



LX  
LEGISLATURA

**Juan Ricardo Jiménez Gómez**

# UN SIGLO DE ADECUACIONES A LA CONSTITUCIÓN LOCAL DE QUERÉTARO

**1917-2017**



BICENTENARIO DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE QUERÉTARO



UN SIGLO DE ADECUACIONES A LA  
CONSTITUCIÓN LOCAL DE QUERÉTARO, 1917-2017

## Directorio

### SEXAGÉSIMA LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO

#### MESA DIRECTIVA

DIP. LIZ SELENE SALAZAR PÉREZ.

*Presidenta*

DIP. RICARDO ASTUDILLO SUÁREZ

*Vicepresidente*

DIP. LAURA ANDREA TOVAR SAAVEDRA.

*Primera Secretaria*

DIP. JUAN GUEVARA MORENO

*Segundo Secretario*

#### JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

DIP. GUILLERMO VEGA GUERRERO

*Grupo legislativo del PAN*

*Presidente*

DIP. JUAN JOSÉ JIMÉNEZ YÁÑEZ

*Grupo legislativo de MORENA*

*Secretario*

DIP. RICARDO ASTUDILLO SUÁREZ

*Fracción legislativa del PVEM*

*Integrante*

DIP. MANUEL POZO CABRERA

*Grupo legislativo del*

*QUERÉTARO INDEPENDIENTE*

*Integrante*

DIP. GRACIELA JUÁREZ MONTES

*Grupo legislativo del PRI*

*Integrante*

#### DIPUTADAS Y DIPUTADOS INTEGRANTES

YASMÍN ALBELLÁN HERNÁNDEZ. LUIS GERARDO ÁNGELES HERRERA. MARICRUZ ARELLANO DORADO. RICARDO ASTUDILLO SUÁREZ. ENRIQUE ANTONIO CORREA SADA. ALEJANDRINA VERÓNICA GALICIA CASTAÑÓN. GERMAÍN GARFIAS ALCÁNTARA. URIEL GARFIAS VÁZQUEZ. JUAN GUEVARA MORENO. JUAN JOSÉ JIMÉNEZ YÁÑEZ. GRACIELA JUÁREZ MONTES. ANA PAOLA LÓPEZ BIRLAIN. BEATRIZ GUADALUPE MARMOLEJO ROJAS. MARIELA DEL ROSARIO MORÁN OCAMPO. CHRISTIAN ORIHUELA GÓMEZ. PAUL OSPITAL CARRERA. MANUEL POZO CABRERA. LETICIA RUBIO MONTES. LIZ SELENE SALAZAR PÉREZ. MARTHA DANIELA SALGADO MÁRQUEZ. ARMANDO SINICIO LEYVA. LAURA ANDREA TOVAR SAAVEDRA. GUILLERMO VEGA GUERRERO. DULCE IMELDA VENTURA RENDÓN. LUIS ANTONIO ZAPATA GUERRERO.

JUAN RICARDO JIMÉNEZ GÓMEZ

UN SIGLO  
DE ADECUACIONES A LA  
CONSTITUCIÓN  
LOCAL DE QUERÉTARO  
1917 - 2017

LX LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO

FONDO EDITORIAL DEL PODER LEGISLATIVO

Coordinación editorial: Juan Carlos Godoy.

Maqueta: Rodrigo Jiménez Olmos.

Diseño de portada: Departamento de Diseño del Congreso.

Primera edición, julio de 2017. LVIII Legislatura Constitucional del Estado.

Edición electrónica: enero 31 de 2023.

© JUAN RICARDO JIMÉNEZ GÓMEZ.

© CONGRESO DEL ESTADO DE QUERÉTARO. LX LEGISLATURA.

Avenida Fray Luis de León núm. 2920

Colonia Centro Sur.

76040

Santiago de Querétaro, Qro.

ISBN 978-607-99976-3-2

*Impreso y hecho en México*

*Las constituciones se escriben para el pueblo,  
deben estar al alcance de  
las inteligencias más pobres,  
han de ser entendidas sin necesidad  
de luminosos comentarios...*

FRANCISCO ZARCO  
*Constituyente de 1856-1857*



## PRESENTACIÓN

**E**sta LX Legislatura ha puesto en marcha un programa editorial que tiene como propósito principal la divulgación por los medios más eficaces de los trabajos académicos que aborden la historia institucional de los cuerpos legislativos y representativos que han existido en la historia de Querétaro bajo diversos formatos constitucionales, privilegiando la investigación objetiva, sistemática e imparcial, de preferencia nutrida de fuentes primarias.

En esta tesitura se ubica el libro *Un siglo de adecuaciones a la Constitución política del Estado, 1917-2017*, de la autoría del doctor Juan Ricardo Jiménez Gómez, el cual fue publicado en 2016 por la LVIII Legislatura Constitucional del Estado, en el marco de la inminente efeméride de una centuria de haberse sancionado la Carta política particular de Querétaro, emitida en consonancia con los lineamientos consignados en la Carta Magna promulgada por Venustiano Carranza el 5 de febrero de 1917.

El libro cuenta con una nota introductoria del autor en la cual se expone el proceso de reforma del Código político particular de los queretanos en un periplo tan dilatado como lo es una centuria, a través de las diferentes etapas históricas de la nación; se analiza el Proyecto de Constitución del gobernador provisional del Estado general Emilio Salinas, se estudian la Exposición de motivos redactada por la Comisión de Constitución y el Diario de los debates de la Legislatura sobre la Constitución. El doctor Jiménez Gómez propone una lectura sistemática de la Ley fundamental aprobada.

Este Ordenamiento Constitucional reemplazó integralmente el anterior de 1879 y las sucesivas reformas introducidas a su texto durante el Porfiriato.

La obra incluye en su apéndice el texto de la iniciativa de Salinas, el diario de los debates referido así como el facsímil de la edición original del primer Código político de Querétaro en el siglo xx.

El decurso del tiempo concedió a los Constituyentes locales de 1917 el mérito del acierto, pues su obra fue perdurable y se mantuvo como elemento rector y simbólico del quehacer político de muchas generaciones de queretanos.

Esta Junta de Coordinación Política reconoce el significativo valor de esta obra, que en modo alguno pierde actualidad, y por ello la ofrece al público en versión digital en el Fondo Editorial del Poder Legislativo, como una sólida aportación para la construcción de la historia institucional de esta rama del poder público.

Querétaro, 31 de enero de 2023.

DIPUTADO LICENCIADO GUILLERMO VEGA GUERRERO  
*Presidente de la Junta de Coordinación Política  
de la LX Legislatura Constitucional del Estado.*

La Revolución Mexicana se transformó en nuevo orden jurídico el 5 de febrero de 1917, al promulgarse en Querétaro por Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, la Carta Magna que hoy todavía fundamenta nuestro proyecto de nación.

También la Constitución particular de Querétaro sancionada en 1917 cumplirá en breve una centuria de haberse expedido.

En esa virtud, y en consonancia con los objetivos del Comité organizador para celebrar el centenario de la Constitución de la República, integrado por los titulares de los poderes de Unión, la actual Legislatura expidió el decreto del 25 de febrero de 2016, por el cual se creó la Comisión organizadora de los actos conmemorativos del Centenario de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de conjuntar esfuerzos institucionales y sociales para celebrar con espíritu republicano los dos eventos histórico-políticos de que se ha hecho mención.

El libro del Dr. Juan Ricardo Jiménez Gómez, *Un siglo de adecuaciones a la Constitución local de Querétaro, 1917-2017*, es una aportación editorial de esta Legislatura que se inscribe en el referido marco. Con la agudeza y profundidad que caracteriza su producción bibliográfica en materia de historia constitucional y política de Querétaro, el autor traza en esta obra un trayecto que adquiere los visos de una significativa evolución del constitucionalismo local, en el cual se advierte la contundencia del propósito del Constituyente Permanente por dotar a la Carta particular del Estado de esa huidiza condición de pertinencia y eficacia respecto a la realidad social. La reconstrucción que nos ofrece el autor permite arribar a la conclusión y convicción de que las diputadas y diputados a quienes tocó en su momento analizar las modificaciones constitucionales propuestas estuvieron a la altura que las circunstancias demandaban e imprimieron a su trabajo legislativo dedicación y compromiso por mantener una Constitución viva y actuante como rectora del sistema jurídico y político estatal.

Como lo señala el doctor Jiménez Gómez, a lo largo del proceso reformatorio constitucional hay un constante y común denominador, pese a la variedad de los cambios, porque se mantiene un núcleo fundamental ideológico sustentado en el republicanismo, la democracia, el pluralismo y los derechos humanos, además de la tutela de la nueva generación de prerrogativas del hombre, lo que permite considerar a todo este devenir como un movimiento constitucional humanista.

El interesante y complejo proceso reformativo de la Ley fundamental del Estado, a un siglo de la expedición de la Constitución que fuera resultante y consecuencia del nuevo orden postulado por la Revolución Mexicana, reviste los caracteres de la proclamación del anhelo inquebrantable de los legisladores en funciones de diputados constituyentes por dotar al Estado de un ordenamiento constitucional que de manera permanente cumpliera con la función de regular el entramado institucional local y las relaciones de las autoridades con los gobernados bajo la exigencia de su cotejo efectivo con las ideas, las aspiraciones y las necesidades de la sociedad civil.

Santiago de Querétaro, 5 de febrero de 2017.

DIPUTADO LUIS GERARDO ÁNGELES HERRERA

*Presentación de la primera edición*

# PRÓLOGO



*¿Qué es un Estado de la Federación  
cuando acaba su jurisdicción?  
El Estado, por su propio prestigio,  
por el lugar que ocupa en la República,  
debe él mismo proveer a su legislación penal y  
el sistema de las penas y castigos es una de las  
partes más esenciales de la legislación penal...*

HILARIO MEDINA<sup>1</sup>

**N**o ha de ser el formalismo el criterio para abordar el estudio del constitucionalismo. Al menos debe atenderse a la ponderación de este proceso como un fenómeno del poder. La Constitución es un ordenamiento “político”, en cuanto regula el aparato gubernamental, y le son inherentes las particularidades del *tempus* y hasta del estilo en el ejercicio de la autoridad.

El argumento clave para la modificación de la Ley fundamental es el propósito de empatarla con los cambios que se dan en la sociedad; pero también hay que señalar que las reformas procuran en ocasiones cambiar la realidad social, al menos los fenómenos, procesos o situaciones que se consideran perniciosos, nocivos o disfuncionales en orden a los fines de la convivencia social. Es conforme a este segundo aspecto que puede hablarse de una perspectiva constitucional, para ser una guía de conducta para la sociedad, desde el ámbito del aparato estatal.

La Constitución local sancionada en 1917 fue elaborada bajo el mecanismo de un Congreso Constituyente, en la misma marejada de la Revolución Mexicana. Y claro que era pertinente un giro radical para romper la inercia

---

<sup>1</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Reedición conmemorativa del 70 aniversario de la reunión del Congreso Constituyente de 1916-1917*, t. I, Querétaro, Gobierno del Estado, 1987, t. I. p. 654.

de las formas, de lo regular, de la conformidad en que transitaba el orden institucional de finales del Porfiriato. También en el último trecho del régimen dictatorial del general Díaz hubo reformas constitucionales, había cambio jurídico, renovación del funcionariado, salvo en la gubernatura del Estado. Incluso manifestó su intención de acoger las demandas sociales de enmienda constitucional en un intento por acallar la embestida revolucionaria. La Carta política local que entonces se redactó no es muy distinta estructuralmente de su predecesora, excepto en el tema del municipio, que implicó una sustancial variación del gobierno interior.

En cada relevo en la gubernatura, al menos desde 1935, su titular ha propuesto modificaciones a la Constitución particular. La evolución social y política de la Entidad ha condicionado la dimensión de los ajustes.

Empero, la mayoría de las modificaciones se ha hecho en observancia del principio de supremacía constitucional consignado en el artículo 136 de la Carta Magna, pues cada ocasión en que ésta se reformó, hubo de replicar en lo conducente sus disposiciones en la Carta política queretana. Y es en este periplo donde se percibe que el esquema de competencias entre el “gobierno interior” y el “poder federal” o “gobierno nacional” se ha alterado, pues se han incrementado las atribuciones en favor del segundo, con el consecuente adelgazamiento del catálogo de facultades del primero.

Este estudio propone desplegar la adecuación constitucional local en una línea conductora en la que se distinga si es producto de decisiones estrictamente locales o del ajuste al mandato de la Ley Suprema de la Nación.

A nada práctico conduce ingresar a un análisis de los fundamentos de las modificaciones constitucionales locales cuando éstas sólo replican los cambios de la Constitución general, porque, por identidad de razón, porque los méritos de las ideas, los principios, las doctrinas que las animan son fundamentos y razones de la reforma federal. En el actual sistema constitucional, el Poder Revisor Constitucional particular no puede avanzar más allá del límite previsto por la enmienda federal, y menos lo puede condicionar o restringir. Por ello este abordaje es inconducente. Pero hay que destacar que en la tradición constitucional igualmente se contemplan grandes decisiones que no han podido ser materia de discusión a nivel local, *v. gr.* el republicanismo, el sistema democrático o el laicismo, y que se han dado por presupuesto indispensable del diseño del derecho constitucional local.

Por eso la importancia de centrarse en el análisis de tres momentos de este devenir transformador: la reforma integral de 1991, la fallida reforma inte-

gral de 2003 y la reforma integral conocida como Constitución Renovada de 2008, que son expresiones genuinas de la política local, por cuanto no atendieron a una directriz trazada por alguna reforma federal del momento, sino a un acto político reflexivo que buscaba la elaboración de una Constitución moderna que se ajustara a las circunstancias particulares de la Entidad, a su realidad social.

Ahora, a un siglo de haberse expedido la Constitución política para el Estado de Querétaro, una consideración se impone: hay una continuidad ideológica, permanece el entramado institucional del constitucionalismo clásico, y sus añejos valores juegan en un complejo equilibrio entre individualismo, corporativismo, pluralismo y humanismo.

Ha sido una herramienta útil para el cotejo de los textos de las modificaciones constitucionales hasta 2014 la obra de Greco Rosas Méndez, *Genealogía constitucional queretana: 190 años de transformación política, 1825-2015*, publicada por la anterior Legislatura. Sin duda es un referente para todo estudio del constitucionalismo local, especialmente a partir de 1917.

El presente trabajo tiene un dilatado antecedente, pues se comenzó a realizar en los años previos a la conclusión del siglo xx, pensando en ofrecer al público una obra que compendiará la reforma constitucional de todo el siglo. Entonces fue un proyecto en el Instituto de Estudios Constitucionales del Estado del Querétaro. Diversas causas hicieron que se suspendiera o postergara. En esa labor fue fundamental la colaboración de Marjorie Cruz Gómez, como coordinadora de investigación, y de Maribel Vargas Durán, como auxiliar, en la recopilación, transcripción y análisis del material. Luego, en el curso de 2016 conté nuevamente con su generoso apoyo para actualizar el acervo.

Esta segunda edición en formato electrónico se publica, gracias al empeño y decisión de la Junta de Coordinación Política de la LX Legislatura Constitucional del Estado y de su presidente el diputado licenciado Guillermo Vega Guerrero. A todas y todos mi gratitud y sincero reconocimiento.

EL AUTOR



# ESTUDIO



*Las adiciones y reformas constitucionales  
deben ser de tal manera adecuadas  
a la conveniencia pública  
que no destruyan la Constitución,  
sino que, a través de la reforma,  
se vea el principio primitivo.*

JOSÉ MARÍA CASTILLO VELASCO, 1870.<sup>1</sup>

## 1. Introducción

**H**a pasado un siglo desde que fue promulgada la Constitución local de Querétaro de 1917. No obstante, en lo esencial y en muchos rubros de su ideario político, continúa vigente, pese a las transformaciones de gran calado y en profusión de que ha sido objeto, bajo dos premisas torales: *a)* Su ajuste respecto a la cambiante realidad social, y *b)* Su adecuación en acatamiento a las modificaciones de la Ley fundamental de la República.

Muchos enunciados del paradigma constitucional liberal permanecen en ese ordenamiento, cuya estructura y dimensión han transitado por el Estado nacional, unitario y unificador, homogéneo y vertical, hacia el Estado multicultural o pluricultural.

En la reforma constitucional centenaria, el signo más perceptible de relegación del elemento basilar del individualismo decimonónico es el reconocimiento del tan combatido corporativismo de las comunidades indígenas en el siglo XIX.

---

<sup>1</sup> José María Castillo Velasco, *Apuntamientos para el estudio del Derecho constitucional mexicano*, México, 1870, reimp. facsimilar del Partido Revolucionario Institucional, México, Talleres Impreset, 1976, p. 251.

La apertura de oportunidades políticas hacia el contingente de nuevos vecindados impulsó las enmiendas constitucionales que redujeron el requisito de residencia para aspirar a un cargo público local. En poco menos de medio siglo, la exigencia de la residencia de los aspirantes a la gubernatura pasó de treinta a solo cinco años.<sup>2</sup> Igualmente, ante la omisión de la Carta política de 1917 respecto a la queretanidad, la Constitución vigente ha retornado al más simple supuesto de la primera Ley fundamental del Estado, como se aprecia en el Cuadro 1.

CUADRO I  
La queretanidad

<i>Constitución de 1825</i>	<i>Constitución de 1991</i>	<i>Constitución de 2008</i>
<p>Artículo 13. Son queretanos: Primero: todos los hombres nacidos en el territorio del Estado. Segundo: los que habiendo nacido en cualquiera otro lugar de la Federación mexicana se vecinden en el Estado. [...]</p>	<p>Artículo 20. Son queretanos quienes nazcan en territorio del Estado, y los mexicanos residentes en él por más de tres años consecutivos. [...]</p>	<p>Artículo 12. Son queretanos los nacidos y los vecindados en el territorio del Estado.</p>

El balance de la evolución del constitucionalismo queretano en la centuria transcurrida arroja el dato de una merma de las facultades exclusivas que originalmente, al menos todavía en el comienzo del siglo xx, tenía el poder público local, para ingresar a un sistema jurídico-político en el cual cada vez, bajo la figura de la “legislación nacional”, se alteran las bases tradicionales del Pacto de Unión, acotando o reduciendo la esfera de los estados miembros en provecho de la órbita federal.

Históricamente, el Estado nacional mexicano fue el resultado de la unión de las provincias preexistentes a la fundación del mismo. Éstas le delegaron poderes y facultades, y reservaron otras para sí. El primer modelo no subsis-

<sup>2</sup> *La Sombra de Arteaga*, 23 de febrero de 1939; 2 de julio de 1987.

tió, debido a las dificultades para su aplicación, y luego de la Restauración republicana experimentó variaciones importantes. A finales del siglo XIX, el esquema de relaciones entre el poder federal y los poderes estatales acusaba una alta concentración de facultades atribuidas al primero, resultado de un proceso de adecuación institucional que favorecía la conformación de un gobierno nacional capaz de mantener la gobernabilidad. El Porfiriato había ejercido una función concentradora, “federalizadora”, dice Ochoa Campos,<sup>3</sup> que no era otra cosa más que una centralización llevada a cabo desde la reforma jurídica, pero sobre todo en la praxis del gobierno autoritario de Díaz.

Para entonces se había alterado el equilibrio político del Pacto federal, cuya unidad de medida es el cúmulo de poderes retenidos por los estados miembros y los adquiridos por las autoridades nacionales.

En el Congreso Constituyente de Querétaro no hubo una revisión de los términos del esquema de relaciones entre la federación y los estados, que restituyera a éstos los poderes de los cuales habían sido privados o que les habían sido condicionados; antes bien se incrementó el acervo de atribuciones de las agencias públicas federales, en detrimento de la competencia constitucional de las estatales. Un ejemplo contundente de este proceso es la regulación del municipio, una importante institución que provenía de la Colonia. Hasta entonces había sido una materia de incuestionable pertenencia al régimen interior de las entidades, digamos un asunto provincial; pero las prescripciones del artículo 115 de la Constitución del 5 de febrero de 1917 demarcaron la competencia constitucional de las legislaturas estatales para regular el municipio. Y luego vendría la primera profunda reforma municipal de 1983 y las subsecuentes modificaciones que fueron subidas al rango de la Ley fundamental del país. Se canceló la atribución originaria de los estados miembros del Pacto federal de legislar “particularmente” sobre cuestiones municipales.

Otro aspecto en el que se advierte la pérdida de facultades de las legislaturas locales es en materia de autoridades electorales, ya que es una agencia nacional la encargada de designar a los integrantes de los institutos electorales y los tribunales electorales de los estados. Pero se avecinan más transferencias de atribuciones locales al ámbito nacional, sobre todo en el área de impartición de justicia.

---

<sup>3</sup> Moisés Ochoa Campos, *La Revolución Mexicana, t. IV. Sus causas políticas, Segunda parte, La Dictadura*, México, INEHRM, 1970, pp. 50 y ss.

¿Cómo se le denomina al proceso en el cual un ente adquiere atribuciones sobre una materia determinada y otro las pierde?<sup>4</sup>

### *La clase de supuestos jurídicos de rango constitucional*

Para el constitucionalismo liberal del siglo XIX y principios del siglo XX, el contenido preceptivo de la Constitución debía formarse con supuestos generales que contuvieran las decisiones políticas fundamentales y de ningún modo con las cuestiones de detalle,<sup>5</sup> las que debían apartarse para la legislación secundaria u ordinaria.<sup>6</sup>

El Constituyente general de Querétaro imprimió en la Carta Magna un criterio contrario, pues acogió en ella disposiciones que por su detalle debían pertenecer a un rango normativo inferior. El diputado Heriberto Jara planteó la razón de aquella decisión en el siguiente pasaje:

...los jurisconsultos, los tratadistas, las eminencias en general en materia de legislación, probablemente encuentran hasta ridícula esta proposición ¿Cómo va a consignarse en una Constitución la jornada máxima de trabajo? ¿Cómo se va a señalar allí que el individuo no debe trabajar más que ocho horas al día? Eso, según ellos, es imposible; eso, según ellos, pertenece a la reglamentación de las leyes; pero, precisamente, señores, esa tendencia, esa teoría, ¿Qué es lo

<sup>4</sup> Los filósofos medievales llamaban *translatio imperii* a la delegación que el pueblo, la comunidad, titular primario del poder soberano, otorgaba en favor del príncipe. Algunos teóricos consideraban irreversible este proceso, y otros opinaban que estaba condicionada al buen ejercicio del gobierno. Véase Luis Recasens Siches, *Historia de las doctrinas sobre el contrato social*, México, UNAM, 2003, pp. 5-6.

<sup>5</sup> En el Congreso Constituyente de Querétaro hubo posicionamientos contrarios al detalle en el texto constitucional. El diputado Ibarra recordó a la Asamblea que ya se había dicho en la tribuna que: “no es propio figuren en la Constitución preceptos que corresponden a leyes reglamentarias”. Por su parte, el diputado Herrera, señaló: “...sería ridículo que eleváramos a precepto constitucional una cosa que es meramente de reglamento de policía”. *Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Reedición conmemorativa del 70 aniversario de la reunión del Congreso Constituyente de 1916-1917*, t. I, Querétaro, Gobierno del Estado, 1987, pp. 543 y 544.

<sup>6</sup> Para Eduardo Ruiz, un factor que debilita una Constitución es la invasión del dominio de la legislación común, “en vez de ajustarse a las reglas fundamentales”. Véase Eduardo Ruiz, *Derecho constitucional*, 2ª ed., México, Tipografía de Aguilar e hijos, 1902, p. 42.

que ha hecho? Que nuestra Constitución tan libérrima, tan amplia, tan buena, haya resultado, como la llamaban los señores científicos, “un traje de luces para el pueblo mexicano”, porque faltó esa reglamentación, porque jamás se hizo. Se dejaron consignados los principios generales, y ahí concluyó todo.<sup>7</sup>

Sin embargo, la cuestión del alcance del contenido de los supuestos normativos en la Constitución local no ha quedado zanjada. En la iniciativa suscrita el 16 de octubre de 1943, los diputados licenciados Juan E. Paz, Eduardo Balvanera, Juventino Castro, Heladio Cabrera, Herón Villanueva y Ricardo Rangel exponían:

Considerando que el artículo 32 de la Constitución política de esta Entidad reformado, en su parte final establece que la remuneración que perciben los CC. diputados no será mayor de \$12.00 (Doce pesos) diarios, cualquiera que sea la denominación que ella tenga, y que dicha taxativa es impropia, ya que ella establece normas de carácter general fundamentales para la existencia social y de las instituciones gubernativas, y no puede por lo mismo, de asuntos de carácter fiscal circunscriptos a determinados funcionarios, como en el caso, al fijar la remuneración de los CC. diputados, lo cual es propio de la ley fiscal respectiva.<sup>8</sup>

Como se ejemplifica con el caso mencionado, el criterio metódico de reservar el nivel constitucional para los enunciados generales y remitir su detalle a la legislación secundaria ha estado presente en el proceso reformativo constitucional de Querétaro, pero ha entrado en colisión con otra tendencia: la constitucionalización como mecanismo de plausibilidad de las estipulaciones jurídicas, lo que se traduce en el propósito de desarrollar cabalmente una materia en el marco constitucional, sin remitir a la normatividad inferior ninguna decisión. La recuperación del primer criterio tuvo su máxima expresión en la Constitución renovada de 2008.<sup>9</sup>

Hay una cuestión adicional en este tema. La obligatoriedad de la adecuación de la Ley fundamental del Estado a los cambios introducidos en la Carta Magna conduce a que se traslade a la Constitución local prácticamente el mismo texto federal, de manera que si en el ámbito nacional se opta por un

---

<sup>7</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente... cit.*, t. II, p. 679.

<sup>8</sup> *La Sombra de Arteaga*, 11 de noviembre de 1943, pp. 189-190.

<sup>9</sup> Véase *infra* apartado 4.

contenido normativo extenso, con cláusulas específicas y gran detalle, el legislador local se ve orillado a reproducirlo, por sistema. Esta exigencia metódica ineludible ha ocasionado que se altere el modelo o la ingeniería de la Carta constitucional local. En efecto, esta situación es ostensible en el caso de la reforma integral conocida como Constitución renovada, pues de 2008 a la fecha se ha desatendido el criterio de reservar sólo para el marco constitucional los enunciados generales y de remitir a la norma secundaria los detalles y las particularidades del tema o rubro respectivo. La cuestión es muy sencilla: el constituyente local no puede dejar de recibir en la Ley fundamental las cláusulas que contengan la pormenorización de los supuestos de la reforma federal, porque se podría tildar de incompleta o hasta inconstitucional la forma en que incorporó dicha modificación. Y entonces se reincide, precautoriamente, en el criterio de reproducir literalmente lo que la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos va mandando.

### *Las partes ¿intangibles? de la Constitución local*

Como se expondrá adelante,<sup>10</sup> pese a la gran cantidad de cambios introducidos en la Constitución local en cien años de vigencia, hay un núcleo esencial que permanece. En tratándose de la Constitución general de la República, los autores nacionales llegaron a plantear que contenía cláusulas intangibles, *i.a.* las decisiones contenidas en los artículos 3º, 27, 123 y 130, tocantes a la educación pública —laica, gratuita y obligatoria—, el ejido, los derechos laborales y las restricciones en materia eclesiástica y de culto religioso. El sistema político se encargó de derribar este cercado, con lo que pareciera conducirse llanamente al punto de que toda la Constitución es revisable y objeto de enmienda por cada generación. Pero la cuestión no es sencilla. Los derechos fundamentales, la forma de Estado y de gobierno, el método de creación del Derecho, el esquema divisional del poder público, el municipio, la reformabilidad de la Constitución, son materias que no podrían sufrir un cambio drástico ni suprimirse por la acción de un Constituyente Permanente. En esta tesitura, tampoco podrían recuperarse órganos del pasado constitucional como el vicegobernador, el Consejo de Gobierno, las prefecturas o figuras como la milicia cívica. Pero la cuestión es digna de debate, y el único espacio perti-

---

<sup>10</sup> Véase *infra* *Permanencia de la Constitución de 1917*.

nente para ello es un Congreso Constituyente Local, aunque su margen de decisiones estaría delimitado por el contexto del sistema constitucional federal, debido a que la Ley fundamental del país ha incursionado en la regulación del “régimen interior” de los estados, campo antes reservado a la construcción normativa de cada Entidad federativa. Debido a ello, es dable proponer que sí hay partes intangibles de la Carta política local, como las anotadas.

### *El carácter suprasocial de la Constitución*

Una sociedad puede existir, vivir, lograr sus fines colectivos y particulares sin una Constitución. Como todos los pueblos de los tiempos preconstitucionales, el queretano tuvo su realidad, su ser y pasar, sin que una Norma suprema estableciera las reglas de la convivencia colectiva. La sociedad es anterior al Estado constitucional y a la construcción de cualquier discurso constitucional que englobe “el deber ser” de la totalidad del ser social. Por ello, la idea esencial de la Constitución era juridizar lo “político”, lo que tiene que ver con el gobierno, los derechos de los individuos frente al poder, la naturaleza y las vías de acceso al poder y los límites de éste, porque significaba un viraje profundo que abandonaba los cauces del autoritarismo, la arbitrariedad, los abusos del poder, en suma para dejar atrás las instituciones y las prácticas políticas del Antiguo Régimen. He aquí el esbozo del constitucionalismo liberal. En México, la lógica de la Revolución Mexicana, sobre los mismos ejes doctrinales que transitara el Porfiriato, dotó a la Ley fundamental de una orientación social, restringida, por cierto, a tres aspectos (educación, tenencia de la tierra y trabajo). Sostenido el programa revolucionario por algunas décadas, se han venido desmantelando gradual e irreversiblemente los puntos programáticos de corte social, en una remuda de valores impulsada por el mercado liberal de finales del siglo xx y principios del xxi.

La Carta política de Querétaro difícilmente pudo acoger en su discurso los planteamientos “sociales” que caracterizaron la Carta general de la República, porque no era de su incumbencia competencial. ¿Entonces qué espacios de la comunidad están destinados a regular el Código político local? Por exclusión paradójica, lo que le permite el ámbito federal, para la normación de su régimen interior. Pero, se insiste, en el estricto plano de las relaciones políticas.

En modo alguno la Constitución es una norma que ordena la vida social. No regula la vida privada, los contratos, los testamentos, las relaciones familiares, el comercio o el amor; tampoco establece cuáles son las conductas prohibidas punibles, al menos no todas. Y finalmente, la sociedad no solamente se guía por reglas “político-constitucionales y sus normas secundarias”, sino por prácticas sociales, por valores extralegales, por ideales éticos, por un acervo irreductible a catálogo de pensamientos y creencias que constituyen las representaciones colectivas. Hablemos claro, la Constitución no es la síntesis de la vida social, sólo organiza el rubro de las relaciones políticas entre los agentes de la autoridad y los ciudadanos y, en su versión más reciente, postula valores fundamentales de la convivencia que deben ser realizados, promovidos y tutelados por el poder público.

## 2. La reforma de la Constitución

### *¿Por qué reformar la Constitución?*

El deber ser y el ser, la norma jurídica y la realidad, son campos que se afectan recíprocamente; incluso llegan a ser antitéticos. De ahí que la eficacia de la Constitución dependa siempre del grado en que se replican sus enunciados en la gestión institucional y en los hechos cotidianos que lo ameritan, esto es en cuanto tienen incidencia en la relación autoridad-gobernados. El juicio sobre la idoneidad y plausibilidad de las cláusulas constitucionales depende del alcance en que esa efectividad se logre. Por consecuencia, la permanencia de los comandos de la Ley fundamental está sujeta a esta contingencia.

En 1918, los diputados de la XXIII Legislatura se referían al ineludible coetejo de la Constitución con los cambios que la sociedad y los agentes políticos querían imprimirle para ajustarla a la realidad. Así, en los considerandos de la primera reforma a la Carta política de 1917, se postulaba:

Obra muy meritoria y bastante delicada es la del legislador que continuamente vive examinando las leyes de su Estado para acondicionarlas en los mejores términos al medio en que trabaja. Si la ley fuera la obra perfecta de la mano del hombre, si su expresión llenara todas las aspiraciones del pueblo, la felicidad de éste hubiérase conseguido; pero los hechos que se realizan de distinta manera

nos dicen que debemos ser fieles al principio de previsión, cualidad necesaria en todo legislador, que debe mirar en todos los preceptos legales no la última palabra, el postrer concepto en cualquier orden de cosas, sino la significación evolutiva de toda una serie de esfuerzos encaminados a la consecución del bien social. Siguiendo estos principios, no debemos creer que los que forman la Carta fundamental de nuestro querido Estado no ameriten reforma alguna, porque sería faltar a la razón y a la sana filosofía.<sup>11</sup>

Ese ajuste a una realidad cambiante ha sido un reto difícil de alcanzar y mantener. En 2006, la L Legislatura declaraba que el más elevado ideal de la Constitución de servir de eje rector de la vida social no se había cumplido, porque “la Constitución no se ha adecuado a las nuevas condiciones políticas y sociales de nuestra Entidad [...] por lo que este dictamen pretende generar una solución a dichos rezagos de nuestra ley suprema”.<sup>12</sup>

A la que puede considerarse la natural motivación de los cambios de una Carta constitucional, ha de agregarse la segunda causa, derivada del sistema constitucional, consistente en que los cambios deben realizarse por imperativo del principio de supremacía constitucional consignado en el artículo 135 de la Constitución general de la República. La mayor parte de las modificaciones que ha tenido la Carta particular<sup>13</sup> del Estado a un siglo de su promulgación ha versado sobre la adecuación de su texto a las reformas aprobadas a la Carta nacional.

### ***La reforma constitucional para cambiar la realidad***

El discurso de las iniciativas y de las partes considerativas de las leyes reformativas de la Constitución es reiterativo en el sentido de que el motor de las modificaciones al texto de la Ley fundamental del Estado es su ajuste a las condiciones que gobiernan la realidad social. El sistema jurídico en general adolece de una dosis de inercia para acoger en sus enunciados normativos las

---

<sup>11</sup> Aprobación de la iniciativa que contiene la reforma a la fracción III del artículo 77 de la Constitución política del Estado. Véase *La Sombra de Arteaga*, 19 de octubre de 1918, p. 367.

