



### III. HISTORIA CONSTITUCIONAL QUERETANA

#### 1. *Marco histórico*

Tras una breve reseña del escenario social y político imperante en Querétaro durante los últimos años de dominación española y una vez expuestos los factores ideológicos decisivos para la construcción del constitucionalismo queretano, es imprescindible, por una parte, retomar las condiciones socio-políticas e institucionales que se dieron en Querétaro a partir de la consumación de la independencia y que habrían de aterrizar en la promulgación de su primera Constitución, así como abordar escenarios y sucesos relevantes que determinaron el curso de las otras Constituciones queretanas del siglo XIX. Sin embargo, antes de dar inicio a tales reseñas, se considera fundamental hacer dos señalamientos: relativo al nacimiento de Querétaro como entidad federativa, así como la puntualización de los textos constitucionales que a partir de 1825 se han promulgado.

En el proyecto del Acta Constitutiva, que habría de sentar principios políticos fundamentales y de organización mexicana, en tanto se promulgaba la primera Constitución del México independiente, no estaba considerado Querétaro como entidad federativa. Ello se logró dada la tenacidad y capacidad del doctor Félix Osores, quien ante el Segundo Congreso Constituyente Mexicano presentó un discurso que reflejaba la riqueza histórica, económica y social de Querétaro, consiguiendo dicho reconocimiento. Así, tanto el documento mencionado, promulgado en enero de 1824, como la Constitución Federal del mismo año, lo establecieron como parte integrante de la Federación.

A partir del nacimiento de Querétaro como entidad federativa y desde un enfoque sustancial, son seis las Constituciones que han regido su existencia —como se observa en la siguiente tabla—<sup>37</sup> y muchas las reformas que se han llevado a cabo ante la necesidad de adecuar el texto a los cambios sociales, políticos, económicos y culturales gestados en el transcurso del tiempo.

<i>Constitución</i>	1825	1833	1869	1879	1917	2008
<i>Promulgación</i>	12 agosto	30 noviembre	18 enero	16 septiembre	9 septiembre	
<i>Articulado</i>	273 artículos	307 artículos	147 artículos 5 transitorios	150 artículos 3 transitorios	171 artículos 10 transitorios	40 artículos 8 transitorios

La primera Constitución queretana fue creada por un Congreso constituyente, como se señala en líneas anteriores. A diferencia de ésta y pese a que ha sido considerada como una nueva Constitución, la de 1833 resultó de una reforma al texto de 1825, realizada por el Congreso local, pues no se convocó a un nuevo constituyente. De hecho, ambos documentos guardan una similitud esencial.<sup>38</sup> Un supuesto similar se presenta en relación a las Constituciones de 1869 y 1879, pues el segundo texto también deriva de un proceso de reforma del primero y de igual manera las condiciones jurídico-políticas han dado lugar a que sea calificado como un nuevo documento; en este caso los dos textos difieren en un grado mínimo. Situación distinta envuelve al texto

<sup>37</sup> Nieto Castillo, Gabriela, “Querétaro Arteaga”, *op. cit.*, p. 723.

<sup>38</sup> Jiménez Gómez, Juan Ricardo y Suárez Muñoz, Manuel, *Constitución y sociedad en la formación del estado de Querétaro, Constitución de 1833*, México, Instituto de Estudios Constitucionales-Gobierno del Estado de Querétaro, 1993, t. II, p. V.

de 1917, pues responde a otro contexto socio-político tanto en México, como en Querétaro. Cabe señalar que la Constitución publicada en 1917 sufrió una importante reforma integral en 1991. Por otra parte, en el año 2008, la LV Legislatura del estado, llevó a cabo una reforma constitucional que desde el enfoque formal es simplemente eso, es decir, una reforma; pero de tal magnitud que desde el punto de vista sustancial dio nacimiento a una nueva Constitución, cuya extensión se reduce a 40 artículos y 8 transitorios.

Pues bien, una vez vertidas tales observaciones, ha de continuarse con la reseña socio-política e institucional queretana del siglo XIX.

Después de consumada la Independencia, en un principio, el Poder Ejecutivo en Querétaro siguió integrado por quien sustentaba el mando político, en primer término y también por los alcaldes, de primer y segundo voto. Posteriormente, esta estructura cambió por decisión del Primer Congreso Constituyente de Querétaro. En el año de 1822 esta ciudad fue declarada cabeza de provincia. Por decreto del 9 de junio de 1822 se estableció que los ayuntamientos y diputaciones provinciales se debían comunicar con el gobierno y entre ellas por medio de los jefes políticos, excepto en los casos en que dichos cuerpos tenían que representar contra ellos al gobierno.<sup>39</sup>

El primer Congreso Constituyente decretó que el gobierno estatal recaería en tres ciudadanos que formarían el primer gobierno de Querétaro independiente: el Supremo Poder Ejecutivo Provisional del Estado. El triunvirato fue integrado por Andrés Quintanar, José Manuel Septién y Juan José Pastor, quienes gozaban de gran reconocimiento. Su función principal fue mantener un clima de paz para que el Congreso pudiera redactar la prime-

<sup>39</sup> AHSJ, Presidencia, junio 9 de 1822.

ra Constitución del estado.<sup>40</sup> Asimismo, en decreto publicado por bando el 17 de marzo de 1824 se nombró para hacer el proyecto de Constitución a los diputados Ochoa, Diego Septién y Ramón Covarrubias,<sup>41</sup> y promulgó su Constitución el 12 de agosto de 1825.

El primer gobernador electo, conforme a los lineamientos establecidos por la Constitución, fue José María Diez Marina. Asimismo, el 1o. de octubre de 1825 se promulgó por bando la instalación del Congreso del estado. El día 2 se cumplió con dicha formalidad y el 5 de octubre prestaron el juramento de estilo ante el Honorable Congreso las autoridades eclesiásticas de observar y guardar en la parte que les tocaba la Constitución del estado,<sup>42</sup> con lo cual perdían privilegios ostentados bajo el régimen anterior. El primer Congreso local se caracterizó por la calidad cultural y profesional de sus integrantes. Entre ellos, puede mencionarse a José Manuel Septién, Diego Septién, Juan Nepomuceno Acosta, Ramón Covarrubias, Licenciado José Mariano Blasco, Ochoa y Juan José García Enríquez, quienes tuvieron a su cargo la redacción de la Constitución de 1825, así como al doctor Félix Osores, quien, como se menciona anteriormente, fue un personaje de reconocida trayectoria en Querétaro.

Durante la Colonia, en Querétaro el sistema judicial ordinario estaba integrado por: “Real Audiencia, alcaldía mayor, luego corregimiento; alcaldes ordinarios y jueces de comisión”.<sup>43</sup> Pese a la consumación de la independencia, el sistema de impartición de justicia no sufrió una transformación radical. Sirva como

<sup>40</sup> *Los gobernantes de Querétaro*, México, Editorial J.R. Fortson y Cía, S. A., 1987, p.16.

<sup>41</sup> Suárez Muñoz, Manuel y Jiménez Gómez, Juan Ricardo, *Constitución y Sociedad en la formación del Estado de Querétaro, Constitución de 1821, cit.*, p. 74.

<sup>42</sup> Argomaniz, *op. cit.*, p. 360.

<sup>43</sup> Jiménez Gómez, Juan Ricardo, *El sistema judicial en Querétaro, 1531-1872*, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro-Universidad Autónoma de Querétaro, 1999, p. 57.

ejemplo mencionar algunos cambios de menor relevancia: aumentó de dos a cuatro el número de alcaldes ordinarios en la ciudad de Querétaro, cambio de fechas de visita general a las cárceles, implementación de un lenguaje constitucional, tratamiento de igualdad a los individuos, cesación de los cargos de oficiales de república de indios,<sup>44</sup> entre otros. Finalmente, a partir de la promulgación de la Constitución de 1825, el modelo judicial presentó algunas modificaciones, como igualdad entre los individuos, lo que implicaba cesar la tutela a favor de los indios, o el reto de conciliar la nueva ideología con el asunto de la eficacia.<sup>45</sup> Sin embargo, al respecto, en el incipiente constitucionalismo queretano siguió latente la influencia gaditana.

Si bien en este contexto temporal, se presentó el nacimiento de un diseño de instituciones distinto al virreinal, derivado de la nueva estructura del Estado mexicano; los escenarios jurídico y cultural no variaron de forma significativa. Por una parte, debido a que, pese al esquema constitucionalista establecido a partir de la Constitución general y de las Constituciones locales, mismo que implicaría la conformación de un nuevo orden jurídico, la adherencia a la legislación colonial no podía desaparecer.<sup>46</sup> Por otra parte y en el mismo sentido, las estructuras sociales y el patrón cultural imperante durante tres siglos naturalmente tendieron fuertes raíces en la mentalidad colectiva. En estricto sentido, la vigencia del documento de 1825 —que surgió bajo estas condiciones— fue sumamente breve.

La Constitución reformada en octubre de 1833 fue sancionada por el gobernador el mes de noviembre.<sup>47</sup> Sin embargo, su vigen-

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 256.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 273.

<sup>46</sup> Suárez Muñoz, Manuel y Jiménez Gómez, Juan Ricardo, *Constitución y sociedad en la formación del Estado de Querétaro, 1825-1929*, cit., p. 16.

<sup>47</sup> Suárez Muñoz, Manuel y Jiménez Gómez, Juan Ricardo, *Constitución y sociedad en la formación del Estado de Querétaro, Constitución de 1833*, cit., p. VII.

cia se vio empañada por los fuertes enfrentamientos entre centralistas y federalistas. De hecho, ese mismo año inician las manifestaciones en contra del sistema federal, mismo que estaba plasmado en el documento. En Querétaro, el primer pronunciamiento a favor del centralismo se dio en la Villa de San Juan del Río. Asimismo, el gobernador J. R. Canalizo, enarbolando los principios contenidos en el Plan de Cuernavaca, apoyó abiertamente dicha causa y a través de una proclama instruyó a los ayuntamientos a fin de que celebraran una sesión de cabildo en la cual se decidiera si se adherían o no al Plan, con la intención de que éstos fuesen quienes solicitaran el cambio y lo reconocieran como autoridad legítima.<sup>48</sup> En virtud de que el patrón de cultura política generalmente daba lugar a una sujeción hacia las decisiones de autoridades superiores, la respuesta a la proclama del gobernador fue favorable. Así, entre 1833 y 1834, el Pueblo de San Francisco Tolimanejo, la Villa de Cadereyta, el Pueblo de Tequisquiapan, Santa María de Amealco, la Villa de San Juan del Río, Querétaro, el Pueblo de la Purísima Concepción de Landa, Jalpan, el Pueblo de Nuestra Señora de Guadalupe de Arroyo Seco, el Pueblo de Ahuacatlán, la Villa del Saucillo, San José de los Amoles, San Pedro Tolimán y la municipalidad de Huimilpan, se adhirieron al Plan de Cuernavaca, manifestando su apoyo a Antonio López de Santa Anna.<sup>49</sup>

Finalmente, la promulgación de *Las Siete Leyes* en 1836 concreta el tránsito de una a otra forma de Estado. En Querétaro dicho paso fue rápido. No obstante, se presenta una problemática jurídica, que radicaba en la vigencia de una Constitución local que respondía al federalismo, frente a una Constitución general que sentaba las bases del centralismo. Sin embargo, la pragmática política y la misma Constitución centralista amortiguaron dicha situación. Como ejemplo puede men-

<sup>48</sup> *Ibidem*, pp. LXIII-LXIV.

<sup>49</sup> *Ibidem*, pp. LXIV-LXVII.

cionarse el hecho de que en adelante los estados serían departamentos y que los gobernadores serían electos por el Supremo Poder Ejecutivo,<sup>50</sup> existiendo un órgano central que asumía la gestión administrativa. La función legislativa permaneció, pero con otro nombre. A diferencia de los poderes mencionados, en materia de justicia el Departamento de Querétaro conservó sus *tribunales superiores*, existentes bajo el esquema federal.<sup>51</sup>

Uno de los sucesos de mayor impacto durante este periodo fue la primera intervención francesa. En aquel momento el gobernador del estado era Ramón Covarrubias. Si bien la guerra contra Francia implicaba la colaboración de los departamentos con el gobierno central, en Querétaro se habían presentado diversos levantamientos de los federalistas, motivo por el cual el departamento no pudo participar directamente en el conflicto por el que atravesaba la nación.<sup>52</sup>

En junio de 1843 se promulgaron las *Bases de Organización Política de la República Mexicana*. Este documento, mejor conocido como *Bases Orgánicas*, fue sancionado por el presidente provisional Antonio López de Santa Anna.<sup>53</sup> Una vez en vigor, fue enviado a todos los departamentos para su publicación. Con fundamento en esta Constitución, se convocaron elecciones para la designación del presidente y de los gobernadores. En Querétaro el gobernador electo fue Sabás Antonio Domínguez, quien tomó posesión del cargo en 1844.<sup>54</sup> Para entonces, el panorama de las relaciones con Texas era sumamente delicado. Por tal motivo, Santa Anna expidió una circular en la que pedía a los gobernadores de los departamentos una cantidad de dinero sumamente

<sup>50</sup> *Los gobernantes de Querétaro, cit.*, p. 26.

<sup>51</sup> Suárez Muñoz, Manuel y Jiménez Gómez, Juan Ricardo, *Constitución y sociedad en la formación del estado de Querétaro, 1825-1929, cit.*, pp. 136 y 137.

<sup>52</sup> *Los gobernantes de Querétaro, cit.*, p.26.

<sup>53</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1998, cit.*, p. 403.

<sup>54</sup> *Los gobernantes de Querétaro, cit.*, p. 43.

fuerte, con el objetivo de formar un ejército que enfrentara a los texanos. Tanto el Congreso local como el gobernador se opusieron, por lo que Sabás Antonio fue destituido del cargo por el presidente de la República; sin embargo, por necesidad, fue restituido posteriormente.<sup>55</sup> La guerra con Estados Unidos naturalmente afectó a los escenarios políticos locales, situación enfrentada en Querétaro por varios gobernadores, siendo Francisco de Paula Mesa, quien tomó posesión del cargo en agosto de 1847, momento en que este conflicto bélico llegaba a su fin.<sup>56</sup>

Para entonces, la fuerza liberal había triunfado sobre los conservadores, promulgando el *Acta de Reformas y Adiciones* en mayo de 1847 —unos meses antes de que concluyera el conflicto con Estados Unidos—. Este documento resultó de una reforma integral a la Constitución Federal de 1824, que establecía nuevamente la forma de Estado Federal, por lo que los departamentos se transformaron en estados. Al respecto, el proyecto de reforma estableció en la fracción I: “Que los Estados que componen la Unión Mexicana han recobrado la independendencia y soberanía que para su administración interior se reservaron en la Constitución”.<sup>57</sup> Ante tal panorama, la Constitución queretana de 1833 vuelve a coincidir con las condiciones políticas e institucionales de la nación.

