierno de renovación de los representantes de los órganos del poder público. En un régimen republicano, democrático y popular, ningún cargo público y ningún servidor público está exento de renovación; no puede haber cargos vitalicios. Basados en este principio, la reforma de los órganos jurisdiccionales del Estado define la permanencia de los integrantes del máximo órgano de administración de justicia estatal y les otorga, por otro lado, un consejo de la judicatura cuya función apunta al constante mejoramiento de las funciones jurisdiccionales del Estado.

La actuación de la administración pública se concreta en la emisión de actos administrativos, que son la manifestación de la voluntad del poder

público, expresada normalmente por las autoridades que administran la cosa pública, entendiendo como tal una declaración unilateral de voluntad que produce consecuencias subjetivas de derecho, que inciden en la esfera jurídica de los administrados y que en buena parte son actos discrecionales amparados en una presunción *iuris tantum* de legalidad; son actos emitidos por el órgano con ciertos márgenes de libertad; son también conductas imperativas, positivas u omisivas que pueden ser violatorias de garantías de los administrados.

Por ello, al hablar de justicia administrativa tenemos que comprender no solamente el conjunto de principios y procedimientos que establezcan recursos y garantías disponibles para que los particulares hagan valer sus derechos. La eficacia de la justicia administrativa entendida como la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados frente a la actividad administrativa, requiere de un tribunal colegiado de por lo menos tres magistrados.

Un orden constitucional justo alberga, en principios generales nacionales y universales, la pluralidad cultural, ideológica y política de la sociedad. La actual reforma constitucional profundiza en el respeto que el Estado debe garantizar a las distintas formas de ser y decidir de individuos, grupos y comunidades. Resalta por su importancia histórica y cultural el resguardo de las etnias queretanas, la salvaguarda de sus lenguas, usos y costumbres y su incorporación a la jurisdicción del Estado mediante la creación de tribunales indígenas en el marco de unidad de la nación establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los tribunales indígenas deben estar dotados de plena autonomía, restringidos en cuanto a los asuntos que van a conocer, pues es un imperativo que los naturales de nuestro estado resuelvan sus controversias atendiendo a sus propios usos y costumbres y no mediante una legislación que les es totalmente ajena. Como hemos observado, los naturales del país jamás han tenido un reconocimiento pleno a sus derechos, a su cosmovisión y sólo es a través del convenio 189 de la OIT como lo pueden obtener, ya que dicho convenio forma parte del derecho sustantivo local.

El control, vigilancia y fiscalización de los recursos públicos garantiza el cumplimiento de los principios ético-políticos de una sociedad políticamente organizada. Esta reforma institucionaliza y profesionaliza las funciones de control y fiscalización de la hacienda pública. No es el gasto público una tarea arbitraria ni libre sino una administración sujeta al control de un órgano del Poder Legislativo que sea profesional, objetivo e

imparcial. Sólo mediante un órgano especializado y constitucionalmente autónomo, que no dependa de ningún poder, es posible garantizar la honrada y eficiente administración de los bienes y recursos de la sociedad.

La rendición de cuentas es un signo inequívoco de democracia y de transparencia y abate la corrupción; por eso es necesario también reformar los formatos caducos en materia de informes de poderes y organismos autónomos; asimismo, la elaboración del presupuesto debe hacerse bajo el escrutinio de la sociedad.

Pero una reforma como la que se propone no sería completa si no se amplían los espacios de participación de los municipios bajo dos fórmulas jurídicas perfectamente posibles: una, otorgando a los municipios las facultades que no ejerza la entidad en términos del artículo 124 de la Constitución general y, la otra, otorgándoles el derecho de participar en las discusiones en las reformas a la Constitución en el proceso del constituyente permanente entre la presentación de la iniciativa y su aprobación en el pleno. Nuestro federalismo se fortalece a partir de su estructura fundamental: el municipio.

Finalmente, la Constitución de nuestra entidad se legitima con la posibilidad de su refrendo ciudadano.