<sup>12</sup> *La Sombra de Arteaga*, 31 de enero de 2006.

<sup>13</sup> El concepto “particular” es aplicable a las constituciones de los estados desde el siglo XIX. Véase Castillo Velasco, *op. cit.*, p. 91.

transformaciones fácticas que inciden en los supuestos insertos en ellos, con lo que se genera un desfase relativo entre norma y hecho regulado. Pero en el rango normativo constitucional no todos los cambios se obsequian para atender esa dinámica. De hecho, el verdadero sentido revolucionario del orden constitucional instaurado en 1917 no fue en obediencia a la constitución real de la sociedad y el aparato político mexicanos, sino por el contrario, se instituyeron mandatos para alterar el orden imperante en la vida social, transformándola bajo un nuevo paradigma constitucional. Lo mismo cabe decir de las recientes modificaciones en torno al derecho del público a los servicios de las telecomunicaciones, incluido el internet, porque se trata de una cláusula programática, de una aspiración, de una meta. La reforma del sistema penal adversarial acusatorio, desplegada en varias etapas y con diversas modalidades desde 2008, no refleja las condiciones en que opera el sistema judicial en el rubro penal, sino que pretende, en clara imitación de las experiencias de otros países y de la evolución en el mundo de los sistemas procesales de justicia penal, incidir en un cambio cualitativo y de hondo calado que destierre prácticas anquilosadas, ineficaces y lesivas del elevado propósito de la impartición de justicia, mediante la sanción a los responsables de la comisión de los ilícitos y la reparación de los daños a las víctimas. En este sentido, también es un programa integral para cambiar instituciones, mentalidades y prácticas que hasta hoy son la realidad imperante.

Otra vertiente de las modificaciones constitucionales está conformada por la función correctora asumida por las legislaturas respecto a la obra de las anteriores, con el propósito declarado de “enmendar”, “corregir”, “aclarar”, “simplificar” y, con mayor insistencia, “modernizar” las disposiciones de la Carta política del Estado, siempre, —así se declara— con la mira del beneficio público. De ahí los cambios en los verbos de los enunciados, el remplazo por sinónimos o el acomodo de las partes de la oración, que ingresan al texto constitucional contribuyendo con ello a desdibujar la configuración primigenia de la norma. Ante este escenario, pienso en la permanencia literal de la Constitución de Filadelfia de 1787, todavía vigente, pero pronto caigo en la cuenta de que un modelo que es adecuado para una nación no necesariamente es funcional en otra.

Cada Legislatura debe adoptar una actitud ponderada respecto a la obra de sus predecesores, pues resulta cierto que no todas las respuestas del pasado

a los problemas de normación han sido las más adecuadas,<sup>14</sup> pero también lo es que no hay certeza de que las más recientes sean las que decanten en la historia constitucional de la Entidad. A cada generación le ha correspondido asumir su deber de actualizar el marco constitucional con las herramientas conceptuales y sistémicas convencionalmente en uso, además de que no se debe desestimar la influencia de las condiciones del entorno político en el cual se desarrollaron. Ese es el constitucionalismo real, no el de los libros.

### ***Las fuerzas impulsoras de la adecuación constitucional***

*Prima facie*, los representantes populares con asiento en la Cámara de Diputados son los responsables de aprobar una modificación constitucional. Eso es correcto y plausible. Pero la práctica constitucional queretana desde 1917 hasta la fecha plantea algunas variantes y acotaciones. Por supuesto que políticamente está fundado que un diputado tiene legitimación *ex origine* para proponer reformas al marco constitucional. Pero las actuaciones de los cuerpos representativos derivan siempre de decisiones políticas consensuadas en el mejor de los escenarios posibles, o al menos construidas por la votación mayoritaria simple o calificada. En el predominante esquema de partidos que determina hoy el acceso de los diputados al cargo, las mayorías se conforman a partir de bloques y actúan en función del control político que se ejerce sobre ellas por las élites partidistas. Empero, los diputados siguen siendo los protagonistas del proceso reformatorio constitucional en su ámbito propio.

Ahora bien, desde el siglo XIX, el gobernador del Estado ejerció la facultad de iniciar reformas constitucionales.<sup>15</sup> En 1917, el general Emilio Salinas,

---

<sup>14</sup> El ministro Mariano Azuela afirmaba en 1988 que la reforma constitucional, aun con su dimensión histórica, debía ser fundamentalmente prudente. Véase Mariano Azuela Güitrón, "Las reformas constitucionales en materia de administración de justicia", en VV. AA., *Reflexiones constitucionales de los señores ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Querétaro, Talleres Gráficos del Gobierno del Estado, 1988, p. 144. Jorge Carpizo, en 2010, escribía que sobre los cambios profundos de la Constitución federal había que tener en cuenta las siguientes ideas: "prudencia en los cambios, realizar los que realmente sean necesarios y no pensar que con esos cambios se han resuelto los problemas". Véase Jorge Carpizo, "¿Se necesita una nueva Constitución en México? Algunas reflexiones y seis propuestas", en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 24, enero-junio, 2011, México, UNAM, p. 156.

<sup>15</sup> Un ejemplo es el que se documenta en: *Expediente sobre el Proyecto de reformas a la Cons-*

titular provisional del ejecutivo, hizo público un proyecto de Constitución local y lo publicitó de manera suficiente.<sup>16</sup> De entonces acá, la mayoría de los gobernadores han presentado al Congreso una o varias iniciativas de reforma constitucional durante su mandato.

El factor determinante y eficaz para que los diputados inicien el proceso reformativo constitucional es la voluntad política del gobernador, consistente en elevar a la Asamblea legislativa una propuesta de cambio. También hay que dejar establecido que, por lo menos desde la segunda mitad del siglo xx, los titulares del ejecutivo han ejercido su facultad de iniciativa de reforma constitucional impulsados por la ola transformadora de la Constitución general de la República, que obliga a los poderes locales a ajustar sus cartas fundamentales a las variaciones que tenga la Ley fundamental del país. Otras veces, tal vez la mayoría de los cambios constitucionales producidos al inicio de la gestión de los gobernadores, tienen su motivación en su estilo personal y su particular visión administrativa, que lleva a modificar los rubros concernientes al funcionariado, a veces no solamente de la esfera del ejecutivo, sino también de los otros poderes, los ayuntamientos y los órganos constitucionales autónomos. Como quiera que sea, principalmente los titulares del ejecutivo han propiciado las condiciones para que el Congreso se ocupe de analizar y discutir adecuaciones a la Carta particular del Estado, pues han sido pocos los que no plantearon propuestas de reforma constitucional.<sup>17</sup>

Además, hay un tercer sujeto que interviene en la enmienda constitucional: los ayuntamientos, que fueron perfilados en la Constitución de 1917 como sucesores de las juntas distritales que en la era precedente votaban las

---

*titución política del Estado iniciadas por el ejecutivo del mismo, publicadas en virtud de la fracción III del artículo 65 de las reformas de 1873, Querétaro, Imprenta de Luciano Frías y Soto a cargo de T. Sarabia, 1879.*

<sup>16</sup> *Proyecto de Constitución política para el Estado libre y soberano de Querétaro Arteaga, que presenta, al reanudarse el orden constitucional, a la Legislatura Constituyente el C. general Emilio Salinas, gobernador provisional del mismo Estado, Querétaro, Talleres Linotipográficos del Gobierno, 1917.*

<sup>17</sup> De 1943 a 1968 no hubo reformas constitucionales. Los gobernadores de este lapso fueron: Agapito Pozo, Eduardo Luque, Octavio S. Mondragón, Juan C. Gorráez y Manuel González Cosío. Véanse Greco Rosas Méndez, *Genealogía constitucional queretana: 190 años de transformación política, 1825-2015*, Querétaro, LVII Legislatura del Estado de Querétaro, 2015, p. 699; J. R. Fortson, *Los gobernantes de Querétaro*, México, Fortson Editores, 1987, pp. 212-228.

constituciones y sus modificaciones. Su injerencia en el proceso reformativo fue efectiva, pero casi siempre vista como un mero requisito de formalidad, porque el peso político del partido gobernante empujaba la aprobación de la reforma tanto en el seno de la Cámara como en los municipios. De ahí que el voto contrario a la reforma constitucional aprobada por los diputados en 2003 constituya un episodio inédito y excepcional en la vida política del Estado, porque las corporaciones municipales decidieron votar en contra de la reforma y cancelar así un proceso que se anticipaba eficiente de suyo bajo el presupuesto del consenso que lo impulsaba. Más allá de conjeturas, esta decisión debe considerarse como una manifestación del equilibrio de las fuerzas políticas en la Entidad. Pero no resisto la tentación de recordar que los ayuntamientos conformaban en la Provincia el único poder que aglutinaba a la élite local, antes de que se adoptara el principio constitucional de la división de poderes.<sup>18</sup>

### *Política y cambio constitucional*

Dejando de lado la necesidad ineludible de ajuste de la Constitución local a las cambiantes prescripciones de la Carta general de la República, para lo cual incluso llega a imponer plazos perentorios, toda otra modificación tiene una motivación política, es una decisión política. Es un hecho notorio que el impulsor de las enmiendas constitucionales es de manera predominante, y en una época exclusiva, el titular del poder ejecutivo. Su capacidad de influjo en la Asamblea de representantes es la que determina el resultado de la propuesta. Y en ello quedan incluidos los votos municipales. Tanto los diputados como los integrantes de los cuerpos edilicios son por definición libres, independientes, no sujetos a las determinaciones del gobernador. Esto es axioma en el plano normativo, en el plano teórico. Pero históricamente el gobernador es quien ejerce el liderazgo gubernamental y ocupa un protagonismo social como el constructor o el renovador. Un análisis retrospectivo del desempeño del poder legislativo evidencia que los miembros de la Legislatura asumen una postura que denota un alineamiento a la política normativa del ejecutivo. La

---

<sup>18</sup> Constant, en el contexto de la Francia revolucionaria, reconoce la existencia e importancia del poder municipal. Véase Benjamín Constant, *Curso de Política Constitucional*, t. II, trad. Manuel Antonio López, Madrid, Imprenta del Colegio, 1820, capítulo XIII, pp. 3-23.

razón de fondo es la pertenencia común a una formación política, esto es, a un partido político en el cual todos los militantes y luego funcionarios públicos están obligados estatutariamente a actuar de manera coordinada, congruente y armónica a efecto de llevar a debido cumplimiento la plataforma ideológica o al menos la tabla programática de su instituto político. Eso hace que los diputados reconozcan en la iniciativa del gobernador la “razón”, la “pertinencia”, lo “plausible”, lo “adecuado” o “procedente” de sus propuestas de enmienda constitucional. Cuando el ambiente político no deja a las claras la conformación de una corriente mayoritaria de respaldo a una iniciativa del ejecutivo, entra en juego la negociación y los acuerdos políticos, porque, en este escenario difícil, sin la construcción de consensos no puede garantizarse la eficacia de la reforma constitucional. Lo mismo aplica a los ayuntamientos al momento de recabarse su voto sobre la ley constitucional.

Por todo ello, hay una prevalencia de lo político en el proceso reformativo, aunque se acuda a las apoyaturas de cambios doctrinarios o de sistema. El factor clave del constitucionalismo de los últimos cien años en Querétaro ha sido, excepción hecha de lo operado por mera supremacía de los mandatos renovados de la Carta federal, la política local. Por ello, cada modificación constitucional ha de pulsarse, dimensionarse y contextualizarse con la realidad política concreta que la condicionó y le dio vida. No es válido emplear una visión contemporánea ni los nuevos paradigmas filosófico-jurídicos para analizar y ponderar las diversas etapas de la realidad política y social, tan diversas y cambiantes a lo largo de la historia del Estado. Así que es admisible concluir con el profesor Fioravanti que el constitucionalismo es producto de su tiempo.<sup>19</sup>

### ***¿Y el pueblo?***

Teóricamente el protagonista y causa eficiente de toda reforma a la Constitución es el pueblo. Esta expresión se debe circunscribir a un núcleo más reducido, a la ciudadanía, único agente capaz de participar en procesos políticos. En esto no hay disputa alguna. La cuestión es ¿cómo se actualiza la legitimidad de esta facultad de cambio constitucional en la realidad política? En 1870, el constitucionalista Castillo Velasco sostenía que las adiciones y reformas cons-

---

<sup>19</sup> M. Fioravanti, *Constitución de la Antigüedad a nuestros días*, Madrid, Trotta, 2007, p. 12.

titucionales habían de ser “la obra de la opinión pública”, “que es la que debe dar dirección a los votos de los diputados y de las legislaturas. Declarada ya la opinión del pueblo en favor de una adición o reforma, la inicia alguien de quienes tienen derecho de iniciativa...”.<sup>20</sup> De conformidad con este planteamiento, el origen de la enmienda constitucional debe anteceder a la iniciativa y provenir de la sociedad, de manera que el sujeto iniciador solamente acoge la manifestación social y la encausa por los canales procesales previstos en la Constitución.

Por ficción suponemos que el iniciador en efecto asume la “opinión pública” favorable a una enmienda constitucional, pero en los hechos no hay manera de acreditar que tal vinculación y dependencia causal existe. Mientras no exista un mecanismo que establezca pautas para concretar y objetivar las aspiraciones ciudadanas de cambio constitucional, los procesos llevados a cabo para modificar la Carta Magna o la Carta particular del Estado no tienen otra connotación que la de “arreglos” convenientes a las élites políticas para el reparto de las competencias previstas en la Ley fundamental, o bien porque dicho reducido grupo considera pertinente incluir en el texto de ésta nuevos paradigmas que a su juicio expresan las tendencias doctrinales o de Derecho comparado de cada época histórica y del lapso de vigencia de determinada corriente constitucional.

Es una verdad evidente que este modelo está en crisis. Si en efecto se postula la progresividad de los derechos en un sistema democrático, no se puede ya postergar la incorporación del pueblo-ciudadano como agente del cambio constitucional, tanto legitimado para formular iniciativas populares de trámite vinculante para las legislaturas,<sup>21</sup> como para aprobar las reformas de gran trascendencia y profundidad a través del referéndum.

### ***Tiempos y cambio constitucional***

Los constituyentes queretanos de 1825 estipularon una cláusula que no permitía la reforma constitucional en un lustro.<sup>22</sup> Ellos debieron considerar que

---

<sup>20</sup> Castillo Velasco, *op. cit.*, p. 252.

<sup>21</sup> Más allá de que exista la Ley de participación ciudadana, y que se contemple la iniciativa popular, esta prerrogativa es tan importante que debe figurar como estipulación constitucional.

<sup>22</sup> *Cfr.* art. 260 de la Constitución queretana de 1825. Véase *Constitución política del Esta-*

era indispensable la aplicación de las normas constitucionales durante un plazo mínimo para estar en condiciones de juzgar si acreditaban su pertinencia para organizar la vida política del naciente Estado, como condición precisa antes de que se promoviera cualquier modificación. Su prevención fue observada, porque hasta 1833 se verificó el primer ajuste de la primera Carta política de Querétaro.

Pero en el constitucionalismo de la segunda mitad del siglo xx se aprecia que no hay un periodo de vigencia de cotejo de las reformas constitucionales, pese a que el segmento del ejercicio constitucional del ejecutivo, —principal promotor de los cambios constitucionales— tiene una duración de seis años, ya que las modificaciones se suceden dentro de plazos mucho más cortos que el fijado en 1825.

Acompasada a los ritmos que la reforma constitucional federal imprime al sistema jurídico nacional, la Carta particular del Estado, por simple acato a la supremacía constitucional, se ha visto afectada por los procesos de adecuación que imponen los procesos y los acontecimientos definitorios del suceder de la nación, sobre todo a partir de la octava década del siglo Veinte: la reforma política, la apertura democrática, la reforma municipal, la reforma electoral, e incluso se ve orillada a cambiar por procesos menos densos o complejos. Una parte considerable de las modificaciones obedecen a este mimetismo obligatorio.

Esta dinámica del cambio vinculante llevó a incluir en 1983 una cláusula especial en el apartado de la reformabilidad de la Constitución local. Fue la primera modificación al artículo 163 del texto original de 1917, consistente en la adición de un tercer párrafo: “Las reformas hechas a la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos que afecten a esta Constitución, serán inmediatamente adoptadas por la Legislatura y promulgadas sin más trámite”.<sup>23</sup> ¿Cuál era la implicación de este mandato? ¿Se anulaba el proceso reformatorio constitucional local? Pareciera que debieran simplemente copiarse los términos de la reforma federal para incorporarlos al texto local; pero aun en tal caso como mínimo había que darle lectura y pasar el asunto a comisión para redactar la ley, sancionarla, promulgarla y publicarla. Esto supondría la

---

*do de Querétaro, sancionada por su Congreso Constituyente el 12 de agosto de 1825, México, Imprenta de la Águila, 1825, p. 67.*

<sup>23</sup> *La Sombra de Arteaga*, 8 de diciembre de 1983.

eliminación de la fase de revisión por los ayuntamientos, es decir borrar el único vestigio de pacto político o consensualismo sustentado en la historia de Querétaro en sus más antiguas corporaciones públicas, lo cual no es desde luego una cuestión de poca monta. ¿Hasta dónde llega la efectividad o imperatividad del ajuste del texto constitucional local respecto a las enmiendas del texto federal? ¿Deben utilizarse las palabras precisas y rituales que el Constituyente Permanente general empleó? ¿Puede ir ese proceso reformativo local más allá de lo preceptuado por la modificación federal?

Venturosamente, cinco años más tarde, dicho añadido al artículo 163 fue suprimido.<sup>24</sup>

### *Cuestiones terminológicas*

De todos los discursos jurídicos, el legislativo, esto es, el tocante a la generación de normas jurídicas por los órganos constitucionalmente competentes, es el que tiene la más antigua data, con mucho anterior al proceso de codificación constitucional, por lo que es natural que su terminología sea muy depurada. Sin embargo, en la producción de normas constitucionales se advierte una inconsistencia en el uso de los términos, cuya probable causa sea atribuible a la renovación periódica del personal de la antigua Secretaría del Congreso, y muy acentuadamente en el último cuarto del siglo xx hasta la actualidad, con el consecuente costo en pericia en la redacción del Derecho parlamentario, es decir el metalenguaje que sirve para la producción del Derecho y que sólo funciona en el proceso legislativo, pero que no aparece en la norma promulgada.

Son ejemplo de usos parlamentarios los nombres de las resoluciones que el Congreso adopta para contener sus decisiones jurídico-políticas. Así la triada: ley, decreto y reglamento. En el siglo xix se decretaban las leyes, incluso las constituciones y sus reformas, pero este uso decayó a partir de la Constitución de 1917 que fue emitida mediante una ley. Pese a esta tendencia, en dos ocasiones se llamó decreto al acto legislativo aprobatorio de modificaciones constitucionales.

Algo parecido ocurre con los términos: derogar, modificar, adicionar. Por el primero se deja sin vigor una norma o parte de ella, por ejemplo un párrafo

---

<sup>24</sup> *La Sombra de Arteaga*, 18 de agosto de 1988.

o una fracción. Por el segundo se introduce una variación en el texto, y por la última se agrega un párrafo, inciso o fracción, incluso un capítulo o un título. De manera discordante con las dos últimas voces, pero queriendo significar lo mismo se han utilizado “suprimir” e “instituir”. Además, la técnica de redacción parlamentaria conviene en que el mandato que gobierna la emisión de la norma constitucional debe ser preciso, así como: “Artículo Único. Se reforma la fracción I del artículo 14, se adiciona con un párrafo el artículo 15, se deroga el último párrafo del artículo 16, para quedar como sigue:...”. Este comando se deforma y resulta en un enunciado impreciso cuando para lograr los efectos antes descritos simplemente se consigna: “Artículo Único...”.

De acuerdo con la técnica legislativa en modificaciones constitucionales, cuando cambia una parte del artículo y otra se conserva se debe significar la permanencia con el signo de puntos suspensivos (...). Una inadecuada práctica transcribe el artículo mezclando lo intocado con lo que ha mudado. La falta de certeza normativa generada es obvia.

Los redactores de la Constitución local de 1917 omitieron la denominación de todos los títulos de ésta. Con ello rompieron con un estilo que databa del siglo XIX. Las reformas de 1991 y 2008 restituyeron ese elemento de la división sistemática de cualquier cuerpo de leyes.

### *Los verbos preferidos de las reformas constitucionales*

La intención de las reformas se expresa cabalmente con los verbos empleados en las motivaciones: adecuar, modernizar, sistematizar, simplificar, perfeccionar, enmendar, corregir y aclarar. De esta manera se colman vacíos, resuelven dudas, racionalizan supuestos, hacen concordar disposiciones discordantes, dota de congruencia al discurso, disuelven antinomias, superan contradicciones y aclaran y precisan los preceptos.

La intervención del legislador constitucional en el texto ha sido “indispensable” porque éste le ha parecido inconducente, rebasado, errático, caduco o inadecuado. Aquí sólo reproduzco las expresiones que en este siglo de aportaciones léxicas se han reiterado con displicencia.

En el plano del discurso constitucional, la L Legislatura en funciones de órgano del Poder Revisor de la Constitución, afirmaba con gravedad: “algunas reformas constitucionales han resultado en antinomias jurídicas”.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> *La Sombra de Arteaga*, 31 de enero de 2006.

### *La denominación tradicional constitucional*

Además de los cambios profundos y de las innovaciones en el contenido preceptivo de la Carta política local, es notable la variación del lenguaje, bajo el criterio de “uniformar”, “modernizar” o “actualizar”. Inmediatamente surge frente a nosotros la idea de la Constitución de los Estados Unidos, la más antigua Carta federal del mundo, con apenas 27 enmiendas, y con un lenguaje jurídico-político que data de su aprobación en 1787. Sólo que todo parangón es inconducente, porque en el sistema constitucional del vecino país del Norte, la Suprema Corte declara y actualiza permanentemente el texto constitucional. Por ello, en el intento de fijar un asidero que pondere la pertinencia de los ajustes gramaticales, conviene citar el siguiente pasaje de Carlos Ollero, constituyente español de 1978:

Nos parece bien que se respeten, en lo posible, las denominaciones tradicionalmente consagradas, y por lo mismo no proponemos la sustitución de Cortes por otros términos que también resultarían adecuados. Pero la tradición en el uso de los conceptos para ser fundamento racional y respetable, entiendo yo que ha de utilizarse con un auténtico sentido histórico y no simplemente antiguo.

La tradición histórica en este caso debe ser la tradición útil, o sea, la que se refiere a realidades congruentes hilvanadas históricamente con las actuales.<sup>26</sup>

Una sola modificación terminológica sirve para dimensionar el alcance de ese criterio de actualización esgrimido con recurrencia en los procesos reformativos de la Constitución local, la del “régimen interior” por “régimen interno”.<sup>27</sup> Estuvo contenida en la segunda cláusula del artículo primero del texto original de 1917. Era concordante con el texto del mismo numeral de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.<sup>28</sup> El adjetivo

---

<sup>26</sup> Carlos Ollero, *Derecho y teoría política en el proceso constituyente español*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, p. 73.

<sup>27</sup> Ley que reforma los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7,9, 10, 11 y 12 relativos al capítulo único del título primero de la Constitución política del Estado libre y soberano de Querétaro Arteaga, publicada en *La Sombra de Arteaga*, 12 de enero de 2007.

<sup>28</sup> El concepto también fue consignado en los artículos 40, 41 y 109 de la Constitución de 1857. Véase Ruiz, *op. cit.*, pp. 174, 177 y 366.

“interior” reflejaba con fidelidad la idea de que había un espacio o dominio del gobierno hacia dentro del país para diferenciarlo de los asuntos de la política exterior. Durante décadas hubo un ministerio de lo Interior, que luego se transformó en secretaría de Gobernación. Hoy mismo existe la secretaría de Relaciones exteriores. La dicotomía “interior / exterior” reflejaba una práctica institucional. La variación a régimen “interno” supone una dupla “interno / externo” que suena más a léxico de biología o medicina. ¿Cuál es el sentido del cambio, en qué reside la aportación, a la claridad, a la precisión? En la exposición de motivos de la reforma no hubo una mención referente a la variación apuntada.

### ***¿Por qué no convocar a un Congreso Constituyente?***

A casi un siglo de distancia de que se redactara la Constitución particular de Querétaro de 1917 no se ha convocado a un nuevo Congreso Constituyente, pese a que se ha reconfigurado el texto constitucional de manera integral en dos ocasiones (1991 y 2008). El criterio que ha imperado en ese trayecto en el cual se han efectuado una multiplicidad de procesos reformativos es eludir el mecanismo del Congreso Constituyente, porque ha sido más sencillo y práctico realizar las reformas mediante el esquema del Constituyente Permanente. El Congreso Constituyente local de 1917 surgió como consecuencia de la necesidad de ajustarse a los principios y nueva estructura de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en Querétaro el 5 de febrero de 1917. El contexto político y social de ambas cartas fundamentales fue la conmoción producida por la Revolución Mexicana. Por eso están legitimadas en un acontecimiento histórico de gran trascendencia.

El nuevo orden jurídico e institucional generado por ese gran movimiento social ha sido objeto de un continuo proceso de reelaboración, de ajuste, que sigue en curso. No ha llegado su agotamiento ni su desfasamiento de la realidad social, lo que explica la clave de su permanencia como valor y como referencia simbólica para la nación. Tampoco ha habido un nuevo Congreso Constituyente para redactar otra Carta Magna.

Política y operativamente la convocatoria a un nuevo Congreso Constituyente local carece del trasfondo de un gran proceso social que le sirva de soporte ideológico. Ni siquiera la alternancia política fue un motivo suficiente

para ello, aunque revistiera los perfiles de una clarinada en la historia política de la Entidad. Por eficacia política y por practicidad es más viable continuar bajo el esquema del Poder Revisor de la Constitución que acudir a la vía más compleja de un Congreso Constituyente.

### *Los “paquetes” de las reformas constitucionales*

La adecuación del Código político estatal se ha realizado de tres formas.

- a) aisladas, que afectan pocos preceptos ligados entre sí;
- b) temáticas, que involucran diversas áreas normativas; *v. gr.* la adecuación de 1983 ineludible por la reforma del artículo 115 constitucional, y
- c) integrales, cuando tocan la mayoría de los numerales, y sistemáticamente obedecen a un criterio uniforme, pero dejan intocados alguno o algunos artículos ya sea en su mismo número o conservando su redacción aunque con diversa ordenación. Es el caso de las reformas de 1991 y 2008.

Ha quedado excluida la opción de elaboración total del texto constitucional, porque se requiere un procedimiento más complejo, que reviste dificultades político-electoral, y carece de certidumbre en el sentido en el que se pueda dar el nuevo texto, es decir no hay condiciones para asegurar al promotor del Congreso que las directrices de su proyecto sean las que queden consignadas en el texto aprobado.

### *Una nueva Constitución*

Respecto a la conveniencia o plausibilidad de elaborar una nueva Constitución política surge como primera cuestión la de las dificultades prácticas que acarrearía la convocatoria a un Congreso Constituyente particular. Eso si se llega al consenso político para dar este trascendental paso. El tema está ligado indisolublemente a la misma cuestión pero relativa a la Carta Magna, toda proporción guardada. Como casi todos estos problemas teóricos, existen diversas posiciones y planteamientos. Hay autores reconocidos partidarios y contrarios a la redacción de una nueva Ley fundamental. Y argumentos los hay en ambas posturas.

Ahora es difícil desligar esta amalgama, sobre todo cuando es bastante complejo el proceso de reconfiguración de un Código político particular, debido a su condición dependiente y subordinada de los parámetros fijados por la Constitución general de la República: ¿hacia dónde apuntar el derrotero de una nueva constitucionalidad local sin la permisión de cambios estructurales, dogmáticos o institucionales por la Norma fundante? Regresamos al principio, primero habría que reformar la Constitución del país.

Aquí es donde inserto la siguiente consideración del eminente constitucionalista Jorge Carpizo:

La creación de una nueva Constitución no es un ejercicio teórico, no es una discusión académica, no es la expresión de buenos deseos o intenciones. Se crea una nueva Constitución cuando existe una ruptura —pactada o no— del orden jurídico, lo cual es un dato del mundo del ser, de la realidad y no del deber ser. [...] El dato a retener es que una nueva Constitución se crea, más allá de que se quiera o no, cuando así tiene que acontecer ante la ruptura del orden jurídico. En nuestros días existen problemas muy graves y serios en México, pero no hay ruptura —pactada o no— del orden jurídico, sino nuestra Constitución se actualiza todos los días; existen evolución y continuidad constitucionales.<sup>29</sup>

Para la continuidad del proceso de adecuación, sea en forma integral o de manera fragmentaria, paulatina y progresiva, hay cuatro razones que pueden servirle de apoyatura:

- a) Pese a las múltiples y cíclicas modificaciones, permanece un núcleo fundamental, un acervo axiológico y una sistemática que obedecen a las decisiones políticas esenciales adoptadas en 1917, cuyo Congreso Constituyente a su vez ratificó la matriz constitucional local del siglo precedente;
- b) La Carta política local cumple un siglo de legitimidad, pues no ha habido un momento en que se manifieste la ruptura institucional o la desvinculación con la realidad;
- c) Las modificaciones constitucionales son producto del consenso tradicional de adecuar el texto a las condiciones de la cambiante realidad social, y

---

<sup>29</sup> Carpizo, *op. cit.*, pp. 159-160.

- d) La reforma constitucional permanente, expresa un mecanismo de vigencia democrática, pues se accede a ellas mediante el consenso de las fuerzas políticas representadas en el Congreso, y su cotejo con la base territorial y popular sintetizada en los ayuntamientos de la Entidad.

### ***La reformabilidad constitucional y sus dificultades***

En luminosos términos, hablando de la Carta Magna de 1857, Eduardo Ruiz sostuvo que era justo el principio de la enmienda constitucional “porque una generación no puede imponer su voluntad a las generaciones venideras; y para evitar que tales cambios se hagan por mero espíritu de partido o en épocas de efervescencias de pasiones, se establece un método lento y se requiere el voto de las dos terceras partes de los individuos de cada Cámara, que estén presentes a la hora de la votación, y además la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados...”.<sup>30</sup> En realidad, todas las leyes fundamentales mexicanas mostraron apertura a la reforma, aunque en algunos casos se fijara un trecho de intangibilidad.

La Carta política queretana, al exigir la observancia de requisitos adicionales de mayor complejidad que los del proceso legislativo ordinario, se clasifica en lo que la teoría denomina constituciones rígidas. En la etapa histórica de la hegemonía política de un partido gobernante, con integración mayoritaria en la Legislatura y en los ayuntamientos, el proceso de reforma constitucional era prácticamente de trámite, debido a la verticalidad de las decisiones y a la gran capacidad de maniobra que era factible orquestar desde los centros de decisión política. Mas las cosas cambiaron cuando irrumpió el régimen plural y fue necesario contar con la anuencia de las diversas fuerzas políticas. Entonces aquellos requisitos para la reforma constitucional se tornaron difíciles de lograr.<sup>31</sup> Todas las modificaciones constitucionales fueron apoyadas por las mayorías, pues de otro modo no habrían sido aprobadas.

Nuevos signos democráticos han conformado la pluralidad de la composición de la Legislatura y los ayuntamientos, así como el fenómeno de la alternancia en el gobierno, lo que plantea inéditos desafíos para construir los

---

<sup>30</sup> Ruiz, *op. cit.*, p. 401.

<sup>31</sup> Exposición de motivos de la reforma publicada en *La Sombra de Arteaga*, 12 de enero de 2007.

acuerdos necesarios para formar la mayoría calificada en la Legislatura, toda vez que existe el candado que impide a un solo partido reformar la Constitución. Resulta evidente que cuando hay un mayor número de curules de una fuerza político-partidista es más factible impulsar y lograr la ratificación de una reforma constitucional, pero en ningún caso se puede prescindir de los consensos.

Todavía aspiramos y esperamos la elaboración de una Constitución democrática, aquella que, en palabras de Maurizio Fioravanti: "...no permite a nadie ocupar la totalidad del espacio de acción dentro del cual se mueven las fuerzas sociales y políticas, porque empuja a estas mismas fuerzas sociales al diálogo, al compromiso, al recíproco y pacífico reconocimiento".<sup>32</sup>

### *El inicio de vigencia de las reformas constitucionales*

El Poder Revisor de la Constitución es un órgano bipartita, mixto, porque está formado por la Legislatura, asamblea que conjunta a los representantes populares, pero cuyo ámbito es estatal, esto es, una de las divisiones funcionales de poder público del Estado, y los ayuntamientos, corporaciones plurales en todos sentidos, que forman el nivel municipal.

Las legislaturas en funciones de órgano constituyente antes del advenimiento del siglo XXI habían sostenido que las disposiciones que se incorporaran vía enmienda a la Constitución no tendrían vigencia hasta que se emitiera la legislación secundaria que los desarrollara. Era pues una cuestión de *pendente conditione* para su eficacia.

En el Proyecto de reforma integral de la Constitución aprobado por la LIII Legislatura se estableció en su artículo quinto transitorio que la "validez" de las fracciones XVII y XVIII del artículo 17 de la Constitución quedaría sujeta a la realización de un referéndum en los municipios de Querétaro y de Amalco de Bonfil, a fin de "determinar mediante voto libre, directo y secreto, su aprobación o rechazo acerca de la creación de los municipios de Santa Rosa y Santiago Mexquititlán, respectivamente", para lo cual por cierto señaló un plazo en el cual esos ejercicios de consulta ciudadana debían verificarse.<sup>33</sup> Sin embargo, la LIV Legislatura dio un viraje en este criterio, pues consideró que

---

<sup>32</sup> Fioravanti, *op. cit.*, p. 161.