Es importante mencionar que en 1848 el general D. José Joaquín Herrera fue designado presidente constitucional de México, prestando juramento en Querétaro. En ese periodo surge un nuevo embate conservador y en 1853 llamaron a Santa Anna para que encabezara el movimiento y gobernara sin Constitución, en tanto se convocaba un Congreso Constituyente. La intención de Santa Anna era establecer una monarquía, pero las condiciones no fueron favorables. Sin embargo, se otorgó a sí mismo el título

<sup>55</sup> *Ibidem*, pp. 38 y 39.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 48.

<sup>57</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1801-1998*, cit., p. 468.

de “Alteza Serenísima” y a través de decretos fue extinguiendo el sistema federal,<sup>58</sup> dando paso a la dictadura que se extendería hasta 1855.

El arribo de Santa Anna al poder coincidió con la gubernatura de Ramón María Loreto Canal de Samaniego, quien no coincidía con los proyectos del dictador, por lo que presentó su renuncia a la Legislatura. Ante la negativa de los diputados, el gobernador pidió una licencia, quedando como interino durante algunos meses José Guerra González. Canal de Samaniego reasumió el cargo, pero las diferencias con Santa Anna obligaron al Congreso local a aceptar su renuncia y designaron como sustituto a Pánfilo Barasorda,<sup>59</sup> quien ocupó el cargo de forma anticonstitucional, debido a la injerencia del dictador. Otros gobernadores interinos durante ese periodo fueron José María Herrera Lozada<sup>60</sup> y Ángel Cabrera —que ocupó el cargo cuando el Plan de Ayutla había triunfado—. <sup>61</sup> Asimismo, se presentó una situación muy especial, pues ante la huída de Cabrera tres personajes se disputaron la posición: Francisco Paula Mesa, Francisco Berdusco y Francisco Díez Marina, quienes finalmente se instalaron en el Palacio de Gobierno en espera de una solución.<sup>62</sup>

Con el triunfo de la Revolución de Ayutla, Santa Anna dejó definitivamente el poder. En octubre de 1855 se expidió la convocatoria para la conformación de un nuevo Congreso Constituyente, el cual inició sesiones en 1856.<sup>63</sup> La nueva Constitución fue jurada el 5 de febrero de 1857 y promulgada el 11 de marzo.<sup>64</sup> En Querétaro, posterior al gobierno simultáneo de los tres Francis-

<sup>58</sup> *Ibidem*, pp. 480 y 481.

<sup>59</sup> *Los gobernadores de Querétaro, cit.*, p. 54.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 55.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 58.

<sup>63</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1998, cit.*, p. 595.

<sup>64</sup> *Ibidem*, pp. 604 y 605.

cos, Comonfort designó al coronel Sabino Flores como gobernador, quien al tomar posesión en 1857 le correspondió promulgar en el estado la Constitución General. Como gobernador, Flores llevó a cabo un gestión de reestructura muy importante y dio impulso a nuevas leyes. Asimismo, en febrero convocó a elecciones y entregó el poder en julio del mismo año a José María Arteaga.<sup>65</sup>

El Plan de Tacubaya —proclamado en diciembre— desconocía la Constitución general. Con este movimiento inicia la guerra de reforma, que pone de manifiesto el enfrentamiento acérrimo entre conservadores y liberales, dando lugar a dos gobiernos, el conservador presidido por Zuloaga y después por Miramón, y el liberal, encabezado por Juárez. La mayoría de los gobiernos estatales, se adhirieron al plan conservador, pero en Querétaro el gobernador Arteaga se manifestó en su contra y se sumaron a él los gobernadores de Jalisco, Guanajuato y Michoacán.<sup>66</sup>

En 1861, Juárez se ve obligado a suspender el pago de la deuda pública, por lo que Inglaterra, España y Francia, enviaron embarcaciones que se posicionaron en las costas de Veracruz, situación amenazante para México. Tras ciertas negociaciones, los dos primeros decidieron retirarse, pero Francia desembarcó en territorio mexicano en 1862, iniciando así la segunda intervención francesa, que habría de apoyar al segundo imperio mexicano y que se extendería hasta 1867. Maximiliano de Habsburgo aceptó la corona de México en 1864. El Imperio fue efímero, pues pese a que la propuesta le fue presentada por la Iglesia y por los conservadores, su ideología era liberal.

En este contexto temporal, Querétaro nuevamente asumió un rol de gran importancia, por una parte debido a que históricamente la población se caracterizó por su adherencia a la tradición monárquica. Asimismo, debido a que la élite socio económica veía en el Imperio una oportunidad para consolidar su posición y

<sup>65</sup> *Los gobernadores de Querétaro, cit.*, p. 66.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 71.

colocarse en un estrato superior,<sup>67</sup> pues la estratificación social queretana se había visto mermada por una apertura política que permitió a la clase media el acceso a otro nivel social. Por último, en virtud de que fue precisamente Querétaro el lugar elegido por Maximiliano Habsburgo para protegerse del avance de las fuerzas liberales y donde finalmente fue fusilado.

Dado el cambio de la forma de gobierno en México, la figura del gobernador desapareció. La Regencia instituida en tanto M. de Habsburgo arribara a México nombró a Desiderio de Samaniego prefecto imperial del departamento de Querétaro en 1863.<sup>68</sup>

M. de Habsburgo realizó un recorrido de cortesía al interior del Imperio, arribando a San Juan del Río el 16 de agosto de 1864 y a la ciudad de Querétaro el día 17. En ambos lugares la recepción y homenaje mostraron gran entusiasmo. Muy distintas fueron las condiciones de su llegada a Querétaro unos años más tarde, pues debido a los conflictos internos del Imperio, pero principalmente ante la salida de las tropas francesas del territorio nacional, la caída de Maximiliano de Habsburgo era inminente. De hecho, las tropas imperiales se concentraron en Querétaro, pues se consideró que era uno de los pocos bastiones que quedaban. El emperador llegó a la ciudad en febrero de 1867 y nombró como prefecto imperial de Querétaro a Manuel Domínguez.<sup>69</sup> El sitio inició en marzo y terminó en mayo cuando la ciudad cayó en manos de los republicanos, con lo cual llegó a su fin el *Imperio mexicano*. El día 19 de junio M. de Habsburgo fue fusilado con Miguel Miramón y Tomás Mejía, en el Cerro de las Campanas.

Como se puede observar, a más de treinta años de distancia entre la segunda y la tercera Constitución local, el panorama po-

<sup>67</sup> Suárez Muñoz, Manuel y Jiménez Gómez, Juan Ricardo, *Constitución y sociedad en la formación del estado de Querétaro, 1825-1929, cit.*, p. 141.

<sup>68</sup> *Querétaro. Textos de su historia*, Landa Fonseca, Cecilia (comp.), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas Dr. José maría Luis Mora-Gobierno del Estado, 1989, t. II, p. 58.

<sup>69</sup> *Los gobernantes de Querétaro, cit.*, p. 98.

lítico nacional y por ende el queretano, cruzaron por diversos y graves conflictos políticos y militares que determinarían cambios en el diseño institucional del país y a nivel local. Con la Restauración de la República inició un nuevo periodo que exigía transformaciones importantes en el ámbito jurídico, por ello, en Querétaro se consideró la necesidad de elaborar un nuevo texto constitucional que se adecuara a la Constitución de 1857.<sup>70</sup> Así, en 1868, el entonces gobernador Julio M. Cervantes convocó a un Congreso constituyente,<sup>71</sup> que a su vez designó a una comisión encargada de elaborar el proyecto, mismo que fue entregado el mes de abril a los diputados. Finalmente, el 5 de febrero de 1869 la nueva Constitución, que respondiendo a las condiciones políticas reflejaba la ideología liberal, fue publicada.<sup>72</sup>

La Revolución de Tuxtepec, encabezada por Porfirio Díaz, en contra de los anhelos de reelección de Sebastián Lerdo de Tejada, también influyó en el escenario constitucional de la entidad. En 1877 se elaboró una iniciativa de reformas a la Constitución local, con la intención de adecuarla a las condiciones políticas a nivel nacional. Al respecto, los diputados que la presentaron señalaban: “se hace necesario que el Congreso del estado haga un esfuerzo supremo para secundar las ideas salvadoras del ciudadano general Díaz, hoy presidente de la República”.<sup>73</sup> En 1879, el gobernador del estado, Antonio Gayón, presentó un nuevo proyecto que fue discutido y aprobado por los legisladores, enviándose también a la junta de electores de cada municipio para su aprobación.<sup>74</sup> La vigencia de esta Constitución fue larga y se vio

<sup>70</sup> Suárez Muñoz, Manuel y Jiménez Gómez, Juan Ricardo, *Constitución y sociedad en la formación del estado de Querétaro, 1825-1929, cit.*, p. 184.

<sup>71</sup> *Los gobernantes de Querétaro, cit.*, p. 106.

<sup>72</sup> Suárez Muñoz, Manuel y Jiménez Gómez, Juan Ricardo, *Constitución y sociedad en la formación del estado de Querétaro, 1825-1929, cit.*, p. 190.

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 271.

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 273.

sujeta a nuevos escenarios políticos, como lo fueron el Porfiriato y la Revolución mexicana.

## 2. *Análisis comparativo del marco constitucional queretano.*

### *Siglo XIX*

La exposición del marco constitucional queretano del siglo XIX se realizará tomando en consideración únicamente los textos de las cartas constitucionales y con base en ciertos principios fundamentales en ellos contenidos, como son: derechos de los gobernados, soberanía, religión, forma de gobierno, forma de Estado, división de poderes, división territorial, reforma constitucional y observancia.

#### *A. Derechos humanos*

Cronológicamente los derechos humanos han sido clasificados en tres generaciones. La primera denominada generación de los derechos civiles y políticos, se cristalizó a raíz de las dos grandes revoluciones del siglo XVIII, dando lugar al reconocimiento de la dignidad del gobernado frente a la autoridad, mismo que se consolidó mediante la positivación de una serie de derechos individuales. Posteriormente, surgirían nuevas reflexiones en torno a los derechos, pero ahora en relación a la intersubjetividad del individuo, principalmente, aludiéndose a los sectores económicamente desfavorecidos. Ésta fue la generación de los derechos sociales y económicos, que fluyó en el escenario constitucional a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, gestando claras obligaciones para los gobernantes en relación a la satisfacción de las necesidades sociales. Finalmente, a partir de la segunda mitad del siglo XX y hasta la fecha, se han reconocido nuevos derechos que, por su diversidad, son conocidos como derechos difusos, mismos que integran la llamada tercera generación.

Ahora bien, como se podrá apreciar, la discusión teórica en torno a los derechos humanos también se vio plasmada en los textos constitucionales de Querétaro. Naturalmente en respuesta a la reflexión socio-política del momento, las Constituciones del siglo XIX reflejan en principio el ideario liberal proyectado por la primera generación de derechos. Aunado a ello y pese a que no eran considerados como tales, también se pueden apreciar en dichos textos algunos matices relativos a derechos sociales. No es sino hasta el siglo XX que en el constitucionalismo queretano se refleja la segunda generación de derechos, al quedar éstos positivados en la Constitución queretana de 1917, misma que, al igual que la Constitución general, responde al ideario enarbolado por el movimiento revolucionario. Por supuesto, el connatural proceso de reforma constitucional durante el siglo XX dio lugar a la integración de los derechos de tercera generación, mismos que en mayor medida se manifiestan a partir de la reforma integral a la Constitución en 2008, la cual —se reitera— desde una perspectiva sustancial, genera una nueva Constitución en la entidad.

A diferencia de la Constitución Federal de 1824, la queretana de 1825 si estableció un catálogo de derechos, distribuido en dos títulos. El primero de ellos denominado “De los habitantes del Estado, de sus derechos y obligaciones”, plasma de forma evidente el escenario liberal del momento al establecer una serie de derechos individuales como la prohibición de la esclavitud, derecho de publicar ideas o el derecho de petición, principios de gran importancia tomando en consideración el tránsito del absolutismo hacia el Estado liberal. No obstante, pese a la trascendencia que conlleva la positivación de los derechos señalados, resulta más relevante la referencia establecida en el artículo 8o., la cual se transcribe textualmente: “Todos los hombres que habiten en el territorio del Estado aun en clase de transeúntes, están bajo el amparo y protección de las leyes, y el Estado les garantiza sus naturales e imprescriptibles derechos de libertad, seguridad, pro-

riedad e igualdad”.<sup>75</sup> Ello en virtud de dos razones. Por una parte, dado el sustento iusnaturalista de dicho texto, pues manifiesta el reconocimiento de derechos inherentes al ser humano, que por serlo se erigen como anteriores y superiores al Estado. En segundo lugar, por la alusión expresa al reconocimiento de estos cuatro derechos fundamentales que aunados a los derechos políticos constituyen la primera generación antes mencionada.

Asimismo, la Constitución de 1825 en su título IV aludía a los queretanos y ciudadanos queretanos, lo cual hace obligadas tres observaciones: el reconocimiento a la condición de queretano, la calidad de ciudadano queretano y la posibilidad de adquirir dicha ciudadanía. En este sentido, de acuerdo al texto, se reconocían como queretanos a los nacidos en el territorio, a los a vecindados y a los extranjeros que hubiesen obtenido carta de naturaleza.<sup>76</sup> En cuanto respecta a la calidad de ciudadano queretano, ésta dependía de la autorización del Congreso local y se encontraba estrechamente relacionada con la naturalización y la decisión del Congreso General. Por otra parte, la calidad de ciudadano queretano también presentaba una connotación distinta, como se aprecia en el numeral 18, que establecía “Al cumplir la edad de 18 años entrarán los queretanos en el ejercicio de los derechos de ciudadanía...”.<sup>77</sup> Esto es, se aludía al ejercicio de los denominados derechos políticos, mismos que a su vez representaban el triunfo de la participación en la toma de decisiones en el aún joven Estado contemporáneo. Entre ellos la Constitución señalaba que únicamente los queretanos que estaban en ejercicio de su ciudadanía podían sufragar en las juntas populares, entrar en ejercicio de los empleos populares y de cualquier otro del esta-

<sup>75</sup> Suárez Muñoz, Manuel y Jiménez Gómez, Juan Ricardo, *Constitución y Sociedad en la Formación del Estado de Querétaro, Constitución de 1825, cit.*, pp. 6 y 7.