<sup>33</sup> Rosas Méndez, *op. cit.*, p. 447.

las decisiones relativas a incorporaciones de nuevos supuestos constitucionales que adoptara entraban *ipso facto* en el terreno de su plena efectividad. Dice un pasaje de la ley de reformas constitucionales del 13 de diciembre de 2005 que el constitucionalismo moderno: "...acepta que la Constitución contiene principios directamente obligatorios para las autoridades, independientemente que se cuente o no con una norma que los desarrolle, porque la omisión legislativa o reglamentaria no puede considerarse como responsabilidad de la ciudadanía, y no debe, desde luego, afectarle".<sup>34</sup> Parece que se apostaba por la autoaplicación de la normatividad constitucional. No obstante, la misma Legislatura esgrimió una posición contraria en la Ley reformativa constitucional del 27 de enero de 2006, cuando en su artículo tercero transitorio previno: "Las reformas realizadas a los artículos 41 fracciones XV y XXV, 47 y 87 por la presente Ley, entrarán en vigor una vez que inicie su vigencia la Ley reglamentaria de la Entidad".<sup>35</sup>

### ***¿Normas no tocadas por las modificaciones, pero vigentes?***

En el sistema jurídico existe la posibilidad de que algunos materiales antiguos permanezcan como en un fondo, porque toda la producción normativa ulterior no los ha tocado, al no entrar en colisión con las nuevas disposiciones; y como no hubo un pronunciamiento específico contra la continuidad de su vigencia, quedaron jurídicamente válidos, aunque no necesariamente con eficacia real. Hay diversos casos de decretos locales del siglo XIX que entran en este supuesto.

Pero pareciera haber alguna disposición de rango constitucional que cabría en el supuesto en comento. Así lo sugiere lo mandado en el artículo segundo transitorio de la Constitución "fallida" de 2003, cuando decía: "Las disposiciones de la Constitución política del Estado libre y soberano de Querétaro Arteaga que antes de la fecha de publicación de la presente ley se encontraran vigentes y que no se encuentran contenidas en la presente ley, se entenderán derogadas".<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> *La Sombra de Arteaga*, 28 de octubre de 2005, considerando 8 de la Ley.

<sup>35</sup> *La Sombra de Arteaga*, 31 de enero de 2006.

<sup>36</sup> Rosas Méndez, *op. cit.*, p. 447.

No he encontrado un caso que sirva de asidero a este supuesto atípico. Finalmente no es un texto constitucional, lo que permite eludir una mayor indagación.

### *El umbral constitucional de la reforma*

La taxativa del artículo 135 de la Constitución general de la República, mejor conocido como el principio de supremacía constitucional y eje del sistema federal, no necesitaba de ninguna réplica a nivel constitucional local para mantener su fuerza normativa y su vigencia. Así se había mantenido este tópico, hasta que en 2007, el Constituyente Permanente queretano agregó una cláusula cuyo sentido era simplemente reproducir aquel principio: "... deberá estar conforme con las normas y principios de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes de distribución de competencias y los tratados internacionales firmados por el presidente de la República y ratificados por el Senado de la República...".<sup>37</sup>

Como quiera que sea, el principio era legible sin necesidad de estar escrito en la Carta política local. Es el máximo marco de contención a la labor legisladora ordinaria y constitucional de las entidades que forman parte de la Unión.

### *Gradualismo*

La adecuación gradual, constante y persistente del contenido normativo y de las decisiones políticas fundamentales que se observa en el constitucionalismo local desde 1917 hasta el día de hoy refleja el cambio social y de paradigma del Estado en México. De una Constitución prácticamente decimonónica, debatiéndose entre la ideología revolucionaria y los perfiles del liberal-individualismo, se accedió a la Constitución garantista y pluralista. Del concepto del Estado nacional, unitario, vertical, homogéneo, se arribó al Estado plural, pluralista y humanista. De las garantías individuales, postuladas aunque no reguladas por el Código político particular, se advino a los derechos humanos, aunque se cernió sobre el constitucionalismo local, para todo el país, la cerrazón de los intérpretes de la Carta Magna, reacios a permitir que en el

---

<sup>37</sup> *La Sombra de Arteaga*, 12 de enero de 2007.

ejercicio de sus derechos políticos como integrantes del Pacto Federal, los poderes constituyentes estatales puedan legislar en esa materia, en franca contradicción con la pauta clave de todo el sistema federal, que consagra el derecho de las entidades federativas de ejercer las facultades plenas que no delegó a los poderes de la Unión.

La misma estructura tradicional de la Constitución liberal se ha transformado, pues de las dos partes integrantes del articulado constitucional, la dogmática y la orgánica, se han diversificado para dar cabida tanto al clausulado programático como a las inserciones de los conjuntos de derechos del ser humano en la aldea global, con referencias a las nuevas tecnologías y a las demandas ecologistas y de un catálogo de derechos de las minorías y de grupos sociales emergentes en una sociedad abierta y desestatizada.

### 3. El proceso reformativo constitucional local

#### *Periodización del proceso de reforma de la Constitución*

Son claramente reconocibles tres periodos en el proceso de adecuación de la Constitución de 1917 hasta el presente, porque sendas reformas integrales llevaron a una recomposición del texto sin llegarse propiamente a sancionar una nueva Constitución:

- A. Periodo de 1917 a 1990;
- B. Periodo de 1991 a 2007, y
- C. Periodo de 2008 a 2016.

El primer periodo es el de mayor extensión, pues abarca 74 años de vigencia. De ellos, un cuarto de siglo no se tocó el texto constitucional, en coincidencia con una etapa histórica del sistema político mexicano caracterizado por la monovalencia y supremacía de un partido oficial, por un lado, y por otro, por la aplicación del modelo del desarrollo estabilizador.

En este primer tramo se advierten segmentos bien diferenciados. La primera fase, poco más de una década está inmersa en el México posrevolucionario, y no se contemplan reformas de gran calado en el sistema constitucional de la nación, lo que se refleja en la Carta particular del Estado, cuyas modificacio-

nes giran en torno a los requisitos de los cargos, al número de integrantes de una corporación o a un plazo. A finales de 1928 se produjo la primera gran enmienda constitucional local, pues afectó a 29 artículos, *i. e.* casi el 17 por ciento del total. En el sexenio cardenista (1934-1940), sólo en dos años no se hicieron modificaciones constitucionales (1938 y 1940). De 1944 a 1968 no hubo ninguna, por lo que es el espacio temporal más largo de vigencia de un texto constitucional fijo en la historia del Estado.<sup>38</sup>

En síntesis, lo que define este bloque hasta 1968 es el proceso de ajuste operativo del funcionariado local, pues no impacta en las decisiones de la parte dogmática.

A partir de 1969, las modificaciones se vuelven más frecuentes, debido al efecto duplicador que, tanto como principio constitucional como factor de identidad del sistema político nacional, obligaba a los políticos queretanos a reproducir los caracteres que se incorporaban a la Carta Magna de la República, en hitos históricos bien delineados como la Apertura Democrática (1970), la Reforma Política (1977), la Reforma Municipal (1982) y la Política Moderna (1988).

La más amplia y profunda reforma del periodo fue la de 1983 por haber involucrado a 42 artículos, lo que significa el 24.5 por ciento del articulado.

El segundo periodo abarca apenas 17 años. En 1990 se modificaron todos los numerales de la Constitución, salvo el primero, que no se tocó para no rebasar las funciones del Constituyente Permanente.

En el decurso de este segundo lapso se produjo la primera alternancia política en el poder ejecutivo de la Entidad, con el triunfo del Partido Acción Nacional, lo que replanteó las relaciones entre el gobernador y la Legislatura, en cuyo contexto se ubica la mecánica del cambio constitucional.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Este periodo vacío de reforma constitucional se caracteriza por la estabilidad política y por la conformación del corporativismo como factor de control del sistema político. Véase Cecilia del Socorro Landa Fonseca, “Querétaro, hacia la estabilidad política y el desarrollo económico, (1939-1961)”, en Ma. Concepción Lámbarri Malo (coord.), *Querétaro y sus gobernantes. Gobierno y acciones de gobierno (1824-2015)*, Querétaro, Gobierno del Estado, 2015, pp. 257 y ss.

<sup>39</sup> Víctor Gabriel Muro y Ma. Concepción Lámbarri Malo, “La transición democrática (1997-2003)”, y Natalia Stengel Peña y Víctor Gabriel Muro, “La alternancia refrendada: Francisco Garrido Patrón (2004-2009)”, en Lámbarri Malo, *op. cit.*, pp. 361-362, 369, 381 y 385-386.

En este trayecto continúa el peso de la adecuación obligada por los ajustes constitucionales a nivel federal. Sobresale en esta etapa la reforma del rubro municipal en acatamiento a la enmienda del 23 de diciembre de 1999 de la Constitución general de la República en dicha materia. Pero también se dio cabida a expresiones del foro local, en un confuso y tedioso proceso de consulta denominado de la Reforma del Estado, de cuyo canal devino una legitimación para una reforma sistemática del poder judicial del Estado.

La “moderna” Constitución sufrió en ese corto plazo un caudal de cambios, pues tuvo 131 modificaciones en su articulado, en algunos casos en varias fracciones de un numeral. Pese a ello, el texto subsistió, no obstante el intento de 2003 por una renovación completa.

En 2008 comienza el tercer periodo, cuando se redujo drásticamente el texto constitucional y se redactó la que los diputados designaron como “Constitución renovada”. Ésta fue una reforma integral que expresamente dejó vigentes dos preceptos de la Constitución reformada en 1991, para que las labores de adecuación no ingresaran en la misión propia de un Congreso Constituyente: los artículos 61 y 104, que pasaron a ser los 24 y 40, con idéntico contenido normativo.<sup>40</sup> Técnicamente es inobjetable este mecanismo, porque lo que importa es precisamente la construcción de la norma.

La tercera etapa, aún en proceso, ha sido de gran calado. En ella se produjo el inédito hecho de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declarase inconstitucionales dos considerandos, tres artículos y un transitorio de la recién promulgada Constitución renovada.

El propósito de los diputados en funciones de constituyentes fue la reducción del texto constitucional al mínimo, para que en el estrato superior del sistema jurídico local solamente se contuvieran los enunciados generales y se remitiera a la legislación secundaria el detalle, la pormenorización.

Los cambios subsecuentes se inscriben en las incorporaciones de nuevos paradigmas y presiones en torno a los derechos fundamentales, así como una revisión de los órganos constitucionales autónomos. Últimamente, se plasmó en el texto constitucional la adecuación del sistema judicial local a las exigen-

---

<sup>40</sup> El artículo 40 de 2008 no cumple con lo ofrecido en la Exposición de motivos de “conservar de forma literal” al numeral 104 de 1991, porque cambió en dos palabras. Véase *La Sombra de Arteaga*, 3 de enero de 1991, p. 15, y 31 de diciembre de 2008, p. 10089.

cias del nuevo modelo de justicia penal adversarial, también obediente a una reforma constitucional federal cuya operatividad apenas está en ciernes.

La intensidad y secuencia de las modificaciones constitucionales puede verse en el Cuadro 2.

CUADRO 2  
La intensidad de la reforma constitucional por año, 1918-2017

<i>Cantidad de artículos reformados</i>	<i>Años</i>	<i>Cantidad de años</i>
0	1919, 1920, 1922, 1924, 1925, 1926, 1930, 1938, 1940, 1942, 1944, 1945, 1946, 1947, 1948, 1949, 1950, 1951, 1952, 1953, 1954, 1955, 1956, 1957, 1958, 1959, 1960, 1961, 1962, 1963, 1964, 1965, 1966, 1967, 1968, 1970, 1971, 1980, 1981, 1982, 1984, 1986, 1989, 1990, 1992, 1995, 1998, 2001, 2002, 2003, 2004	51
1-5	1918, 1921, 1923, 1927, 1931, 1933, 1934, 1936, 1937, 1941, 1943, 1972, 1973, 1974, 1975, 1976, 1994, 1996, 2009, 2010, 2011, 2012, 2015	23
6-10	1929, 1932, 1935, 1939, 1969, 1977, 1978, 1979, 1988, 1993, 2005, 2013, 2017	13/13
11-20	1985, 1987, 1999, 2000, 2006, 2007, 2014, 2016	8
21-50	1928, 1983, 1997	3
Integral	1991, 2008	2

NOTA. En 2016 hubo tres procesos reformativos a un mismo artículo. Para los efectos de esta tabla, se computan como uno solo.

En 51 años, discontinuos, no hubo modificaciones constitucionales, aunque esa inactividad modificatoria corresponde a las décadas de los cuarentas a los sesentas, un intervalo de la historia política nacional caracterizado como de la “estabilidad”, aunque también adscrito a la monovalencia del sistema político.

Excluyendo las dos reformas integrales de 1991 y 2008, ha habido tres modificaciones que afectaron de 21 a 50 numerales de la Constitución, y en-

tre la primera, de 1928, y la segunda medió poco más de medio siglo, lo cual denota la moderada tendencia al cambio constitucional local.

Por supuesto no ha de ignorarse la intensidad de la reforma de 2017, menos cuando las decisiones que conlleva quedan enmarcadas en la recomposición de cuestiones estrictamente vinculadas al “gobierno interior”, es decir que no son meras réplicas de las modificaciones de la Constitución general de la República.

### *El modo de hacer la reforma*

Desde la promulgación de la Constitución local de 1917 todas las reformas que se le han hecho fueron obra de un órgano mixto transitorio y eventual previsto en todas las cartas constitucionales queretanas, el Constituyente Permanente o Poder Revisor de la Constitución. A diferencia del Congreso Constituyente, no tiene por objeto específico elaborar una Ley fundamental para lo cual es convocado.

El actual proceso de enmienda a la Constitución local está configurado como una forma más compleja del proceso legislativo ordinario. Su antecedente más inmediato es el artículo 144 de la Constitución de 1879. Las etapas contempladas en este numeral eran:

- a) Dos lecturas a la iniciativa, con intervalo de quince días entre ellas;
- b) Acuerdo de admisión de la iniciativa por el Congreso;
- c) Dos lecturas al dictamen respectivo de una Comisión especial, con quince días de separación;
- e) Publicación del expediente en la prensa;
- f) Discusión y aprobación por las tres cuartas partes de los diputados presentes;
- g) Ratificación por la mayoría absoluta de las juntas de distrito;
- h) Discusión y votación de nuevo dictamen de la Comisión especial, atento el sentido de la votación de las juntas, e
- i) Declaración del Congreso sobre si se tenía o no por reformada la Constitución.

Aunque el artículo en cita no lo expresa, la ley reformativa debía someterse a las fases posteriores de promulgación, publicación e iniciación de vigencia, como cualquier otro ordenamiento jurídico emitido por el poder legislativo.

Con la Constitución de 1917 inició un proceso de simplificación de los trámites para la reforma constitucional.<sup>41</sup> Las fases de presentación, admisión, estudio y dictamen de la iniciativa continuaron sin variación. Los cambios introducidos entonces fueron: *a)* la supresión del requisito de publicación del expediente por la prensa, previa a su votación por el Congreso; *b)* la inclusión de la publicación de la ley reformativa aprobada en el periódico oficial del gobierno y en cartelones que debían fijarse en los “parajes públicos de las cabeceras de las municipalidades”, y *c)* disminución de la cantidad de votos aprobatorios de los ayuntamientos a la simple mayoría.

Debido a estas modificaciones, el proceso reformativo constitucional eliminó el elemento popular en la ratificación, para dejarlo como un mecanismo puramente gubernamental, al reemplazar las juntas ciudadanas por los ayuntamientos como órganos decisores.

Por otro lado, el proceso reformativo se tornó más hermético, pues la publicación del proyecto de reformas se sustituyó por la publicación de la ley aprobada, es decir, cancelando la exposición del proyecto ante la opinión pública, la cual podía dar pauta para que se conformara una corriente o postura contraria al cambio propuesto, y sólo dando noticia a la ciudadanía cuando ya se había obtenido la aprobación, es decir estaba tomada una decisión por los diputados.

En 1983 tuvo lugar el primer cambio del artículo 163, con la adición de dos supuestos: *a)* La aprobación tácita por inactividad del ayuntamiento respecto a la ratificación de las modificaciones constitucionales, transcurridos treinta días desde su recepción; y *b)* la aprobación automática de las adecuaciones debidas a las reformas hechas a la Constitución general de la República, las que debían ser aprobadas “inmediatamente por la Legislatura y promulgadas sin más trámite”.<sup>42</sup>

En 1988 se redujo la cantidad de votos de los diputados requerida para aprobar una reforma constitucional, de tres cuartas partes a dos terceras partes.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> *Cfr.* arts. 163 y 164 de la Constitución de 1917.

<sup>42</sup> *La Sombra de Arteaga*, 8 y 15 de diciembre de 1983.

<sup>43</sup> *La Sombra de Arteaga*, 18 y 25 de agosto de 1988.

La Constitución de 1991, es decir la reforma integral promulgada ese año, simplificó todavía más la regulación de la enmienda constitucional, ya que en el segundo párrafo de su artículo 103 estipuló que los trámites respectivos serían los establecidos para la formación de las leyes. De esta forma, desapareció la exigencia de publicar la ley reformativa en cartelones para ser fijados en los sitios públicos de costumbre. Con ello se perdió un ingrediente de lo que hoy se identificaría en el principio de la transparencia, al no ventilarse públicamente el proceso reformativo hasta que la primera decisión aprobatoria ya se ha adoptado. No ha de olvidarse que la fijación de los cartelones tenía una data antigua y que consistía en una práctica de divulgación indispensable para que un ordenamiento del poder público comenzara a tener eficacia, el cual se practicaba con pregón en el lugar mismo donde se hallaban los gobernados, en las calles y plazas, para que oyeran y vieran directamente las disposiciones emitidas por la autoridad. ¡Y esto era en el Antiguo Régimen! ¿Cuál ha de ser la justificación de no dar a la luz el proyecto de reforma constitucional antes de su votación por el Congreso? En realidad es difícil hallarla, si se han de considerar los perfiles del Estado constitucional de Derecho y su relación con la sociedad civil.

En esta reforma se agregó un nuevo supuesto, que replica la fracción VIII del artículo 145 de la Constitución de 1879, la declaratoria del Congreso que correspondiera a la votación de los ayuntamientos.

En 1997, el apartado de reforma constitucional sufrió una nueva intervención, sólo para agregar en el último párrafo del artículo 103 a la Comisión Permanente como órgano competente, —en caso de receso de la Legislatura—, para expedir la declaratoria respectiva sobre los votos de los cuerpos edilicios.<sup>44</sup>

La última reforma que se hizo al artículo 103 en comentario fue en 2007, para adicionar, en lo que interesa, que el ayuntamiento que votara en contra de la ley modificatoria aprobada por la Legislatura debía fundar y motivar su decisión, pues “de lo contrario, se entenderá como aprobada”.<sup>45</sup> No es necesario abundar en argumentos para arribar a la convicción de que este supuesto tenía como antecedente la Constitución *non nata* de 2003, rechazada por el voto de los ayuntamientos, y de que era un requerimiento excesivo que apos-

---

<sup>44</sup> *La Sombra de Arteaga*, 19 de septiembre de 1997.

<sup>45</sup> *La Sombra de Arteaga*, 12 de enero de 2007.

taba a la inducción de la aprobación de la reforma constitucional por la omisión de la motivación y fundamentación del voto negativo municipal. Pero tamaña restricción a las libertades municipales pasó al texto constitucional sin oposición de los cabildos.

La Constitución renovada de 2008 reprodujo en su artículo 39 todo el clausulado de la reforma constitucional que ya estaba en vigor, pero abrió un inédito espacio para que los ayuntamientos participaran en los “trabajos de estudio y dictamen” de las iniciativas de enmienda.<sup>46</sup> Es uno de los pocos numerales que no ha tenido alteración en los nueve años de vigencia de dicha Carta.

### *El iter del cambio constitucional local*

El procedimiento reformativo prácticamente no ha variado en lo esencial. En síntesis, consta de las fases siguientes:

- a) Formulación de la iniciativa;
- b) Lectura del proyecto;
- c) Dictamen de la comisión de Puntos Constitucionales;
- d) Discusión y aprobación del proyecto;
- e) Publicación por la prensa (aviso); (suprimido en 1991);
- f) Aprobación de los ayuntamientos;
- g) Declaratoria de aprobación;
- h) Promulgación por el ejecutivo, e
- i) Publicación de la ley reformativa.

### *La iniciativa*

La iniciativa es el acto impulsor de las adecuaciones al texto. Ordinariamente, toda iniciativa está compuesta de dos partes: a) Las motivaciones de la reforma, esto es, las razones o consideraciones que llevan a proponer el cambio jurídico, y b) El texto de las modificaciones propuestas.

La mayor parte de las modificaciones constitucionales no incluyeron en la ley reformativa la exposición de motivos o los considerandos de la iniciativa

---

<sup>46</sup> *La Sombra de Arteaga*, 31 de marzo de 2008.

correspondiente. En las que sí lo hicieron, se observa la tendencia a vaciar aquélla sin alteración alguna. Pareciera que había preocupación en la Cámara de Diputados por no alterar el sentido o la tesitura de las motivaciones del autor político de la iniciativa, y se llegaba al descuido de incluir en el documento sancionado la palabra “iniciativa”.

La gran mayoría de las motivaciones de las reformas constitucionales adolecen de parquedad y de obviedad, puesto que no abundan en argumentos, sino que reproducen el contenido preceptivo de los numerales objeto de la modificación.

Los redactores de los cambios constitucionales de 2008 quisieron imprimir a su artículo 10 un sello consecuencialista al declarar que el territorio del Estado era el que históricamente le correspondía. La realidad es que apenas es el jirón que le dejaron los estados limítrofes. No en balde en el texto de la Constitución de 1879 todavía se plasmó la vieja demanda de los queretanos de que los pequeños poblados de Pacula y Jiliapan se incorporaran al Estado.<sup>47</sup> Fue la última ocasión en que esto aconteció.<sup>48</sup> También soslaya dicha redacción romántica el rotundo fracaso de la intervención de la diputación queretana en el Constituyente general de 1916-1917, cuando pidió más territorio para Querétaro.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> En su artículo 10 se previno que Pacula y Jiliapan pertenecerían al distrito de Jalpan cuando se declarara que correspondían al Estado. Véase *Constitución política del Estado libre, soberano e independiente de Querétaro Arteaga*, Querétaro, Imprenta de Luciano Frías y Soto, 1879.

<sup>48</sup> En la Constitución local de 1917 no hay asomo de un reclamo territorial. Véase *Constitución política del Estado libre y soberano de Querétaro Arteaga*, Querétaro, Talleres Linotipográficos del Gobierno, 1917.

<sup>49</sup> En la sesión vespertina del Constituyente del 4 de enero de 1917 se dio lectura a la iniciativa de reforma al artículo 45, formulada por los diputados queretanos Truchuelo y Juan N. Frías y Ernesto Perusquía consistente en que se agregaran más territorio a Querétaro tomándolo de los estados de Guanajuato y México. El asunto fue objeto de un rotundo rechazo. Marcelino Dávalos, diputado por Jalisco, protestó diciendo: “...reclamo el trámite. Debe pasar al archivo por una razón máxima: si el Estado de Querétaro tiene una corta área, tiene él la culpa, toda la tierra la tiene invertida en iglesias; que las derrumbe para sembrar (aplausos nutridos)”. Véase Djed Bórquez, *Crónica del Constituyente*, México, Gobierno del Estado de Querétaro-INEHRM-Secretaría de Gobernación, 1992, p. 174.

*La publicación de la iniciativa*

La publicación de la iniciativa una vez aprobada por la Legislatura quedó como un requisito remanente del siglo XIX, y en efecto se cumplió al hacerse la primera modificación constitucional en 1918.<sup>50</sup> Pero no siempre fue así. Atento el número de procesos reformativos, se infiere que en varios de ellos no se atendió esta fase. La irregularidad en la verificación de estas fases puede apreciarse en el Cuadro 3:

CUADRO 3  
Avisos de proceso modificatorio de la Constitución, 1917-1991

<i>Año</i>	<i>Aviso</i>	<i>Promulgado</i>	<i>Publicado</i>
1918	Octubre 18		Octubre 18
1921	Abril 14		Mayo 21
1921	Junio 9		Junio 18
1923	Junio s/d		Junio 23
1927	Diciembre 30		Diciembre 30
1928	Septiembre 21		Septiembre 27
1937	Septiembre 28		Septiembre 30
1938	Diciembre 27		Enero 5, 1939
1939	Febrero 21		Abril 20
1969	Junio 30		Julio 31
1974	Abril 23		Mayo 2
1976	Febrero 13		Marzo 4
1979	Noviembre 30		Diciembre 6
1983	Diciembre 3	Diciembre 5	Diciembre 8
1987	Junio 26	Junio 29	Julio 2
1988	Abril 8	Abril 11	Abril 14
1988	Agosto 12	Agosto 15	Agosto 18

FUENTE: *La Sombra de Arteaga*: 1918, pp. 366-367; 1921, pp. 154-155, 195; 1923, p. 197; 1927, alcance al núm. 52; 1928, pp. 382-383; 1937, pp. 181-182; 1939,

<sup>50</sup> *La Sombra de Arteaga*, 19 de octubre de 1918, p. 367.

pp. 223, 280-281; 1969, p. 161; 1974, pp. 188-189; 1976, pp. 44-45; 1979, pp. 364-365, 369; 1983, pp. 12-13, 24; 1987, pp. 379-382; 1988, pp. 171-173, 180, 495-497, 510-511.

Finalmente, en la reforma de 1991, fue suprimido el requisito de la publicación de la aprobación de la iniciativa. Con ello se canceló una práctica constitucional que abría la posibilidad de que la ciudadanía tuviera conocimiento de la propuesta reformativa, con lo cual se atenuaba la percepción social de que los asuntos legislativos se ventilan en un ámbito clausurado para quienes no forman parte del órgano deliberante. Hoy, cuando se pugna por una sociedad informada, adquiere mayor vigencia la conveniencia de que se haga del conocimiento público el documento en el que se contiene una iniciativa de reforma constitucional, *in extenso*, no en parte informativo, sobre todo porque el signo de los tiempos en lo institucional es la apertura y la transparencia. Por otro lado, no se requiere revivir el requisito suprimido con una reforma, basta que el cuerpo representativo de Querétaro adopte un acuerdo parlamentario para que sea operativo. Sólo se requiere voluntad política.

### *La discusión interna y aprobación*

La formulación de las iniciativas de reforma constitucional provino en su mayoría del gobernador; la minoría de los diputados. En todo caso, la voluntad política de ambos poderes ha sido indispensable para que la iniciativa llegara a buen término.

Ahora bien, ¿qué tratamiento se daba a las iniciativas del titular del ejecutivo? Esta parte del proceso es escasamente conocida, porque no se ventila al público, pues a lo sumo queda en los archivos internos del poder legislativo. Por lo general, al menos en los últimos lustros del siglo xx y primeros del siglo xxi, los legisladores hacían pocos “ajustes” a la iniciativa del gobernador. Una excepción es lo que ocurrió con la iniciativa que el Congreso recibió el 13 de diciembre de 1990 suscrita por el gobernador del Estado y su secretario de Gobierno. El proyecto constaba de 137 artículos.<sup>51</sup> Luego de la discusión en

---

<sup>51</sup> BCEQ, Leyes XLIX Legislatura, 1988-1981, exp. 04.4.56, Iniciativa de reformas a la Constitución del Estado, oficio del secretario de Gobierno a la Cuadragésima Novena Legislatura, 13 de diciembre de 1990, pp. 1-50.

la Asamblea local, resultó un texto con sólo 105 artículos. Es evidente que los diputados redujeron el número y el contenido de los preceptos, pero el diario de los debates evidencia que además hubo variaciones que rebasaron las cuestiones de redacción y estilo del articulado.<sup>52</sup>

Hay escasez de fuentes que permitan dimensionar los debates en el seno de la Asamblea Constitucional, primero para establecer la efectiva discusión de las propuestas de reforma, y segundo para analizar la profundidad y ponderación de los discursos de los diputados en pro o en contra de los textos del articulado respectivo. Pero esta carencia no conduce a concluir que no hubo tales ejercicios de razonabilidad en varios procesos reformativos, simplemente no hay constancia de ellos.

La duración de las sesiones de los debates constitucionales es un parámetro para medir el proceso correspondiente. En la reforma de 1990 bastaron cuatro sesiones para aprobar la modificación de todos los numerales de la Constitución, salvo el primero que no se tocó.

Otra vez, como en 1917, muchos representantes del pueblo desaprovecharon la oportunidad de dejar para la posteridad constancia de sus ideas en el proceso reformativo, pues nunca abordaron la tribuna.<sup>53</sup>

Se requiere una mayoría calificada de los diputados (las tres cuartas partes del número total de los miembros de la Legislatura en 1917, y dos terceras partes en 1991 y 2008) para aprobar el proyecto reformativo constitucional.<sup>54</sup>

### *La ratificación*

La historia registra que la enmienda de la Constitución local se ha sujetado básicamente al procedimiento legislativo ordinario, pero con el agregado de algunos elementos de claro significado político.

La Constitución de 1869 introdujo en el proceso reformativo la figura de las juntas de distrito.<sup>55</sup> Sus notas relevantes son:

---

<sup>52</sup> *Diario de los debates de la H. XLIX Legislatura del Estado libre y soberano de Querétaro Arteaga*, Querétaro, VIII edición de la Comisión Editorial, 1991.

<sup>53</sup> *Diario de los debates de la H. XLIX Legislatura... cit., passim.*

<sup>54</sup> *Cfr.* arts. 163 de la Constitución de 1917, 103 de la Constitución de 1991 y 39 de la Constitución de 2008.

<sup>55</sup> *Cfr.* arts. 75 y 76 de la Constitución de 1869. Cito por la siguiente edición: *Constitución*

- a) En cada uno de los seis distritos que integraban el Estado se erigía una junta;
- b) Tales órganos no estaban integrados por funcionarios de ningún nivel gubernativo en ejercicio, sino por ciudadanos;
- c) Eran órganos creados *ex proffeso* cada vez que había reformas constitucionales;
- d) Las juntas distritales, estaban integradas por siete vocales;
- e) La designación de los vocales estaba a cargo de los colegios electorales de distrito, esto es, por un órgano del poder electoral;
- f) Su labor se desarrollaba en una sola sesión, y agotado el objeto de la misma se disolvía la junta, y
- g) La junta emitía un pronunciamiento en el sentido de que ratificaba o no las modificaciones.

La lectura del proceso de ratificación es que obedecía a un propósito de legitimación, de consentimiento “popular”. La apoyatura teórica proviene del ideario pactista de la Edad Media, ahora mezclado con ideas representativas, esto es, de la soberanía popular. Por otro lado, subyace en este proceso la idea de que la Asamblea legislativa no tenga poderes abiertos, ilimitados en su función legiferante, al menos en tratándose de la elaboración o de la modificación de la Ley fundamental del Estado. Que la aprobación por los representantes populares no fuese suficiente para este cometido demuestra que todavía estaba latente el mecanismo del poder como marco contenedor y delimitador de su función. Incluso si los diputados fuesen provistos de poder con cláusula especial para ello, los cuerpos legislativos no estaban exentos del deber de someter sus decisiones reformatorias de las cartas constitucionales a un órgano más cercano al pueblo, más horizontal de la sociedad. No hay que olvidar que el sistema electoral del siglo Diecinueve es de comicios indirectos, en el mejor de los casos cuando no corporativo, por lo que no puede extrapolarse que debiera haber una expresión más amplia para construir el consenso popular sobre las enmiendas constitucionales aprobadas por el poder legislativo.

Otra vertiente de esta legitimación tiene que ver con la tierra, con el territorio como elemento constituyente del Estado. En las antiguas tradiciones

---

*para el régimen interior del Estado libre y soberano de Querétaro*, Querétaro, Imprenta de Luciano Frías y Soto, 1869.

constitucionales de la monarquía hispana figuraban las Cortes como institución representativa del Reino, y en ellas participaban los ayuntamientos, como cuerpos representativos de las ciudades libres, como personeros de los vasallos, que acudían con poderes y con demandas comunitarias para hacerlas valer ante la real persona. Toda la tierra estaba representada, incluyendo la que era feudo de los señores. Cuando irrumpe el constitucionalismo,<sup>56</sup> otra vez el elemento territorial entra en juego para legitimar el nuevo orden político, y de esta manera se convoca a las ciudades para enviar diputados a Cortes. De este modo la ciudad Querétaro tuvo a su primer diputado, el licenciado Manuel Mendiola y Velarde, cuya participación, por cierto, fue relevante en aquellas luminosas sesiones.<sup>57</sup>

Los distritos cumplían en el siglo XIX la exigencia de representación de la tierra en el proceso de ratificación de las modificaciones constitucionales.

La Constitución de 1879 establecía en dos numerales la integración del órgano dotado de la atribución de ratificación de las reformas constitucionales aprobadas por la Legislatura:

Art. 147. Para cumplir lo que se previene en la fracción VI del artículo 145, el Congreso, después de llenado el requisito contenido en la fracción V, decretará para un día la reunión, en sus respectivas cabeceras, de los colegios electorales de distrito para que nombre cada uno la junta que debe emitir el voto sobre si el distrito que representan ratifica o no el acuerdo del Congreso.

---

<sup>56</sup> Tamayo y Salmorán ha cifrado el concepto de constitucionalismo en un solo cometido: "...es una doctrina sobre la correcta sumisión del gobierno al 'Derecho'. Su único objetivo es el establecimiento del 'Estado de Derecho'". Véase Rolando Tamayo y Salmorán, *Introducción al estudio de la Constitución*, México, UNAM, 1986, p. 105. Esta manera de entender el constitucionalismo no siempre resulta pertinente cuando son las agencias públicas (Legislatura y ayuntamientos) quienes aprueban la serie de actos legislativos que, al menos en su aspecto positivo, forman el constitucionalismo, *i. a.* el constitucionalismo local. Me inclino a defender la construcción de un concepto más social de "constitucionalismo", concebido como proceso colectivo, aunque sea liderado por élites, en movimientos sociales, en procesos políticos, en el quehacer de la docencia jurídica, en la práctica forense, orientados a la defensa de los principios que se han volcado en el texto de la Constitución y han decantado en el imaginario colectivo. Mas, debido a que este libro se inscribe en el puro tema de las enmiendas constitucionales, esto es, *iure positum*, me abstengo de ingresar a una cuestión de eficacia o de vigencia social de la Constitución.