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 9.

do, exceptuándose los empleos facultativos que podrían conferirse a individuos no vecinos de la entidad.<sup>78</sup>

Aunado a las disposiciones relativas de derechos de los gobernados, contenidas en dichos títulos, se pueden apreciar otras, distribuidas en el texto de la Constitución. Como ejemplo pueden mencionarse las siguientes: en la sección relativa a las atribuciones del Congreso se reconocía el indulto, que finalmente también se traduce en un derecho; el gobernador del estado tenía la obligación de proteger la libertad individual de los habitantes y por otra parte no podía decretar la prisión de personas, ni privarlas de su libertad, salvo que en caso de arresto se pusiera al detenido a disposición del tribunal o juez competente; en la sección destinada a la administración de justicia en lo civil, así como en la relativa a la administración de justicia en lo criminal se observan diversas disposiciones que en la actualidad conforman las denominadas garantías de seguridad jurídica,<sup>79</sup> entre otras.

Por otra parte, la Constitución también tutelaba el derecho de propiedad al establecer restricciones al gobernador del estado, quien no podía ocupar la propiedad ni turbar la posesión, uso o aprovechamiento, salvo por conocida utilidad pública y previa indemnización.<sup>80</sup>

En materia de derechos de los gobernados, la Constitución de 1833 presenta prácticamente el mismo texto del documento anterior, con variaciones mínimas y eminentemente de forma. Ejemplo claro se observa en el artículo 80., que a diferencia de la Constitución de 1825 establece una descripción de los derechos, al señalar lo siguiente:

Todos los hombres que habiten en el territorio del estado, aún en clase de transeúntes están bajo el amparo y protección de las le-

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>79</sup> Nieto Castillo, Gabriela, *Constitución de 1825, análisis del pensamiento constitucional, cit.*, pp. 69-74.

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 74.

yes, y el estado les garantiza sus naturales e imprescriptibles derechos de libertad para hablar, escribir, imprimir sus ideas y hacer lo que quisieren, con tal que no ofendan a las leyes ni a los derechos de otros; de propiedad en sus bienes; seguridad en su persona y goce de los mismos; e igualdad para ser dirigidos, gobernados y juzgados por unas mismas leyes.<sup>81</sup>

Asimismo, el contenido del título relativo a los queretanos y ciudadanos queretanos presenta prácticamente el mismo texto. Por otra parte, tratándose de las atribuciones del Congreso, la relativa al indulto se mantiene en las mismas condiciones. En cuanto al gobernador, se refleja en el mismo sentido la tutela a los derechos de los gobernados, en los apartados relativos a sus atribuciones y a sus restricciones. De igual manera, las secciones relativas a la administración de justicia en lo civil y en lo criminal proyectan la tutela a la seguridad jurídica de los gobernados, mencionada anteriormente. Ha de reiterarse que se mencionan estos supuestos de manera ejemplificativa.

Las Constituciones de 1869 y 1879 son producto de una necesaria adecuación del marco constitucional local al escenario nacional, en el que las libertades habían alcanzado una valía especial. En ambos casos se observa la referencia expresa a los derechos establecidos en la Constitución General de la República de 1857. Asimismo, ha de señalarse que en el título relativo a los “Derechos del hombre”, dichos documentos presentan prácticamente el mismo texto, a excepción de dos artículos adicionados en la reforma de 1879. Entre los derechos contemplados en el apartado dogmático de dichas cartas constitucionales se observa el principio de igualdad, así como derechos en materia de seguridad jurídica, como: la prohibición de que los detenidos fueran asignados a los mismos establecimientos en los que estaban los presos; la prohibición de que los reos de delito leve se encontra-

<sup>81</sup> *Constitución y sociedad en la formación del estado de Querétaro. Constitución de 1833, cit., t. II, p. 7.*

ran en el mismo espacio físico que otros criminales; señalamiento de que ningún juicio podría tener más de tres instancias, ni los juicios criminales menos de dos; el juez que conociera de una instancia no podía conocer en las demás; se aludió a la figura de “árbitros de derecho”, para los supuestos sobre injurias puramente personales; prohibición de detención sin que existiera semiplena prueba o indicio suficiente de delito.<sup>82</sup>

La única diferencia entre ambos documentos en relación al tema fueron dos artículos adicionados en la reforma de 1879. Uno de ellos establecía la prohibición de exigir que alguna persona declarara en juicio criminal contra sí misma o contra aquellos con quienes tuviera vínculos de sangre hasta el cuarto grado. El otro permitía que se otorgara el título de *Benemérito del estado* o recompensas pecuniarias a quien hubiese prestado grandes servicios,<sup>83</sup> pero ello bajo ciertas limitantes que tutelaban la igualdad entre los gobernados.

Por otra parte, en estas Constituciones también se establecen disposiciones relativas a los queretanos y a los ciudadanos queretanos, que difieren de los dos primeros textos constitucionales por ser más concretas, es decir, se omiten una serie de lineamientos que seguramente habrán sido enviadas a la legislación secundaria.

Otra diferencia entre los textos de 1825 y 1833 con respecto a los de 1869 y 1879 radica en el señalamiento expreso de las prerrogativas del ciudadano queretano, mismas que constituyen una serie de derechos políticos. Cabe mencionar que desde la segunda parte del siglo XIX, en el lenguaje constitucional se observa la inadecuada positivación de dichos derechos, pues no deberían estar plasmados como prerrogativas del ciudadano.

<sup>82</sup> Constitución Política para el régimen interior del Estado libre, soberano e independiente de Querétaro, 1869.

<sup>83</sup> *Idem.*

Por último, ha de comentarse que aunado a los derechos mencionados, las Constituciones consagran otros, que derivan de las atribuciones del órgano legislativo y del ejecutivo.

### B. Soberanía, forma de gobierno, forma de Estado y religión

La primera transición jurídica en la civilización de occidente se fundamenta en dos factores. Uno teórico concentrado en la Ilustración; otro fáctico, conformado por las dos grandes revoluciones del siglo XVIII, claro, considerando también la gloriosa revolución inglesa del siglo XVII.<sup>84</sup> Dicha transición implicó un cambio en la cosmovisión jurídica de la época, es decir, en la concepción del derecho, de su creación, interpretación y aplicación, además de la notoria transformación en la filosofía política. En este tenor, se transitó de un escenario absolutista, en el cual imperaba la voluntad del monarca; al Estado de derecho, caracterizado por la primacía de la voluntad de la ley, proceso en el cual la concreción de diversos principios en los textos constitucionales, dio lugar a un nuevo diseño estructural y funcional en el Estado.

El principio de soberanía —reformulado a partir de los postulados de Rousseau— fue uno de los grandes logros, pues al trasladarse la titularidad del poder soberano del Estado, del monarca al pueblo, se tendía el puente que abriría camino a la participación social en la toma de decisiones. Ello, derivado de la creación de la ley a partir de la voluntad general, por medio de la representación.

Como se ha mencionado, el principio de soberanía quedó plasmado en el constitucionalismo mexicano y reflejado en el constitucionalismo local. En este sentido, las Constituciones que-

<sup>84</sup> Nieto Castillo, Santiago, *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral. Una propuesta garantista*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 7.

retanas del siglo XIX lo consagraron en su texto, como se puede observar en la siguiente tabla.<sup>85</sup>

<i>Documento</i>	<i>Soberanía</i>
1825	Libre, independiente y soberano en cuanto a su administración y gobierno interior, con sujeción al Acta Constitutiva, a la Constitución Federal y a la local.
1833	Mismo contenido que el documento anterior.
1869	Libre, soberano e independiente en cuanto a su régimen interior, sujetándose a la Constitución Política de la Unión Mexicana, sancionada y decretada en 1857 y a “la presente”.
1879	Libre, soberano e independiente en cuanto a su régimen interior. En este documento el ejercicio de la soberanía se sujeta de igual manera a la Constitución de 1857, pero se hace alusión también a sus adiciones y reformas. Asimismo, se sujeta a “la presente”.

Los cuatro documentos reflejan la potestad de autodeterminación de la entidad, en cuanto respecta a su régimen interior, lo cual se desprende de la forma federada de Estado, imperante al momento de la promulgación y publicación de cada uno.

La forma de gobierno republicana surgió en oposición a la monarquía, debido a la imperante necesidad de evitar la concentración de poder y generar condiciones favorables para la renovación periódica del mismo. Particularmente, para los novohispanos el establecimiento de la República implicó “más que un ejecutivo no hereditario, al provocar una ruptura con el régimen monárquico y la creación de un nuevo sistema”.<sup>86</sup> Pese a las adherencias o disidencias que con respecto a la monarquía se pre-

<sup>85</sup> Nieto Castillo, Gabriela, “Querétaro Arteaga”, *Historia constitucional de las entidades federativas mexicanas*, cit., p. 728.

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 730. Citando a Ferrer Muñoz, Manuel y Luna Carasco, Juan Roberto, *Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano*.

sentaron en el país, en el debate del siglo XIX; la forma republicana de gobierno era la que respondía al escenario político de la época y la que, cuando menos, generaba mejores condiciones para el ejercicio de las libertades.

Las Constituciones queretanas a las que se alude, estando inmersas en la reflexión y dinámicas republicanas, señalaban:<sup>87</sup>

<i>Documento</i>	<i>Forma de gobierno</i>
1825	El gobierno del estado es republicano, representativo, popular y federado.
1833	Mismo contenido que la Constitución anterior.
1869	El estado adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular y federal.
1879	Mismo contenido que la Constitución anterior.

Inherente a la forma de gobierno republicana se encuentra el sistema de representación, dado que en ejercicio del poder soberano el pueblo elegirá a quienes tomarán decisiones a su nombre y representación, lo cual se puede observar en los textos constitucionales. Sin embargo, también constituyó un instrumento de inclusión ciudadana aplicado en la monarquía constitucional. De hecho, fue principalmente de la Constitución Gaditana de la que se adopta el principio de representación en México. Por otra parte, es de resaltar el señalamiento expreso de la forma de Estado federal.

Un elemento sumamente importante en el escenario constitucional fue la religión católica. Por una parte, porque derivado de la herencia colonial, el sentido religioso impregnó la vida social y cultural en la población, arraigándose sólidamente, pero también, en virtud de la institución que la representaba, se erigió como factor de poder estrechamente vinculado al ejercicio del poder público y aprovechado por éste, en tal medida que los actos

<sup>87</sup> *Idem.*

públicos, desde la época virreinal, eran acompañados por celebraciones religiosas. Al respecto, vale la pena transcribir la siguiente frase: "...la religión santifica en su ética la vida y la conducta humanas y se convierte quizás en la fuerza más poderosa de control social. Con sus dogmas proporciona al hombre enormes fuerzas cohesivas".<sup>88</sup>

Las Constituciones de 1833 y 1825 establecieron que la religión sería la católica, apostólica y romana, con exclusión de cualquier otra, y de igual manera señalaban que ésta estaría protegida por el Estado a través de leyes justas. Disposiciones intolerantes que responden al sentido de su época. La suma de la esencia religiosa de la sociedad y el rango constitucional de la religión católica, derivó naturalmente en un orden jurídico "que no solamente estuvo plagado de menciones a la religión, sino que marcaba prescripciones de conducta para los gobernantes que los inmiscuían en asuntos religiosos".<sup>89</sup>

Son numerosas las disposiciones que pusieron de manifiesto el interés de las autoridades locales en vincular actos políticos con ceremoniales religiosos, así como la especial atención que se brindó a los asuntos de carácter religioso.

Debido a la consolidación de liberalismo mexicano a partir de la promulgación de la Constitución de 1857, el entorno político en el cual se promulgaron las Constituciones de 1869 y 1879 difería del existente en las primeras décadas de vida independiente. No obstante, en Querétaro el patrón de cultura social en el ámbito religioso se mantuvo debido a los sólidos cimientos del catolicismo en la mentalidad colectiva. Ello generó claras divergencias entre la élite política defensora de la ideología liberal y el grueso social altamente apegado a la práctica religiosa. La tolerancia religiosa, elemento

<sup>88</sup> Nieto Ramírez, Jaime, *Del hacendado al empresario, San Juan del Río, Qro.*, México, Universidad Marista CUMDES, Campus Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, 2000, p. 172.

<sup>89</sup> Suárez Muñoz, Manuel y Jiménez Gómez, Juan Ricardo, *Constitución y sociedad en la formación del estado de Querétaro, 1825-1929, cit.*, p. 72.

condicional del Estado liberal, no correspondía al escenario social local. Sin embargo, las dos Constituciones locales señaladas fueron coherentes con la Constitución general, por lo que el monopolio de la religión católica ya no encontró cabida en sus textos.

### *C. División de poderes y poder electoral*

El principio de división de poderes es una verdadera institución política que se atribuye a dos grandes pensadores: John Locke, quien lo utilizó para fraccionar el poder público y, principalmente, a Montesquieu, quien sienta las bases para el establecimiento de un eficaz sistema de pesos y contrapesos entre los órganos del Estado, medida necesaria para controlar el ejercicio del poder y evitar su concentración.

El constitucionalismo queretano contempló el principio estructurante de la división del poder al establecer que no se podrían depositar dos poderes en una sola persona o corporación y que el Poder Legislativo no podría depositarse en una sola persona. La siguiente tabla presenta el comparativo de dicho principio en las Constituciones del siglo XIX.

<i>Constitución</i>	<i>Principio estructurante</i>	<i>División del poder</i>
1825	No se podrán reunir estos poderes, ni dos de ellos, en una persona o corporación. El Poder Legislativo, jamás podrá depositarse en una sola persona.	Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
1833	Mismo texto.	Electoral, Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
1869	En ningún caso podrán reunirse estos poderes, ni dos de ellos, en una sola persona o corporación.	Electoral, Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
1879	Mismo texto.	Electoral, Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La referencia a la división de poderes en Querétaro exige, en primer lugar, tocar la temática relativa al Poder Electoral, ya que son varios los aspectos relevantes que se desprenden de ella. En principio, se puede observar que la estructura clásica tripartita únicamente se estableció en la primera Constitución, ya que los otros tres documentos incluyeron una estructura tetrapartita al considerar también un cuarto poder, el *poder electoral*.

Dicha inclusión fue sumamente importante, tomando en consideración la época, pues haciendo un comparativo con el entramado constitucional mexicano existente desde finales del siglo XX, puede afirmarse que la élite política queretana del siglo XIX tuvo una visión acertada y avanzada. Por una parte, desde el momento en que se rompe la división clásica, pues independientemente de las condiciones socio-políticas imperantes a nivel nacional y de la cultura política local, se observa en el texto el reconocimiento expreso a una función estatal tan importante como las funciones constitucionales clásicas.

Asimismo, la naturaleza que se le atribuye a los órganos en los cuales se depositó este poder es de gran trascendencia, pues a excepción del texto de 1833, las Constituciones de 1869 y 1879, en sus artículos 26 y 30 respectivamente, establecen: “Los Colegios electorales son independientes y soberanos al ejercer sus atribuciones conforme a las leyes, y ninguna autoridad, ni por ningún motivo, podrá coartar su libertad, de obrar ni impedir de alguna manera la reunión de alguno o de todos sus miembros”, lo cual indica el interés por mantener la autonomía de dichos órganos con respecto a cualquier otro. Si bien el aspecto conceptual varía un poco, dado que el vocablo “soberanía” en la actualidad puede tener una significación aplicable a otro escenario institucional, siendo más adecuado utilizar el vocablo “autonomía”, queda de manifiesto la naturaleza jurídica que se le adjudicó en dichos textos, por lo que podría ser equiparada con la esencia de los órganos constitucionales, reconocidos actualmente en el esquema constitucional, mismos que surgieron ante la necesidad de ampliar canales de participación ciudadana y de fortalecer de manera específica otras

funciones del Estado, entre los cuales el órgano electoral —tanto a nivel Federación como en las entidades— fue un pionero.

Otro aspecto que exige especial atención es el relativo al sistema indirecto de elección, heredado del esquema electoral establecido en la Constitución de Cádiz, pero con sus obvias adecuaciones. Este sistema únicamente se contempló en el constitucionalismo de la entidad durante el siglo XIX, pues la Constitución local promulgada en 1917 había generado el cambio hacia un sistema de elección directa.

Así, pese a que en la Constitución de 1825 no se consideró al poder electoral, si se establecieron las bases que habrían de guiar la elección de diputados y del gobernador, mediante un sistema de elección indirecto, a través de juntas primarias y secundarias, estas últimas denominadas Juntas Electorales de Distrito. En cuanto respecta al documento de 1833, para la elección de diputados y gobernador se establecieron dos órganos electorales, las “juntas primarias o municipales” y las “juntas secundarias o de distrito”, muestra clara del sistema indirecto. Las juntas primarias se integrarían de ciudadanos queretanos en el ejercicio de sus derechos, avocados y residentes de la municipalidad. Asimismo, las juntas secundarias se conformarían con los electores nombrados en las municipalidades, quienes reunidos en la capital nombrarían a los diputados y acto seguido al gobernador.<sup>90</sup>

Las Constituciones de 1869 y 1879 también establecieron un sistema indirecto de elección, siendo el Colegio Electoral de cada municipalidad el órgano intermedio entre la decisión del pueblo y el cargo de representación. Así, bajo dicha dinámica, el órgano tendría la responsabilidad de nombrar a los ayuntamientos, a los jefes políticos de los pueblos, a todos los jueces de paz de su respectivo territorio, a otros funcionarios y, por supuesto, realiza-

<sup>90</sup> Respecto al Poder Electoral de las Constituciones de 1869 y 1879 se recomienda el texto de Jiménez, Juan Ricardo, “El poder electoral en Querétaro en el siglo XIX”, en ciclo de conferencias las Constituciones mexicanas de 1857 y 1917: aspectos político-electorales, México, TEPJF, 2008.

rían la elección de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, para lo cual los colegios electorales de las municipalidades se reunirían en sus respectivos distritos, conformando el “Colegio Electoral de Distrito”. Ahora bien, pese a que los textos constitucionales mencionados consideraron la elección indirecta, en la comisión redactora de la Constitución, el año 1868, se presentó la inquietud de positivar el sistema directo; sin embargo, tomando en cuenta el nivel de instrucción de la población y la responsabilidad que implica la decisión en elección directa, dicha posibilidad fue desterrada.<sup>91</sup>

También es importante hacer mención sobre el sistema electoral, quedando claro de acuerdo a los textos, que se implementaba el sistema de mayoría absoluta, mismo que implica contar con un 50% más uno de la votación para poder ocupar un cargo de representación, a diferencia del sistema de mayoría relativa, que, siendo más sencillo, exige simplemente obtener la mayoría de votos. Al respecto, la elección de diputados de acuerdo al documento de 1833, consideraba una segunda ronda electoral, en el supuesto de que no se alcanzara la mayoría absoluta. En cuanto respecta al gobernador, también se aplicó el principio de mayoría absoluta, pero atendiéndose de forma distinta, ya que se plantearon varios supuestos mas no una segunda ronda. Así pues, al no alcanzarse dicha mayoría o al presentarse empate entre dos o más aspirantes, el Congreso local elegiría a quien habría de ocupar el cargo. Los documentos de 1869 y 1879 reducen el contenido referente al Poder Electoral, por lo que se presume que disposiciones de esta naturaleza se canalizaron a la legislación secundaria.

Ahora bien, en cuanto respecta a los poderes clásicos y ante la imposibilidad de desarrollar de manera exhaustiva el contenido de cada documento, se hará una breve alusión a los principios más significativos establecidos en ellos.

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 148.

El depositario del Poder Ejecutivo local, de acuerdo a las Constituciones, ha sido el gobernador del estado. Claro, tomando en consideración ciertos sucesos políticos que dieron lugar a situaciones especiales, como es el caso del periodo de gobierno de Diez Marina, Berdusco y Paula de Mesa —señalado con antelación—.

A excepción del texto de 1879, las Constituciones anteriores consideraron la figura del “vicegobernador”. Asimismo, todos los documentos hacían referencia al órgano electoral, a los mecanismos de sustitución en caso de falta temporal y absoluta, así como al principio de no reelección relativa, como se observa en la siguiente tabla.<sup>92</sup>

<i>Documento</i>	<i>Poder Ejecutivo</i>	
1825	Elección	Juntas electorales de distrito
	Sustitución	Vicegobernador
	Reelección	Principio de no reelección relativa
1833	Con relación a los puntos señalados en el cuadrante anterior, se observa el mismo contenido; sin embargo, se integra una nueva sección relativa al vicegobernador y su competencia, disposiciones omitidas en la Constitución que antecede.	
1869	Elección	Colegio electoral de distrito
	Sustitución	En caso de falta temporal del gobernador, la cubre el vicegobernador. En caso de falta absoluta se hará nueva elección y en tanto, el vicegobernador quedará encargado del Poder Ejecutivo.
	Reelección	Principio de no reelección relativa

<sup>92</sup> Nieto Castillo, Gabriela, “Querétaro Arteaga”, *Historia constitucional de las entidades federativas mexicanas, cit.*, p. 734.

<i>Documento</i>	<i>Poder Ejecutivo</i>	
1879	Elección	Colegio electoral de distrito
	Sustitución	Faltas temporales serán cubiertas por un “interino” elegido por el Congreso o en su caso por la diputación permanente. A falta absoluta se procederá a una nueva elección. En caso de falta absoluta y violenta, la titularidad del Ejecutivo será asumida por el presidente del Superior Tribunal de Justicia del Estado, únicamente para sancionar el decreto por el cual se nombre gobernador interino.
	Reelección	Principio de no reelección relativa, independientemente del origen del cargo.

En cuanto a los requisitos para ocupar el cargo, son pocas las diferencias existentes, tanto entre los textos mencionados, como con respecto a las disposiciones del siglo XX. Las Constituciones de 1825 y 1833 establecían como requisitos el ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, haber nacido en la República mexicana, tener treinta años cumplidos y cuando menos cinco de vecindad en el estado. Los documentos de 1869 y 1879 varían muy poco con respecto a los anteriores. Así, consideraron la cualidad de ciudadano queretano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos y no se observa el requisito de haber nacido en la República, pero sí el de vecindad con ciertas variaciones. Por último, el texto de 1879 cambia el requisito de la edad, aumentándola a 35 años. En cuanto a los requisitos que implican una prohibición, todos los documentos establecieron limitantes, es decir, no se podría ocupar el cargo empleados de la Federación y en el caso de ser eclesiástico o ministro de algún culto.

En cuanto a las facultades, aunado a la atención que debía mantener en relación a las diversas ramas de la administración pública, los cuatro documentos resaltan entre otras atribuciones, el cumpli-

miento de la Constitución, facultad de nombramiento discrecional de su gabinete, responsabilidad de la guardia nacional, así como los vínculos con el órgano legislativo y con el judicial.

Para concluir, simplemente ha de señalarse que pese a las disposiciones constitucionales, las álgidas condiciones por las que atravesó el país, durante este siglo, indudablemente impactaron en el escenario local, impidiendo en mayor o menor medida una adecuada aplicación de dichos documentos.

Por cuanto toca al Poder Legislativo, en principio es conveniente hacer referencia al órgano en el cual se deposita. Al respecto, todas las Constituciones del siglo XIX lo denominaron Congreso. Cabe señalar que a diferencia de ellas, el texto original de la Constitución de 1917 lo deposita en una Asamblea denominada Legislatura del Estado; diferencia en el vocablo utilizado, únicamente. En cuanto respecta a las sesiones, existe una clara similitud en todos los textos, considerándose los dos periodos de sesiones ordinarias y las extraordinarias. En el primer caso, dada su naturaleza, las fechas de inicio y término quedaron plasmadas en el texto, así como el lugar de reunión y la posibilidad de extenderlas. Véase el siguiente cuadro.

<i>Constitución</i>	<i>Observaciones</i>	
1825	Periodo	17 de febrero al 16 mayo y 17 de agosto a 16 de septiembre.
	Lugar	En la capital o en lugar señalado anticipadamente por ley.
	Prórroga	Por 15 días útiles.
1833	Periodo	17 de febrero a 16 mayo y 17 agosto a 16 noviembre.
	Lugar	Se podrá trasladar sólo por el voto unánime de 2/3 partes del número total de sus miembros.
	Prórroga	Mismo texto.

*Continuación*

<i>Constitución</i>	<i>Observaciones</i>	
1869	Periodo	16 de septiembre al 15 de diciembre y 16 de marzo al 15 de junio.
	Lugar	No especifica.
	Prórroga	Únicamente el primer periodo hasta por 15 días útiles.
1879	Periodo	Mismas fechas.
	Lugar	No especifica.
	Prórroga	Ambos periodos son prorrogables.

En cuanto respecta a las sesiones extraordinarias, no existe gran diferencia con respecto a la naturaleza y fines que se le asigna en la actualidad. En todos los documentos se señala que únicamente deliberarían sobre el objeto para el cual fueran convocadas y establecían que al llegar el tiempo de sesiones ordinarias cesarían las extraordinarias, tratándose en aquéllas el asunto que las motivó.

En términos generales, las disposiciones orgánicas y funcionales establecidas en todos los textos difieren en grado mínimo. Generalizando, se pueden mencionar las siguientes: base poblacional como criterio para la elección de diputados; inviolabilidad por las opiniones manifestadas por tales funcionarios en el ejercicio de su encargo; proceso legislativo;<sup>93</sup> naturaleza de sus funciones, etcétera.

Asimismo, las disposiciones relativas a la Diputación Permanente guardan una gran similitud.

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 733.

<i>Constitución</i>	<i>Inicio sesiones</i>	<i>Integración</i>	<i>Duración</i>
1825	Al día siguiente del cierre de sesiones ordinarias del Congreso.	Cinco individuos del seno del Congreso. De los mismos, se nombrará un Presidente y dos Secretarios.	Hasta la siguiente sesión ordinaria.
1833	Acto continuo al cierre de sesiones ordinarias.	Mismo sentido, pero se consideraba un presidente y un secretario.	<i>Idem</i>
1869	Mismo sentido.	Mismo sentido. Considerando también dos suplentes. Asimismo, consideraba la elección de un presidente, un vicepresidente y dos secretarios.	<i>Idem</i>
1879	Mismo sentido.	<i>Idem</i>	<i>Idem</i>

Para concluir con el tema relativo a la división de poderes, habrán de hacerse algunas observaciones primero en relación al sistema judicial heredado de los españoles, para posteriormente y bajo la misma dinámica establecida para la presentación de los poderes electoral, ejecutivo y legislativo, señalar el contenido de los textos constitucionales del siglo XIX.

Con base en el estudio realizado por Juan Ricardo Jiménez, con respecto al sistema judicial en Querétaro de 1531 a 1872, han de hacerse —para este caso— pocos y breves señalamientos sobre las características del sistema de impartición de justicia heredado del derecho español. En principio, el autor mencionado señala que las instituciones judiciales son de naturaleza política, ya que el sistema judicial en sí está condicionado por un contexto que lo determina, es decir, el sistema político,<sup>94</sup> lo cual es indudable da-

<sup>94</sup> Jiménez Gómez, Juan Ricardo, *El sistema judicial en Querétaro, 1831-1872, cit.*, p. 21.

do que las transformaciones en dicho escenario sin duda impactaron el diseño estructural y funcional de la impartición de justicia. Partiendo de dicha afirmación, evidentemente el sistema judicial queretano deriva del sistema político de la monarquía española, pero, dadas las condiciones de la conquista, la filtración del mismo en la Nueva España se realizó de manera brusca, a través de una imposición clara, dando lugar a una “alteración sustancial de los sistemas judiciales precolombinos, por otro sistema, unitario, homogéneo y muy sistematizado...”,<sup>95</sup> que, por otra parte, se fue moldeando en respuesta a nuevas necesidades, valores y situaciones. En este sentido, el sistema judicial de la Nueva España se integró por la legislación castellana, instituciones políticas y organización de los tribunales.<sup>96</sup> Durante la Colonia, el sistema judicial ordinario en Querétaro estaba integrado por la Real Audiencia, alcaldía mayor, alcaldes ordinarios y jueces de comisión.<sup>97</sup>

La esencia del sistema de impartición de justicia queretano no sufrió modificaciones trascendentales con el establecimiento del régimen federal, debido al fuerte arraigo del patrón de cultura jurídica. Sin embargo, por obvias razones, el aspecto estructural varía un tanto, dado que el término del régimen centralista dio lugar a dos órdenes jurisdiccionales, por lo que cada entidad federativa contaría con sus supremos tribunales,<sup>98</sup> lo que a su vez condensó toda la estructura judicial en el territorio, de manera que ya no se tendría que acudir a la residencia de la corte virreinal, en México.<sup>99</sup>

Las Constituciones de 1825 y 1833 dedican un importante espacio a la estructura y funcionamiento del Poder Judicial, situación que no se presenta en los textos de 1869 y 1879. Ello deriva

<sup>95</sup> *Ibidem*, pp. 22 y 23.

<sup>96</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>98</sup> *Ibidem*, p. 274.

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 275.

de la experiencia en la técnica constitucional, pues los dos primeros documentos integran una serie de disposiciones correspondientes a la legislación secundaria, supuesto que también se observa en otros títulos.

Tomando en cuenta las discusiones actuales sobre la autonomía del Poder Judicial en México y la importancia que por ello adquiere la reforma constitucional de 1994, resulta de suma valía que las dos primeras cartas constitucionales consideraran un principio básico para el desarrollo y autonomía de las funciones judiciales, pues señalaban la prohibición expresa para el Congreso y para el gobernador de avocarse al conocimiento de los negocios pendientes de los órganos de impartición de justicia, así como de mandar abrir los juicios fenecidos.