<sup>57</sup> Juan Ricardo Jiménez Gómez [ed.], *Constitución política de la monarquía española. Edición conmemorativa en su Bicentenario*, Querétaro, IEC, 2012, pp. 17-18.

Art. 148. Las juntas a que se contrae el artículo anterior serán compuestas de siete ciudadanos queretanos, en ejercicio de sus derechos, y vecinos del distrito a que correspondan.

El voto lo emitirán todas el día que fije el Congreso, y una ley reglamentará sus procedimientos.

La Constitución de 1917 suprimió el poder electoral y las juntas de distrito encargadas de la ratificación de las modificaciones a la Constitución.

La reforma constitucional aprobada por la Legislatura debía ser objeto de un nuevo análisis, ahora en un espacio institucional distinto y además múltiple: el de los ayuntamientos del Estado. La decisión se adopta por mayoría de votos de las corporaciones municipales y se expresa en un voto que puede ser aprobatorio o reprobatorio. Las dos terceras partes de los votos aprobatorios de los ayuntamientos concretan la ratificación de la reforma.

Los ayuntamientos han sido desde hace un siglo los órganos facultados para ratificar las enmiendas. Claro que estos cuerpos gubernativos se habían transformado en el México posrevolucionario, gracias a la doctrina del Municipio Libre, en genuinos representantes populares en el nivel básico del gobierno. Ya no estaban supeditados a un agente del gobernador del Estado. Su procedencia por vía electoral les arrojaba de un halo democrático. Por otro lado, la base de sustentación que podían irrogarse los ayuntamientos era que provenían por vez primera de elecciones abiertas, directas y, al menos en teoría, libres.

Pero este nuevo esquema de ratificación aleja la decisión del pueblo-comunidad, porque convierte el proceso de reforma constitucional en un asunto de la exclusiva pertenencia de la órbita de los poderes públicos, porque tal son la Legislatura y los ayuntamientos, sobre todo luego de que éstos se asumieron como verdadero poder municipal. Todos los que participan en el proceso aludido son representantes electos popularmente, pero son integrantes del funcionariado, son autoridades. Los ciudadanos ya no intervendrán más en la ratificación de las reformas constitucionales. Ciertamente el nuevo mecanismo cubre el requisito legitimador territorial, porque todos los ayuntamientos intervienen en él, y la tierra sigue jugando en el argumento legitimador de las decisiones políticas contenidas en la Ley fundamental del Estado.

Por otra parte, la injerencia de los ayuntamientos en la reforma constitucional, no solamente en el acto final de su ratificación, sino desde su comien-

zo, en su discusión y análisis, forma parte de un nuevo escenario político en el que hay que dar cabida a un nuevo protagonista. Los ayuntamientos ya han mostrado que pueden configurar la voluntad y la capacidad para frenar un proceso de enmienda constitucional, y así contener al poder legislativo en determinados canales, lo cual por cierto no significa otra cosa más que poner en práctica el viejo pero, siempre vigente, sistema de pesos y contrapesos, que pautara el constitucionalismo inglés.

Hay desde luego vías para dar paso a la injerencia del pueblo en el proceso de reforma constitucional local, pues no resulta plausible que el poder soberano que teóricamente le pertenece radicalmente se agote en la elección de los representantes. La democracia contemporánea apunta hacia la apertura de franjas de participación directa, a través de mecanismo específicos como la iniciativa popular y el referéndum. ¿Por qué no ha de someterse directamente al pueblo una decisión de reforma constitucional? ¿Acaso se teme incurrir en las formas de participación directa? Empero, no ha de soslayarse que las reglas del sistema político están en estrecha relación dependiente con la cultura política, pues sin genuinos ciudadanos no puede construirse el Estado constitucional y democrático de Derecho.

### *La promulgación*

Aprobada una ley por la Legislatura se envía al titular del ejecutivo para su promulgación y publicación.<sup>58</sup> La promulgación la otorga el gobernador asistido de su secretario de Gobierno. Muchas veces la aprobación y la promulgación se dieron en el mismo día, lo cual sólo resulta explicable atentas las condiciones políticas imperantes en la época —la casi intangibilidad del acto gubernamental por el autoritarismo del sistema político—, y la mayor fluidez y expeditéz de las comunicaciones interinstitucionales en una sociedad todavía de cuño tradicional.

---

<sup>58</sup> La Constitución vigente establece terminantemente que el gobernador del Estado no podrá hacer observaciones a las reformas aprobadas por el Constituyente Permanente. *Cfr.* art. 19, fracción VI, inciso *d*), Constitución local.

*Las solemnidades en la publicación*

En el siglo XIX, se mandaba que la publicación de las constituciones y sus reformas fuese con “toda solemnidad”. Una forma era hacerlo por bando, esto es, con la lectura del documento y la fijación de rotulones impresos en los sitios públicos de costumbre. Esta práctica se mantuvo en la primera reforma constitucional luego de la caída del régimen del general Díaz.<sup>59</sup> En la otra modificación previa a la expedición de la Constitución de 1917, la decretada en 1916 por el gobernador Federico Montes, se dispuso que la publicación fuera “por bando solemne y pregón”.<sup>60</sup>

En acato al mandato del Congreso Constituyente local de 1917, de que se publicara la Constitución aprobada con la mayor solemnidad, el gobernador Ernesto Perusquía dispuso que la publicación del Código político local de 1917 se hiciera “por bando solemne”.<sup>61</sup>

La publicación por bando solemne y pregón o al menos por bando solemne siguió ordenándose para las enmiendas a la Constitución de 1917 en 1929, 1931, 1936 y 1939.

En 1979 ya sólo se dispuso que, además de la publicación en el periódico oficial se hiciera en “cartulinas”, que no es lo mismo que cartelones, a que se refiere el artículo 164 de la Carta constitucional, además de que esta publicación es de la ley aprobada por la Legislatura previa a su ratificación por los ayuntamientos.

Actualmente, la publicación de las reformas constitucionales locales se agota con su inserción en el periódico oficial *La Sombra de Arteaga*. Es a todas luces evidente que esta forma de dar a conocer a la sociedad los cambios constitucionales no solamente es insuficiente, sino arcaica, por más que el medio de difusión sea accesible a través del internet.

Tampoco sería suficiente, para el efecto indicado, una doble inserción en la gaceta oficial, como sucedió con la Constitución renovada de 2008, que cuenta en su haber dos publicaciones en ese medio: la primera, luego colmar-

---

<sup>59</sup> Ley aprobada el 22 de enero de 1913, en *La Sombra de Arteaga*, 30 de enero de 1913.

<sup>60</sup> Ley del 31 de marzo de 1916, en *La Sombra de Arteaga*, 8 de abril de 1916.

<sup>61</sup> *Constitución política del Estado libre y soberano de Querétaro Arteaga*, Querétaro, Talleres Linotipográficos del Gobierno, 1917, p. 44.

se el proceso reformativo, y la segunda, tras haber sido parcialmente anulada por la Suprema Corte de Justicia.<sup>62</sup>

En 1996 se modificó la Constitución para imprimirle un signo de mayor formalidad a la declaratoria de gobernador electo emitida por la Legislatura, pues se dispuso que se diera a conocer mediante bando solemne.<sup>63</sup> La palabra “bando” desapareció del lenguaje constitucional cuando se expidió la Constitución renovada de 2008.

Lo que ha de ponderarse en una mirada de contexto, no atrapada en el estrecho canal de la institucionalidad positivizada, es que es recuperable una dosis de solemnidad en una cuestión aún más importante que la referida, como lo es una enmienda constitucional, lo que abonaría para mitigar la banalización actual que afecta gran parte de los actos políticos.

### *La iniciación de vigencia*

En muchas reformas de la pasada centuria, se descuidó el aspecto formal de que la iniciación de vigencia estaba supeditada a la ratificación de los ayuntamientos, de modo que la prevención en un artículo transitorio de que la ley entraría en vigor en la fecha de publicación en el periódico oficial debe tenerse como inconducente, lo mismo que el señalamiento de un día determinado para que entrara en vigor, cuando entre la fecha de la publicación y ésta última no mediaba el plazo suficiente para que los ayuntamientos, sobre todo los de la apartada Sierra Gorda, tuvieran ocasión de formar parte del Constituyente Permanente con su voto acerca de la ley aprobada por los diputados.

La conclusión en este tópico es que la reforma constitucional desde 1918 hasta 1985 no siempre se ajustó a los lineamientos procedimentales fijados para ello por la misma Constitución local. Podría decirse que no había un tratamiento minucioso de estos asuntos ni por la Legislatura ni por el ejecutivo, esto es, no había una real preocupación por los defectos que pudieran

---

<sup>62</sup> Para algunos éste fue un error de técnica legislativa. Véase Óscar Rangel González, “Breve estudio sobre la Legislatura del Estado de Querétaro”, en Efrén Chávez Hernández (coord.), *Introducción al Derecho parlamentario estatal. Estudios sobre los congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, 2ª parte, México, UNAM-Senado de la República, 2013, p. 399.

<sup>63</sup> *Cfr.* artículo 41, fracción XIII, Constitución local. Véase *La Sombra de Arteaga*, 12 de septiembre de 1996.

producirse por la inobservancia o el apresuramiento con que se llevaba a cabo el cambio constitucional, y que debido a ello se obviaban fases fundamentales del proceso modificadorio.

#### 4. Las tres reformas integrales: desglose y balance

Para evitar el problema político de la convocatoria a un Congreso Constituyente, y el más grave de la carencia de un sustento legitimador —la de 1917 fue producto de la gran conmoción social que fue la Revolución Mexicana, y en todo caso, fue una réplica de la expedición de la Carta Magna de Querétaro—, por muy amplia y profunda que fuese la propuesta de cambio, se ha acudido al método modificadorio del Constituyente Permanente, que permite renovar casi todo el texto, aunque dejando a salvo alguna “parte”, porque toda enmienda de esta clase debe ser “parcial”.

Tres son los procesos de reforma integral que se aplicaron a la Constitución local, uno de ellos fallido, el de 2003, y dos eficaces: el de 1991 y el de 2008.

##### **La reforma integral de 1991**

Para 1990, había 88 artículos de la Constitución local que no habían sufrido modificación alguna desde que fuera expedida en 1917.<sup>64</sup> Respecto a los 171 numerales originales de que constaba la Carta particular. Ese remanente representaba el 51 por ciento del total del articulado. Nada mal para un transcurso de 73 años.

##### **El Proyecto**

Luego de la realización de algunos ejercicios de legitimación, denominados “foros de consulta”, y de convocarse a la clase de juristas locales a participar, el gobernador del Estado, el 13 de diciembre de 1990, envió a la XLIX Legislatura una iniciativa de reforma integral de la Constitución titulada “Iniciativa de ley que reforma diversos artículos de la Constitución política del Estado”.

El proyecto carecía de exposición de motivos. Constaba de 137 artículos constitucionales y dos artículos transitorios.<sup>65</sup> No hubo declaración respecto

<sup>64</sup> Véanse los cuadros 1, 4 y 5 del Apéndice de este libro.

<sup>65</sup> BCEQ, Leyes XLIX Legislatura, 1988-1981, exp. 04.4.56, Oficio núm. 1001 del secretario

al carácter parcial de la reforma, esto es, qué partes de la Constitución originaria se conservaban. Un análisis ulterior acredita que el artículo 126 de la iniciativa correspondía al 149 de la Constitución de 1917. Con sólo este numeral se salvaba el escollo del Congreso Constituyente.

Signo de la modernidad del modelo constitucional que postulaba, el primer título de la Constitución se denominó “Principios generales”, cuyo primer capítulo se llamó “Derechos fundamentales”.

Por primera vez, en el artículo primero del proyecto, ingresa al texto constitucional el concepto de “autonomía” para calificar el carácter del Estado de Querétaro, aunque se sigue hablando de “su soberanía”.<sup>66</sup> Este cambio propuesto no fue acogido en la reforma.

En el artículo segundo se situó una fórmula para conectar el sistema de garantías individuales y sociales de la Constitución federal con el núcleo tutelar de derechos que a rango constitucional local se conformara. Así se previno que la persona gozaría de todos los derechos establecidos por el Código político local, además de los estipulados por la Carta general de la República.

Se incluyó en este apartado el derecho a la educación, la cual estaría sujeta a las prescripciones del artículo 30 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, pero “procurando” además el conocimiento de la cultura queretana, sus valores arqueológicos, históricos, artísticos, las tradiciones, lengua y creencias de los grupos étnicos, así como la historia y la geografía particulares de la Entidad. Todavía no se emplean las voces “indios” o “indígenas”, que ya tenían carta de naturaleza en el marco de la convencionalidad y en el de las movilizaciones sociales de los pueblos originarios.

El mismo numeral contenía el mandato programático e ideológico de que el sistema educativo estatal promovería los valores democráticos, cívicos y patrióticos, y fomentaría “el trabajo productivo para un convivencia social fundada en la solidaridad y la justicia social”.

En el artículo 6° se incluyó otro punto programático, al disponerse una agenda tutelar de los menores y los grupos vulnerables para las agencias públicas consistente en: *a)* colaborar con la familia en la adopción de medidas que estimularan el desarrollo físico y mental de la población infantil; *b)* fomentar

---

de Gobierno dirigido a la Legislatura por el que turna iniciativa de ley, Querétaro, diciembre 13 de 1990. El proyecto anexo consta de 50 páginas.

<sup>66</sup> La Constitución renovada de 2008 ahondará en este punto.

la participación de la juventud en los ámbitos de lo político, lo social y lo cultural; *c)* establecer un sistema permanente de apoyo e integración de los ancianos para permitirles una vida digna y decorosa; *d)* promover el tratamiento, rehabilitación e integración de los minusválidos, y *e)* auspiciar el desarrollo y la difusión del deporte, la recreación y la cultura entre la población.

Un nuevo derecho político se incluyó en el artículo 7°, el de la información, aunque acotado en principio a la obligación de las autoridades estatales y municipales de informar de su gestión. Se añadió un supuesto innovador, al establecer que tal derecho incluyera “los acontecimientos de su entorno local y regional”.

El artículo 8° acogió el derecho al trabajo, la salud y la seguridad social. En un lenguaje poco usual en el discurso de los gobiernos de la época, se menciona que las autoridades deben promover la participación responsable de la población en el “desarrollo material y espiritual” de los habitantes del Estado.

En el artículo 9° se inscribió el derecho a la vivienda, y un correlativo mandato programático para el gobierno de promover la construcción de viviendas e inducir a los sectores privado y social hacia ese objetivo.

La más notable de las innovaciones del Proyecto de enmiendas se encuentra en el artículo 11, que ordenaba que las leyes estatales establecieran los medios para la defensa de los derechos humanos y la dignidad del hombre. Luego se insertó la atribución permisiva para que las autoridades estatales y municipales pudieran instituir “medios de control para salvaguardar las libertades fundamentales de los individuos y grupos sociales”. Era una emulación de la tendencia motivada por la creación a nivel federal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.<sup>67</sup>

El nuevo artículo 13 del proyecto reconocía el carácter plural de la sociedad queretana, y desprendía el mandato para el ente estatal de fortalecer esa pluralidad y también la participación democrática de individuos, organizaciones y partidos políticos en el desarrollo integral del Estado. Aprobado que fue el supuesto, la Legislatura estimó que era “una premisa básica a partir de la cual se haga posible de mejor manera el acceso de individuos y grupos diversos al desarrollo integral del Estado, y se enfatiza al respeto que en especial merecen

---

<sup>67</sup> Por decreto presidencial del 5 de junio de 1990 se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. *Cfr. Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 1990, p. 3.

los grupos étnicos que existen en la Entidad como base para promover su desarrollo económico, político y social”.<sup>68</sup>

Novedad también es la declaración del primer párrafo del artículo 14 constitucional consistente en que las leyes protegerían el patrimonio cultural de los queretanos y su consecuente punto programático para las autoridades estatales y municipales de promover el rescate, conservación y difusión de la cultura del pueblo queretano.

De clara apertura es el segundo párrafo del mismo numeral, al mandar a las autoridades y las leyes de propiciar el desarrollo integral de los “grupos étnicos” de la Entidad, “sobre la base del respeto a sus lenguas, tradiciones, costumbres, creencias y valores que los caracterizan”.

Hasta aquí lo rescatable en cuanto a innovaciones del proyecto.

Luego siguen diversas modificaciones consistentes en ajustes de redacción, ampliación o restricción de competencias, variación de plazos y de requisitos, en fin nada de sustancia.

El artículo 18 de la iniciativa del gobernador contenía la definición incierta de que el territorio del Estado medía 11,764 kilómetros cuadrados. La Legislatura descartó este enunciado y conservó la segunda parte del supuesto, consistente en una idea residual por contigüidad, al señalarse que estaba situado en el espacio existente entre las entidades de Guanajuato, San Luis Potosí, Hidalgo, Michoacán y Estado de México.

Digna de resaltar es la inclusión de un supuesto (artículo 40) que abre a los ayuntamientos la facultad de participar en la discusión de los proyectos de ley, enviando un representante para que sin voto tomara parte en los debates. Sin embargo, la facultad del ayuntamiento para iniciar leyes se mantuvo circunscrita a los asuntos del ramo municipal.

Interesante es el hecho de que la iniciativa del titular del ejecutivo sufrió cambios tanto de forma como en cuanto a su extensión.

## Los debates

Del proceso reformativo de 1990, se dispone de una memoria de las discusiones que generó el estudio de la iniciativa de reformas elevada al Congreso

---

<sup>68</sup> Considerando once de la Constitución de 1991. Véase *La Sombra de Arteaga*, 24 de enero de 1991.

por el titular del ejecutivo. Es una muestra de los debates constitucionales, pero, al fin y al cabo, es útil para exponer cómo se produjo la discusión de las propuestas. A semejanza del proceso de elaboración de la Constitución particular de 1917, la mayoría de los artículos no fueron objeto de discusión alguna.

En cuanto a las apoyaturas de las intervenciones de los legisladores, se observa una escasez de referencias doctrinales y una ausencia del método comparativo de las legislaciones. Apenas se citó a Montesquieu.<sup>69</sup> No hubo planteamientos teóricos, metódicos o doctrinales. Tampoco se apeló a un soporte de índole histórica o sociológica.

Los aspectos más discutidos fueron de poco calado: cuestiones terminológicas y de sintaxis.

Las objeciones parecían tener apoyo en la adscripción partidaria de los diputados, lo que implicaría una posición ideológica, pero no se advierten la construcción de planteamientos obedientes a la declaración de principios de los institutos políticos. Más bien cada orador expuso sus tesis sin que se produjera una réplica razonada.

### **La ley aprobada**

En la sesión del 14 de diciembre, se enlistó en la orden del día la lectura de la iniciativa, pero fue dispensada por unanimidad y se turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales.<sup>70</sup>

En la sesión del 24 de diciembre comenzó el debate acerca de la iniciativa, previa lectura del dictamen respectivo.<sup>71</sup>

El 28 de diciembre se concluyó la aprobación de las reformas a la Constitución. En consecuencia se ordenó el envío de dos ejemplares al gobernador del Estado, para su publicación en el periódico oficial *La Sombra de Arteaga*, así como a los ayuntamientos, en acato de lo prevenido al respecto por los artículos 163 y 164 de la propia Constitución.<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> *Diario de los debates de la XLIX Legislatura... cit.*, diciembre 24 de 1990, p. 161.

<sup>70</sup> *Diario de los debates de la XLIX Legislatura... cit.*, diciembre 14 de 1990, p. 85.

<sup>71</sup> *Diario de los debates de la XLIX Legislatura... cit.*, diciembre 24 de 1990, p. 125.

<sup>72</sup> *Diario de los debates de la XLIX Legislatura... cit.*, diciembre 24 de 1990, p. 175.

De los originales 137 numerales, la reforma aprobada por la Legislatura y los ayuntamientos constó únicamente de 105 artículos, lo que equivale a un recorte de más de una quinta parte del articulado, lo que basta para acreditar una postura reduccionista del Poder Revisor, además de una actitud responsable que denota independencia para enmendar las propuestas del titular del ejecutivo, la agencia pública arropada tradicionalmente con la suficiente capacidad política para hacer que sus propuestas de reforma constitucional logran ser aprobadas en sus términos o con la menor cantidad y profundidad de ajustes por parte de los legisladores.

En cuanto a los aspectos de forma, los legisladores declararon la intencionalidad del texto nuevo: “Modernizar la Constitución política del Estado ha implicado necesariamente una redacción sencilla y directa, la situación (*sic*) de conceptos en desuso; la eliminación de aquellas disposiciones anacrónicas y sin vigencia material...”.

En resumido panorama, la reforma integral de 1990 consiste en una recomposición del funcionariado local. Dos son los avances de profundidad que reporta esta nueva Carta política: *a)* el concepto y protección del pluralismo social y cultural, con el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, y *b)* la postulación de los derechos humanos, en cuya materia se adelantó a la reforma constitucional federal.

Esta reforma parecía destinada a regir durante un lapso considerable, habida cuenta de los principios que incorporó y la conformación de un discurso que se adecuaba a las exigencias de los cambios de la acelerada modernización institucional en proceso. En principio, pudo ajustarse a las eventuales iniciativas de los regímenes gubernamentales siempre proclives a dejar su aportación en el renglón de la reforma constitucional. No obstante, como propuesta normativa integral, no completó los 18 años.<sup>73</sup>

### **La Constitución *non nata* de 2003**

Casi en el epílogo de la LIII Legislatura, se redactó otro texto constitucional de principio a fin, con la clara intención de superar el producto legislativo de la XLIX Legislatura, promulgado en 1991. Pero no fue aprobado. En el desarrollo del proceso reformativo, la mayoría de los ayuntamientos votó

---

<sup>73</sup> Véanse los cuadros 2 y 6 del Apéndice de este libro.

contra el proyecto.<sup>74</sup> De esta suerte, con todas las bondades y lo plausible que pudiera ser el documento, no llegó a ser un texto constitucional. Es una Constitución *non nata*.<sup>75</sup> Como otros tantos proyectos, talentosos, muchos de ellos como el del jurista queretano Zacarías Oñate en la segunda mitad del siglo XIX, quedó en la gaveta de las intenciones.<sup>76</sup> En ese sentido, queda fuera del análisis de la evolución constitucional, que sólo se ocupa de las reformas aprobadas, mas debido a la gama de avances que la animaron es pertinente abordar su análisis.

### ***Los rasgos***

#### *Mecanismos de democracia semidirecta*

Tibiamente ingresaron los conceptos de la democracia semidirecta en el texto constitucional. Y no por el canal pertinente, esto es, como derechos de los ciudadanos, sino como prerrogativa del gobernador del Estado, adosados a la facultad de éste de organizar y conducir el sistema estatal de planeación democrática. Así se previno en el artículo 57, fracción XVI de la Constitución de 1991: "... establecer los medios para la participación ciudadana y la consulta popular". En el año 2000, se incluyó la misma cláusula tanto en el catálogo competencial de la Legislatura como en la órbita del ejecutivo.<sup>77</sup>

Una de las más profundas innovaciones de la Constitución *non nata* de 2003 era sin duda la inclusión de los mecanismos de participación popular semidirecta, pues acogió la iniciativa popular, la revocación de mandato, el referéndum y el plebiscito.

---

<sup>74</sup> *Memoria de los trabajos de la comisión de puntos constitucionales de la LIII Legislatura del Estado para la reforma constitucional del Estado, Año 2003*, Querétaro, LIII Legislatura Constitucional del Estado de Querétaro, [2003], Declaratoria oficial de rechazo del proyecto de reformas emitida por la Quincuagésima Tercera Legislatura del Estado en sesión ordinaria del 15 de mayo de 2003, pp. 103 y ss.

<sup>75</sup> La Constitución española de 1856 no pudo ser promulgada debido a varios levantamientos políticos, por lo que se le ha llamado "*non nata*". Véase José Sánchez-Arcilla Bernal, *Historia de las instituciones político-administrativas contemporáneas (1808-1975)*, Madrid, Dykinson, 1994, p. 75.

<sup>76</sup> Zacarías Oñate, *Proyecto de Constitución ius-filosófica, 1861-1863*, Manuel Suárez Muñoz y Juan Ricardo Jiménez Gómez (ed.), Querétaro, IEC, 2001.

<sup>77</sup> *La Sombra de Arteaga*, 15 de septiembre de 2000.

*El control constitucional*

La creación de un órgano de control constitucional, en el seno del Tribunal Superior de Justicia, fue una de las importantes aportaciones consignadas en la Constitución *non nata*. Con ello se avanzaba en una dirección plausible de búsqueda de tránsito de los derechos fundamentales de mera inserción en el texto normativo nociones abstractas a una real y efectiva tutela. El Tribunal conocería de las leyes o actos y omisiones que vulneraran o restringieran los derechos fundamentales, así como dirimir las controversias entre los otros poderes y órganos autónomos. También tendría competencia para permitir el ejercicio de la acción por omisión legislativa.

*Cancelación de la inamovilidad*

Los diputados propusieron poner fin a la era de la inamovilidad de los funcionarios judiciales, iniciada con la reforma constitucional de 1987.<sup>78</sup> Por ello, se redefine la permanencia de los magistrados, estableciendo un límite de doce años. Otra medida propuesta fue la creación del Consejo de la judicatura, cuyas funciones serían: *a)* vigilar y evaluar el funcionamiento de los juzgados; *b)* atender las quejas de los ciudadanos tocantes a la administración de justicia; *c)* proponer al pleno del Tribunal el nombramiento, remoción y sanción de jueces y demás empleados del poder judicial, y *d)* atender el desarrollo de la carrera judicial del personal judicial.

*La población y sus categorías*

El tema de la vecindad ha tenido en los cambios constitucionales un sabor político. Junto con la queretaneidad —el equivalente provincial de la nacionalidad— residencia y ciudadanía son las categorías en las que se ha dividido el elemento humano del Estado. Los diputados buscaron una modificación de los conceptos con base en la “técnica constitucional y el sentido común”, pero simplemente borrarón la vecindad. Sin duda es uno de los puntos débiles del proyecto.

---

<sup>78</sup> *La Sombra de Arteaga*, 2 de julio de 1987.

### *Transparencia*

Una novedad, que no es sino una réplica de lo ya aprobado a nivel federal, fue la propuesta de creación de la Comisión Estatal de Información Gubernamental, para hacer efectivo el derecho a la información, bajo el principio de transparencia de los actos y decisiones de la autoridad.

### *El incremento de municipios*

Cuando la historia ha asentado las divisiones de las demarcaciones políticas, cualquier modificación tiene que producir oposición de los interesados. A guisa de ejemplo se puede señalar la cuestión de las municipalidades de Colón y Tolimán, en la cual se trató de fusionar una en otra, con el consecuente desconocimiento de su identidad y personalidad política.<sup>79</sup> Ahora, los legisladores se enfrascaron en un problema semejante, pues propusieron aumentar la cantidad de municipios, creando dos nuevos: Santiago Mexquititlán y Santa Rosa. Al menos en el caso del segundo, se contaba con la legitimidad del antecedente histórico, pues había sido municipio desde los comienzos del siglo XIX.<sup>80</sup> Pero ahora se afectaba a los municipios de Querétaro y Amealco, en su unidad, territorio y Hacienda pública, especialmente al primero. La medida quedó sujeta a la condición suspensiva de la ratificación de la población de los dos municipios afectados, mediante sendos referendos. Ésta fue la santabárbara de la Constitución, pues atizó la oposición de los municipios, que avizoraron en dicha propuesta, no ya en sí en toda la Constitución, una amenaza para sus propios intereses.

Independientemente del resultado fallido de este ejercicio de racionalización de la adecuación del Código político local, sus aciertos y sus planteamientos innovadores avalan la progresividad en el constitucionalismo local, y abonan su pertinencia sistemática y conceptual. Sin duda es un antecedente del desarrollo constitucional queretano que no puede soslayarse ni política ni histórica ni académicamente, pues sus aciertos son grandes y notables.

---

<sup>79</sup> *La Sombra de Arteaga*, 30 de junio de 1923 y 13 de septiembre de 1929.

<sup>80</sup> *Cfr.* art. 5° de la Constitución queretana de 1825.

### **Una digresión: Los cambios en la judicatura de 2005**

En el siglo xx, el tema de la justicia ha sido abordado en forma recurrente en el proceso reformativo de la Constitución en el devenir de nuestras instituciones políticas, desde el Congreso Constituyente de Querétaro de 1916-1917. En el ámbito local se ha modificado el rubro judicial en diversas ocasiones. Me ocuparé solamente de un proceso por su importancia en el sistema judicial. La reforma constitucional de 2005 versó sobre el poder judicial local, y se tocaron nueve artículos de la Constitución.<sup>81</sup> Se dio marcha atrás a la inamovilidad de los funcionarios judiciales, la que, postulaba la exposición de motivos, no debía entenderse como perpetuidad en el cargo, por lo que se fijó un plazo máximo de permanencia de doce años para los magistrados y jueces. Una innovación, pero al fin y al cabo mera réplica del ámbito federal, fue el establecimiento del Consejo de la judicatura, con objeto de extraer del pleno la competencia administrativa, de inspección y disciplina, para privilegiar su función jurisdiccional. Se amplió el periodo del presidente del Tribunal Superior de Justicia, de uno a tres años, a efecto de poder dar continuidad a programas de desarrollo institucional.

En un lenguaje directo, poco usual en el discurso constitucional, los diputados reconocieron que en la realidad social había grupos de presión integrados por particulares que podían pretender inclinar la impartición de justicia a su favor, por lo que buscaban proteger a los juzgadores de las influencias internas así como de las intromisiones externas, para garantizar la efectiva independencia judicial.

Se modifica la competencia del Tribunal para erigirlo como tribunal constitucional en donde se ventilaran los litigios entre los otros poderes, los municipios y los organismos constitucionales autónomos.

### **La Constitución renovada de 2008**

La de 2008 lleva a cuentas ser la única reforma constitucional que ha merecido un pronunciamiento de inconstitucionalidad por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Desde el plano académico las críticas se desgranar con prodigalidad. El más duro embate a su apretada coherencia y atomización la ha

---

<sup>81</sup> *La Sombra de Arteaga*, 28 de octubre de 2005.

aportado la misma inercia de los cambios constitucionales. No pudo quedar a salvo de la reformabilidad por imperativo constitucional debida a la celeridad e intensidad de la reforma de la Ley Suprema de la República.

La idea de una Constitución sintética, que a manera de compacta colección de preceptos reúna las decisiones políticas fundamentales expresadas en supuestos normativos generales, cuyo desarrollo o interpretación se remita a leyes secundarias o a los tribunales constitucionales es plausible, y cuenta con una pléyade de partidarios. De alguna manera, hasta la Carta de 1857 se había mantenido un texto constitucional con semejante criterio. Pero en el Constituyente general de Querétaro todo el doctrinarismo constitucional fue combatido y relegado, porque ante los alegatos de apego a los cánones del modelo constitucional clásico se impuso el criterio de que “el pueblo” anhelaba que los derechos sociales se consagraran en el texto de la Ley fundamental como una garantía de que en ese nicho se tendría mayor certidumbre de su respeto y eficacia. De ahí en adelante se ha constitucionalizado hasta el mínimo detalle de instituciones, figuras y procesos, lo que devino en una engrosada Norma de normas que es difícil de leer, y más complicada de comprender para la inmensa mayoría de los mexicanos.

En 2008, la Legislatura y los ayuntamientos de la Entidad aprobaron una reforma integral conocida como la Constitución renovada. Su rasgo principal fue la compactación normativa, al conformarse de sólo 40 artículos, mientras que la Carta precedente constaba de 105. El soporte metódico de su reducido texto, casi minimalista, reside en la idea de que en la Ley fundamental del país sólo deben figurar los supuestos y principios generales que explican y postulan la ideología del orden jurídico estatal, *i. a.* los derechos humanos, por una parte; por otra, la descripción general de la estructura y competencias esenciales de los poderes públicos, y por una tercera, los puntos programáticos definitorios del proyecto social que la misma Carta constitucional propugna.

En cuanto al fondo, gran parte de las propuestas contenidas en la Constitución *non nata* de 2003 fueron recuperadas en esta reforma integral. Ella presenta una recomposición del andamiaje institucional, pero que a final de cuentas no es sino un reacomodo de las mismas agencias públicas, toda vez que la estructura y sistemática constitucional que proviene del siglo XIX se mantiene incólume.

La estructura de la Constitución renovada se aprecia en el Cuadro 4.

CUADRO 4  
Estructura de la Constitución renovada de 2008

<i>Título</i>	<i>Capítulos</i>	<i>Secciones</i>	<i>Artículos</i>	<i>%</i>	
I. Derechos fundamentales	Único. Derechos fundamentales	...	1-6	15	
II. El Estado	I. Soberanía del Estado	...	7-9	7.5	
	II. Territorio del Estado	...	10-11	5	
	III. Población	...	12	2.5	
	IV. Poder público	1 <sup>a</sup> . Gobierno del Estado	...	13-15	7.5
		2 <sup>a</sup> . Poder legislativo	...	16-19	10
		3 <sup>a</sup> . Poder ejecutivo	...	20-24	12.5
		4 <sup>a</sup> . Poder judicial	...	25-30	15
V. Órganos autónomos	...	31-33	7.5		
VI. De los tribunales administrativos	...	34	2.5		
III. Municipio	Único. Sin nombre	...	35-37	7.5	
IV. De la responsabilidad de los servidores públicos	I. De la responsabilidad	...	38	2.5	
	II. Disposiciones complementarias	...	39-40	5	
<i>Total</i>	...	...	...	100	

Pero la dinámica de la reforma constitucional, sobre todo en el ámbito nacional, a la vez que la puesta en práctica de distintas concepciones de la normatividad y la sistemática constitucionales, debida al relevo de los titulares de la función legiferante, quienes no han compartido el mismo criterio del texto condensado, produjo una alteración de la estructura de la Constitución de 2008 y su consecuente desapego del modelo aplicado por sus autores.<sup>82</sup>

<sup>82</sup> Véase el Cuadro 8 del Apéndice de este libro.