En cuanto respecta a la estructura del Poder Judicial queretano durante el siglo en mención, la siguiente tabla muestra cuáles eran los órganos en los que se depositaba. Llama la atención que la reforma de 1833 hubiese denominado Suprema Corte de Justicia al máximo órgano de impartición de justicia en la entidad.

<i>Constitución</i>	<i>Órganos</i>
1825	Supremo Tribunal de Justicia, tribunales de segunda instancia, tribunales de tercera instancia, juzgados de letras para la primera, jurados para las causas criminales y jueces de paz.
1833	Suprema Corte de Justicia dividida en tres salas, que a su vez se denominarán tercera y de 3a. y 2a. instancia, alcaldes constitucionales para la primera y jurados para las causas criminales.
1869	Tribunal Superior de Justicia, jueces de 1a. instancia y jueces constitucionales de paz.
1879	Tribunal Superior de Justicia, jueces de 1a. instancia, menores y constitucionales de paz.

Como puede observarse, la evolución institucional reflejada en los diversos textos constitucionales es evidente. En la Constitución de 1825 el máximo órgano de administración de justicia era el Tribunal Supremo de Justicia, integrado por tres ministros y un fiscal, siendo su competencia la de

...un tribunal especial para ventilar las demandas civiles y criminales contra los diputados y las causas contra el gobernador, vicegobernador, secretarios del despacho, individuos de la junta consultiva de gobierno por responsabilidad, delitos comunes o demandas civiles... demandas civiles y criminales contra los magistrados de los tribunales de tercera y segunda instancia y en los juicios de responsabilidad seguidos contra éstos... cono- cía de los recursos de protección y de fuerza que se interpusie- ran contra los tribunales o autoridades eclesiásticas, así como de los asuntos contenciosos relativos al patronato del Estado.<sup>100</sup>

Por otra parte, los tribunales de tercera instancia se integraban por un magistrado nombrado por el gobierno y de conjueces, nombrados por las partes. Asimismo, en cuanto a sus atribucio- nes, el artículo 169 señalaba que conocerían en tercera instancia, de los negocios civiles en que el tribunal de esta denominación hubiese conocido en primera; conocer en segunda instancia de los negocios civiles que el tribunal de esta denominación hubiese conocido en primera; así como usar de las facultades que por la Constitución y las leyes se concedieran en las causas criminales al tribunal de segunda instancia, cuando conociese éste en primera. El tribunal de segunda instancia estaba integrado por tres magis- trados y un fiscal, nombrados por el gobierno, quienes tenían competencia para conocer en segunda instancia de los negocios civiles y criminales que se ventilaran en primera instancia ante los jueces de letras; en primera instancia de las demandas civiles

<sup>100</sup> Nieto Castillo, Gabriela, "Querétaro Arteaga", *cit.*, p. 736, citando a Jiménez Gómez, Juan Ricardo, *El sistema judicial en Querétaro, 1531-1872*.

y criminales que se promovieran contra los jueces de letras y en los de responsabilidad de éstos por el ejercicio de sus funciones; así como de los recursos de nulidad de las sentencias ejecutorias de los jueces de letras.

Los juzgados de letras se instalaron en todos los distritos en los que se divide el territorio, cuyos titulares, los jueces de letras, eran nombrados por el gobernador. Los jurados eran nombrados anualmente por los ayuntamientos y precisamente se instalaban en los pueblos en donde éstos estuvieran establecidos. Por otra parte, los tribunales inferiores que ocupaban el último nivel en la estructura del Poder Judicial eran los jueces de paz, mismos que se ubicaban en todos los pueblos y eran nombrados por los electores de los ayuntamientos, o en su defecto los vecinos hacían directamente el nombramiento.

La Constitución de 1833 depositó el Poder Judicial en la Suprema Corte de Justicia y juzgados. Esta suprema Corte se dividía en tres salas denominadas tercera y de 3a. y 2a. instancia, alcaldes constitucionales para la primera y jurados para las causas criminales. Conforme al texto constitucional, la Corte Suprema estaba integrada por tres magistrados y un fiscal, elegidos mediante el mismo procedimiento para elección de gobernador y vicegobernador y a continuación de éstos.<sup>101</sup> Situación sin duda especial, dada la naturaleza del órgano y su función, con respecto al interés político que implican los procesos electorales. Ha de señalarse que la tercera sala es el equivalente del tribunal de 3a. instancia establecido en la Constitución de 1825. Ésta, al igual que las salas de 3a. y 2a. instancia, estaban integradas por uno de los ministros de la Suprema Corte designado por el cuerpo electoral al tiempo en que ésta es nombrada. Las funciones de jueces de primera instancia eran ejercidas por los alcaldes constitucionales de los pueblos. Por último, los jurados se ubicaban en todos los

<sup>101</sup> *Ibidem*, p. 737.

pueblos donde exista un ayuntamiento y serían nombrados por éstos de forma anual.

En 1869, la justicia es administrada por el Tribunal Superior de Justicia, jueces de 1a. instancia y jueces constitucionales de paz. El Tribunal Superior se divide en tres Salas y se integra por tres ministros propietarios y un fiscal, así como por un ministro suplente, de acuerdo a lo establecido por el artículo 25. Al igual que en la Constitución de 1833, se observa la participación del órgano electoral en la nombramiento de funcionarios judiciales, pues los ministros del Tribunal Superior de Justicia eran postulados por los *colegios electorales de distrito*. Los jueces de 1a. instancia se instalaban en cada una de las cabeceras de distrito, extendiéndose su jurisdicción a todo el territorio que éste comprendía. De igual manera, dichos jueces eran electos por el *colegio electoral* el mismo día que se elegían los ministros. Por otra parte, en todos los pueblos del estado había jueces constitucionales de paz, quienes eran electos por los colegios electorales de municipalidad, en los mismos días y términos que los miembros de los ayuntamientos.

La Constitución de 1879, que como se ha mencionado de manera reiterada es una reforma de la anterior, integra en la estructura del Poder Judicial a los jueces menores. Entre las diferencias que se observan entre ambos textos pueden mencionarse: cambia la integración del Tribunal Superior; se contemplaba a cuatro ministros supernumerarios que sustituyen a los propietarios en caso de falta temporal o absoluta; el Tribunal Superior de Justicia presentaba una terna al Congreso, para que eligiera a los jueces de primera instancia; no se expresan las facultades ni las jurisdicciones de dichos órganos, pues ello será determinado por el Congreso mediante ley.<sup>102</sup>

Como se muestra en el marco histórico, los sucesos políticos y armados que se vivieron en México durante el siglo XIX tuvieron

<sup>102</sup> *Ibidem*, p. 738.

un claro impacto en el escenario queretano, generando climas diversos en el ánimo y visión local, lo cual derivó en necesarios rediseños institucionales. No obstante, en materia judicial la independencia de la justicia provisional o local fue respetada,<sup>103</sup> incluso durante los regímenes centralista, imperial y dictatorial. Sin embargo, a partir de la restauración de la República en 1867, ante la necesidad de fortalecer a la Federación, se privó a los tribunales locales de la facultad de decisión en última instancia sobre los asuntos ventilados en su territorio.<sup>104</sup>

#### D. Distribución territorial

La delimitación territorial queretana, desde la época colonial a la fecha, ha variado significativamente. Siendo *alcaldía mayor* sujeta a México a finales del siglo XVI, su territorio se fue ampliando durante el periodo colonial, abarcando la *alcaldía mayor* de Cadereyta —misma que se extendía al Norte de Querétaro—, hasta las jurisdicciones de la Villa de Valles por el Norte, de Villa del Maíz en el Noreste y de Zimapán por el Occidente, lo cual incluía Pacula, Jiliapan y Cerro Prieto.<sup>105</sup> Después de la Independencia, por decreto del Soberano Congreso Constituyente Mexicano de 1823, se estableció la división en tres partidos: Querétaro, Cadereyta y San Juan del Río, esquema heredado de la etapa colonial.<sup>106</sup>

El título II, de la Constitución de 1825, hacía referencia al territorio del estado y su división, señalando que el mismo com-

<sup>103</sup> Jiménez Gómez, Juan Ricardo, *El sistema judicial en Querétaro, 1831-1872, cit.*, p. 595.

<sup>104</sup> *Ibidem*, pp. 595 y 596.

<sup>105</sup> Nieto Ramírez, Jaime, “Contornos históricos del estado”, *Enciclopedia Temática del Estado de Querétaro*, Geografía, México, Universidad Autónoma de Querétaro, Academia Queretana de Estudios Humanísticos, A.C., 1995, t. I, p. 12.

<sup>106</sup> *Ibidem*, p. 13.

prendía los partidos de la capital, San Juan del Río y Cadereyta. Asimismo, establecía la división en seis distritos: Amealco, que comprende las municipalidades de su capital y de Huimilpan; Cadereyta, que comprende las municipalidades de su capital y Real del Doctor; San Juan del Río, que comprende las municipalidades de su capital y de Tequisquiapan; San Pedro Tolimán, que comprende las municipalidades de su nombre, San Francisco Tolimanejo, Santa María Peñamillera y San Miguel Tolimán; Querétaro, que comprende las municipalidades de su capital, San Francisco Galileo, San Pedro de la Cañada y Santa Rosa; Xalpan, que comprende las municipalidades de su capital, San José de los Amoles, San Pedro Escanela, Landa, Arroyoseco y Nuestra Señora de Guadalupe Ahuacatlán. El documento de 1833 mantuvo el mismo texto, difiriendo únicamente en la denominación de la municipalidad de San Francisco Galileo, que cambia a Villa de Santa María del Pueblito.<sup>107</sup>

Con el tránsito al régimen centralista, a partir de la promulgación de *Las Siete Leyes* en 1836, las entidades federativas se transformaron en departamentos, mismos que se dividieron en distritos y éstos en partidos. La división distrital no cambió, pues se conservaron los seis distritos. Posteriormente, la Asamblea Constitucional del Departamento de Querétaro presentó un informe al Supremo Gobierno de México, en el cual los Distritos asumían la calidad de partidos, manteniéndose: Querétaro, San Juan del Río, Cadereyta, San Pedro Tolimán, Jalpan y Santa María Amealco.<sup>108</sup> Con ello se puede observar que la distribución territorial no sufrió modificaciones trascendentales.

El *Acta de reformas y Adiciones* de 1847 da lugar al restablecimiento del sistema federal, con lo cual Querétaro se erige nueva-

<sup>107</sup> Suárez Muñoz, Manuel y Jiménez Gómez, Juan Ricardo, *Constitución y sociedad en la formación del estado de Querétaro, II, Constitución de 1833, cit.*, p. 6.

<sup>108</sup> Nieto, Ramírez, Jaime, “Contornos históricos del estado”, *Enciclopedia Temática del Estado de Querétaro, cit.*, p. 15.

mente en entidad federativa, conservando la distribución territorial establecida en la Constitución, la cual no sufrió graves cambios pese a los sucesos nacionales, salvo la incorporación de las poblaciones de Guadalupe, Pisaflores, Xochicalco, Pacula y Jiliapan, al segundo distrito militar del Estado de México.<sup>109</sup>

Las Constituciones de 1869 y 1879 presentan el mismo texto. En ambos documentos desapareció la división territorial en partidos, manteniéndose únicamente la división en los seis distritos ya existentes. El comparativo con los documentos de la primera mitad del siglo arroja algunas modificaciones. Por una parte, en relación a la división de las municipalidades, se omite el uso de “su capital”, integrándose en su lugar el de “su cabecera”; cambia el nombre de la municipalidad de Villa de Santa María del Pueblito, que en adelante sería llamada Villa del Pueblito; se integran al distrito de Cadereyta, las municipalidades de Bernal y Bizarrón; San Miguel Tolimán y la municipalidad de Villa de Santa María del Pueblito, correspondiente al distrito de Querétaro, es denominada Villa del Pueblito.

Esta división territorial se mantiene aún a inicios del siglo XX, salvo que desaparecen las municipalidades de Escanela, Arroyoseco y Ahuacatlán, en el distrito de Jalpan. Por otra parte la situación de Pacula y Jiliapan ya no se menciona, debido a que dejaron de pertenecer a Querétaro. Asimismo en el distrito de Tolimán se considera a Colón en lugar de San Francisco Tolimanejo; entre otros datos que se desprenden del censo de 1900.<sup>110</sup>

#### *E. Protesta constitucional y obligatoriedad*

En la actualidad, la observancia a los principios y demás disposiciones establecidos en la Constitución implica una obligada sujeción a los mismos por parte de las autoridades y la sociedad

<sup>109</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>110</sup> *Ibidem*, p. 19.

en general. Dicha protesta y su consecuente cumplimiento, encuentra su origen siglos atrás, en una figura jurídica denominada “jura”, misma que implica un juramento de obediencia. Esta práctica de notoria esencia religiosa demostraba sujeción de los pueblos a su señor o de los señores al rey.<sup>111</sup> En España, la transición de una monarquía absoluta hacia una monarquía constitucional limitó el poder del monarca, por lo que en el nuevo contexto quedaba sujeto a la carta constitucional. Heredero de la cultura jurídica y política española, el México independiente mantiene ese sentido de sujeción la importancia del acto y la simbología religiosa.<sup>112</sup> No obstante, dada la naturaleza del régimen republicano, la “jura” adquirió otros matices, considerándose un acto cívico, político, formal y, por supuesto, religioso,<sup>113</sup> de observancia a la Constitución.

Las Constituciones de 1825 y 1833 señalaban: “Ningún funcionario o empleado público del Estado podrá entrar en posesión de su destino sin haber prestado juramento de observar el Acta Constitutiva, la Constitución Federal y las leyes generales”. Posteriormente, la restauración de la República generó que la figura de la “jura” —derivada del régimen monárquico— sustituida por la “protesta”, término adecuado para el esquema republicano. En este sentido, los textos de 1869 y 1879 omiten el término “jura”.

#### F. *Reforma constitucional*

La reforma constitucional se erige como necesaria a fin de que la carta constitucional responda a los cambios que impulsa la sociedad. El establecimiento de límites formales a la reforma constitucional, que impliquen la prohibición de modificar el texto,

<sup>111</sup> Suárez Muñoz, Manuel y Jiménez Gómez, Juan Ricardo, *Constitución y sociedad en la formación del estado de Querétaro, 1825-1929, cit.*, pp. 25-28.

<sup>112</sup> Suárez Muñoz, Manuel y Jiménez Gómez, Juan Ricardo, *Constitución y sociedad en la formación del estado de Querétaro, 1825-1929, cit.*, p. 28.

<sup>113</sup> *Ibidem*, p. 27.

contradice la naturaleza de un documento de esta índole, pues debe adecuarse permanentemente a la realidad. Asimismo, genera una problemática jurídica, una situación de auto referencia, pues “para que una norma cualquiera esté sustraída a la derogación hace falta que exista otra norma positiva que prohíba tal derogación”,<sup>114</sup> lo que a su vez requeriría de otra norma que “prohíba” la prohibición y así sucesivamente.

Se menciona lo anterior a fin de comentar que la Constitución de 1825 establecía que el texto no podría ser adicionado o reformado, sino hasta el año de 1830. Asimismo, el documento de 1833 fijaba como límite el año 1838 para poder realizar adiciones o reformas a la Constitución. Por otra parte, la fecha fijada por la carta constitucional de 1869 para poder realizar alguna reforma sería el 16 de septiembre de 1871. Situación similar se observa en la Constitución de 1879, pero la limitante establecida no solo se refería al establecimiento de un plazo para poder modificar el texto —por cierto circunscrito únicamente a tres artículos—, sino también a la prohibición de reformar algunos artículos. En este sentido, el artículo 146 establecía lo siguiente:

...los requisitos expresados en las ocho fracciones del artículo anterior, se observarán para la reforma de todos los artículos de esta Constitución, exceptuando los artículos 41, 72 y el presente; pues para la de éstos, además de los requisitos expresados, se necesitará que una legislatura inicie la reforma y otra la resuelva; pero previo, precisamente el transcurso de un periodo de ocho años, antes de cuyo tiempo por ningún motivo serán reformados.

El “*artículo anterior*”, al que se refiere el texto transcrito, establecía los requisitos que debían cumplirse para que se llevaran a cabo las adiciones y reformas, esto es, se refiere al proceso legislativo. Por otra parte, el artículo 42 establecía los requisitos para po-

<sup>114</sup> Guastini, Ricardo, *Estudios de teoría constitucional*, México, Distribuciones Fontamara-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 57.

der ser diputado, denominados negativos en el lenguaje constitucional actual, por traducirse en una serie de prohibiciones. A su vez, el artículo 72 hacía referencia a los requisitos para ser gobernador del estado. Limitantes que proyectan una evidente problemática de autoreferencia.

La problemática que genera el establecimiento de límites formales a la reforma constitucional no responde únicamente al contexto actual, pues supremacía, estructura y función de un documento de esta naturaleza es esencialmente el mismo desde inicios del constitucionalismo moderno. Sin embargo, el hecho de que los constituyentes del siglo XIX establecieran tales límites tiene una justificación histórica y política. Por una parte porque se trataba de los albores del constitucionalismo en la entidad y la experiencia jurídica mostraba características correspondientes a la época. Por otra parte porque se consideró la necesidad de valorar la eficacia del documento, para lo cual se requería evitar su reforma por un periodo determinado. Asimismo, en cuanto a los límites señalados en el documento de 1879 posiblemente derivarían de la importancia que se atribuyó a la protección de cargos tan importantes.

Ahora bien, con respecto a la iniciativa de reforma se observa lo siguiente. Los documentos de 1825 y 1833 establecían que toda proposición de reforma, debería estar suscrita por tres diputados o por algún ayuntamiento. En este sentido, el titular del Ejecutivo no estaba facultado para ello. A diferencia de ello, las Constituciones de 1869 y 1879 señalaban que la iniciativa debería ser suscrita por tres diputados o por el gobernador, omitiéndose a los ayuntamientos el ejercicio de dicha facultad.

En un sistema de derecho escrito, la reforma constitucional debe ser realizada por un órgano especial y mediante un procedimiento también especial y distinto al proceso legislativo. No obstante, las cartas constitucionales de la entidad, en la primera mitad del siglo, atribuían únicamente al Congreso dicha facultad. Situación distinta se observa en los documentos de 1869 y 1879, debido a que contemplaron la integración de un órgano especial

para realizar la reforma, pues que el acuerdo del Congreso, debía ser ratificado por la mayoría de las juntas nombradas por los *collegios electorales de cada distrito*.

### 3. *La Constitución de 1917 y la evolución constitucional queretana durante el siglo XX*

La Constitución queretana de 1917 es el resultado del proceso constituyente mexicano que reestructuró el poder y consolidó los derechos sociales como nota distintiva del constitucionalismo de inicios del siglo XX. Querétaro, con el triunfo del carrancismo, vivió un proceso electoral para determinar al titular del gobierno del estado, que recayó en Ernesto Perusquía, anteriormente constituyente por la entidad.

El proceso constituyente fue asumido por el congreso ordinario. Como han mencionado Juan Ricardo Jiménez y Manuel Suárez Muñoz fue un constituyente particularmente breve, dado que sesionó del 20 de agosto de 1917 al 4 de septiembre del mismo año.<sup>115</sup> El congreso, integrado por once diputados electos, contó con la presencia de un representante del ejecutivo y un representante del Poder Judicial como voces autorizadas para orientar al parlamento.<sup>116</sup> En realidad, como ha sido recogido por la historia constitucional queretana, en los debates del Congreso Constituyente se vio ausente el discurso teórico o explicativo del momento histórico. Sólo se trasladaron los conceptos del constitucionalismo general de la República al particular del estado.

<sup>115</sup> Jiménez Gómez, Juan Ricardo y Suárez Muñoz, Manuel, *Constitución y sociedad en la formación del estado de Querétaro, 1825-1929*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 337. Los autores mencionan que tomando en cuenta que los días 23, 24, 25 de agosto y 1o. de septiembre no hubo sesiones por falta de quórum, sólo sesiono el constituyente durante ocho días para elaborar la ley fundamental local.

<sup>116</sup> Se trató del magistrado Jesús Miranda.

La Constitución de 1917 se publicó no en una entrega sino en varias. Este proceso inició el 16 de junio de 1917 y concluyó el 27 de octubre de 1917. La primera entrega englobó los artículos 10. a 11, fracción V de la Constitución. La última, los numerales 161 a 171, conforme al cuadro siguiente:

<i>Fecha</i>	<i>Concepto</i>	<i>Preceptos</i>
22 de septiembre de 1917.	Expedición de la Nueva Constitución.	Artículos 1 a 11, fracción V.
29 de septiembre de 1917	Continuación de la publicación.	Artículos 12 a 46.
6 de octubre de 1917	Continuación de la publicación.	Artículos 47 a 66.
13 de octubre de 1917	Continuación de la publicación.	Artículos 67 a 70.
	Continuación de la publicación.	Artículos 70 a 94.
	Continuación de la publicación.	Artículos 95 a 160.
27 de octubre de 1917	Continuación de la publicación.	Artículos 161 a 171.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga siguió el rumbo de la Constitución general de la República que la antecedió cronológicamente. Se encontraba dividida en once títulos que contenían 171 preceptos en su conjunto. En un análisis de su contenido destacaban los rubros siguientes.

#### *A. Del estado y territorio*

El territorio del estado se dividía en seis municipalidades: Amealco, Cadereyta, Jalpan, Querétaro, San Juan del Río y Tolimán. Los límites correspondían con los conocidos durante el siglo XIX. La única excepción fue, como se verá más adelante, el

proceso de constitución de Colón como municipalidad, no exento de un ir y venir político.

### *B. Derechos de los habitantes del estado*

Los habitantes del estado (toda persona que se encuentre en el territorio) tendrían derecho, de conformidad con la propia norma constitucional:

- a. Al amparo y protección de las leyes.
- b. Aplicación igualitaria de la ley.
- c. Alimentación en caso de ser reclusa en los centros de detención así como obtención de las dos terceras partes del ingreso de su trabajo dentro del centro penitenciario.
- d. Derecho a la educación.
- e. Derecho de petición (dentro de los diez días contados desde la fecha de su recibo, siempre que se haga conforme a la ley).
- f. Principio de legalidad (“Los habitantes del estado podrán hacer todo aquello que la ley no les prohíba”<sup>117</sup>).

Resulta interesante ver como la Constitución local repetía derechos consagrados a nivel federal, pero con una explicación respectiva. Por otra parte, la Constitución era enfática en suscribir el concepto del principio de legalidad, para circunscribir el actuar de las autoridades al marco normativo y permitir la liberalidad de los ciudadanos en todo aquello no prohibido por la ley.

### *C. Vecindad del estado y ciudadanía*

La vecindad se adquiría por tener residencia constante de seis meses. La Constitución establecía derechos y obligaciones para los

<sup>117</sup> Cabe señalar que el artículo 10 de la Constitución señalaba que se declara delito la infracción de cualquiera de los preceptos contenidos en el artículo 123 de la CPEUM. Con ello, se reforzaba el carácter laboralista del sistema jurídico.

vecinos del estado. La calidad de ciudadano del estado la obtenía la persona que, teniendo la característica de ciudadano de los Estados Unidos Mexicanos, hubiera nacido en el territorio queretano o residido durante un año en su territorio. Se establecía que la legislatura no tenía la facultad de otorgar la ciudadanía queretana. Sin embargo, si tenía competencia, de manera exclusiva, para rehabilitar la ciudadanía queretana.

Por lo anterior, la Constitución local establecía tres calidades distintas de las personas, cada una de las cuales tenía derechos y obligaciones: habitante del estado, vecino del estado y ciudadano.

#### D. *División de poderes*

El supremo poder del *estado* se dividía en Ejecutivo, Legislativo y Judicial (artículo 28). Se establecía la prohibición para que dos poderes se ejercieran por la misma persona (salvo la fracción XXIII del artículo 63 de la misma Constitución, es decir, la concesión al Ejecutivo de facultades extraordinarias en caso de invasión, alteración del orden público o cualquier otro grave). Se reiteraba el principio de legalidad (artículo 30).

El Poder Legislativo fue conformado por una Asamblea denominada “Legislatura del Estado” electa de manera directa cada dos años (artículo 31). El número de diputados no podía ser menor de quince (artículo 32). Por cada propietario se elegiría un suplente. Entre los requisitos exigidos para ser diputados se encontraba contar con veinticinco años cumplidos. Los diputados no podían ser compelidos por sus expresiones. Se establecía un sistema de incompatibilidad (artículo 35). La legislatura sesionaría en dos periodos, el primero del 16 de septiembre al 15 de diciembre, en tanto que el segundo del 1o. de mayo al último de junio (artículo 42). El segundo periodo debía versar sobre la aprobación del presupuesto y revisión de la cuenta pública (artículo 43).

La iniciativa de ley correspondía al gobernador del estado, a los diputados de la legislatura, al Tribunal Superior de justicia en

asuntos del orden judicial y a los ayuntamientos, en los ramos que les corresponda. Por su parte, la Constitución señalaba que en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites para su formación.

Respecto de la rendición de cuentas, se establecía una Contaduría General de Hacienda del Estado. La Constitución señalaba que en la Secretaría del Congreso se constituía una sección facultada para el examen y glosa de las cuentas de los caudales públicos. La Contaduría dependía del Congreso por conducto de la Comisión Inspectorá.

El Supremo Poder Ejecutivo recae en el gobernador (artículo 75); electo por cuatro años (artículo 76). Entre los requisitos para ser gobernador figuran la ciudadanía del estado por nacimiento o la vecindad por cinco años; treinta años de edad; no haber figurado directa ni indirectamente en asonada, motín o cuartelazo (artículo 77). La Constitución, de corte decididamente presidencialista, señalaba como facultades del Ejecutivo las siguientes: pedir a la legislatura que presente al Congreso de la Unión, las iniciativas que considere; dar su opinión de leyes o decretos, cuando la legislatura se lo pida; suspender provisionalmente a los miembros de los ayuntamientos; hacer cumplir los fallos del tribunal superior de justicia: castigar correccionalmente a los que le falten al respeto; y hacer que las elecciones sean libres, e impedir que alguno ejerza presión en ella (artículo 93).

Respecto del Poder Judicial, éste se deposita en un Tribunal Superior de Justicia, en los juzgados de primera instancia, menores y municipales, en los jurados que establezca la ley (artículo 100). El Tribunal Superior de Justicia se compondrá de tres magistrados propietarios y tres suplentes (artículo 105). Entre los requisitos exigidos para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia se encuentran el contar con título de abogado y experiencia de cinco años, así como tener antecedentes intachables de moralidad (artículo 106). Entre las facultades del Tribunal Superior de Justicia se encuentran: conocer como jurado de sentencia de los procedimientos de responsabilidad de diputados, goberna-

dor, procurador, secretario de gobierno y miembros del tribunal; dirimir los conflictos que surjan entre los municipios y los poderes, o entre los poderes. Funcionar en pleno o salas, de conformidad con lo que dispongan las leyes (artículo 109).

#### *E. Ministerio Público*

De acuerdo con el texto primigenio de la Constitución, es el representante de los intereses sociales ante los tribunales (artículo 117). El procurador será el jefe de la policía judicial (artículo 124); rendirá un informe semestral (artículo 123)

#### *F. Municipio*

El gobierno interior del municipio estará a cargo de los ayuntamientos (artículo 128). Se compondrá por el presidente municipal (representante político y administrativo) y por regidores (artículo 130).

#### *G. Responsabilidad de los servidores públicos*

Todos los funcionarios del estado y del municipio serán responsables por los delitos del orden común que cometan durante el tiempo de su encargo, o hubieren cometido antes de él. El gobernador del estado, durante el periodo de su encargo, solo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución general o la particular del estado, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común (artículo 154).

La Constitución del estado, descrita a grandes rubros en los párrafos anteriores, puede resumirse en las siguientes características:

a) Reflejo de la Constitución General de la República, dado que su contenido desarrolla, en términos generales, los linea-

mientos del código supremo, incluidas las múltiples referencias a la responsabilidad por vulnerar la Constitución o específicamente el artículo 123 constitucional, es decir, uno de los puntos centrales del nuevo código mexicano por contener los derechos de los trabajadores.

b) Presidencialismo. La Constitución recoge la fuerza del presidencialismo al establecer funciones de control del gobernador sobre los demás poderes, que incluyen la competencia para opinar en las discusiones del legislativo, hacer cumplir las decisiones del judicial.

c) Supresión del Poder Electoral. A diferencia de las Constituciones de 1869 y 1879, que establecieron el Poder Electoral, la de 1917 confiere la obligación de vigilar la legalidad de los comicios al Ejecutivo, lo cual si es un retroceso respecto a las anteriores.

d) Reforma constitucional. Se estableció un procedimiento de reforma constitucional que excluía a las juntas de distrito, con lo cual el poder electoral de los ciudadanos no participaba en la aprobación de las reformas, como en los anteriores modelos queretanos.

Resulta pertinente señalar que el entramado constitucional, en su versión primigenia, duró poco tiempo sin ser reformado.<sup>118</sup> En 1918 se reformó el artículo 77, fracción III, para modificar el requisito de la edad para ocupar el cargo de gobernador del estado. La decisión distó mucho de ser aperturista. Elevó de treinta a cuarenta años, la edad que debía cumplir la persona que detentara el Ejecutivo del estado. Esta reforma, sin embargo, duraría sólo tres años, pues en 1921 sería nuevamente reformado el requisito para volver a los términos originales.