Desde el mismo año de su promulgación, hasta el actual, no ha habido un solo año en el cual no se haya modificado esta Constitución renovada, con lo cual se ha convertido en el ordenamiento constitucional con mayor frecuencia de enmiendas.<sup>83</sup>

La reforma constitucional en la reciente década conforma un verdadero caudal de cambios, la mayoría acompasados ineludiblemente a las vertiginosas e innovadoras transformaciones de la Constitución general de la República. La suma de preceptos modificados, algunos hasta en tres ocasiones, supera ya la cantidad de numerales del texto original de la Constitución renovada. A los 40 artículos iniciales, ya se han sumado tres bis y dos ter. Pero la más amplia modificación ha incidido en el texto, que ha engrosado considerablemente sus voces. Merced a tan avasalladora ola de ajustes y acomodos, es incuestionable que esta Carta ya perdió su carácter identitario minimalista.

Solamente tres apartados permanecen sin cambios en su articulado: el segundo, del territorio, y el tercero de la población, correspondientes al segundo título, así como el segundo capítulo, disposiciones complementarias, del título cuarto, como se desprende de la comparación de los cuadros 4 y 5.

CUADRO 5  
Reformas constitucionales por año, 2008-2017

<i>Año</i>	<i>Procesos</i>	<i>Legislatura</i>	<i>Materia</i>	<i>Artículos tocados</i>	<i>Cant.</i>
2008	1	LV	Órganos autónomos / Municipio	32, 33	2
2009	2	LV	Derechos fundamentales/ Órganos autónomos	2, 33	2
2010	1	LVI	Poder legislativo, poder ejecutivo, Municipio	17, 22, 29, 37	4
2011	2	LVI	Poder ejecutivo,	3, 22	2
2012	2	LVI / LVII	Hacienda pública, poder legislativo, poder ejecutivo, poder judicial	14, 17, 22,30	4

<sup>83</sup> Véanse los cuadros 3 y 7 del Apéndice de este libro.

2013	4	LVII	Derechos humanos / Derechos fundamentales / Candidaturas independientes / Ministerio Público / Órganos autónomos	2 (dos veces), 4 (dos veces), 6, 7, 24, 33	6
2014	4	LVII	Ética/ Derechos humanos/ Paridad de género / Poder legislativo / Poder ejecutivo / Ministerio Público / Poder judicial/ Fiscalización / Tribunal Electoral/ Municipio	3, 5, 7, 8, 15, 16, 17 (dos veces), 20, 24, 26, 29, 31, 32, 35, 36	15
2015	1	LVII	Órganos autónomos	33	1
2016	4	LVIII	Derechos humanos / Poder legislativo / Poder judicial / Poder ejecutivo / Poder judicial / Ministerio Público/ Fiscalización/ Órganos autónomos / Responsabilidad / Sistema estatal anticorrupción	2 (dos veces), 4, 17 (tres veces), 22, 23, 24, 27, 28, 29, 30, 30 bis (dos veces), 30 ter, 31, 33, 34, 38 (tres veces), 38 bis, 38 ter	18
2017	1	LVIII	Derechos humanos / Poder ejecutivo / Municipio / Servidores públicos	2, 22, 37, 37 bis	4
<i>Totales</i>	22	4	...	...	58

NOTA. Se toma como fecha de la reforma la de la promulgación ejecutiva, una vez hecha la declaratoria de aprobación por la Legislatura.

En menos de una década, la Constitución renovada ha experimentado un cambio gradual en la mayor parte de su texto. Sólo 12 artículos no se han tocado, lo que representa el 30 por ciento del total de numerales. Algunos

artículos han sido modificados hasta tres veces en un año. Destaca el hecho de que el artículo 2 ha sido reformado en seis ocasiones.

El parámetro máximo de modificaciones en la LVII Legislatura se dio en 2014, con 16 cambios. En la actual LVIII, tan solo durante 2016, las modificaciones fueron 24.

A nueve años de promulgada la reforma integral de 2008, el texto de la Constitución acusa 69 modificaciones en su articulado.

## 5. La materia de la reforma constitucional local

### *Análisis de las modificaciones*

Una tendencia del constitucionalismo local asumida en los momentos cruciales de la reforma constitucional de 1990 y 2008 es la reducción del articulado, para lo cual se comprimen los textos con contenidos que son supuestos normativos generales, remitiendo el detalle y la especificidad a la legislación secundaria. La Constitución reformada en 1990 consta de 105 artículos, lo que respecto a la Carta particular de 1917 integrada con 174 numerales, más cinco que se adicionaron en el decurso de los años intermedios, representa un adelgazamiento del discurso constitucional del orden de poco más del 40 por ciento. Luego, en la reforma de 2008 se replica el mismo criterio, pues la Constitución apenas tiene 40 artículos, lo que contrastado con el texto de 1991, supera el 60 por ciento de supresión de numerales.

### *La propuesta minimalista: los hechos*

La profusión de adecuaciones a la Constitución renovada de 2008 testimonia de manera fehaciente y precisa que el objetivo reduccionista o minimalista del texto constitucional no ha sido lo exitoso que se esperaba. Y es que aquella reforma integral se hizo contra corriente, a sabiendas de que la práctica constitucional mexicana es proclive, quizá como legado del Congreso de Querétaro de 1916-1917, a enaltecer y encapsular en la jerarquía constitucional cuanta demanda o planteamiento de la sociedad o de las élites políticas es accesible vía consenso. Los mexicanos han asumido que si algo vale la pena ser postulado, defendido, promovido o erigido como bandera debe incorporarse a la

Constitución. Tal vez ahí reside su gran capacidad para subsistir luego de más de siete centenas de enmiendas.

## 6. Los cambios

El cometido de la reforma constitucional es introducir cambios a los contenidos de la Ley fundamental. Hay diversas formas de dimensionar esas variaciones. Aquí me ocupo de cuatro perspectivas: *a)* el sentido o propósito; *b)* la relevancia, *c)* la libertad y *d)* la frecuencia.

### **El sentido o fin de los cambios constitucionales**

Es demasiado vaga la expresión de que el proceso de reforma tiene como motivación su “adecuación”. Para Diego Valadés, hablando de la enmienda de la Ley fundamental de la República, hay cinco variaciones constitucionales, a saber: *a)* innovadoras, que son las que introducen o desaparecen elementos de la Constitución, dando nacimiento a otras instituciones con caracteres originales dentro del sistema; *b)* actualizadoras de una institución, es decir cuando la refuerzan, remozan o le suprimen notas que ya no tengan razón de existir; *c)* actualizadoras del texto, cuyo objetivo es la concordancia con la realidad, —esto es, la mera adecuación—; *d)* explicativas, que son las que explicitan el alcance y contenido de una norma, y *e)* correctivas, consistentes en las enmiendas de deficiencias del lenguaje constitucional o modifican su colocación en el texto sin variar su contenido normativo, además de las supresiones de facultades o prohibiciones.<sup>84</sup>

En el caso de la Constitución queretana de 1917, es pertinente analizar el tipo de cambios que experimentó en casi tres cuartos de siglo, hasta que fue práctica y sistemáticamente reemplazada por un nuevo texto en 1991, porque este amplio segmento de vigencia da pauta para una visión con mayor perspectiva, a diferencia de la Constitución de 1991, con apenas 17 años de permanencia, y la Constitución de 2008, que ni siquiera acumula una década de haber sido expedida. El dilatado trecho de 1917 a 1990, en cuyo decurso hubo una gran diversidad de mutaciones políticas, permite reconocer que

---

<sup>84</sup> Diego Valadés, “Problemas de la reforma constitucional en el sistema mexicano”, en *Los cambios constitucionales*, México, UNAM, 1977, pp. 197-198 y 200.

el cambio constitucional no se constriñe a la inmediatez de los fines políticos que en cada inicio o final de periodo gubernamental trazan la urgencia o necesidad de ajustes a la Constitución. Este largo proceso, que es la vida constitucional local, muestra a guisa de capas geológicas, una complejidad de motivaciones para las enmiendas constitucionales. De ello da cuenta el siguiente Cuadro 6.

CUADRO 6  
Los cambios a la Constitución original de 1917 hasta 1990

<i>Núm.</i>	<i>Concepto</i>	<i>Artículos</i>
1	Eliminación de supuesto	9°, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 30,33, 35, 36, 38, 39, 48, 52, 59, 60, 63, IV, VII, VIII, XV, XX, XXII, XXV, XXVII, XXXVI, XXXVII, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 78, 79, 80, 81, 82, 84, 87, 88, 89, 90, 91, 93, III, IV, VI, VII, VIII, X, XIV, XV, XVII, XX, XXI, XXII, XXVI, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 101, 102, 105, 108, 109, I, II, VI, IX, 112, 113, 114, 115, 116, 120, 126, 127, 132, 133, 136, 138, 139, 141, 143, 145, 146, 149, 150, 151, 152, 156, 157, 158, 159, 160, 162, 164, 166, 167, 168, 169, 170, 171.
2	Obsolescencia	10, 49, 63, XI, XXIV, 92, 93, V, IX, XIX, XXIV, 103, 153.
3	Remisión a ley	42, 43, 44, 45, 134, 150.
4	Ajuste de plazo o fecha	41, 50, 104, 107, 111, 112, 147, 153
5	Ajuste de integrantes o componentes	2°, 32, 67,104, 134
6	Fusión en otro supuesto	56, 58, 63, XXXV, XXXVIII.

7	Variación de requisitos o condiciones, y agregado de cargos	4°, 34, 40, 106, 163, 167
8	Transferencia de atribuciones a otro órgano	40, 57, 63, III, V, IX, X, XXXIX, 93, XI, XXIII, XXV, 109, III, IV, X, 110, 111, 116, 135, 138, 150, 151, 152
9	Reducción a enunciado general	3°, 6°, 7°, 8°, 107, 112.
10	Nuevo concepto o denominación, y	5°, 73, 74, 117, 118, 130, 2° párrafo; 131, 141, 145, 146, 148, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160.
11	Nuevos artículos	171 a 178

Como se aprecia en el cuadro anterior, de las causas por las cuales ha quedado derogada una parte considerable de los numerales originales de la Constitución de 1917, la de mayor incidencia es por la eliminación del supuesto normativo correspondiente, lo cual va acompasado a la evolución de las condiciones materiales de la sociedad.

### **La libertad o la obligatoriedad**

Los cambios constitucionales pueden obedecer a un mandato de supremacía constitucional, obligatorio, ineludible, para ajustar sus preceptos a los nuevos comandos de la Carta Magna, o bien, porque sin entrar en colisión con las disposiciones de la Ley fundamental el país, el Poder Revisor local, con libertad, “tuvo a bien” introducir modificaciones en la Carta particular del Estado.

### ***La réplica en el ámbito local de los contenidos de la Constitución federal***

El ex constituyente de 1857 José María Castillo Velasco, en el contexto constitucional de la segunda mitad del siglo XIX, ya reconocía lo innecesario de la réplica en el ámbito constitucional particular de las garantías individuales establecidas en la Constitución federal. “Parece innecesario que las constituciones de los estados hayan otorgado garantías de los derechos del hombre

en favor de los habitantes de los mismos estados, supuesto que ellas existen consignadas en las Constitución federal...”. Aunque justifica la inclusión de tal repetición para el supuesto de que la Constitución federal llegara a ser ineficaz, los derechos del hombre quedarían protegidos por los preceptos que las contuvieran en las constituciones de los estados, supuesto que es inconducente, debido a la misma sistemática constitucional, y la naturaleza inmanente que el mismo autor reconocía a los derechos del hombre.<sup>85</sup>

La idea de que en tratándose de derechos fundamentales debe haber en el Estado mexicano una postura homogénea, invariable y general para todo el país, a fin de evitar que debido a las peculiares y privativas condiciones imperantes en cada una de las entidades federativas, diversas de origen y por su evolución histórica, se produzcan diferencias de grado en la protección de tales bienes jurídicos, generando una desigualdad de tratamiento jurídico de figuras que, por otro lado, son inherentes e inseparables de la persona humana, ya había aflorado con posterioridad a la expedición de la Carta Magna de 1857. Castillo Velasco se pronunciaba en contra de la solución que otorgaba a los estados la facultad de legislar en materia de culto religioso y disciplina externa, *i.e.* libertad de cultos, porque se podría llegar al caso de que en unos hubiera tolerancia religiosa y en otros no, “según la influencia del clero y de las costumbres constitucionales y administrativas, todas las cuales excluían toda religión que no fuera la admitida en la República”. Este autor veía un peligro potencial en tal extremo, pues podría dar lugar a una guerra civil.<sup>86</sup>

Ya a mediados del siglo XIX, era palmaria la preponderancia de los poderes federales en materia de legislación. Filomeno Mata, con su incisivo estilo, expresaba en el Constituyente de 1856-1857: “Cuando en los estados mexicanos se promulgan las leyes, es ridícula la forma pomposa que usan los gobernadores, diciendo que mandan que se cumpla la ley, cuando no mandan ellos, sino el poder federal”.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Castillo Velasco, *op. cit.*, p. 74.

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 243.

<sup>87</sup> Francisco Zarco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856- 1857)*, México, Secretaría de Gobernación, 1979, p. 746.

### ***Las reformas ineludibles por el principio de supremacía constitucional***

Desde 1977, las principales reformas a la Carta general del país que han impactado en el texto de la Carta particular del Estado son: reforma política, régimen municipal, derechos de los pueblos indígenas, justicia para adolescentes, nuevo sistema de justicia penal, derechos humanos, equidad de género, tribunal electoral autónomo, responsabilidad objetiva del Estado, candidaturas independientes, fiscalía como órgano constitucional autónomo y el sistema anticorrupción.

### ***Reformas de corte estrictamente local***

Del espacio disponible en el marco constitucional local para la regulación sin colisiones con el principio de supremacía constitucional, el Poder Revisor se ha ocupado de cuestiones de denominación, plazos, fechas, requisitos, número de integrantes, como se aprecia en el Cuadro 7.

CUADRO 7  
Decisiones estrictamente locales

<i>Rubro</i>	<i>Artículos que toca</i>	<i>Año</i>
Agregar el nombre de Santiago a la capital del Estado	41	1996
Aviso a la Legislatura de las ausencias del territorio estatal del gobernador	52	1999
Forma de cubrir las ausencias del gobernador y de los presidentes municipales	82	1999
Determinación del número de magistrados del Tribunal Superior de Justicia	66	2000
El apellido Arteaga en el nombre del Estado	14	2000
Recinto oficial del Congreso	29	2006
Periodos de sesiones	30, 31	2006

Proceso legislativo / Observaciones del ejecutivo a proyectos de ley/ veto	34, 35, 37, 39	2006
Facultades de la Comisión Permanente	44	2006
Transformación de la Contaduría Mayor en la Entidad Superior de Fiscalización del Estado	47	2006
Principios rectores del servidor público	95	2006
Listado de servidores público sujetos de responsabilidad	95, 97	2006
Proceso de reforma constitucional local	103	2006
Residencia	20	2007
Colegiación de órganos jurisdiccionales	73	2007
Eliminación del fuero	17, 38	2016
Fecha del informe del ejecutivo	32	2012, 2015, 2017

NOTA. La fecha se refiere a la de la aprobación de la enmienda.

### **La relevancia**

Aunque el nicho constitucional confiere al contenido del articulado un grado superior de importancia en el sistema jurídico, no necesariamente todos los preceptos que conforman el discurso constitucional tienen el mismo impacto social o cumplen la misma función orientadora o tutelar. Hay por eso reformas de hondo calado y meros ajustes o reacomodos de las agencias públicas. Trataré de estos cambios que notoriamente cumplen con el perfil de gran relevancia social o política en el siguiente apartado.

### **Las adecuaciones recurrentes**

Hay cambios constitucionales que se realizan con frecuencia, casi acompasados al ritmo de la renovación del funcionariado tanto en el poder ejecutivo, principalmente, como en el legislativo.

### *La reforma política*

Toda reforma a la Constitución es política. Así ha sido en el decurso de la centuria transcurrida desde la aprobación de la Carta política local de 1917. En general, los cambios relativos a los órganos públicos se han hecho de manera coyuntural con el arribo de un funcionariado renovado en cada relevo en la gubernatura del Estado.

Las iniciativas más amplias y profundas en este rubro han correspondido a la primera mitad del periodo constitucional. Quedan fuera de este esquema la reforma de 1991 y la de 2008, cuyo propósito fue un cambio integral y sistemático.

Dentro de lo político, la materia electoral ha sido un objeto recurrente de modificaciones electorales, que comenzaron poco después de la promulgación de la Constitución de 1917. Desde entonces acá, los cambios han consistido en variaciones en los requisitos para participar en los comicios, denominaciones, facultades, duración de ejercicio, explicitación de conceptos, creación de un órgano autónomo encargado de organizar las elecciones y el establecimiento de un tribunal electoral.

Esta evolución ha tenido como directriz el constante y progresivo afianzamiento del sistema democrático, desde el reconocimiento y regulación de las organizaciones políticas ciudadanas, como los partidos políticos hasta la candidatura independiente, la adopción del sistema de representación proporcional, la inclusión de órganos encargados de organizar, vigilar y validar los comicios, así como el tribunal *ad hoc* para resolver las controversias electorales, y más recientemente la participación ciudadana. Esta historia de adecuaciones constitucionales ha decantado en avances incuestionables en la normatividad relativa al sistema político.

No es éste el lugar para presentar una narración histórica de cada proceso reformativo ni para desglosar sus caracteres. Por ello, doy la voz a la Legislatura LV Legislatura en funciones de Constituyente, cuando en 2014 justificaba las reformas en esa temática a la Carta política queretana. Se dice en la exposición de motivos que la única constante en materia electoral es el cambio, y que ningún modelo tiene la cualidad de permanecer inalterado si ha debido obedecer a las condiciones imperantes en la sociedad. La clave del “éxito” del sistema electoral mexicano, —y del queretano— dicen los diputa-

dos, es ajustarlo para generar procesos electorales más confiables. En un pasaje que no tiene desperdicio, dicen los legisladores:

La historia de la institucionalidad electoral es así. Cada reforma electoral ha buscado responder a los nuevos retos que exige la democracia. Así como las reformas de los años setentas y ochentas lograron ampliar la pluralidad, las de los noventas estuvieron encaminadas a fortalecer las instituciones administrativas, jurisdiccionales y de procuración de justicia penal electoral, y, finalmente, en particular de 2007 a la fecha, las reformas electorales federales y las del Estado de Querétaro han establecido mejores condiciones de equidad en la contienda y han puesto a los ciudadanos en primer plano, con las reformas en materia de candidaturas independientes...<sup>88</sup>

Otra lectura del constante cambio en materia electoral puede hacerse desde la perspectiva de la política legislativa, según la cual si el Estado legisla una y otra vez sobre una determinada situación, es porque no funcionan los remedios legales, porque es ineficaz el instrumento legal elegido. Sí ha habido una serie de transformaciones en el rubro electoral, pero son de accidente, de forma, en tanto que la transformación profunda no se produce porque alteraría las bases estructurales del sistema de partidos: la preeminencia y control de las élites, la falta de democracia y transparencia en las mecánicas internas para la designación de dirigencias y candidatos, y la articulación de redes de intereses entre medios de comunicación, gastos de publicidad y presupuesto público asignado para campañas electorales. Se puede modificar toda la menudencia, pero lo esencial es que los liderazgos de los grupos de poder en el seno de los partidos continúan detentando el poder de frenar o acelerar toda enmienda constitucional, no sólo en cuestiones electorales, sino en cualquier materia que esté estipulada en su órbita competencial legiferante.

### ***La redistribución competencial entre las funciones del poder público local***

Una de las más claras líneas del constitucionalismo local de la última centuria es la redistribución de competencias entre las tres funciones del poder público, a costa de reducir y delimitar las atribuciones del gobernador.

---

<sup>88</sup> *La Sombra de Arteaga*, 26 de junio de 2014.

En el esquema previo, y en menor medida en la Constitución local de 1917, era clara la injerencia que el ejecutivo ejercía legítimamente en el poder judicial, pues todo lo concerniente a licencias de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, así como los de los jueces estaba en su resorte. Las iniciativas del órgano superior de la judicatura debían ser pasadas a través del ejecutivo. El informe de labores del Tribunal debía ser presentado ante el gobernador.

Así había sido durante mucho tiempo, y por ello había una dependencia clara de un poder a otro.

En cuanto al poder legislativo, siempre hubo una identidad de pertenencia a la corriente política del gobernador, de manera que los representantes del pueblo estaban alineados con él.

La naturaleza del diputado fue evolucionando para desvincularlo de las tareas de gestión con las que se le había investido. Todavía en 1937, se reformaron los artículos 35 y 36 de la Constitución local para permitir que los diputados pudieran “colaborar en los diferentes ramos de la administración pública”, estipulándose que solamente percibiría un sueldo, con lo cual, se decía, se obtendría una economía de bastante consideración en el presupuesto.<sup>89</sup> Resulta evidente la subordinación en la que el diputado se colocaba al ser un empleado del gobernador, pues no se podría disociar éste de su nombramiento popular de integrante del Congreso del Estado.

## 7. Los temas controversiales

### *La rectoría social*

Hasta la segunda mitad del siglo XIX, en las legislaturas estatales, como en el resto del país, predominaba la idea de que la Constitución tenía como fin marcar los “límites precisos y definidos del quehacer nacional”.<sup>90</sup> El constitucionalismo ulterior hubo de dismantelar paulatinamente este concepto y replantearlo. Sí tiene el Código fundamental la tarea de regular la actuación

---

<sup>89</sup> Dictamen de las Comisiones de Justicia y puntos constitucionales, septiembre 28 de 1937, en *La Sombra de Arteaga*, septiembre 30 de 1937, pp. 181-182.

<sup>90</sup> Aprobación de la iniciativa a los artículos 31 y 32 de la Constitución, 13 de febrero de 1976. Véase *La Sombra de Arteaga*, 4 de marzo de 1976, p. 44.

de las autoridades, fijando las reglas generales de su quehacer, imponiéndoles límites, pero no la “vida nacional”. La Constitución se ocupa del plano superestructural de la sociedad, del discurso institucional, de los derechos de los individuos frente al Estado, pero no de la sociedad civil, la cual tiene el más amplio universo para su ser y su hacer, porque se lo garantiza el viejo axioma de libertad, hoy más que nunca exponencialmente asumido por el ámbito de la convencionalidad internacional.

### *Creación y supresión de municipios*

Los municipios de Santa Rosa y el de Santiago Mexquititlán, incluidos en la reforma constitucional aprobada y detenida de 2003, estaban reconocidos desde los arranques del constitucionalismo queretano.<sup>91</sup> Su rasgo más definitorio era el gozar del reconocimiento de persona jurídica, contar con un ayuntamiento para su gobierno y disponer de bienes propios para el sostenimiento de los gastos municipales como cárcel, alumbrado, panteones, jardines y educación elemental. El constitucionalismo del siglo XIX les conservó su *status* político a ambos, como a más de una decena de localidades, pero al final de la centuria se les aglutinó en unidades políticas mayores, correspondientes a los distritos, y se les rebautizó como municipalidades. Así se arribó al tiempo de los constituyentes de 1917. Los distritos-municipios eran seis: Amealco, Cadereyta, Jalpan, Querétaro, San Juan del Río y Tolimán. De entonces hasta 1941 se llegó a dieciocho.<sup>92</sup>

No debe perderse de vista en la cuestión territorial que no basta con la mera decisión política de crear un nuevo ente municipal, porque ello supone y exige la desmembración de otro municipio. De ahí lo acertado del principio de la reformabilidad constitucional local que involucra a los ayuntamientos, pues bien se ha de tener presente que estas corporaciones eran preexistentes al Estado republicano y que ellas, a nombre del conjunto de los pueblos, votaron por la formación de la primitiva Provincia, luego convertida en Estado federal. Pese a todos los formatos gubernamentales que ha tenido Querétaro (Provincia, Estado, Departamento), los ayuntamientos son las únicas instituciones políticas primigenias que han permanecido.

---

<sup>91</sup> *Cfr.* art. 5, *Constitución queretana de 1825... cit.*, p. 5.

<sup>92</sup> Véase el Cuadro 10.

La creación de municipios tuvo tintes políticos en las tres primeras reformas del artículo 2º constitucional, porque traía aparejada una disputa de preeminencia entre las poblaciones del antiguo partido de Tolimán, su cabecera San Pedro Tolimán y el pueblo de Colón (antiguo Tolimanejo). En todo caso, había una rivalidad entre las élites políticas de ambas demarcaciones, la que vino a resolver la reforma constitucional impuesta por los poderes locales desde Querétaro, precisamente en forma alternativa, hasta que la cuestión quedó fija con la inclusión del Municipio de Colón a partir de 1929,<sup>93</sup> justamente en medio del estallido social en sus contornos de la Guerra Cristera.

En 1931, se instituyeron cuatro nuevos municipios, todos de vieja factura, con lo que se llegó a un total de once. Del Municipio de Querétaro se segregan tres porciones territoriales para reconstituir los que fueron pueblos sujetos dotados de corporación municipal: La Cañada, rebautizado El Marqués;<sup>94</sup> El Pueblito, ahora Corregidora,<sup>95</sup> y Santa Rosa. De San Juan del Río se tomó territorio para el Municipio de Tequisquiapan, otrora colonial pueblo de Santa María de la Asunción de Tequisquiapan.<sup>96</sup> Ocho años más tarde se da marcha atrás, cancelándose la institución municipal de El Marqués y Santa Rosa, pero se crearon otros dos municipios, que fueron Arroyo Seco y Pinal de Amoles, a costa de los municipios de Jalpan y Cadereyta.<sup>97</sup> Dos años después se crean los municipios de La Cañada, Pedro Escobedo, Huimilpan,

---

<sup>93</sup> *La Sombra de Arteaga*, 13 de septiembre de 1929.

<sup>94</sup> El cambio de nombre de la antigua población de San Pedro de la Cañada fue para honrar la memoria del benefactor don Juan Antonio de Urrutia y Arana, Marqués de la villa del villar del Águila, por haber sido el iniciador y director de las obras del agua potable realizadas en el siglo XVIII, quien además aportó una importante suma de su peculio para dicho objeto. En 1928, la Legislatura elevó la categoría del pueblo de La Cañada a la de villa del Marqués. Véanse el decreto núm. 40 del 15 de noviembre de 1928, y el acuerdo del gobernador del 12 de septiembre de 1943, en *La Sombra de Arteaga*, noviembre 29 de 1928, pp. 475-476, y 14 de octubre de 1943, p. 165.

<sup>95</sup> Por su decreto núm. 42 del 15 de noviembre de 1928, la Legislatura cambió el nombre del pueblo de Santa Rosa por el de Epigmenio González, y el de la villa de El Pueblito por el de villa de la Corregidora. Véase *La Sombra de Arteaga*, noviembre 29 de 1928, p. 216. Al año siguiente, por el decreto núm. 5, derogó la nueva designación de Epigmenio González. Véase *La Sombra de Arteaga*, 10 de octubre de 1929, p. 467.

<sup>96</sup> *La Sombra de Arteaga*, 28 de mayo de 1931, p. 12.

<sup>97</sup> *La Sombra de Arteaga*, 6 de julio de 1939, p. 13.

San Joaquín, Landa, Ezequiel Montes y Peñamiller.<sup>98</sup> Los territorios se tomaron de los municipios de Querétaro, San Juan del Río, Amealco, Cadereyta y Tolimán. De esta suerte se arribó a la cifra de dieciocho municipios que hasta hoy integran el Estado. Por cierto que el cambio de denominación del Municipio de La Cañada a El Marqués, del agregado de Serra al de Jalpan y del apellido Montes al de Cadereyta fue aprobado por la Legislatura el 23 de abril de 1974, por lo que se publicó el aviso a los ayuntamientos,<sup>99</sup> pero no hay evidencia de que se haya publicado el trámite subsecuente (voto municipal, declaratoria congresional, promulgación del ejecutivo y publicación de la ley reformada o de la declaratoria). Lo que se hizo fue expedir una nueva Ley orgánica municipal en la que constaban las nuevas denominaciones.<sup>100</sup> La siguiente reforma constitucional del artículo 2º, en 1987, para apellidar Bonfil al Municipio de Amealco da por hecha la reforma a que se refiere el aviso. La evolución del tratamiento de la división del territorio estatal puede apreciarse con mayor precisión en el Cuadro 8.

En 2003, los integrantes de la LIII Legislatura consideraron que era oportuno y conveniente proceder a una nueva segmentación territorial, ahora a costa de los municipios de Querétaro y de Amealco, para crear, respectivamente los municipios de Santa Rosa y de Santiago Mexquititlán.<sup>101</sup> Pero la ley aprobada por el poder legislativo no pudo convertirse en reforma constitucional por no haberse obtenido el voto indispensable de los ayuntamientos. La lección es de innegable sociología política. No eran las mismas condiciones que las imperantes seis décadas atrás. Ya los municipios no padecían la penuria del erario, su población ya no era escasa ni magro o ninguno su crecimiento; en esta primera década del siglo XXI el municipio ya hacía rato que

---

<sup>98</sup> *La Sombra de Arteaga*, 24 de abril de 1941. Hay una anomalía respecto al nombre del Municipio de El Marqués, porque la reforma constitucional de 1931 le regresó el antiguo de La Cañada. Pero el cambio no se aplicó en el texto constitucional sino en la Ley orgánica municipal, por una reforma a sus artículos primero y segundo del 23 de diciembre de 1948. Véase la Ley núm. 82 en *La Sombra de Arteaga* del 30 de diciembre de 1948, p. 211.

<sup>99</sup> *La Sombra de Arteaga*, 2 de mayo de 1974, pp. 101-102.

<sup>100</sup> *Cfr.* art. 2º de la Ley orgánica municipal del Estado de Querétaro, del 20 de septiembre de 1974, promulgada el mismo día, y publicada en *La Sombra de Arteaga* el 13 de enero de 1975, p. 36.

<sup>101</sup> *Memoria de los trabajos (2003)*, *cit.*, pp. 22, 47 y 96.

había asimilado el alcance polivalente de la Reforma Municipal, su hacienda contaba con recursos que nunca antes había tenido, además de que el sistema político hacía asequible y plausible la asunción de una postura disonante de las decisiones de los poderes estatales, *i. a.* la Legislatura, hasta proponerla en las últimas instancias del aparato institucional de ser necesario.

CUADRO 8  
Variación del número de municipalidades

Núm.	<i>Año de la modificación</i>					
	1923	1928	1929	1931	1939	1941
1	Amealco	Amealco	Amealco	Amealco	Amealco	Amealco
2	Cadereyta	Cadereyta	Cadereyta	Cadereyta	Cadereyta	Cadereyta
3	Jalpan	Jalpan	Jalpan	Jalpan	Jalpan	Jalpan
4	Querétaro	Querétaro	Querétaro	Querétaro	Querétaro	Querétaro
5	San Juan del Río	San Juan del Río	San Juan del Río	San Juan del Río	San Juan del Río	San Juan del Río
6	Tolimán	Tolimán	Tolimán	Tolimán	Tolimán	Tolimán
7	Colón		Colón	Colón	Colón	Colón
8				Corregidora	Corregidora	Corregidora
9				Marqués	Arroyo Seco	Arroyo Seco
10				Santa Rosa	Pinal	Pinal
11				Tequisquiapan	Tequisquiapan	Tequisquiapan
12						La Cañada
13						Pedro Escobedo
14						Huimilpan
15						San Joaquín
16						Landa
17						Ezequiel Montes
18						Peñamiller

NOTA. La columna de 2003 sirve para ilustrar el alcance de la ley aprobada por el Congreso, pues no pasó a ser reforma constitucional. No se consignan las variaciones de las denominaciones de los municipios, y se colocan de modo que sea más visible la modificación, orden que no corresponde con el de su inclusión en los textos constitucionales.

### ***El derecho a la vida***

En 2009, la LV Legislatura aprobó la segunda reforma al artículo 2° para garantizar el derecho a la vida. Durante el proceso de consulta hubo voces contrarias a lo que fue el sentido final de la norma modificada. Para algunos, la enmienda contradice el derecho humano de la mujer, recogido en los instrumentos internacionales suscritos por nuestro país. Se cuestiona la prevalencia, la protección de la expectativa de vida de los concebidos respecto del derecho a la maternidad de la mujer. Habría que recordar que simplemente se ha trasladado al rango constitucional un derecho subjetivo que tenía su asiento en el molde iusprivatista, pues había sido reconocido desde el primer Código civil del Estado, que es el del Distrito Federal adoptado para la Entidad lisa y llanamente. En efecto, el artículo 12 prevenía: "...desde el momento en que un individuo es procreado entra bajo la protección de la ley; y se le tiene por nacido para los efectos declarados en este Código".<sup>102</sup> El actual Código civil local mantiene en lo esencial el contenido prescriptivo referido. Por lo pronto, no se ha establecido jurisdiccionalmente la contrariedad de la norma a la Carta Magna.

### ***La autonomía como concepto jurídico-político***

La autonomía es la capacidad de autorregularse, de autodeterminarse y de autoobligarse. Es una consecuencia de la libertad. El concepto es ajeno al sistema constitucional. La primera ocasión que ingresa a este dominio es con motivo de la reforma que estableció el Municipio Libre, durante la Revolución Mexicana. El significado era extraer de la órbita y la injerencia del poder ejecutivo a los ayuntamientos. Desde los debates del Constituyente de Querétaro se advirtió que sin la asignación de recursos económicos, sería ineficaz la libertad otorgada a la institución municipal. Podría decirse que el órgano de gobierno del Municipio obtuvo un cierto grado de autonomía, aunque continuó sujeto a las decisiones del poder legislativo, y a la posibilidad de que el gobernador suspendiera los ayuntamientos en los casos previstos legalmente.

---

<sup>102</sup> *Código Civil del Distrito Federal y Territorio de la Baja-California adoptado para el Estado de Querétaro. Edición oficial del Estado*, México, Tipografía de José Ma. Aguilar Ortiz, 1872.

La reforma constitucional federal de 1983<sup>103</sup> amplió al municipio su competencia administrativa y le transfirió los importantes recursos provenientes de los impuestos inmobiliarios. En definitiva, con mayores recursos, el cuerpo municipal estuvo desde entonces más cerca de ser un órgano dotado de autonomía.

Poco más tarde, se rompería la cerrada clasificación de los órganos constitucionales atento el principio de la división funcional del poder público. Se pensó que nuevas o viejas instituciones redimensionadas no cabían en ese estrecho concepto, si se quería que fueran eficientes, y sobre todo que no estuvieran supeditados al control de los titulares de los poderes ejecutivo y legislativo. Entonces, en 1994 se transformó el Banco de México en entidad autónoma. La brecha estaba abierta a nuevos significados de este concepto.

Llegamos a 2008 y el concepto de autonomía se inserta en el texto constitucional, pero no para referirlo a un órgano cualquiera de la administración o a un nuevo ente constitucional, sino al propio Estado. Ya no sería éste soberano, sino autónomo. Para entonces, había un largo trecho en la fijación del adjetivo político-jurídico que calificaba al Estado. En la Constitución local de 1879, su artículo primero enunciaba que el Estado de Querétaro Arteaga era “libre”, “soberano” e “independiente” en su régimen interno. En la Carta política local de 1917 perdió el “independiente”.

Ciertamente el concepto de soberanía no era del todo aplicable a los estados miembros del sistema federal, porque les faltaban algunos de los signos de la soberanía que ya había señalado Juan Bodino en el siglo xvi (dar leyes, nombrar los principales oficiales, declarar la guerra y pactar la paz, conocer de las últimas apelaciones, conceder indultos).<sup>104</sup> El uso del vocablo-concepto tenía una connotación histórica, en el sentido de siendo las provincias entidades preexistentes a la Unión, el pueblo de ellas tenía un derecho incuestionable a determinar su régimen interior. Ya veremos más adelante cómo este concepto se resquebrajó cuando la Constitución general de la República cambió el esquema de relaciones entre los estados y la Unión, *i. a.* en 1917 al establecer las

---

<sup>103</sup> *Diario Oficial de la Federación*, febrero 3 de 1983.

<sup>104</sup> Juan Bodino, *Los seis libros de la República*, trad. de Gaspar de Añastro (1599), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, pp. 354-368.

bases ineludibles del régimen municipal, materia de incuestionable pertenencia al régimen interior, antes campo de la exclusiva regulación de los estados.

Tocante a la soberanía, la Constitución vigente contiene una antinomia, pues aunque se ha despojado de tal voz en su artículo 1, lo utiliza en el artículo 7. ¿Hay o no soberanía en el Estado? No se puede decir que el pueblo es soberano y que el Estado es autónomo.

Finalmente, en el Derecho constitucional mexicano existe otra acepción de la autonomía, que se emplea para designar el gobierno de los pueblos y comunidades indígenas.

Debido a la diversa naturaleza e importancia del sujeto al que se atribuye —pueblo indígena, universidad, órgano constitucional autónomo, municipio o Estado— la autonomía no puede tener el mismo alcance y significación. La cuestión sigue a debate.

### *La reforma decreciente*

El pacto federal supone un reparto original equilibrado de competencias constitucionales entre dos niveles de Gobierno. Cuando se reforma dicho esquema, es obvio que si una parte resulta con disminución de atribuciones y otra las adquiere, se está en presencia de una ruptura de aquel *status* inicial. Cada vez que el poder federal adquiere mayores prerrogativas se produce concomitantemente una reforma decreciente en perjuicio de los poderes locales. Esa es la reforma que paulatinamente menoscaba las bases del federalismo. Lo grave es que las legislaturas de los estados han avalado esa traslación de potestades a los poderes federales, puesto que si hubieran votado en contra de manera mayoritaria la enmienda no habría sido aprobada.

Una terrible interrogante surge de esta situación política imperante en el país y parece estar al acecho: ¿acaso la inexorable tendencia a la “nacionalización” de los ordenamientos jurídicos y el control de los organismos electorales locales anuncia que la legislación unitaria es la respuesta eficaz a los problemas nacionales? ¿Esta nueva etapa del régimen gubernamental pregona el reconocimiento de que les asistía la razón a los políticos centralistas del siglo XIX, y que la diversidad y pluralidad de órdenes normativos particulares es concausa de los grandes problemas nacionales como la violencia, la inseguridad, la corrupción, la impunidad y la carencia de una cultura jurídica consolidada?

¿Qué permanecería de la competencia de las legislaturas locales? ¿Cuál sería entonces el objeto y el contenido preceptivo de una Constitución local?

***Transferencia de facultades exclusivas o concurrentes del Estado a la Federación***

En el Congreso Constituyente de Querétaro no se aceptaba llanamente que las atribuciones originales de los estados, las que habían retenido en 1824 al constituir el Estado federal, fueran paulatinamente transfiriéndose al ámbito de los poderes federales, en particular las facultades legislativas. Díaz había acudido a este mecanismo, y había contribuido al incremento de poderes federales en detrimento de las locales. Ochoa Campos denominó a este proceso “federalización”, que no era una mera forma gramatical equivalente a federalismo, sino a centralización.<sup>105</sup>

La Comisión de Constitución, cuando se discutía el artículo 20, en lo tocante al establecimiento de colonias penales a cargo del gobierno federal, planteaba la resistencia a proseguir en la línea porfiriana de traslación de facultades, y lo señalan en el siguiente puntual pasaje: “...nos declaramos en contra de toda centralización, porque conduce a graves males en una república federativa. Todas aquellas facultades naturales de los estados, a las cuales renuncian en busca de un beneficio común, van a robustecer al poder central, favoreciendo así el absolutismo”.<sup>106</sup>

En el México de finales del siglo xx y comienzos del xxi, acecha al sistema federal un nuevo peligro: la centralización de poderes, a través de la emisión de legislación “nacional” en sustitución de la pluralidad de ordenamientos locales. Las motivaciones y causas de esta tendencia son discutibles, pero el hecho es real y reconocible por su obviedad. El poder legislativo local ha percibido el gradual, amenazante e irrefrenable proceso de reducción y acotamiento de atribuciones de facultades pertenecientes al ámbito de los estados de la Unión para engrosar y fortalecer la esfera competencial de los poderes federales. A mediados de 2003, la LIII Legislatura, emitió una declaratoria que contiene la protesta por esta tendencia, que en su parecer conduce a una

---

<sup>105</sup> Ochoa Campos, *op. cit.*, *loc. cit.*

<sup>106</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente... cit.*, t. I, dictamen, diciembre 22 de 1916, p. 642.

deformación del federalismo mexicano. Dos de sus considerandos merecen traerse a colación en forma textual:

25. Que el numeral 124 de nuestra Carta fundante establece “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”, es una delegación clara, precisa, delimitada de competencias originarias en el momento del pacto, equivocadamente la Federación interpreta que éstas pueden ensancharse a su favor mediante reformas a la Carta Magna, actualmente hay en vigor más de 300 disposiciones en la Constitución general, en virtud de las cuales se circunscribe tanto el campo de acción de los constituyentes locales, como la actividad de las autoridades locales.

26. Que son en consecuencia por lo menos 300 limitaciones, que nos están llevando a un régimen central donde las constituciones particulares terminan siendo leyes reglamentarias o simples estatutos.<sup>107</sup>

Resulta difícil enderezar alguna refutación a este planteamiento. Lo grave es que las legislaturas de los estados han ratificado las diversas reformas que han conducido al *status* actual del esquema de relaciones entre el Estado federal y los estados miembros. He aquí una de las deformaciones del sistema político, pues si bien es cierto que una gran cantidad de enmiendas del corte mencionado se produjeron en el contexto del presidencialismo hegemónico, hay muchas que se aprobaron en el tiempo del pluripartidismo. La mecánica de un proceso de reforma confeccionado enteramente en los círculos del Poder Revisor (diputados federales, senadores, diputados locales) limita necesariamente la libertad de estos agentes debido a las presiones del régimen político y sus acuerdos cupulares. La solución no puede ser otra que abrir los espacios a la intervención de la ciudadanía.

Debido a esta tendencia a restringir el campo regulatorio de los poderes legislativos estatales, la reforma constitucional local sólo puede consistir en modificaciones inocuas, esto es, que no colisionen con los dictados de la Ley fundamental, en los siguientes rubros: *a)* creación o supresión de agencias públicas (*v. gr.* dependencias administrativas y juzgados), *b)* acomodos y re-

---

<sup>107</sup> *La Sombra de Arteaga*, 20 de junio de 2008. *Acuerdo por el que la Quincuagésima Quinta Legislatura del Estado de Querétaro, exhorta al Congreso de la Unión a consolidar el federalismo mexicano*. Querétaro, mayo 22 de 2008. Véase el documento 3 del Apéndice.

partos de competencias entre los órganos locales; *c*) ajustes gramaticales como corrección de antinomias, modernización del lenguaje y cambios de denominación; *d*) variación de plazos y fechas para actos oficiales, y *e*) menudencias normativas, como lo son la actualización de cláusulas de referencia o el corrimiento de párrafos y fracciones.

## 8. Las grandes transformaciones del constitucionalismo

En el decurso de los cien años transcurridos desde la aprobación de la Constitución local queretana, el modelo de Estado ha experimentado profundas transformaciones. La Carta nació en la oleada renovadora de la Revolución y del nuevo Derecho constitucional, que impulsaba un Estado promotor y dispensador de justicia social, el Estado de bienestar. Décadas más tarde, se dio paso al Estado neoliberal. Finalmente un mundo globalizado impone duras condiciones que obligan a replantearse una reingeniería del Estado, un adelgazamiento del aparato administrativo y un repliegue en la participación estatal en la economía como agente directo. En el terreno teórico, se avanzó del Estado social de Derecho al Estado democrático de Derecho y más cercanamente al denominado Estado constitucional de Derecho. Pero no hay una ruptura institucional, porque el ajuste es pacífico, por vía legislativa, gradual y sintético, de manera que los modelos no se suceden unos a otros, sino que se ensimisman, se fusionan. Éste es el contexto de los grandes cambios que influyen en el constitucionalismo local, en tanto que se adecúa a las variaciones que la Constitución del país ha acogido ante la influencia de las nuevas doctrinas y la realidad de las nuevas relaciones de gobiernan el mercado mundial. Pero hay un núcleo, una estructura constitucional sustentada en un acervo axiológico que proviene de la historia política del país, cuya permanencia e intangibilidad son pruebas de su pertinencia, de su legitimidad como baluartes del constitucionalismo general y particular; son conquistas irrenunciables del pueblo.

### *El sistema democrático-electoral*

Luego del fallido Primer Imperio Mexicano, las élites políticas y sociales rectificaron sus decisiones políticas y adoptaron el proyecto de fundar una re-

pública representativa, cuyo funcionariado surgiera de elecciones indirectas. El gran drama del siglo XIX fue el intento de apegarse a las formas electorales y sortear el vacío producido por la ausencia de legitimidad popular, debido a la incultura de los incipientes ciudadanos. Los legisladores decimonónicos se empeñaron en impulsar la vida democrática a pesar de los terribles lastres que les proponía la realidad social. La democracia se demostraba en el papel. Más bien era una ficción. Durante el Porfiriato se ratificó el sistema democrático electoral hasta que el régimen cayó en la obsolescencia y dio lugar a la revolución democrática convocada por Madero. En el mundo normativo, pero también en el quehacer político se guardó fidelidad al modelo, aunque se reconociera que su práctica estaba muy distante de ajustarse a sus cánones. En tal sentido, hay una terquedad, un empecinamiento en la vigencia del formato democrático tanto por los dirigentes políticos que justifican el quehacer político y la permanencia del aparato institucional, como de los críticos del gobierno que propugnan por una democracia real, efectiva, cierta. No obstante que el sistema democrático no tuvo una prístina vigencia en la sociedad mexicana, de algún modo decantó en la ideología política nacional y en el imaginario que clamaba por vida democrática. Con todas las imperfecciones, con sus carencias y paradojas, no hay duda de que una de las grandes decisiones políticas fundamentales del constitucionalismo ha sido el sistema democrático. Y esta decisión está inserta en la Ley fundamental, lo que torna ocioso debatir sobre la pertinencia de replicar el sistema en las cartas políticas locales. Es otro de esos núcleos teóricos intangibles para el Poder Revisor de la Constitución particular del Estado.

### *Del poder electoral al electorado universal*

Uno de los grandes avances del constitucionalismo en materia política es la elección pública universal. El sufragio se hizo extensivo a todos los ciudadanos varones mayores de 21 años, luego a las mujeres, y finalmente a todos los mayores de 18 años. El electorado se convirtió desde el triunfo de la Revolución Mexicana en un factor definitorio de los procesos electorales y sin duda el más efectivo criterio legitimador del sistema político.

De la elección popular indirecta, obviamente limitada, piramidal, ideada desde la Carta de Cádiz, al voto popular hay una enorme distancia fáctica,

pero sobre todo teórica. La democracia representativa se alineaba al sistema corporativo del orden político medieval. Los ciudadanos empadronados en las parroquias elegían electores primarios, los que a su vez elegían los colegios electorales de municipalidad, y éstos a los de los colegios distritales. Éstos nombraban a todos los funcionarios del Estado: gobernador, magistrados y diputados locales. Por el sufragio universal, las elecciones tuvieron su apoyatura doctrinal en la tesis de la soberanía popular, todo el poder para el pueblo.<sup>108</sup>

El poder electoral previsto en la Constitución de 1879 continuó funcionando hasta las postrimerías del Porfiriato. En 1901, el gobernador interino José Vázquez Marroquín informaba a la Legislatura que el poder electoral no había dejado de funcionar con regularidad. El ejecutivo señalaba:

...tanto las elecciones generales como las particulares de alguna localidad determinada, se han verificado en los días señalados por las leyes, ya eligiendo los ayuntamientos de las diversas municipalidades o bien cubriendo las vacantes que han resultado por distintas causas ora para la renovación de los colegios de distrito y de municipalidad, y ya, por último, eligiendo al nuevo poder legislativo del Estado, de cuyo acto proviene vuestra presencia y representación en este sagrado cuanto augusto templo de las leyes.<sup>109</sup>

Este poder electoral también nombraba a los individuos que formarían parte de los poderes de la Unión. En 1902, el titular del ejecutivo mencionaba en su informe ante el Congreso que el poder electoral acababa de elegir a los ciudadanos que “como diputados y senadores representarán al Estado en las Cámaras de las Unión, así como a los que llevan el voto queretano para cubrir las vacantes de varios magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la República”.<sup>110</sup>

---

<sup>108</sup> Eduardo Ruiz exponía el poder electoral establecido por la Constitución de 1857 en el siguiente pasaje que no tiene desperdicio: “Debe tenerse presente que la soberanía no reside en los legisladores ni en el ejecutivo que son elegidos ni en el cuerpo de electores, sino en la masa general del pueblo que es la que directamente recibe el beneficio de la acción práctica de la soberanía.” Véase Ruiz, *op. cit.*, p. 169.

<sup>109</sup> *La Sombra de Arteaga*, septiembre 21 de 1901, discurso del 16 de septiembre de 1901, pp. 352-353.

<sup>110</sup> *La Sombra de Arteaga*, septiembre 24 de 1902, discurso del 16 de septiembre de 1902, pp. 352-353.

Y desde luego este mecanismo electoral se aplicaba en lo relativo a la enmienda constitucional. Los colegios electorales de distrito nombraban a los vocales de la junta ciudadana encargada de ratificar las modificaciones constitucionales aprobadas por la Legislatura. La última ocasión que esto ocurrió fue en 1894.<sup>111</sup>

### *El pluralismo político*

El valor principal del sistema democrático de finales del siglo xx es el pluralismo político, de modo que las instituciones, agentes y procesos garanticen la apertura de canales de participación política para todas las corrientes sociales y que tengan la posibilidad efectiva eventual de acceder al ejercicio del poder público en condiciones de igualdad, con certeza y objetividad, a la vez que se procure la renovación periódica institucional, evitando que mediante reglas procesales haya una permanencia predominante de un solo partido o fuerza política. Cosa distinta es que como resultado de las victorias comiciales la ciudadanía exprese su decisión por la continuidad de una oferta partidaria-política.

El primer asomo del Constituyente Permanente local al pluralismo data de principios de 1976. Es el último año de la gestión del presidente Luis Echeverría, a quien se considera impulsor de la concepción de la “democracia abierta”, que implicaba que se pudiera “hacer oír y considerar la opinión de los menos”, lo que según los diputados acrecentaba el pluralismo y la igualdad de oportunidades, y consolidaba todavía más el régimen democrático. La reforma en curso, en opinión de sus autores, fomentaba la racionalidad, se adaptaba a una sociedad con pluralismo de valores, reconocía la igualdad esencial de los hombres y favorecía la estructuración y funcionamiento del Estado de Derecho.<sup>112</sup>

---

<sup>111</sup> Véase un acta de ratificación de 1894 en: Manuel Suárez Muñoz y Juan Ricardo Jiménez Gómez, *Constitución y sociedad en la formación del Estado de Querétaro, 1825-1929*, México, FCE, 2000, p. 635. La última ocasión que se convocó a las juntas de ciudadanas fue en 1912. Véase el documento 1 del Apéndice.

<sup>112</sup> Aprobación de la iniciativa a los artículos 31 y 32 de la Constitución, 13 de febrero de 1976. Véase *La Sombra de Arteaga*, 4 de marzo de 1976 p. 44.

### *El multiculturalismo*

En la idea del Estado-nación heredado de los siglos XVIII y XIX, el orden jurídico es unificado, integrador, y el pueblo es uniforme, indiferenciado. Una ha de ser la cultura nacional, excluyendo cualquier particularismo, que aplique políticas estatales para incorporar a un tipo de ciudadano común a todos los individuos, sin atender a su raza o religión. El multiculturalismo representa en cierto modo, un retorno al orden social colonial, formado por comunidades y corporaciones preponderantes sobre las individualidades, a diversos órdenes normativos, y a la distinción de las personas por su cultura y raza. En otro sentido, el multiculturalismo es una corriente que recupera el valor de la diversidad cultural, la riqueza de diversos lenguajes y prácticas culturales, como valores tradicionales y profundos de un país con realidades distintas.

Reconocer la permanencia y la preservación de las culturas de los pueblos ancestrales y cancelar las políticas de integración o asimilación, implicaba un acto de conciencia social, de recuperación de un pasado remoto, de una idiosincrasia indeleble. El Constituyente queretano fue de los primeros que, en 1991, definió al Estado como un ente multicultural, incluso precediendo a lo que en adelante sería un nuevo paradigma del pluriculturalismo en la Carta Magna de la República.

### *El bloque de garantías-derechos humanos*

Hay un acervo de mandatos constitucionales que consagran los derechos del hombre —así denominados en su origen—<sup>113</sup> y que vistos en su colocación contemporánea parecen como cosa lógica y natural, como algo que así debe ser. Pero su inserción primigenia obedecía a una antítesis de un orden político, de un sistema jurídico y de un sistema judicial que era preciso desman-

---

<sup>113</sup> Acudo a un esclarecedor texto del constitucionalista argentino Bidart Campos que merece citarse en esta cuestión semántica: “El aterrizaje de los derechos en el Derecho constitucional no es originario del siglo XX, porque nos llegó con el primer constitucionalismo —el clásico— a fines del siglo XVIII. No se los apodaba derechos “humanos”, pero desde las denominaciones de derechos individuales o de derechos públicos subjetivos dejaron la enseñanza de que eran propios de la persona humana y oponibles frente al Estado”. Véase Germán J. Bidart Campos, *Las transformaciones constitucionales en la posmodernidad*, Buenos Aires, EDIAR, 1999, p. 14.

telar para fundar un nuevo modelo de convivencia y de relaciones entre la autoridad y los gobernados. Se trataba de enarbolar banderas ideológicas que contrastaban con el Antiguo Régimen. Era una de las bases del Estado constitucional. Y esos enunciados permanecen, son parte del ser de la Constitución actual, son elemento intangible de su normación.

El catálogo de derechos de igualdad, de libertad, de propiedad y de seguridad jurídica es un núcleo heredado del constitucionalismo decimonónico, a su vez deudor del constitucionalismo gaditano y de la gloriosa Revolución francesa. Su transformación conceptual a derechos humanos, y su implicación tutelar, integral, más amplia y progresiva, representa un avance innegable en la protección del hombre frente al poder de la autoridad.

La evolución de los derechos del hombre discurre en forma paralela en la sociedad mexicana, vive culturalmente, aunque la ideología jurídica se mantenga invariable en su postura de fidelidad ideológica al positivismo. Que los derechos humanos existen, que todo individuo los posee por el mero hecho de su humanidad, independientemente de su reconocimiento por el Estado, fue postura que desde la filosofía y la religión se planteó durante siglos.<sup>114</sup>

En cualquier caso, los derechos del hombre-garantías individuales-derechos humanos revisten el carácter de planteamientos supralocales, vigentes y plausibles con independencia de que el Poder Constituyente o el Poder Revisor de las entidades federativas haga pronunciamiento alguno al respecto. Son cláusulas forzosas del constitucionalismo mexicano.<sup>115</sup>

La presión internacional y la insuficiencia tutelar del concepto iuspositivista de las garantías individuales produjo el cambio más trascendente del orden jurídico mexicano desde que se fundó el Estado nacional. Ahora la Constitución pregona la esencialidad y naturalidad de los derechos humanos. La Constitución de Querétaro replica el supuesto, y reconoce su existencia, su defensa y su promoción.

---

<sup>114</sup> Castillo Velasco, *op. cit.*, p. 251.

<sup>115</sup> Un diáfano y puntual pasaje de Bidart Campos es orientador para mostrar la implicación del reconocimiento de los derechos humanos en la Constitución: “La doctrina iusnaturalista enseña que los derechos humanos no le son otorgados al hombre por el Estado, sino únicamente *reconocidos*. La declaración de derechos sería esa Carta de reconocimiento positivo, que formula principios superiores, anteriores y trascendentes, derivados del Derecho natural”. Véase Germán J. Bidart Campos, *Filosofía del Derecho constitucional*, Buenos Aires, EDIAR, 1969, p. 269.

### *La garantía de seguridad jurídica*

En el seno del Congreso Constituyente de 1856-1857 se discutió sobre la pertinencia de adoptar para el país instituciones, bases, principios y procesos que se aplicaban en las naciones más avanzadas en términos de civilización. El dilema era la consideración de que si había funcionado en otros sistemas políticos, y su bondad era manifiesta, era adecuado que nuestro país las siguiera, porque eran una garantía de encaminarse al progreso y a la felicidad. La otra posición recelaba que tales figuras pudieran aplicarse a nuestra realidad, habida cuenta de los atrasos en materia política, en educación y cultura, y desde luego en crecimiento económico. De ahí que los constituyentes adoptaran posturas moderadas en la legislación, sobre todo en materia de justicia penal. De cualquier modo, nuestro país debido a las condiciones de su desarrollo respecto a las naciones que se proponían como paradigma, no estaba en aptitud de recibir adecuadamente los innegables avances que se observaban en ellos, pues había que esperar que el país evolucionara naturalmente y madurara para estar en posibilidad entonces sí de acercarse a tales modelos. Así ha sucedido a lo largo de la historia del siglo xx. Cada vez que nuestros reformadores adoptan las ideas del siglo, ya maduras en los países avanzados, cuando apenas comienzan a enraizar en nuestras costumbres, ya que se han tenido que abrir paso con lentitud y no pocos problemas. Entonces resulta que el cambio ha soplado en los países modélicos y ya nuestras adecuaciones se han rezagado, o peor aún, han variado tanto los paradigmas constitucionales que de plano nuestra incipiente adecuación resulta ya obsoleta.

Tal es el panorama que se aprecia al observar el desenvolvimiento histórico del tema de la justicia penal. Pero la marcha de la historia no se puede forzar, porque las condiciones que gobiernan la sociedad civil no son las mismas que las de los estados cuyos sistemas tratamos de emular. De manera que el gradualismo en las reformas es una constante de nuestro constitucionalismo.

### *La creación de órganos constitucionales autónomos*

En nuestro país, la teoría tripartita de las funciones del poder del Estado,<sup>116</sup> de cuño reconocible en la construcción montesquiniana permaneció inaltera-

---

<sup>116</sup> Los constituyentes queretanos de 1833 se apartaron claramente de este esquema al es-

ble desde 1917 hasta 1994, cuando se estatuyó el Banco de México bajo una naturaleza jurídica inédita, no enclavada en ninguno de los llamados “poderes clásicos”, con la denominación de “órgano constitucional autónomo”.<sup>117</sup> Su más clara connotación frente a los titulares de las ramas del poder público era su autonomía, su especialización técnica o material y su personalidad propia, con una esfera competencial estipulada en supuestos generales en la Constitución y desarrollada en leyes orgánicas.<sup>118</sup>

Esta reforma constitucional no impactó a la Carta política del Estado, por lo que la primera vez que irrumpen los mencionados entes fue para adecuarla a la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el *Ombudsman* mexicano. A finales de 1992 la Legislatura expidió la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, reglamentaria de la disposición contenida en el artículo 9º de la Constitución de 1991. Su naturaleza jurídica era de órgano descentralizado.<sup>119</sup> En 1997, la designación órgano público autónomo ingresó al ordenamiento constitucional local.<sup>120</sup> Con la Constitución renovada de 2008, la Comisión estatal de los derechos humanos adquiere rango constitucional de órgano autónomo.

En sincronía con la tónica de la transformación institucional correspondiente, la Constitución local abrió un apartado especial para los órganos constitucionales autónomos,<sup>121</sup> y en él están comprendidos actualmente: la Fiscalía General del Estado, la Fiscalía especializada en el combate a la corrup-

---

tipular que había cuatro poderes: legislativo, ejecutivo, judicial y electoral. *Cfr.* art. 29 de la Constitución de 1833. Cito por la edición siguiente: *Constitución política del Estado de Querétaro, sancionada por su Congreso Constituyente el 12 de agosto de 1825, y reformada por la Quinta Legislatura Constitucional del mismo, en 7 de octubre del año de 1833*, México, Impreso por Juan Ojeda, 1833.

<sup>117</sup> En la reforma constitucional local se les llama indistintamente órgano y organismo.

<sup>118</sup> Fernández Ruiz proporciona la nota peculiar de estos órganos: “...las funciones públicas suelen descentralizarse del Estado y encomendarse su ejercicio a órganos —distintos de los tradicionales depositarios de las funciones del poder público— identificados en la doctrina como órganos constitucionales autónomos, los que, en la materia de su competencia, son la máxima autoridad...”. Véase Jorge Fernández Ruiz, “Naturaleza jurídica de la universidad pública”, en *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, México, vol. 6, núm. 11, 2010, p. 82.

<sup>119</sup> *La Sombra de Arteaga*, 24 de diciembre de 1992.

<sup>120</sup> *La Sombra de Arteaga*, 19 de septiembre de 1997.

<sup>121</sup> *Cfr.* capítulo quinto, título segundo, Constitución de 2008.

ción, la Entidad Superior de Fiscalización, el Instituto Electoral del Estado, el Tribunal Electoral del Estado, la Defensoría de los Derechos Humanos y la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

No es ésta la ocasión de analizar la figura de estas nuevas agencias públicas; baste señalar que su ingreso al texto constitucional local se debe al mandato de la jerarquía constitucional, esto es, para ajustarla a la Ley fundamental, lo que no le priva de la nota de cambio notable en el proceso evolutivo del Código político local.

### *La transformación del régimen municipal*

El órgano municipal fue modificado tanto en su estructura como en su competencia por las cartas constitucionales del siglo XIX. El ayuntamiento estaba sujeto al presidente municipal *ex officio*, que era el prefecto del distrito en las cabeceras distritales o el funcionario que hiciera sus veces en las demás localidades. Los capitulares, electos popularmente, sólo podían deliberar, pero las decisiones las tomaba el presidente de la corporación. Él era el que gobernaba el municipio.

En lo político, los presidentes municipales buscaban granjearse el favor del gobernador del Estado para validar su propia permanencia en el cargo, y de ser posible para obtener algún beneficio para el público. De ahí que incurrieran en actitudes dóciles a la voluntad del titular del ejecutivo, y además lo hacían abiertamente. En el informe anual del presidente del ayuntamiento de la capital del Estado a inicios de 1900, se encuentra esta *flor*: “Es de estricta justicia hacer presente que al buen éxito logrado por el ayuntamiento cooperó de una menara muy directa el ejecutivo del Estado, ya con *su ilustrado consejo* o ya *impartiendo su aprobación a todos aquellos acuerdos* que llevan por mira el bien general”.<sup>122</sup>

La impronta de la Revolución Mexicana llevó al texto constitucional la bandera política del Municipio Libre. Quedaron suprimidos los jefes políticos, y en el caso de Querétaro los prefectos y subprefectos. No habría más autoridad intermedia, controladora, entre el gobernador y los ayuntamientos.

---

<sup>122</sup> *La Sombra de Arteaga*, 27 de enero de 1900, informe de enero 9 de 1900, p. 28. La cursiva es mía.

Durante décadas, el *status* del régimen municipal no varió, hasta la gran reforma constitucional de 1982, cuya principal nota fue la dotación de fuentes para la constitución de una hacienda municipal capaz de solventar los gastos para la prestación de los servicios públicos y las nuevas funciones de desarrollo territorial que se atribuyeron al gobierno municipal. La adecuación constitucional local de 1983 incorporó la mención de los servicios municipales: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito municipales.<sup>123</sup>

Ha proseguido la tendencia al fortalecimiento del municipio, pero siempre se ha tratado de cambios generados en el ámbito nacional, que se replican debido a la supremacía constitucional.

### ***Los avances en el sistema judicial-procuración de justicia***

Un sistema judicial es un complejo conjunto que involucra los siguientes elementos:

- a) Operadores *ad hoc* para el desempeño de la jurisdicción; también figuran los profesionales de lo jurídico: abogados y notarios;
- b) Un *corpus* normativo aplicable por los tribunales para resolver los asuntos a ellos sometidos;
- c) Modos procedurales de la función de juzgar;
- d) Doctrina jurídica. Los autores y sus tesis sobre el Derecho y la justicia, y
- e) Instalaciones. Espacios para la actuación de la judicatura y la aplicación de las penas.

Las modificaciones en el rubro del sistema de justicia, principalmente en la estructura del funcionariado y su competencia, han sido constantes a lo largo del constitucionalismo queretano. La integración de los órganos, la vía de acceso a los cargos, la permanencia en los mismos, han sido temas que recurrentemente han sido materia de ajustes en los artículos de las diversas cartas constitucionales locales. Tales variaciones han obedecido antes que a la adopción de nuevos paradigmas doctrinales a la evolución del sistema político.

---

<sup>123</sup> *La Sombra de Arteaga*, 8 de diciembre de 1983.

Durante el siglo XIX, la teoría del Derecho no impactó de manera decisiva en la conformación de las constitucionales locales, de manera que todo lo relativo a los procedimientos judiciales y las instalaciones, como las cárceles, no sufrió reformas de profundidad. Prácticamente todo el andamiaje jurídico-judicial de la primera Constitución queretana de 1825 permaneció sin alteración por el resto de la centuria.

Fue hasta el Congreso Constituyente de 1916-1917 que afloraron las contradicciones y las paradojas del sistema judicial. Carranza denunciaba que estaba vigente el viejo sistema judicial de la Colonia. A partir de entonces, el contenido preceptivo de la Constitución local se tornó más sensible a los cambios de modelos en la administración y en la procuración de justicia, así como en materia de política criminal y penitenciaria.

Una de las consecuencias de la nueva ideología revolucionaria en el ámbito del sistema judicial, y un logro funcional, fue excluir a los integrantes del órgano cabeza del poder judicial, los magistrados, de los vaivenes e incertidumbre de los procesos electorales. La última elección popular de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado tuvo lugar a mediados de 1917.<sup>124</sup> En el seno de la Asamblea Constituyente de 1916-1917 resonaron las voces de los diputados contrarias al acceso de los titulares de las altas judicaturas por elección popular, esto es, contra el sistema de la Carta Magna precedente, porque ningún jurista respetable estaría dispuesto a someter su prestigio a una liza electoral para obtener el cargo.<sup>125</sup> Prevalció el criterio de designación

---

<sup>124</sup> Los últimos magistrados del Tribunal Superior de Justicia electos popularmente fueron Mariano Hernández, Jesús Ruiz Frías y Jesús Miranda, para el periodo del 30 de junio de 1917 al 30 de septiembre de 1919. Véase AHQ, Poder Legislativo, 1917, caja 84, exp. 1; *La Sombra de Arteaga*, junio 23 de 1917, decreto núm. 3, del 21 de junio de 1917.

<sup>125</sup> Un pasaje del debate sobre la forma de elección de los ministros de la Corte en el Congreso Constituyente de Querétaro de 1916-1917 fue decisivo para cancelar la vía electoral. Es la palabra de Rafael Martínez Escobar: “Yo soy de aquellos que creen honradamente que si nosotros establecemos la elección popular para el poder judicial como reza la Constitución de 57 nos engañamos a nosotros mismos y daremos una ley que no va a tener nunca una realización práctica. ¿Por qué? Porque la Suprema Corte no debe estar integrada por políticos militantes, y para que sea una verdad la elección popular, ¿qué se necesita? Se necesita, primero, pertenecer a un partido político, y como en ese partido político existe un programa político, el candidato debe tener una plataforma y debe hacer su campaña electoral e ir de pueblo en pueblo, de villa en villa y de ciudad en ciudad, exponiendo cuáles son los principios que va a defender en la Cámara o en la institución de que va a formar parte

por los cuerpos representativos, y tal es el método que hasta hoy ha estado en vigor, convertido en una garantía de institucionalidad y objetividad del sistema judicial.