Durante este periodo inmediato posterior a la revolución, también se modificaron los artículos 2o. y 3o. de la Constitución, relativos a la integración del estado, para incluir la municipalidad

<sup>118</sup> Para revisar las reformas de la Constitución local, se sugiere Jiménez, Juan Ricardo y Suárez Muñoz, Manuel, *op. cit.*, pp. 343 y ss.

de Colón y modificar el nombre de la de Cadereyta para ser Cadereyta de Montes (1923). Tampoco la reforma duraría mucho, pues sería en 1928 nuevamente alterado el texto constitucional para suprimir tanto la municipalidad de Colón como la terminación de Montes.

El 17 de diciembre de 1928 se reformaron diversos preceptos constitucionales para, entre otros supuestos, duplicar el tiempo de duración del encargo de diputados (de dos a cuatro años) y disminución del número de legisladores de quince a nueve. Por un lado, se fortalecía a la legislatura, pero se disminuía la representación. Varias modificaciones fortalecían la figura del Ejecutivo (designación de funcionarios, simplificación de los regímenes de licencia, supresión de la obligación de publicar las leyes dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación). También se estableció la prohibición expresa a los ministros de culto para ejercer el derecho político-electoral del sufragio, en sus dos dimensiones, activo y pasivo.

Para 1929, dentro de la misma lógica de ampliar los periodos de ejercicio, se aumentó de dos a cuatro años el tiempo del ejercicio de los ayuntamientos. De igual manera se regresó la terminación de Montes a la municipalidad de Cadereyta y se creó nuevamente la de Colón.

Del periodo de 1929 al año 1986, la Constitución sería reformada en varias ocasiones, siguiendo las directivas de las reformas a nivel nacional. A partir de esa fecha, las reformas a la Constitución, hasta la reforma de 1991 que varió el diseño, son las siguientes:

<i>Reforma</i>	<i>Tema</i>	<i>Observaciones</i>
13 de agosto de 1986	Publicación de las reforma constitucional y de las reformas a la Constitución.	

<i>Reforma</i>	<i>Tema</i>	<i>Observaciones</i>
2 de julio de 1987	Reforma constitucional a los artículos 27, 32, 39, 41, 42, 63, 77, 79, 80, 81, 104, 105, 106, 110, 116 y 134 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga.	<p><i>Reforma electoral con los siguientes temas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Corresponde al gobierno del estado la preparación de los procesos electorales.</li> <li>- Incorporación de medios de impugnación y de un Tribunal Electoral.</li> <li>- Las decisiones del Tribunal Electoral sólo podrían ser modificadas por el <i>colegio electoral</i>.</li> <li>- Integración de la legislatura local con doce diputados de MR y hasta siete diputados de RP.</li> <li>- Umbral del 1.5% para participar en la asignación de diputados de RP.</li> <li>- Tope máximo: 13 diputados.</li> </ul> <p><i>Competencia del Poder Legislativo:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Designar a los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Electoral del Estado.</li> <li>- Estatuto jurídico del gobernador del estado.</li> <li>- Se exige el requisito de ser ciudadano por nacimiento o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.</li> <li>- Impedimentos para ocupar el cargo de Gobernador del Estado</li> </ul> <p><i>Competencia del Tribunal Superior de Justicia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Integración del Tribunal Superior de Justicia con cinco magistrados propietarios y cinco suplentes.</li> <li>- Tres años en su encargo.</li> </ul>

*Continuación*

<i>Reforma</i>	<i>Tema</i>	<i>Observaciones</i>
2 de julio de 1987	Reforma constitucional a los artículos...	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nombramiento de los jueces por el Tribunal Superior de Justicia.</li> <li><i>Integración de los ayuntamientos</i></li> <li>- El número de regidores no será menor de ocho para el municipio de Querétaro; seis para San Juan del Río, Tequisquiapan y Jalpan, y 4 en las demás municipalidades.</li> <li>- Se establecen cuatro regidores por el principio de RP en Querétaro, tres en SJR, Tequisquiapan y Jalpan y dos en los demás ayuntamientos.</li> <li>- El umbral para tener derecho a regidores de RP es el 5%.</li> </ul>
3 de septiembre de 1987	Fe de erratas de la reforma constitucional de 2 de julio de 1987.	<p>Se precisa el día de entrada en vigor de los artículos 41 y 42 de la Constitución será a partir del 16 de septiembre de 1989 y no del 26, como señalaba la publicación original.</p> <p>Dichos textos se refieren al inicio de labores de la legislatura.</p>
9 de julio de 1987	Aprobación de la reforma constitucional publicada el 2 de julio de 1987.	<p>Se precisa que, una vez que la mayoría de los ayuntamientos de la entidad aprobaron la reforma a la Constitución, se ha dado cumplimiento a lo prescrito por los artículos 163 y 164 de la misma, por lo que la legislatura emite la declaratoria que tiene por aprobadas las modificaciones contenidas en la Ley que reforma y adiciona los artículos 27, 32, 39, 41, 42, 63, 77, 79, 80, 81, 104, 105, 106, 110, 116 y 134 de la Constitución.</p>

23 de abril de 1987	Reforma al artículo 2o. de la Constitución Política del Estado de Querétaro.	Se modifica el nombre del municipio de Amealco por el de Amealco de Bonfil. La publicación señala que “en el inicio de la década de los setentas se perfila, nítida y auténtica la figura de un luchador social llevado a la dirigencia suprema de la Confederación Nacional Campesina; un hombre educado en las escuelas de la Revolución Profesionalista Liberal comprometida socialmente con sus hermanos de angustias y penalidades, fortalecido en la conciencia de la responsabilidad de mantener viva y vigente la lucha campesina contra una reacción incansable en sus afanes de regresar al pasado; un queretano respetado y querido por sus compatriotas, un hombre que hará temblar a los enemigos del agrarismo, que hará de los campesinos una sola voz, el Lic. Alfredo Vladimir Bonfil”.
14 de abril de 1988	Ley que adiciona la fracción XLII-Bis al artículo 63 y reforma el artículo 141 de la Constitución.	<p><i>Reforma en materia de medio ambiente</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se aprueba la facultad del Congreso del estado de legislar en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al medio ambiente.</li> <li>- Se aprueba la facultad de los municipios para aprobar y ejercer sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección del ambiente. Para tal efecto expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias.</li> </ul> <p>La exposición de motivos refiere que “Cuando fue promulgada aquí en Querétaro la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que nos rige, las condiciones del entorno en el que se desenvolvía la nación no hacía suponer a los constituyentes, ni al pueblo en general, los severos problemas que en el ámbito de lo que se conoce hoy como</p>

*Continuación*

<i>Reforma</i>	<i>Tema</i>	<i>Observaciones</i>
14 de abril de 1988	Ley que adiciona la fracción XLII-Bis...	<p>ecosistema, tendríamos que enfrentar con el devenir del tiempo, y que en la actualidad se tornan los mismos más complejos y a futuro se refleja bajo condiciones cada vez más difíciles por la coincidencia de otros factores negativos más acentuados que en los países industrializados.</p> <p>...</p> <p>De esta forma, siguiendo latente la preocupación del pueblo mexicano de preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente, el Titular del Ejecutivo Federal presentó ante el H. Congreso de la Unión, proyecto de Decreto que reforma el tercer párrafo del artículo 27 y adiciona una fracción XXIX-G al artículo 73 de la CPEUM, mismo que fue aprobado por aquel H. Cuerpo Colegiado, estando a la fecha vigentes las citadas reformas (<i>sic</i>)...</p> <p>Ante los anteriores razonamientos, surge la imperiosa necesidad de que se verifiquen los cambios constitucionales que tengan que hacerse en nuestra Constitución local, específicamente para que el Constituyente Permanente local establezca las facultades para que este Congreso del Estado pueda legislar, en el ámbito del propio Estado y Municipio, en materia de protección al ambiente y restauración del equilibrio ecológico dentro de su ámbito competencial”.</p>

21 de abril de 1988	Aprobación de la reforma constitucional publicada el 14 de abril de 1988	Declaratoria de aprobación de las modificaciones contenidas en la Ley que adiciona la fracción XLII-Bis al artículo 63 y reforma el artículo 141 de la Constitución Política del Estado.
18 de agosto de 1988	Ley que reforma los artículos 38, fracción III, 63, fracción XL, 67 y 163 de la Constitución Política del Estado de Querétaro Arteaga.	<p><i>Reforma en materia del estatuto jurídico de los diputados suplentes.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se establece que los diputados suplentes funcionarán cuando los propietarios hubieren dejado de concurrir, sin causa justificada, a cinco sesiones consecutivas de un periodo de sesiones.</li> <li>- Se establece la facultad del Congreso para llamar a los diputados suplentes en caso de ausencia de los propietarios por inasistencias.</li> <li>- La Diputación permanente se integrará con cinco diputados propietarios y cinco suplentes.</li> <li>- Se establece que la reforma constitucional requerirá la aprobación de las dos terceras partes del número total de los miembros de la Legislatura.</li> </ul> <p>La justificación fue la siguiente: “La nueva conformación de la representación popular de manera más plural y democrática trae aparejada la necesidad de adecuar las normas jurídicas relativas a efecto de que no haya inconsistencias legales o antinomias que limiten o retarden la actividad del Poder Legislativo”.</p>
25 de agosto de 1988	Aprobación de la reforma constitucional publicada el 18 de agosto de 1988.	Declaratoria se aprobación de las modificaciones contenidas en la Ley que reforma los artículos 38, fracción III, 63, fracción XL, 67 y 163 de la Constitución Política del Estado de Querétaro Arteaga.

#### 4. *Reforma integral de 1991 a la Constitución Política del Estado de Querétaro Arteaga y reformas posteriores*

Mariano Palacios Alcocer promueve el que ha sido, hasta el momento, el mejor diseño constitucional del estado de Querétaro. El 3 de enero de 1991 se publica en el Periódico Oficial del Estado, *La Sombra de Arteaga*, la reforma integral a la Constitución. Para efectos de técnica constitucional, la Constitución sigue siendo la misma que la de 1917, sin embargo, se reforman del artículo 2o. al 105, contemplando nueve títulos: derechos fundamentales, del estado, del *poder público*, de los tribunales administrativos, del municipio, de la hacienda del estado, de las responsabilidades de los servidores públicos, de la reforma e inviolabilidad de la Constitución y, finalmente, disposiciones complementarias.

Conforme al modelo técnico, el 24 de enero de ese mismo año se publicó en el periódico oficial citado la declaratoria de aprobación de las reformas a la Constitución. Las reformas a dicho Código se reproducen en el cuadro siguiente:

<i>Fecha</i>	<i>Concepto</i>	<i>Comentario</i>
28 de diciembre de 1993	Aprobación de la Ley que reforma los artículos 25, 28, 41, 80 y 81 de la Constitución Política de Querétaro Arteaga.	<p><i>Integración de la Cámara de Diputados</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se remite a la ley el número de diputados de mayoría relativa y representación proporcional, así como el de regidores por ambos principios.</li> <li>- Se señalan como criterios para fijar la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales y el número de regidores los factores geográficos, demográficos y socioeconómicos de las distintas regiones.</li> <li>- La legislatura se convierte en colegio electoral para calificar la elección del Gobernador del Estado.</li> </ul>

*Continuación*

<i>Fecha</i>	<i>Concepto</i>	<i>Comentario</i>
7 de julio de 1994	Ley que reforma el artículo 32 de la Constitución Política del Estado.	<p><i>Informe anual del Ejecutivo local</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se establece que el cuarto domingo de julio de cada año, el titular del Ejecutivo local rendirá un informe ante el congreso, que será respondido en términos generales por el Presidente de la Legislatura.</li> </ul>
12 de septiembre de 1996	Ley que reforma, adiciona y deroga diversos preceptos de la Constitución Política del Estado de Querétaro Arteaga.	<p><i>Reforma electoral</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se homologa la Constitución local a los parámetros del artículo 41 de la CPEUM derivados de la reforma del 22 de agosto de 1996.</li> <li>- Se establece el Instituto Electoral de Querétaro como órgano constitucional autónomo integrado por siete consejeros electorales, electos por la legislatura por siete años.</li> <li>- Se faculta al Consejo General del Instituto Federal Electoral para presentar iniciativas de ley.</li> </ul> <p><i>Ciudadanía queretana</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se precisa que los residentes en el Estado serán los que habiten su territorio por más de seis meses consecutivos.</li> <li>- Son ciudadanos del estado los nacidos en su territorio que hayan cumplido 18 años y los ciudadanos mexicanos con más de tres años de residencia.</li> </ul>

*Continuación*

<i>Fecha</i>	<i>Concepto</i>	<i>Comentario</i>
12 de septiembre de 1996	Ley que reforma, adiciona y deroga...	<p><i>Integración del Congreso</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Quince diputados de MR y diez de RP.</li> </ul> <p>Responsabilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se reforma el sistema de responsabilidad para incorporar a los servidores públicos del Instituto Electoral de Querétaro.</li> </ul>
12 de septiembre de 1996	Ley que reforma los artículos 18, 19, 41, fracción XXVIII y 73 de la Constitución Política del Estado.	<p><i>Nombre del municipio de Querétaro</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se establece que la capital del municipio de Querétaro será la ciudad ahora llamada Santiago de Querétaro.</li> <li>- Se señala que la ciudad de Santiago de Querétaro será la sede de los poderes oficiales.</li> <li>- Se hace referencia al nuevo nombre de la Ciudad de Querétaro (Santiago de Querétaro) respecto a la sede del Tribunal Superior de Justicia como de la facultad de la legislatura de decretar la traslación provisional de los poderes de la entidad fuera de la ciudad de Santiago de Querétaro, en los casos y condiciones previstas en esta Constitución.</li> </ul>
19 de septiembre de 1997	Ley que reforma, deroga y adiciona la Constitución Política del Estado de Querétaro Arteaga.	<p><i>Integración del Instituto Electoral de Querétaro</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los consejeros electorales serán electos por la legislatura del estado por consenso o por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.</li> <li>- Se establece la obligación de los órganos, organismos y empresas descentralizadas de colaboración y coordinación para el cumplimiento eficaz de sus respectivas funciones.</li> </ul>