A nivel local, la cuestión fue abordada por el Proyecto de Constitución presentado al Congreso por el general Emilio Salinas, gobernador y comandante militar del Estado, en 1917. Cuando habla de la formación de los poderes locales, explica:

Para la elección de los poderes legislativo y ejecutivo, se establece la forma popular directa, forma que no se establece tratándose del poder judicial, porque si bien es cierto que la elección popular es altamente democrática, también lo es que pueblos como el norteamericano y el francés, que han alcanzado, seguramente un grado más elevado de civilización, no han podido aún implantar en sus constituciones semejante elección popular.<sup>126</sup>

Este argumento por comparación y emulación, se complementaba con el de la realidad lacerante de la carencia de cultura cívica en los electores, la que demeritaría el proceso comicial y la decisión política resultante. Dice el redactor del Proyecto que no se había hecho nunca una elección de magistrados, porque era “imposible que pudiera hacerse, porque el pueblo no estaba en condiciones de conocer a los más aptos y a los más honrados”. Afirmaba que, se entiende más allá de las formas, de hecho, aquellos habían sido siempre nombrados y removidos a voluntad por el poder ejecutivo. En la búsqueda de otra manera de nombrarlos, se había analizado que pudiera hacerlo legalmente el mismo ejecutivo, con lo que se evitaría el engaño a la sociedad, pero esto sólo perpetuaría su dependencia respecto al gobernador. Otro modo podría ser que el gobernador propusiera a los candidatos y la Legislatura los nombrara, pero también este método mantenía la influencia del ejecutivo en materia

---

integrante, y es evidente que un candidato a magistrado no debe efectuar esa función eminentemente política: no debe tener compromisos con nadie ni debe defender los derechos o programas de tal o cual partido”. Véase *Diario de los Debates del Congreso Constituyente...* cit., t. I, 52ª sesión ordinaria, tarde del 20 de enero de 1917, p. 522.

<sup>126</sup> *Proyecto de Constitución política para el Estado libre y soberano de Querétaro Arteaga, que presenta, al reanudarse el orden constitucional, a la Legislatura Constituyente el C. general Emilio Salinas, gobernador provisional del mismo Estado*, Querétaro, Talleres Lino-Tipográficos del Gobierno, 1917, pp. 1-51.

judicial. Una tercera vía era facultar a los ayuntamientos para que fueran los proponentes de los magistrados ante la Legislatura, pero era impracticable “por la dificultad que tendrían los municipios lejanos de hacerlas convenientemente por la falta de conocimiento de las personas”. Entonces todas estas formas debían desecharse por inaceptables.

La solución que se consideró más adecuada fue atribuir a la Legislatura la facultad de nombrar a los magistrados, porque con este órgano era con el que los funcionarios superiores del ramo judicial tenían menos ligas en el ejercicio de su encargo, además de ponderar que “siendo la Legislatura la representación genuina del pueblo del Estado, la elección conserva su carácter popular”. El Tribunal Superior de Justicia fue dotado de competencia para designar a los funcionarios y empleados inferiores, pues, como se planteó en el Proyecto en comento, era el órgano “más capacitado para conocer las aptitudes y honorabilidad de las personas”.

Tal es el mecanismo de acceso de la alta judicatura local que finalmente aprobó el Constituyente particular de 1917, el cual ha prevalecido en un siglo, y en ello no se advierte una mengua de su carácter de auténtico poder estatal ni de su legitimidad democrática.<sup>127</sup>

En los albores del siglo xx, se inicia una revisión integral del sistema judicial del país, y, por implicación ineludible, de los estados. Los avances en materia de justicia bordan inicialmente sobre la ampliación del valor libertad, y plenamente sobre los derechos humanos, pero también involucran una nueva axiología jurídica de procedencia exógena a la nación. En realidad, ahora está en proceso de construcción un nuevo sistema judicial, porque las modificaciones constitucionales versan sobre todos los elementos que lo configuran. Hablamos de una nueva dogmática inscrita en la Ley fundamental, desde cuyos preceptos se propugna por una nueva cultura jurídica y la búsqueda de transformaciones en el imaginario social que esté en consonancia con los valores postulados por la enmienda constitucional. Esta vez la Constitución jalona a la realidad social hacia un estadio considerado por la élite política como más plausible en términos de justicia y paz, de acuerdo con las doctrinas jurídicas de nuestra época.

---

<sup>127</sup> Cfr. arts. 104 y 110 de la Constitución local de 1917.

### *La nueva gama de derechos constitucionalizados*

El constitucionalismo ha promovido un nuevo bloque de derechos de nueva generación, que no tienen cabida en el estrecho molde del Estado neoliberal. Ciertamente, la Constitución local se ha visto beneficiada con la incorporación de ese catálogo de derechos, entre los que se encuentran señaladamente los derechos humanos, medio ambiente adecuado, la ayuda en caso de desastre, el internet y la equidad de género. Pero tales supuestos han sido agregados a su texto en ineludible acatamiento a las reformas de la Constitución general de la República, lo que cancela cualquier reclamo de innovación del Poder Revisor local en tales rubros. El análisis de su pertinencia, de su justificación excede a una temática local, pues pertenecen al contexto del Derecho constitucional mexicano.

## 9. El gobierno local en la Constitución

La finalidad normativa de la Constitución particular de un Estado es la regulación del gobierno interior. No se requiere de una declaratoria de principios ni de un bloque programático para el gobierno, porque éstos tienen su nicho en la Carta general de la República, y se tienen como inmanentes a todo el sistema jurídico sin necesidad de repeticiones. Es por tanto natural que la casi totalidad de las cláusulas de la Carta política del Estado se refiera a la estructura, vías de acceso, competencia y responsabilidades del funcionariado local.

### *La Asamblea de los diputados*

El poder legislativo como rama del gobierno local tiene carta de naturaleza desde su regulación por la primera Constitución queretana de 1825. La estructura de este órgano colegiado estipulada en la Constitución de 1917 no era muy diferente de la que había imperado en el estable periodo del Porfiriato. De entonces acá, ha variado más en la forma y aspectos cuantitativos que en su esencial instituto.

El cambio más notable es el de su denominación. En el texto primigenio de 1917 no se unifica, ya que el artículo 31 le llama Legislatura, y el diverso 38, fracción I, habla de Congreso, en tanto que la fracción siguiente de Cámara.

Su función natural es la formación de las leyes y su reforma. Pero también figuran en su tabla competencial atribuciones políticas y de control. Nombrar altos funcionarios, revisar las cuentas públicas, aprobar los presupuestos y los contratos que el gobernador celebre, así como fungir de jurado en casos de responsabilidad política. Sus facultades y deberes se han acumulado con el paso del tiempo y con la incorporación de las enmiendas que ha sufrido la Carta general de la República.

### *El gobernador*

El depositario de la función ejecutiva es un órgano unipersonal denominado gobernador del Estado. Si bien ha habido cambios en los nombres que se han dado a los diversos titulares de la función dependiendo de su forma de acceso al cargo, así como el mecanismo de sustitución en sus faltas, es la agencia pública del gobierno interior que menos transformaciones constitucionales ha tenido. Acaso el punto donde más se manifiestan las variaciones es en una sensible pérdida de atribuciones originarias que fueron trasladadas a los ayuntamientos en los procesos de reforma municipal a partir de 1983.

### *La judicatura*

El conjunto de agentes encargados de la administración de justicia es la judicatura, integrada por tribunales de diversa jerarquía, integración y competencia. Es uno de los rubros de mayor incidencia en las enmiendas constitucionales. Es en el escalón inferior del funcionariado donde se observa la mayor mutabilidad, pues se modificaron varias veces la duración y la forma de su nombramiento. Destaca la reforma del artículo 110 aprobada en 1932, que atribuyó al Tribunal Superior de Justicia la designación de los jueces municipales, privando de esta facultad a los ayuntamientos correspondientes.<sup>128</sup> En 1939 se retornó al mecanismo original.<sup>129</sup> Luego, apenas recién inaugurada la reforma municipalista, en 1983, se reformó nuevamente el precepto para dejarlo en términos semejantes a los de 1932.<sup>130</sup> Con ello se rompió con una tradición

---

<sup>128</sup> *La Sombra de Arteaga*, 29 de diciembre de 1932.

<sup>129</sup> *La Sombra de Arteaga*, 28 de diciembre de 1939.

<sup>130</sup> *La Sombra de Arteaga*, 8 de diciembre de 1983.

municipalista que databa de la fundación del municipio al asentarse el dominio español en lo que sería llamada la Nueva España, donde era una libertad de los vecinos designar a los dos alcaldes ordinarios cadañeros, esto es, una forma democrática de acceso al cargo judicial más cercano a la población.

En su peldaño superior, se conserva la estructura original de 1917, porque no ha sufrido más innovaciones de fondo que la reciente creación del Consejo de la Judicatura en 2005<sup>131</sup> y su adecuación radical en 2016.<sup>132</sup>

### *El ayuntamiento*

La corporación municipal es una institución preconstitucional, previa al nacimiento del estado nacional. A impulsos de la bandera del Municipio Libre, la Carta local de 1917 recogió las cláusulas obligatorias previstas por el artículo 115 de la Carta Magna. Pero el Constituyente tuvo ocasión de regular otros supuestos adicionales, para incorporar las notas del municipalismo particular queretano del siglo XIX.

El funcionariado municipal clave sigue girando en torno a las figuras del presidente municipal, los síndicos y regidores, como había sido en el siglo Diecinueve.

La más trascendente reforma que ha experimentado es la de 1983, que fincó las bases de su verdadera independencia económica con la traslación de las atribuciones de desarrollo urbano, captación de recursos por contribuciones inmobiliarias, y la prestación de los servicios públicos. Los cambios constitucionales de 2006 afinaron más su pluralidad y su competencia en materias económicas.

### *La evolución del Ministerio Público en el constitucionalismo local*

Sin duda uno de los cambios más trascendentes en el funcionariado vinculado al eje impartición-procuración de justicia es el del Ministerio Público, inexistente en el viejo orden colonial.

En el Congreso Constituyente de 1856-1857 fue el parteaguas para deslindar el viejo sistema judicial de un nuevo paradigma en el que se introdujeron

---

<sup>131</sup> *La Sombra de Arteaga*, 28 de septiembre de 2005.

<sup>132</sup> *La Sombra de Arteaga*, 13 de mayo de 2016.

importantes reformas en el ámbito del sistema judicial. El Ministerio Público se desagregó del ámbito de la judicatura y se colocó en el terreno del poder ejecutivo. Los diputados desconfiaban de la nueva agencia, porque estaban aferrados a la idea individualista de la prosecución de la acusación por impulso particular, y no convenían en que se trasladara a una competencia de la autoridad, porque mermaría la esfera individual. Pero se convencieron de que el cambio era positivo, y que a la par que mejorarían los procedimientos judiciales de corte inquisitivo, se afianzaría la independencia de las funciones de juzgar y de acusar.<sup>133</sup>

Al cierre del siglo XIX, se introdujo la institución del Ministerio Público en el nicho constitucional. Una de las últimas reformas del Porfiriato recogió el mandato de establecer el Ministerio Público federal, cuya cabeza sería el procurador general de la República, designado, lo mismo que el resto del funcionariado de esta nueva agencia pública, por el ejecutivo.<sup>134</sup> Se trató de una escueta mención, y su completo tratamiento se remitió a la Ley orgánica del Ministerio Público, obviamente de nueva creación.<sup>135</sup> En este ordenamiento quedaron perfiladas las dos funciones primordiales de la institución: a) representar el interés de la sociedad ante los tribunales, y b) intervenir en los asuntos judiciales que interesen a las personas a las que las leyes otorgaran una especial protección, v. gr. menores e incapacitados.<sup>136</sup>

En Querétaro, el fiscal integraba el Tribunal Superior de Justicia.<sup>137</sup> En la primera instancia no había un operador equivalente, y el juez controlaba todo

---

<sup>133</sup> El diputado Villalobos externó en la discusión del artículo 27: “el Ministerio Público o priva a los ciudadanos del derecho de acusar o bien establece que un derecho sea, a la vez, delegado y ejercido, lo cual le parece absurdo. Si el Ministerio Público resulta de elección popular, debe ser temporal y amovible, y esto representa graves dificultades; si es de nombramiento del gobierno, se asemejará mucho a lo que es esta institución en las monarquías”. Véase Zarco, *op. cit.*, p. 517.

<sup>134</sup> *Cfr.* art. 96, modificado por ley del 22 de mayo de 1900. Véase Ruiz, *op. cit.*, p. 330.

<sup>135</sup> *Cfr.* Ley orgánica del Ministerio Público en el Distrito y territorios federales del 12 de septiembre de 1903. Véase *La Sombra de Arteaga*, 16 de marzo de 1904, pp. 86 y ss.

<sup>136</sup> Eduardo Ruiz afirmaba que la creación de la institución del Ministerio Público en nuestro país obedecía a la necesidad de contar con funcionarios encargados de velar por el cumplimiento de la garantía constitucional de la exacta aplicación de la ley. Véase Ruiz, *op. cit.*, p. 331.

<sup>137</sup> *Cfr.* art. 94 de la Constitución de 1879. Cito por la siguiente edición: *Constitución política del Estado libre, soberano e independiente de Querétaro Arteaga*, Querétaro, Imprenta de

el proceso. El último fiscal electo por el Congreso fue el licenciado Manuel de la Peña, para cubrir un periodo del 1° de octubre de 1895 al 30 de septiembre de 1899.<sup>138</sup>

La recepción de la nueva figura del Ministerio Público se plasmó en el artículo 117 de la Carta política local de 1917.

*Lo modificable del gobierno interior en la Constitución local*

El campo disponible y asequible para realizar variaciones a la Carta particular del Estado, como ya he señalado, está conformado por una exclusión, lo que no contraría los principios y las disposiciones de la Carta nacional. Para meros efectos ilustrativos, se puede hacer una división de los rubros en los cuales se puede efectuar la enmienda local, en cuantitativos y cualitativos, como se observa en los cuadros 9 y 10.

---

Luciano Frías y Soto, 1879.

<sup>138</sup> *La Sombra de Arteaga*, 29 de septiembre de 1895, decreto del 19 de septiembre de 1895, p. 367.

CUADRO 9

Los factores formales y cuantitativos variantes del gobierno interior

<i>Rubro</i>	<i>Variantes</i>				
	<i>Legislativo</i>	<i>Ejecutivo</i>	<i>Judicial</i>	<i>Municipal</i>	<i>Otros</i>
Clase		Gobernador / gobernador constitucional/ gobernador interino, gobernador provisional, gobernador sustituto			
Denominación	Diputación Permanente/ Comisión Permanente.	Procurador/ fiscal			Tribunal de lo Contencioso Electoral/ Tribunal Electoral del Estado
Número	Diputados: 9, 15, 21, 25.	1 o 2 secretarios de Gobierno	Magistrados: 3, 5, 10, 12, abierto.	Regidores: 4, 6, 8, abierto.	
Temporalidad/ duración de los cargos	Diputados: 2, 4 y 3 años.	Gobernador: 4 y 6 años.	Magistrados: 4, 3, 6 años, inamovible, 12 años.	Regidores: 2, 4 y 3 años.	
Fecha fija	Informe del ejecutivo (25 de julio, cuarto domingo de julio, mes de septiembre).				Año fiscal
Reglas de sustitución y suplencia	Llama suplente por 3, 6 faltas.				
Requisitos		Edad (40 y 30 años para ser secretario de Gobierno). Vecindad: 40, 5 años.			

CUADRO 10  
Los factores cualitativos variantes del gobierno interior

<i>Rubro</i>	<i>Variantes</i>				
	<i>Legislativo</i>	<i>Ejecutivo</i>	<i>Judicial</i>	<i>Municipal</i>	<i>Otros</i>
Modo de acceder al cargo	Mayoría simple/ mayoría y representación proporcional	El procurador general de justicia es designado por el gobernador			El fiscal es nombrado por el Congreso
Forma de designación			El presidente del TSJ es nombrado por la Legislatura/ por el pleno.  Los jueces municipales nombrados por el ayuntamiento son designados por el pleno del TSJ de una terna, luego sin terna.		
Competencia	Variable	Variable	Variable	Incremento	
Transformación de naturaleza		Procuraduría General de Justicia			Fiscalía general
Agregación de órganos constitucionales			Consejo de la Judicatura		CEDH, IEEQ, CIG, TCE, TEE
Supresión de órganos constitucionales		Comisión estatal electoral	Jueces municipales		

En los factores cuantitativos, aunque en el fondo existan motivos políticos, no implica una transformación política, una modificación que guarde conexión con valores o con posiciones ideológicas o partidarias o con aspectos técnicos. Es cuestión de variar números.

En contrapartida, en los factores variantes cualitativos, los seis tipos tienen forzosamente una justificación política de naturaleza ideológica, porque se concreta una reingeniería del funcionariado, porque se dota o resta de atribuciones, porque se introducen variaciones estructurales o funcionales, que implican un cambio en la visión del Estado y de los valores del sistema político. Así se puede hablar de que tales transformaciones en el organigrama constitucional obedecen a valores como: democratización, autonomía, ciudadanía, pluralismo, equidad de género o moralización.

En ocasiones estas variaciones no toman en cuenta siquiera los antecedentes históricos y la proyección y significado que tiene una determinada figura institucional. Es el caso de los jueces municipales, a los cuales en el sistema colonial se denominaba alcaldes constitucionales y eran nombrados por el cabildo cada año. Era una prerrogativa que constaba en las capitulaciones o en las ordenanzas municipales, una de las libertades políticas que provenía de la gran tradición municipalista española. El constitucionalismo local conservó esta prerrogativa por varias razones. La primera porque el cabildo era la institución política más antigua de la provincia, aunque en sus orígenes sólo los indios la ejercieron.<sup>139</sup> En 1655, los vecinos principales negociaron con el gobierno colonial que se otorgara a la localidad el carácter de ciudad española y que se le dotara de ayuntamiento, entre cuyas atribuciones primigenias estuvo el de nombrar dos alcaldes ordinarios anuales, investidos con la misma competencia jurisdiccional que el juez real del distrito.<sup>140</sup> La segunda, porque el ayuntamiento continuaba siendo la agencia pública que legitimó los cambios institucionales que dieron paso al régimen constitucional aún dentro del Viejo Régimen, esto es, que estaba dotado de una gran preeminencia política.<sup>141</sup> La tercera, los alcaldes designados por el cabildo eran vecinos del lugar,

<sup>139</sup> Juan Ricardo Jiménez Gómez, *La república de indios en Querétaro, 1550-1820*, México, Miguel Ángel Porrúa-UAQ, 2008, pp. 113-116.

<sup>140</sup> Juan Ricardo Jiménez Gómez, *El sistema judicial de Querétaro, 1531-1872*, México, Miguel Ángel Porrúa-UAQ, 1999, pp. 86-91.

<sup>141</sup> El primer diputado queretano fue el licenciado Mariano Mendiola y Velarde, enviado

lo que los ubicaba en un circuito local, y estaban más avocados a resolver por conciliación los asuntos en los que intervenían. En todo caso había más vinculación con la comunidad.

La reforma constitucional de 1983, privó a los ayuntamientos de la atribución que por siglos habían gozado de nombrar a los ya denominados jueces municipales. Se centralizó en el poder judicial esta atribución. Ya no sería un mecanismo en el que el gobierno más cercano a la sociedad pudiera designar a los jueces que estaban en contacto directo con la población, para cuyo nombramiento se suprimió el requisito de la vecindad.<sup>142</sup>

## 10. Ideología de la Constitución local

### *El mito del pacto social*

La noción del pacto social ha resurgido en el neoconstitucionalismo moderno, aunque bajo características distintas de sus orígenes medievales. En síntesis, esta importante teoría política se basa en un hipotético contrato suscrito por los hombres para crear la sociedad civil como una garantía de subsistencia, y luego otro para establecer el poder civil, renunciando a fragmentos de la libertad natural en favor de un agente que en nombre de la comunidad la gobernara para buscar la felicidad, reprimiera el crimen y asegurara la permanencia del ente social. Las bases del pacto político implican una *translatio* de potestades de la comunidad al gobierno, sea un príncipe o funcionarios republicanos. Para la comunidad surge la principal obligación que es la de sometimiento y de obediencia al poder constituido. Pero se estipulan obligaciones del gobernante: no enajenar porción alguna del territorio del Estado, no crear impuestos sin el consentimiento del reino, impartir justicia, proteger a los desamparados, velar por el bien público. El pactismo se caracteriza por

---

a las Cortes de Cádiz, nombrado por el ayuntamiento de la ciudad de Querétaro, en su carácter de cabeza de Provincia. Véase Manuel Suárez Muñoz y Juan Ricardo Jiménez Gómez, *Del Reino a la República, Querétaro, 1786-1823*, vol. I, Querétaro, IEC, 2001, pp. 22-23. Castillo Velasco reconocía en el siglo XIX el papel fundamental e incluso suficiente del municipio para la organización de la sociedad política. Decía el constitucionalista: “Puede concebirse una nación que subsista con el solo régimen municipal; pero en verdad no puede concebirse una nación que existiera sin ese régimen”. Véase Castillo Velasco, *op. cit.*, p. 263.

<sup>142</sup> *La Sombra de Arteaga*, 8 de diciembre de 1983.

contener un ingrediente esencial del orden político: el consentimiento de la comunidad, irremplazable para fundar el poder de la autoridad.<sup>143</sup> Esta premisa es de suyo una de las grandes zancadas que en el terreno ideológico dio la humanidad, pues superó la tesis agustiniana de la naturalidad de la comunidad política y del orden social establecido por Dios.

La irrupción del nuevo orden político que trajo el constitucionalismo se fincó en la misma idea pactista, ahora rebautizado como el contrato social.

La herencia universal del constitucionalismo francés revolucionario fue la articulación de un catálogo de limitaciones al poder, primero mediante la protección de los derechos del hombre y del ciudadano, la postulación del principio de que la autoridad sólo puede hacer lo que la norma jurídica le permite, mientras que los individuos pueden realizar todo aquello que no les esté prohibido por las leyes; además, la articulación de un sistema de frenos y contrapesos, la división de las funciones clásicas del poder, para que los órganos se equilibren y se evite el abuso de autoridad.

Ésta es una de las grandes conquistas del hombre. Y como tal se consignó en las cartas constitucionales de nuestro país tanto a nivel general como en lo particular. De 1825 hasta hoy, este ideario permanece como eje estructural de todas las cartas constitucionales. Mucho tiempo ha corrido desde que era necesario justificar, argumentar que el pacto social y la soberanía popular eran valores intrínsecos de la comunidad política. Ya todo mundo lo acepta, pero tal vez no lo reconoce como legado secular del constitucionalismo.

El pacto social ha sido una referencia en el constitucionalismo local de finales del siglo xx y lo que va de la actual centuria. Su postulación no ha sido apologética, sino apodíctica. En los procesos de adecuación de la Carta política de Querétaro de 1917 ya no se plantea o esgrime el concepto de pacto social, sino que se da como preexistente, como colectivamente asimilado, como un hábito del saber colectivo que es innecesario repetir como el nacionalismo, la independencia o el amor a la patria.

La cuestión es, en qué sentido se apela al pacto social. Se afirma que la modificación constitucional “redunda”, “perfecciona”, “vigoriza”, “actualiza” u otra acción semejante que recae sobre aquel.

---

<sup>143</sup> Carlos O. Stoetzer, *Las raíces escolásticas de la emancipación de la América española*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982, pp. 47-50.

Esto ha contribuido a crear el mito del “pacto social”. Cada vez que la Constitución se modifica se dice que se fortalece o construye el pacto social. Pero aquí hay un uso incorrecto del concepto. La idea del pacto social fue elaborada como un planteamiento ficticio, porque a nadie le consta que el pueblo haya, en efecto, celebrado tal convenio. El pacto social es una ficción, una idea, una construcción teórica. Ahora bien, si la Revolución Mexicana generó la Constitución de factura social, ¿fue producto de un pacto? Evidentemente no, pero tampoco lo fueron la Carta Magna de 1857, la Constitución federal de 1824, la Acta Constitutiva ni su predecesora la Carta de Cádiz.

La fuerza arrolladora de los hechos de armas, el predominio de una facción revolucionara es la causa eficiente de la Carta de 1917. La Carta Magna de Querétaro posee los atributos de un pacto, pero de las fuerzas políticas que concurrieron a los debates en el Teatro Iturbide; en todo caso es producto de un acuerdo logrado por la mayoría de votos.

Ya es cuestión zanjada que el Congreso no fue una asamblea democráticamente electa, porque los vencidos, los mexicanos políticamente distintos a los carrancistas y obregonistas no tuvieron acceso a las curules, porque desde la convocatoria no se permitió que los vencidos ni los adversarios intelectuales o bélicos, calificados todos como “los reaccionarios”, participaran. Que las decisiones del Constituyente de Querétaro fueran visionarias, de vanguardia, progresistas, que construyeran una Ley fundamental pionera en el mundo, cierto y firme queda. Pero no como resultado de un pacto social.<sup>144</sup> Ha sido el decantamiento de la Constitución, la aceptación emocional de la nación, y sobre todo su ajuste permanente, lo que ha permitido que como Norma de normas sea el vértice del sistema jurídico, pero aun así no entraña un pacto social.

Para construir un pacto social, a modo de una negociación social, habría que dar cumplimiento cabal a un proceso eficiente que permitiera dar cauce al consentimiento de los ciudadanos para plasmar sus aspiraciones, discutir las y consignarlas en una Constitución-Pacto.<sup>145</sup>

---

<sup>144</sup> Sergio García Ramírez, “Algunos temas actuales en el constitucionalismo mexicano: reforma y reformas”, en Patricia Galeana (coord.), *El constitucionalismo mexicano. Influencias continentales y trasatlánticas*, México, Senado de la República-Siglo XXI Editores, 2010, p. 286.

<sup>145</sup> Fioravanti establece una diferencia fundamental entre el constitucionalismo inglés, producto de la conformación y síntesis de los usos sociales o prácticas de data antigua, que

Si las referencias que expresan que la adecuación redunda en el pacto social o lo actualiza no cumplen con una función argumentativa, porque no se cuestiona la pertinencia del pacto social, y si tampoco se menciona en concreto cuáles cláusulas y en qué sentido se modifican, o en qué se aporta con aquélla para la construcción de un nuevo pacto social, pudiera concluirse que tales afirmaciones son gratuitas u ociosas. Parecería que se habla no de la Constitución sino de algo distinto, cuya definición o formación depende de factores exógenos a la legislación. ¿Acaso se puede adosar tal clase de expresiones a un discurso que apela a la aceptación emocional del público, de la ciudadanía, plasmada en la vivencia social, como expresión de las condiciones reales que gobierna la sociedad?

Parece que se trata más bien de un discurso contextualizador, apologético *in genere*, que, sin pronunciamientos específicos, se dirige a obtener la aceptación de los funcionarios encargados constitucionalmente de aprobar las enmiendas, como diciendo “esto es positivo”, “esto es bueno” o “esto es pertinente”. Poco puede decirse para justificar la formulación de proposiciones semejantes en las motivaciones de la reforma constitucional.

### *La ideología constitucional en reelaboración permanente*

Las decisiones políticas fundamentales contenidas en la Constitución, en su versión original, tienen una clara unidad conceptual. Están armonizadas, porque se estructuran en un solo momento, de manera que es posible dotarlos de congruencia. No importa que haya una mixtura, porque finalmente las ideas, tesis y doctrinas que forman el entramado no constituyen un modelo unificado. En este sentido se puede decir que hay una convergencia de principios de naturaleza colectivista con otros de índole individualista; posturas iusnaturalistas con criterios iusformalistas. Pero todo ha logrado acomodarse en un conjunto coherente, por esa inserción inicial. En tal sentido, la Carta

---

expresaban la relación entre el gobierno y la comunidad, y el constitucionalismo acuñado en la Revolución francesa, —del cual es legatario el constitucionalismo iberoamericano, *i. a.* el mexicano— hizo una Constitución “de la nada” como concreción de un proyecto político. De esta suerte, todas las constituciones mexicanas, las queretanas incluidas, tendrían este carácter de documentos-proyecto y no de pacto social. Véase Fioravanti, *op. cit.*, pp. 120-121.

política de Querétaro de 1917 reviste el carácter de un conjunto axiológico “complejo”, pero que le da su uniformidad, su identidad.

El problema es que esa composición se va alterando con la incorporación de tesis nuevas, contradictorias en ocasiones con el material normativo pre-existente. Y este proceso es paulatino, en tanto que no se ha detenido a lo largo de un siglo. En este decurso, en el mundo de las ideas, en el campo del constitucionalismo han florecido los modelos del Estado social o Estado desarrollista, el neoliberal, el pluralista, y más recientemente uno garantista, esto es, que el flujo de la teoría constitucional ha estado en constante movimiento, y las etapas de gestación, difusión y asimilación de estas corrientes de pensamiento se han tornado de más corta duración, de manera que en la centuria transcurrida han aparecido y se han periclitado varias teorías jurídico-políticas. Todo ello ha impactado en la Constitución general de la República, debido a la tendencia sostenida de los operadores del sistema político mexicano de adoptar los cambios internacionales, en un afán de “actualizar y modernizar” y, en lo más inmediato, mostrar la imagen de un Estado receptivo a las transformaciones constitucionales del mundo moderno.

Por otra parte, en nuestro país se ha formado una ideología política propia, principalmente sostenida y publicitada por los partidos políticos nacionales.

La primera ideología que surgió fue precisamente la conformada a partir del texto de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en Querétaro el 5 de febrero de 1917. A lo largo de los años, sobre todo hasta la década de los sesenta se le reconocerá como la doctrina de la justicia social. El partido político que la adoptó, e incluso se constituyó con ese objeto, fue el Partido Nacional Revolucionario, luego Partido de la Revolución Mexicana y finalmente Partido Revolucionario Institucional.

Los ciudadanos pertenecientes a un sector político y social que no compartían el ideario de la Revolución y de la Carta Magna fundaron el Partido Acción Nacional, para oponerse políticamente a aquél, en la década de los cuarenta, y estructuraron una ideología que se resume como la del bien común. Un partido de menor fuerza política, el Partido Demócrata Mexicano se inscribe en una línea contigua a la indicada. Esta ideología se posicionó en la geometría política de la derecha.

Diferentes opciones políticas, desde el antecedente del Partido Comunista Mexicano, han integrado también distintas organizaciones partidarias, como el Partido de la Revolución Democrática, el Partido Socialista Unificado de

México, el Partido del Trabajo, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional.

En los noventa surgiría en México una versión de los partidos verdes europeos. La línea teórica coincidía con el eje de los partidos liberales clásicos pero acentuaba la política de protección ecológica.

Nuevas organizaciones políticas se configuraron desde la Reforma Política de 1977. Y abierto el canal del pluralismo y la facultad de construir formaciones ciudadanas para competir en las elecciones, se han realizado desintegraciones y fusiones. En general, la ideología de los partidos de izquierda borda en conceptos como el socialismo y el combate a la inversión extranjera.

Hasta ahora, sólo han participado en la lucha política local los partidos políticos nacionales, y, por ello, los representantes en la Legislatura han provenido de estas organizaciones partidarias, de manera que la única ideología que se ha discutido a través de los procesos reformativos ha sido la de los partidos que han contado con un diputado en el Congreso cuando es la ocasión de una reforma constitucional, esto es, con la posibilidad de participar en los debates de adecuaciones constitucionales.

De esta forma, los debates sobre las propuestas de cambio constitucional involucran inexorable y exclusivamente los elementos contenidos en los documentos doctrinarios de los partidos políticos nacionales.

### *De la ideología monista a la mixtura*

Un presupuesto del estudio de la ideología constitucional es que su núcleo filosófico y sistemático, como el de todas las constituciones democráticas actuales, dotadas de una factura combinada, es heredero de un legado de las constituciones francesas y norteamericana.<sup>146</sup>

No obstante los tres segmentos en que se deslinda el proceso reformativo constitucional estatal, necesarios conceptual y sistemáticamente para comprender cuál es la dinámica que impulsa los cambios y cuáles sus motivaciones, también con independencia de la adscripción a una cláusula numéricamente identificable, esto es, un texto contenido en un artículo determinado,

---

<sup>146</sup> Maurizio Fioravanti, *Los derechos fundamentales. Apuntes para una historia de las constituciones*, 3ª ed., Madrid, Trotta, 2000, pp. 127 y ss.

se aprecia con toda claridad y contundencia la preservación de un conjunto bastante coherente de principios, ideas, conceptos y decisiones políticas, así como sus asideros filosóficos que pueden ser reconocibles como la tendencia a conservar el republicanismo, un federalismo realista y un sistema tutelar de los derechos de los individuos frente a los desvíos de poder.

La ideología primigenia que impregna la Constitución local de 1917 no pudo desasirse del paradigma constitucional imperante a finales del siglo XIX.<sup>147</sup> Sus nuevas cláusulas son meros acomodados del sistema político local.

En el decurso de poco más de medio siglo, pese a las modificaciones hasta entonces aplicadas al texto original, se mantuvo el corte ideológico ya apuntado. En el sistema constitucional mexicano prevalecía un mismo catálogo de valores, principios e ideas gracias al mecanismo de la supremacía constitucional preconizado por el artículo 135 de la Constitución de la República.

El método jurídico adoptado fue el iuspositivismo, siendo su eje el principio de que los derechos son otorgados por el Estado, un producto exclusivamente humano a través del órgano competente del Estado, esto es, en el plano superior del sistema jurídico, el Poder Constituyente o su versión abreviada el Constituyente Permanente.