19 de septiembre de 1997	Ley que reforma, deroga...	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contaduría Mayor de Hacienda como el órgano de asesoría técnica de la Comisión de Hacienda.</li> <li>- Se establece que, para las ausencias temporales del Gobernador, menores de treinta días, queda como encargado de despacho el secretario general de gobierno, solicitando el primero una licencia al Congreso o a la Comisión Permanente.</li> <li>- En caso de ausencia definitiva de gobernador, si la legislatura no estuviere reunida, la Comisión Permanente nombrará un gobernador provisional.</li> <li>- Se establece el procedimiento ante los casos de falta absoluta de gobernador.</li> <li>- Se establece como facultad del Gobernador del Estado excitar a la Comisión Permanente a que convoque a la Legislatura a sesiones, señalando el asunto o asuntos que habrán de tratarse.</li> <li>- Se establece que los magistrados podrán protestar su cargo ante la Comisión Permanente también.</li> <li>- Se establece el régimen de suplencia de los regidores.</li> </ul>
10 de diciembre de 1999	Ley que reforma, deroga y adiciona diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga.	<p><i>Facultades de la legislatura:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprobar anualmente ley de ingresos, presupuesto de egresos y ley de ingresos de cada Municipio.</li> <li>- Reconducción presupuestal ante la no aprobación del presupuesto</li> <li>- Presunción de que los diputados propietarios, de no asistir a tres sesiones ordinarias, renuncian a concurrir al congreso hasta el periodo ordinario inmediato.</li> </ul>

*Continuación*

<i>Fecha</i>	<i>Concepto</i>	<i>Comentario</i>
10 de diciembre...	Ley que reforma, deroga...	<ul style="list-style-type: none"><li>- Facultades de la Comisión Permanente para acordar por si o a petición del Ejecutivo, la convocatoria a periodo extraordinario.</li><li>- Se señala que si la falta temporal del gobernador excede de noventa días, se designará por la legislatura un gobernador interino (mayoría absoluta de votos)</li><li>- En asuntos oficiales, el gobernador del estado no podrá ausentarse del territorio nacional sin previo aviso a la legislatura o comisión permanente sobre su destino.</li><li>- Se regulan las faltas temporales del presidente municipal, que serán suplidas por el regidor propietario que nombre el ayuntamiento.</li></ul> <p>La exposición de motivos señala que “La figura democrática del titular del Ejecutivo del Estado, representada en el Gobernador, por la importancia que reviste la función pública que desempeña, el pueblo requiere conocer de sus actividades oficiales durante su gestión gubernamental y, sobre todo, en los viajes de carácter oficial que realice fuera del territorio nacional”</p> <p>La reconducción presupuestal se justifica en los términos siguientes: “toda vez que en la Constitución del Estado de Querétaro no se contempla la posibilidad de que se envíen o aprueben fuera de los tiempos establecidos para ello las respectivas iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y los municipios, ... se crea la posibilidad jurídica de que esto no suceda, en la cual se tendrá por aprobada de manera provisional, una Ley de Ingresos y presupuesto de egresos... Esto con el fin de no ocasionar un vacío jurídico en los tres poderes del Estado y</p>

		los municipios, que por falta de una normatividad vigente provoque una crisis en estos y un desconcierto en la propia ciudadanía.
15 de septiembre de 2000	Ley que reforma los artículos 14, 41, fracciones X, CI, XIX, XX, XXI, XXII, XXV y XXXII, 57, fracciones XVI, 70, fracciones III a la VI; 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89 y 90; y adiciona las fracciones XXXIII y XXXIV del artículo 41, y la fracción VII del artículo 70 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga.	<p><i>Nombre del estado</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se establece el nombre de Querétaro Arteaga en todas las referencias constitucionales del nombre del Estado</li> </ul> <p><i>Facultades de la legislatura</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Legislar en materia de medios de participación ciudadana.</li> <li>- Legislar en materia de policía preventiva y transporte</li> <li>- Suspender o declarar la desaparición de algún ayuntamiento, respetando la garantía de audiencia.</li> <li>- Revocación del mandato de los miembros del ayuntamiento.</li> <li>- Designar a los consejeros municipales</li> <li>- Revisar y fiscalizar las cuentas públicas de la administración, órganos constitucionales autónomos, municipios, organismos descentralizados y empresas de participación municipal.</li> <li>- Aprobar los convenios de asociación para la prestación de servicios públicos.</li> <li>- Ratificar los acuerdos de los límites municipales.</li> </ul> <p><i>Facultades del gobernador:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se señala que el proceso de elaboración de los proyectos de desarrollo regional se dará participación a los municipios.</li> </ul>

*Continuación*

<i>Fecha</i>	<i>Concepto</i>	<i>Comentario</i>
15 de septiembre de 2000	Ley que reforma los artículos 14, 41, ...	<p>Facultades del Pleno del Tribunal Superior de Justicia</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dirimir los conflictos que no sean competencia de la SCJN que surjan entre los poderes, órganos constitucionales autónomos y municipios del estado, o entre éstos.</li> </ul> <p><i>Municipios</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se precisa a nivel constitucional que las competencias establecidas en dicho orden al gobierno municipal serán ejercidas de manera directa por los ayuntamientos.</li> <li>- Se menciona que los municipios tienen personalidad jurídica y patrimonio.</li> <li>- Se fija la integración de los municipios con síndicos.</li> <li>- Se establece como requisito para ser miembro del ayuntamiento el de tener residencia en el municipio de por lo menos cinco años anteriores a la fecha de la elección, así como no haber desempeñado cargos en órganos electorales durante tres años antes.</li> <li>- Se señala que el cargo de regidor es irrenunciable.</li> <li>- Se precisa la facultad de expedir normas de los ayuntamientos.</li> <li>- Se reestructuran las competencias de los ayuntamientos.</li> <li>- La policía preventiva municipal queda al mando del presidente municipal, debiendo acatar las instrucciones del gobernador del estado.</li> </ul>
28 de octubre de 2005	Ley que reforma la Constitución Política del Estado.	Integración del Poder Judicial

	<p>de Querétaro Arteaga en materia de Poder Judicial (reforma los artículos 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70 y 71 de la Constitución).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se integra por un Tribunal Superior de Justicia, los juzgados y demás organismos que establezca la ley.</li> <li>- Se precisa al Consejo de la Judicatura (integración y competencias).</li> <li>- El centro de mediación a nivel constitucional.</li> <li>- Se garantiza la independencia judicial y la carrera judicial.</li> <li>- Se compone el Tribunal Superior de Justicia con doce magistrados propietarios y ocho supernumerarios.</li> <li>- Serán electos por un periodo de tres años y, si son ratificados, por un periodo de nueve años más.</li> </ul>
<p>31 de enero de 2006</p>	<p>Ley que reforma diversos artículos del título tercero, capítulo primero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga (se reforman los artículos 23, 25, 28, 29, 30, 31, 32, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 44, 47 y 87 de la Constitución).</p>	<p><i>Sistema electoral</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se establece que la demarcación territorial de los distritos uninominales se determinará tomando en cuenta la información oficial geográfica, demográfica y socioeconómica de las distintas regiones y localidades del Estado.</li> <li>- Inmunidad constitucional y respeto al recinto parlamentario.</li> <li>- Nuevo procedimiento de aprobación de leyes.</li> <li>- Se establece como facultad de la legislatura ser parte del constituyente permanente, así como legislar en materia de educación y municipio.</li> <li>- Derecho de veto</li> </ul> <p>Se incorporan como funcionarios que deben ser designados por el Congreso al presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, a los integrantes de la Comisión</p>

*Continuación*

<i>Fecha</i>	<i>Concepto</i>	<i>Comentario</i>
31 de enero de 2006	Ley que reforma...	<p>Estatal de Información Gubernamental y al titular de la Entidad Superior de Fiscalización.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se establece la Entidad Superior de Fiscalización con autonomía técnica y de gestión.</li> <li>- Se establecen como principios de la función de fiscalización los de posterioridad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.</li> </ul>
12 de enero de 2007	Ley que reforma los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11 y 12 del capítulo único del título primero de la Constitución.	<p>Disposiciones generales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se señala que en el estado de Querétaro Arteaga toda persona gozará de los derechos que otorga la Constitución, los tratados internacionales, las leyes federales, la Constitución local y las leyes que de ella emanen.</li> <li>- Señala que los derechos no podrán ser limitados o restringidos “mediante plebiscito o referéndum”</li> <li>- Se incorporan referencias a la no discriminación.</li> <li>- Se modifican las bases del derecho a la educación</li> <li>- Se modifican las bases del derecho al medio ambiente</li> <li>- Se establecen las características de los archivos públicos.</li> <li>- Se reconoce el derecho de los profesionistas de los medios de comunicación y el secreto profesional.</li> <li>- Se establecen las bases del sistema para menores infractores.</li> </ul>

El proceso de 1991 y las reformas posteriores hasta el año 2008 siguieron los modelos nacionales. Se aprecia un interés por mejorar el sistema electoral para introducir mecanismos de mayor control ciudadano de los procesos electivos. Se fortalece la representación, la pluralidad, los órganos electorales, de conformidad con los tiempos políticos, que se analizarán en el apartado correspondiente.

### 5. La Constitución queretana de 2008

En el año de 2008, después de un proceso de dos años de consulta, se presentó a discusión del Congreso del Estado el proyecto de nueva Constitución. La Constitución de 2008 es, sin duda, *sui generis*. Se trata de un texto de cuarenta artículos, con una exposición de motivos extensa y detallada que señala las grandes modificaciones y los criterios modernos que contempla la Constitución. Sin embargo, el contenido de los numerales difiere, en parte, de los deseos de la exposición de motivos. La Constitución presentó las siguientes variaciones con respecto a la línea constitucional de Querétaro:

a) Suprimió la referencia de Arteaga, en el nombre del estado, bajo el argumento que no consistía una referencia adentrada en la idiosincrasia del pueblo queretano y, adicionalmente, que la CPEUM no contenía dicha denominación.

b) Se establece un sistema de justicia constitucional que reproduce el modelo del estado de Coahuila.

c) Se unificaron en una sola institución la Comisión de Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Comisión de Derechos Humanos. Aspecto que fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Constitución fue el resultado de la transformación política del estado. El gobernador Francisco Garrido, segundo de filiación

panista, consideró importante establecer un cuerpo normativo acorde con la ideología política imperante en ese momento en el estado. En el apartado correspondiente se hará el análisis de su contenido. Baste decir en este apartado que, entre los principales defectos de la Constitución local, se encuentran los siguientes:

a) El proceso de ideologización, contenido en diversos preceptos, como la supresión del nombre de Arteaga al estado y la mención iusnaturalista de que se respetaran “la persona humana y los derechos humanos”.

b) Una Constitución carente de principios. De acuerdo con la percepción de la teoría jurídica contemporánea y las resoluciones judiciales de los tribunales constitucionales, en el ordenamiento jurídico podemos encontrar dos tipos de normas. Por un lado, las reglas, las cuales se agotan en sí mismas, y prescriben obligaciones, permisos y prohibiciones, y por el otro, los principios, elementos propiamente constitutivos del estado, redactados de forma indeterminada, que deben reaccionar bajo casos concretos. La Constitución queretana contiene las reglas de organización, pero carece de los principios necesarios para que la justicia constitucional pueda realizar su trabajo.

c) Las omisiones de disposiciones constitucionales. A pesar de las disposiciones constitucionales transitorias emanadas del Poder Revisor de la Constitución General de la República para que el código supremo queretano regulara diversas materias, la carta magna de ese año fue omisa en desarrollar disposiciones, al menos, en los temas siguientes:

— Reforma penal, para introducir el sistema acusatorio (reforma de 18 de junio de 2008).

— Derechos de los pueblos y comunidades indígenas (reforma del 14 de agosto de 2001).

— Promoción de servidores públicos durante campañas electorales, régimen de responsabilidad disciplinaria y, en general, nuevo modelo electoral (reforma del 13 de noviembre de 2007).

— Perspectiva de género y no discriminación (reforma del 14 de agosto de 2001).

Las razones por las cuales dichos tópicos no fueron tomados en consideración en la carta queretana responden a una variedad de factores. En primer término, la presencia casi hegemónica de un partido político en la entidad; en segundo lugar, el desconocimiento o indiferencia de la clase política entonces gobernante en el estado en los aspectos técnicos para desarrollar reformas en temas como los juicios orales o el sistema electoral. En tercer lugar, el convencimiento de la citada clase política de que, para mantener la hegemonía política, era necesario preservar una visión conservadora del derecho en Querétaro. A partir de la publicación, la Constitución queretana ha experimentado tres reformas, conforme se expone en el cuadro anexo:

<i>Fecha</i>	<i>Concepto</i>	<i>Comentario</i>
31 de diciembre de 2008	Publicación de la Constitución de 31 de marzo de 2008.	Se publica la Constitución con un nuevo decreto del Ejecutivo local.
18 de septiembre de 2009	Ley que reforma el artículo 2 de la Constitución Política del Estado de Querétaro	Se establece a nivel constitucional que en el estado de Querétaro se reconoce, protege y garantiza el derecho a la vida, desde el momento de la fecundación, como un bien jurídico tutelado y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes. Disposición que no deroga las excusas absolutorias ya contempladas en la legislación penal.

*Continuación*

<i>Fecha</i>	<i>Concepto</i>	<i>Comentario</i>
9 de octubre de 2009	Ley por el que se reforma el artículo 33 de la Constitución Política del Estado de Querétaro.	Se precisa el funcionamiento de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y la Comisión Estatal de Información gubernamental, con motivo de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que determinó que deberían ser dos órganos distintos.
30 de enero de 2010	Ley por la que se reforman los artículos 17, 22, fracción X, 29, fracción VII y 37 de la Constitución Política del Estado de Querétaro.	Se establece que en el mes de julio el gobernador, el presidente del tribunal superior de justicia, el presidente del congreso y el presidente municipal, rendirán los informes anuales de actividades de sus órganos y poderes.

La Constitución queretana fue reformada el 18 de septiembre de 2009 para incorporar como derecho fundamental el derecho a la vida, protegido desde el momento de la fecundación. Esto en el marco de un proceso constitucional conservador que ha planteado dicho esquema en 18 Constituciones locales. Se respetan las causales de inimputabilidad contenidas en la legislación penal, esto es, el aborto por malformación genética, violación y riesgo de la vida de la madre. Sin embargo, esta normatividad excluye cualquier referencia futura, a otras causales en materia de aborto o, incluso, de eutanasia.

Por lo que se refiere a la reforma constitucional del 9 de octubre de 2009, la misma responde a la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de declarar la inconstitucionalidad de la fusión entre la Comisión Estatal de Derechos Humanos y la Comisión Estatal de Información Pública Gubernamental, que se

explicará en el capítulo correspondiente de la justicia constitucional.

Finalmente, la última reforma precisa las fechas de rendición de informes de actividades del gobernador, presidente del congreso, presidente del Poder Judicial local y ayuntamientos. Es importante mencionar que, por ser a finales del mes de julio, no interfieren con los procesos electivos que se desarrollan el primer domingo de julio.