En 1937, en el contexto del Cardenismo, se reformó la Constitución para reducir la edad requerida para ser diputado y magistrado, con la intención de permitir que muchos jóvenes, particularmente abogados, pudieran acceder a los cargos. Entonces se consideró que, por lo general, los individuos de edad avanzada eran conservadores y por tanto interpretaban las leyes en tal sentido en perjuicio del proletariado, “no así los jóvenes, que por estar recién salidos de las aulas, traen consigo conocimientos frescos, así como un espíritu revolucionario adquirido simplemente por el hecho de vivir en la época”.<sup>148</sup>

La irrupción de la tesis del pluralismo político en el ámbito constitucional en el último tercio del siglo XX dio acceso a las cámaras representativas a voceros de ideologías divergentes de la oficial y de la prensa en el texto constitucional tanto a nivel nacional como en la esfera local. En el Congreso estatal

---

<sup>147</sup> Juan Ricardo Jiménez Gómez, *La Constitución política de 1917 para el Estado de Querétaro. Edición Conmemorativa en su Centenario*, Querétaro, LVIII Legislatura Constitucional del Estado, Querétaro, 2016, p. 57.

<sup>148</sup> Dictamen de las Comisiones de Justicia y puntos constitucionales, septiembre 28 de 1937, en *La Sombra de Arteaga*, septiembre 30 de 1937, p. 182.

se postularon propuestas y fijaron posturas que tenían fundamento en las tesis ideológicas de los partidos que habían accedido al poder legislativo como el Partido Acción Nacional, el Partido Demócrata Mexicano, el Partido Popular Socialista o el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, sólo por anotar a organizaciones con doctrina contrapuesta a la del otrora predominante Partido Revolucionario Institucional, apologista y epígono de la ideología constitucional positivada. Aunque en los procesos reformativos se emitieron planteamientos en cuyo discurso se decantaban expresiones de clara filiación ideológica como “el bien común” o “la lucha de clases”, no se concretó una modificación constitucional en el plano estatal que procediera y se legitimara en una tesis ideológica alternativa a la dosificada en el texto constitucional desde 1917.

Mención aparte merece el tema de la protección del ambiente y el desarrollo sustentable, que, procediendo de una plataforma ecologista, no llegan a constituir lo que se conoce en la teoría política como una ideología estatal.

Mas llegó la reforma constitucional federal del 10 de junio de 2011. Como en *El Político*,<sup>149</sup> el mundo conceptual que gobierna el discurso jurídico-político constitucional dio un giro completo al consignar en el artículo 1° de la Carta Magna que el Estado reconocía, óigase bien, no otorgaba los derechos humanos.<sup>150</sup> La Constitución se afiliaba ya a la filosofía iusnaturalista. De entonces acá se manifiestan en las consideraciones de las reformas constitucionales propuestas o planteamientos que hablan de los “derechos naturales” del hombre. Con ello, se robustece el carácter mixto y complejo de la ideología del constitucionalismo tanto nacional como local. Es un signo de la era de la Constitución humanista y del pluralismo ideológico.

### *La ideología intangible*

La Constitución queretana vigente en 2017 sigue en esencia el modelo y la estructura decimonónica de sus predecesoras. Su ideología predominante está

---

<sup>149</sup> Platón describe una revolución del mundo al alterarse la marcha ordinaria de las cosas. Véase Platón, “Político”, 269c-d, en *Diálogos*, t. V, trad. Ma. Isabel Santa Cruz, Madrid, Gredos, 2008, p. 527.

<sup>150</sup> Es opinión común de la doctrina nacional que esta reforma es la más importante que ha sufrido la Ley fundamental desde su promulgación en 1917.

conformada por un acervo axiológico complejo. Definitivamente no podría considerársele un *corpus* uniforme o monovalente.

Sus notas teóricas son:

a) Liberalismo. Es heredera del liberalismo clásico en cuanto protectora de las garantías individuales: libertad, igualdad, propiedad y seguridad jurídica. Las reformas socialistas del cardenismo en materia educativa no impactaron en la Constitución local;

b) Individualismo. Justificado en el propósito del programa liberal y reformista de cancelar el corporativismo y colectivismo del sistema colonial. Ahora se halla matizado por el reconocimiento de las comunidades y las corporaciones;

c) Laicismo. También es una herencia de la Reforma liberal y de la ideología de la Revolución Mexicana y del Congreso Constituyente de Querétaro. No hay cláusulas específicas que aborden el tema, porque el ámbito regulatorio se reservó a la Federación;

d) Republicanismo. Decisión que proviene de las constituciones liberales, y del triunfo definitivo del proyecto nacional con la Restauración republicana;

e) Democracia. La vía electoral formó parte del modelo liberal, y adquiere nuevo vigor con la Revolución democrática de 1910 que puso término al régimen del Porfiriato;

f) Soberanía popular.<sup>151</sup> Valor esencial del sistema político mexicano, admitido por todas las corrientes políticas. El pueblo es el titular original de todos los poderes. Los ejerce mediante los representantes electos;

g) División de poderes. Principio básico del sistema constitucional. La fórmula montesquiniana permanece desde la primera Constitución queretana de 1825;

h) Municipalismo. El ayuntamiento fue desde los orígenes de la Provincia, Estado y Departamento de Querétaro, la principal institución de

---

<sup>151</sup> En la perspectiva ancilar de la Constitución de 1857, E. Ruiz escribió un pasaje apoteósico: “El Congreso proclamó altamente el dogma de la soberanía del pueblo, y quiso que todo el sistema constitucional fuese consecuencia lógica de esta verdad luminosa e incontrovertible, todos los poderes derivan del pueblo. El pueblo se gobierna por el pueblo. El pueblo legisla. Al pueblo corresponde reformar, variar sus instituciones”. Véase Ruiz, *op. cit.*, p. 35.

gobierno, incluso con mayor sustentabilidad y gobernanza que el propio ejecutivo, al cual estaban supeditados. Formó parte del ámbito libre de regulación reservado a los estados por quedar incluido en el “régimen interior”.<sup>152</sup> Desde la Constitución de 1917, el municipio adquiere estipulaciones obligatorias para todo el país, y el canal habrá de continuar su ensanchamiento a partir de la primera gran reforma de 1983, e

*i)* Reformabilidad. Una constante del constitucionalismo local ha sido la permisión de su reforma sin necesidad de la convocatoria a un nuevo Congreso Constituyente. Cabe destacar que desde el siglo XIX, intervenían en el proceso de aprobación cuerpos electorales *ad hoc* a nivel municipal, cuya decisión era clave para la aprobación de la reforma. Desde 1917, la Carta queretana exigió la intervención de los ayuntamientos para que las adecuaciones fueran aprobadas.

Además de estas notas, en la Carta constitucional local prevalecen decisiones políticas que constituyen principios jurídicos, tales como:

- a)* La protección de los atributos de la persona;
- b)* El deber de los habitantes de contribuir a los gastos públicos;
- c)* El principio de que la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le faculta;
- d)* La gratuidad de la administración de justicia;
- e)* La gratuidad de la enseñanza elemental pública;
- f)* La no reelección del gobernador;
- g)* El Ministerio Público como persecutor de los delitos y representante de los intereses sociales;<sup>153</sup>
- h)* Sólo serán legales los gastos previstos en el presupuesto;

---

<sup>152</sup> En 1870, el que fuera constituyente de 1857, José María Castillo Velasco, escribía: “La Federación legisla para los hombres de ella: nunca para el régimen interior de los estados, a quienes se reserva todo lo que la Constitución federal no confía expresamente a los poderes de la Unión”. Véase Castillo Velasco, *op. cit.*, p. 114. La solución para ingresar a legislar sobre el “régimen interior” fue precisamente consignar los supuestos en los que se quisiera la injerencia en el texto de la Carta general de la República, como sucedió con el artículo 115 aprobado en 1917 y sus reformas de 1982 y subsecuentes.

<sup>153</sup> El nuevo sistema de justicia penal adversarial permite el ejercicio de la acción penal por acción privada, pero sólo es una opción respecto de la función primordial de la fiscalía y los agentes del Ministerio Público.

- i) Toda contribución se destinará al gasto público;
- j) La obligación de los servidores públicos de rendir cuentas de su gestión, y
- k) La responsabilidad jurídica y política de los servidores públicos.

### *La doctrina de los autores*

Debido a su contenido normativo soportado en teorías, ideas y doctrinas jurídicas y políticas, toda Constitución está en deuda con los autores que las plantearon o publicaron.

La mayor parte de los postulados políticos participan de esta condición. Por ello, en los congresos constituyentes, *e. gr.* 1856-1857 y 1916-1917, los diputados trajeron a la palestra los autores en que fundaban sus argumentaciones. En muchos sentidos, el acervo de tales referencias, pero sobre todo el adecuado hilvanamiento de sus doctrinas, dota a la Asamblea de un ingrediente reconocible de cultura política, de saber.

En las últimas décadas, y en las legislaturas de la era de la pluralidad política Atenea se ha posado innumerables ocasiones en el recinto parlamentario, pues como nunca antes los autores de la Política, el Derecho, el constitucionalismo, la Filosofía y más recientemente los tratadistas que abrazaron el garantismo han sido citados en las iniciativas de enmienda constitucional o invocados en los debates correlativos.

Mas, ¿en qué medida resulta plausible y eficiente la referencia de autores y sus textos cuando se discute una normatividad destinada a regir en una realidad que de suyo no ha sido objeto de reflexión o de pronunciamiento por éstos? ¿Cuántos filósofos, cuántos pensadores es adecuado citar para sostener una propuesta? ¿En qué medida resulta pertinente la aceptación de una tesis específica? Desde luego creo que la sola mención de Kelsen o Ferrajoli no ha de ser un argumento contundente e irrefutable para inclinar la decisión de la Legislatura a adoptar la propuesta en ciernes.

En las primeras décadas de vigencia de la Carta política local no se acudió al recurso de las citas de autoridad en los procesos reformativos. El método escolástico irrumpe en el último tercio del siglo XX, y se intensifica en el tramo recorrido de la actual centuria. En retrospectiva, esta característica vincula al

constitucionalismo local con el pensamiento político universal, aunque también se adolece de menciones a los pensadores mexicanos o queretanos.

Es así que de las exposiciones de motivos de las reformas constitucionales se desprende la bibliografía del Constituyente Permanente queretano.

El uso de citas con el afán de aderezar el discurso postulador de las reformas constitucionales ha sido una postura que cobró intensidad y fuerza a partir de las legislaturas del siglo XXI. En la centuria precedente es inexistente la práctica de invocar autores para legitimar las propuestas. Ahora bien, este mecanismo fundatorio de los diputados en funciones de constituyentes reviste al menos dos formas: *a)* la sola mención al autor, suponiéndose con ello que debería ser asequible al público o al menos a los lectores del discurso de la reforma constitucional el sentido o la implicación teórica de tal mención, esto es, que no se aporta el pasaje ni su fuente para estar en posibilidad de recuperar el argumento o explicación que resultaría, y *b)* la cita textual, con o sin fuente de procedencia, pero que permite explorar si la referencia es adecuada o plausible a la cuestión tratada.

En las grandes asambleas constituyentes, la llamada a la doctrina, en especial a la política-constitucional ha permitido atribuirle un cierto grado de cultura general y en particular de dominio de la Ciencia jurídica. Pero lo que definía ese nivel era la discusión acerca de si los fragmentos o menciones eran pertinentes o relevantes para la toma de decisiones de la Asamblea.

En la práctica constitucional local, ese modo de legitimación doctrinal no se ha producido en los debates, sino que se ha colocado en el dintel de las reformas, en la exposición de motivos, donde ha jugado una función inicua, porque tal elemento de la ley no es fruto del debate, y en tal extremo su inclusión resulta de plano inconducente y hasta vacua.

Es curioso que mientras las exposiciones de motivos de las reformas integrales de 1991, 2003 y 2008 carecen en lo absoluto de toda mención a pensadores, en enmiendas de menor envergadura, cuando la ley modifica solamente unos cuantos artículos, se ha hecho acopio abundante de ellos. Sin mucho esfuerzo parece que aflora la necesidad de apuntalar determinada enmienda, cuando de suyo la mera lógica ordinaria y el sentido común pudieran ser sus piedras miliars. Para apoyar la reforma que elevó a exigencia constitucional la ética en el servicio público (2013),<sup>154</sup> pareció pertinente, invocar desde Platón

---

<sup>154</sup> *La Sombra de Arteaga*, 4 de abril de 2014.

y El Estagirita, pasando por Maquiavelo y Kant, hasta Duverger, Weber y Bobbio, por no citar a otros nombres de mucha menor estatura intelectual que también se refirieron en la exposición de motivos. Con tales númenes, ¿quién podría oponerse a la propuesta?

En el mismo 2014, para enmarcar la modificación constitucional en materia de rendición de cuentas y fiscalización,<sup>155</sup> se citaron, amén de precedentes legislativos nacionales e internacionales, filósofos o juristas que en una línea del tiempo y de la civilización, abarcan a plenitud la historia de Occidente: Aristóteles, Maquiavelo, Bodin, Hobbes, Montesquieu, Rousseau, Mortati, Jellinek, Santi Romano, Biscaretti di Ruffia, García Pelayo y Ferrajoli.

Pareciera entonces que para el Constituyente Permanente local ha sido más arduo y complicado justificar una reforma aislada que una integral, por lo que se ha tenido que acudir a la apoyatura de filósofos y juristas que presten su docta opinión en favor de las propuestas de cambio normativo.

Por contrapartida, ni un solo filósofo o tratadista de esos tan invocados se trajo a colación en la trascendente reforma electoral de 2014,<sup>156</sup> que en estricto sentido no es más que la mera traducción a escala local de las grandes directrices trazadas por el Constituyente Permanente de la Unión, que implicaban un nuevo reparto competencial entre órganos federales o “nacionales”, para hablar con escogida elisión, y los locales, marcada por la transferencia de facultades de éstos a aquellos.

Tampoco hubo cita doctrinal alguna en la nodal modificación al artículo 2 para colocar la tutela al derecho a la vida.<sup>157</sup>

En una reforma reciente, para fundamentar la instauración de la fiscalía general, se acude a la ponderación de los antecedentes del constitucionalismo local, lo cual sin duda es un acierto, y a partir de la mención del esquema divisional del poder expuesto por Montesquieu, se citan pasajes y posicionamientos de los juristas mexicanos Luis Cabrera, Miguel Ángel Soberanes Palacios y Miguel Carbonell, además del estudioso chileno Mauricio Duce.<sup>158</sup> Se observa que el *modus dicendi* de la motivación del discurso reformativo constitucional se ha moderado, se ha tornado más metódico y a la vez prag-

---

<sup>155</sup> *La Sombra de Arteaga*, 4 de abril de 2014.

<sup>156</sup> *La Sombra de Arteaga*, 26 de junio de 2014.

<sup>157</sup> *La Sombra de Arteaga*, 18 de septiembre de 2009.

<sup>158</sup> *La Sombra de Arteaga*, 13 de mayo de 2016.

mático, en tanto que postula más bien los estudios sociales y las estadísticas que las opiniones de los doctores del Derecho.

Cuando por imperativo sistémico se han trasladado a nivel local los cambios a la Ley fundamental de la República, no se ha debido incurrir en un propósito de adornar con adicionales y distintas razones la adopción del contenido normativo, pues habida cuenta del amplio análisis que admitió el proyecto en el *iter* de su proceso de discusión en las Cámaras de la Unión, cualquier aderezo pudiera resultar de muy baja entidad respecto a lo que ya ha quedado establecido. En cualquier caso, toda aportación de argumentos deviene en la inconducencia.

No es ocioso revisar las referencias de los autores empleadas por el Constituyente Permanente local, porque es un medio para revelar la ideología imperante en el seno de la Asamblea representativa de los queretanos, así sea mediante su sola mención.

### *La ajenidad de la cuestión social en los preceptos constitucionales locales*

En el primer segmento de la historia constitucional local (1917-1990) hay una clara ausencia de referentes terminológicos que atribuyeran a la Carta política particular una filiación ideológica en las tesis de justicia social consignadas en la Constitución general de la República.

Sobre la educación pública, la gran garantía social del Constituyente de 1916-1917, en la normatividad constitucional local solamente hay una mención, inscrita en el artículo 11 original como obligación de los habitantes: “IV. Adquirir la educación primaria elemental, y hacer que la reciban los menores de edad que estén bajo su potestad o cuidado;”.

Ni siquiera la reforma al artículo 3° de la Constitución general de la República aprobada en 1934<sup>159</sup> impactó en el texto de la Constitución particular.

No obstante hubo un intento local de imprimir en el ramo de instrucción pública un giro al marco aprobado en el Constituyente de Querétaro de 1916-1917. Esto ocurrió en el gobierno del agrarista Saturnino Osornio, aunque se limitó a la ley secundaria:

---

<sup>159</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 12 de diciembre de 1934.

Apenas llegó al gobierno, Saturnino Osornio ordenó a su director de Educación, el profesor Martín V. González, una completa reestructuración del programa educativo, para conseguir su objetivo, los tres últimos meses de 1931 el Ejecutivo los dedicó para elaborar una Ley de Educación que buscaba implantar el carácter socialista a la educación en el Estado y se aplicaría sin dilatación alguna, el siguiente ciclo escolar. Un capítulo especial se dedicaba al funcionamiento de las escuelas particulares las que, al promulgarse la Ley, quedaron bajo un sistema de inspección riguroso y constante, a modo de asegurar el carácter laico que, por mandato expreso de la Constitución, debería de tener la enseñanza. Así, al comenzar el año de 1932, las escuelas públicas y privadas abrieron sus puertas de acuerdo con las nuevas normas establecidas, presumiéndose que la tarea educativa seguiría su curso normal.<sup>160</sup>

No hay referencias a la cuestión agraria en ninguna norma original o reformatoria de la Constitución. Únicamente aparece una mención al ejido y al campesinado pero no en un contenido normativo, sino en un texto considerativo que no se refleja en la decisión adoptada, porque sólo consiste en una narrativa justificadora. Dice la XLVIII Legislatura en funciones de Poder Constituyente, en la parte conducente:

...larga y penosa ha sido la lucha para la mejoría de las condiciones del agro mexicano. En este proceso que la Reforma Agraria ha comandado, destacan por su dinamismo, por su conciencia de clases y por su elevado sentido de solidaridad con el campesinado, Lázaro Cárdenas y Graciano Sánchez más recientemente, cuando los retos del crecimiento económico y la esperanza en la industrialización parece que abonan el campo para acarrear emigración a las urbes; cuando los efectos perniciosos de la economía fundada en el desarrollo estabilizador se ciernen como funestos agoreros del fracaso de los ejidos...<sup>161</sup>

En materia laboral, solamente consta el artículo original 63, que facultaba y obligaba a la vez a la Legislatura a:

---

<sup>160</sup> <http://www.diocesisqro.org/diocesis/historia/#sthash.LbCPGsUF.dpuf>. Consultado el 24 de enero de 2017.

<sup>161</sup> *La Sombra de Arteaga*, 23 de abril de 1987, exposición de motivos de la Ley que reforma el artículo 2° de la Constitución política del Estado de Querétaro.

XXXVI. Expedir las leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades del Estado, sin contravenir las bases establecidas por el artículo 123 de la Constitución general de la República, las cuales leyes reglamentarán los derechos y obligaciones de los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos, y de una manera general toda clase de trabajo;

Términos como “justicia social”, “campesino”, “solidaridad”, “laica”, “ejido” o “comunal” no aparecen en el texto constitucional. Si bien es cierto que hay menos de una decena de ocasiones en las que se emplea la voz “social” no es en el sentido clasista, sino sólo adjetivo correspondiente a “sociedad”.

### *La Constitución de valores*

Las constituciones clásicas se caracterizan por contener en sus enunciados un acervo de valores y principios obligatorios para todo agente del poder público. Es cuestión no debatida que una Ley fundamental contiene un acervo ideológico.

El riesgo de tal acopio de enunciados teóricos es que puede contribuir al distanciamiento tanto de la realidad como del conocimiento popular. En el Congreso Constituyente de 1916-1917, Carranza enderezó una fuerte crítica, que fue luego acogida y enfatizada por los constituyentes, contra el florido lenguaje de la Constitución de 1857.<sup>162</sup> No obstante, en las últimas décadas ha renacido la tendencia del constitucionalismo mexicano, el queretano incluido, a insertar valores en el texto constitucional. La plausibilidad de tal inserción se puede apreciar en la motivación que los diputados locales expusieron en la ley de reformas constitucionales aprobada en 2005, en su considerando noveno:

...expresar los principios generales del Derecho dentro de la Constitución es darles un nivel obligatorio bajo el entendido de que vinculan tanto a los jueces como magistrados al resolver el asunto a su cargo, pues se erigen como ele-

---

<sup>162</sup> En su informe a la Asamblea, Carranza dijo: “nuestro código político tiene en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva”. Véase *Diario de los Debates del Congreso Constituyente... cit.*, t. I, p. 260.

mentos que orienten la interpretación de las normas, y encarnan un sentido mínimo de justicia que pertenece al espíritu social.<sup>163</sup>

Habría que agregar que la orientación actual es que la obligatoriedad de cumplimiento de los principios elevados a norma constitucional sea extensiva también para los particulares.<sup>164</sup>

### *Una Constitución de principios*

Además de los principios contenidos en la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>165</sup> —que es innecesario replicar en la carta política particular—, la Constitución de 2008 ha enumerado expresamente 43 principios rectores en diversas materias. Algunos se repiten en diferentes rubros, y aunque pudiera ponderarse que tienen un significado particular en uno y otro distinto en otro, agrupándolos, resulta un catálogo de 31 principios, como se aprecia en el Cuadro 11.

Esta múltiple enunciación de un principio en varios supuestos es explicable por la distinta reforma de la que proceden, y es un reflejo de la fragmentación y carencia de sistemática que reviste ya el Ordenamiento constitucional local. Todos los servidores públicos están obligados a observar los mismos principios constitucionales. Enlisto provisionalmente a guisa de ejemplo los siguientes: legalidad, objetividad, imparcialidad, lealtad, eficacia y eficiencia, probidad, profesionalismo, confiabilidad y equidad. ¿Para qué repetirlos?

En cualquier caso, la Constitución particular de Querétaro es una Constitución de principios.

---

<sup>163</sup> Rosas Méndez, *op. cit.*, p. 394.

<sup>164</sup> Joan Oliver Araujo, *Política y Derecho*, Valencia, Universitat de les Illes Balears-Tirant lo Blanch, 1996, p. 48.

<sup>165</sup> La Legislatura en funciones de parte del Poder Constituyente explica en la reforma sobre fiscalización de 2014 los siguientes principios de la Constitución general: supremacía, primacía, legalidad e inviolabilidad. Véase *La Sombra de Arteaga*, 4 de abril de 2014.

CUADRO I I  
Principios insertos en la Constitución de 2008 a 2017

<i>Núm</i>	<i>Denominación</i>	<i>Materia</i>	<i>Arts.</i>
1	anualidad	fiscalización	31
2	celeridad (pronta)	justicia	25
3	certeza	elecciones, información pública	32,33
4	completitud / integralidad	justicia	25
5	confiabilidad	fiscalización	31
6	definitividad	fiscalización	31
7	eficacia	información pública	33
8	eficiencia	defensoría pública en materia penal / responsabilidad	24, 38
9	equidad	elecciones	32
10	equidad de género	derechos humanos	2
11	gratuidad	defensoría pública en materia penal, justicia	24, 25
12	honradez	responsabilidad	38
13	imparcialidad	justicia, elecciones, fiscalización, información pública, responsabilidad	25, 31, 32, 33, 38
14	independencia	justicia, elecciones, información pública	25, 32, 33
15	indivisibilidad	derechos humanos	2
16	interdependencia	derechos humanos	2
17	lealtad	defensoría pública en materia penal, responsabilidad	24, 38
18	legalidad	defensoría pública en materia penal, elecciones, fiscalización, información pública, responsabilidad	24, 32, 32, 33, 38
19	máxima publicidad	elecciones, información pública	32, 33
20	mayoría relativa	elecciones	16

21	objetividad	defensoría pública en materia penal, elecciones, información pública	24, 32, 33
22	paridad de género	elecciones	7
23	perspectiva de género	derechos humanos	2
24	posterioridad	fiscalización	31
25	probidad	elecciones	32
26	profesionalismo	defensoría pública en materia penal, información pública	24,33
27	progresividad	derechos humanos	2
28	protección más amplia (pro persona)	responsabilidad	38
29	representación proporcional	elecciones	16
30	transparencia	información pública	23
31	universalidad	derechos humanos	2

## 11. Permanencia de la Constitución de 1917

Un precepto constitucional, como cualquier norma jurídica, tiene una forma y fondo. Ambos se expresan mediante la literalidad. Puede modificarse la forma, por un cambio de palabra, por una variación de accidente, y no tocarse el fondo. Éste remite a ideas, valores, principios o teorías. Aunque se mude el lenguaje de un artículo puede decir lo mismo cuando se quiere mantener el contenido preceptivo.

Es natural la permanencia de las estructuras tanto del sistema político como del sistema jurídico, ancladas en muchos aspectos en acontecimientos y decisiones precedentes, de data incluso anterior al Constituyente general de 1916-1917, porque hay un hilo de continuidad en el gran formato de gobierno que ha prevalecido y se ha consolidado en el decurso de la historia nacional, al menos desde la segunda mitad del siglo XIX.

A cien años de la promulgación de la Constitución particular de Querétaro de 1917, luego de casi un centenar de procesos reformativos, se impone la pregunta ¿qué permanece del contenido normativo original en el texto vigen-

te? ¿Es posible reconocer un decantamiento no solamente del contenido, sino la presencia de elementos literales del primigenio articulado en los numerales en vigor en la actualidad?

El cotejo de los dos textos arroja interesantes datos. Con una alta literalidad o con algunas palabras clave, 36 artículos de la Constitución de 1917 están inmersos en el texto constitucional vigente, lo que representa el 21 por ciento del total.<sup>166</sup> Veamos un ejemplo. El enunciado inicial del artículo primero original está inscrito en la actualidad en dos ocasiones, porque se repite “El Estado de Querétaro... es parte integrante de la Federación mexicana,... libre...en lo que se refiere a su régimen...”, en los artículos 1 y 10 redactados en 2008, donde se usa alternativamente “interno”/ “interior”. El segundo enunciado: “...sólo delega sus facultades en los... poderes federales... en todo[s] aquello[s]... que fije expresamente la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos” permanece de manera plena.

La permanencia literal y conceptual se puede apreciar en el Cuadro 12. Para efectos ilustrativos he puesto en negrilla las variantes.

---

<sup>166</sup> Véase el Cuadro 7 en el Apéndice de este libro.

CUADRO 12  
Permanencia literal y conceptual

<i>Artículo</i>	<i>Constitución de 1917</i>	<i>Constitución de 1991</i>	<i>Constitución de 2008</i>
1°	<p>El Estado de Querétaro <b>Arteaga</b></p> <p>es parte integrante de la Federación mexicana.</p> <p>Es libre y soberano en lo que se refiere a su régimen interior, y sólo delega sus facultades en los <b>supremos</b> poderes federales <b>para el bien procomunal de la nación</b>, en todos aquellos puntos que ha fijado o fije expresamente</p> <p>la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>El Estado de Querétaro <b>Arteaga</b></p> <p>es parte integrante de la Federación mexicana.</p> <p>Es libre y soberano en lo que se refiere a su régimen interior, y sólo delega sus facultades en los <b>supremos</b> poderes federales <b>para el bien procomunal de la nación</b>, en todos aquellos puntos que ha fijado o fije expresamente</p> <p>la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>El Estado de Querétaro</p> <p>es parte integrante de la Federación mexicana,</p> <p>es libre y <b>autónomo</b> en lo que se refiere a su régimen interno y sólo delega sus facultades en los poderes federales,</p> <p>en todo aquello que fije expresamente</p> <p>la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>[Nota: Hay un párrafo agregado]</p>

Otros casos relevantes de permanencia tanto conceptual como literal son los artículos 26 y 27 de 1917, pues se replican fielmente en el texto del artículo 7 vigente desde 2008.

Otro caso, es el del artículo 26 de la Constitución de 1917, que pasó a ser el 13 de la Constitución de 1991 y el 7 de la de Constitución de 2008. El núcleo teórico no sufre variación alguna. Los cambios son de palabras y de formas verbales. Esencialmente es el mismo precepto. Véase el Cuadro 13.

CUADRO 13  
Evolución del artículo 26

<i>Cláusula</i>	<i>Constitución de 1917</i>	<i>Constitución de 1991</i>	<i>Constitución de 2008</i>
1 <sup>a</sup>	ARTÍCULO 26. La soberanía del Estado de Querétaro <b>Arteaga</b>	ARTÍCULO 13. La soberanía del Estado de Querétaro <b>de Arteaga</b>	ARTÍCULO 7. La soberanía del Estado
2 <sup>a</sup>	reside esencial y originariamente en el pueblo,	reside esencial y originariamente en el pueblo,	reside esencial y originariamente en el pueblo,
3 <sup>a</sup>	y de él eman <b>an</b>  los poderes públicos, que se instituyen exclusivamente  para su beneficio.	y de éste emana  <b>el</b> poder público, que se instituye exclusivamente para su beneficio.	de éste emana  el poder público que se instituye exclusivamente  para su beneficio;
4 <sup>a</sup>			[ <i>Nota:</i> Hay una parte final y dos párrafos agregados]

De los artículos compuestos de varias fracciones, destaca el 63 original de 1917, cuyas fracciones I, II, III, XII, XIII, XVI, XVII, XIX, XXI, XXXIII, XXIV, XXVI, XXIX, XXXIII y XLI se reproducen en el actual artículo 17. En menor cuantía, del artículo 93 original se adoptan las fracciones I, II, XII, XVI, XVII, XVIII y XXVII en el texto del nuevo artículo 22.

Desde luego, el caso más importante desde el punto de vista técnico-jurídico-constitucional es el del artículo 40 de la Constitución renovada, respecto a cuyo contenido se planteó en la exposición de motivos que se mantenía la redacción literal del numeral 104 del texto constitucional reformado en 1991.<sup>167</sup> En efecto existe esa identidad textual, pero se proyecta hasta el texto original del artículo 165 de la Constitución de 1917, salvo el cambio en sus séptima y penúltima palabras, pues se emplearon “ni” por “y” y “hubieran” por “hubieren”.

Hay decisiones políticas fundamentales que han perdurado, incluso en su redacción original, por casi un siglo: *a)* la adhesión al Pacto federal; *b)* el principio de la soberanía popular, *c)* la adopción de la forma republicana de gobierno bajo el principio divisional del poder público en tres funciones, y *d)* la inviolabilidad de la Constitución.

Si bien el largo periplo que acusa el constitucionalismo local ha estado plagado de variaciones políticas, de transformaciones institucionales, de la alternancia política y de una intensa lucha, con las mutaciones ideológicas y metodológicas, así como el natural cambio de mentalidades, el Constituyente Permanente, sorteando inercias, ha encontrado la vía adecuada y plausible para dotar a la Ley fundamental del Estado de legitimidad histórica, política, teórica y social, sabiendo conservar lo mejor de las normas precedentes y combinarlo con las más promisorias propuestas de cada época, gracias a lo cual se cuenta con un texto congruente, mixto, plural, vivo y vigente.

### *La permanencia de preceptos*

Un artículo de cualquier ordenamiento jurídico consta de una numeración consecutiva (que le sirve de identificador) y de un texto. Reformar un artículo

---

<sup>167</sup> El artículo 40 de 2008 no cumple con lo ofrecido en la Exposición de motivos de “conservar de forma literal” al numeral 104 de 1991, porque cambió en dos palabras. Véase *La Sombra de Arteaga*, 3 de enero de 1991, p. 15, y 31 de diciembre de 2008, p. 10089.

significa la alteración de su literalidad, aunque el número permanezca, pues la sola reenumeración no es una reforma, porque no afecta lo que manda, dispone, define o prescribe el texto.

Es bajo este criterio que se analizan las reformas al texto de la Constitución local de Querétaro de 1917. Véanse los cuadros siguientes:

CUADRO 14  
Evolución del vigente artículo 1° de la CPEQ

<i>Cláusula</i>	<i>Texto original de 1917/ intocado en la reforma integral de 1991</i>	<i>Reforma de 2007</i>	<i>Reforma integral de 2008</i>
1 <sup>a</sup>	El Estado de Querétaro <b>Arteaga</b> es parte integrante de la Federación mexicana.	El Estado de Querétaro <b>Arteaga</b> es parte integrante de la Federación mexicana.	El Estado de Querétaro es parte integrante de la Federación mexicana,
2 <sup>a</sup>	Es libre y soberano en lo que se refiere a su régimen <b>interior</b> , y	Es libre y soberano en lo que se refiere a su régimen <b>interno</b> , y	es libre y <b>autónomo</b> en lo que se refiere a su régimen <b>interno</b> , y
3 <sup>a</sup>	sólo delega sus facultades en los <b>supremos</b> poderes federales para el bien procomunal de la nación,	solo delega sus facultades al <b>Supremo Poder de la Federación</b>	sólo delega sus facultades en los <b>poderes federales</b> ,
4 <sup>a</sup>	en <b>todos</b> aquellos <b>puntos</b> que <b>ha fijado</b> o fije expresamente la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.	en aquello que <b>fije</b> expresamente la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.	en <b>todo</b> aquello que <b>fije</b> expresamente la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.
5 <sup>a</sup>			Son ley suprema en la Entidad, las disposiciones que establezcan la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales.

Cuadro 15  
Evolución del vigente artículo 40 de la CPEQ

Cláusulas	Texto original de 1917	Reforma integral de 1991	Constitución renovada de 2008
1 <sup>a</sup>	ARTÍCULO 165. Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna <b>rebelión</b> se interrumpa su observancia.	ARTÍCULO 104. Esta Constitución no perderá su fuerza y su vigor aun cuando por <b>cualquier causa</b> se interrumpa su observancia.	ARTÍCULO 40. Esta Constitución no perderá su fuerza ni su vigor aun cuando por <b>cualquier causa</b> se interrumpa su observancia.
2 <sup>a</sup>	En caso de que por algún trastorno público se <b>establezca</b> un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, <b>tan luego como el pueblo recobre su libertad</b> , se restablecerá su observancia,	En caso de que por algún trastorno público se <b>impusiere</b> un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, <b>en cuanto el orden y la legalidad se reimplanten</b> , se restablecerá su observancia,	En caso de que por algún trastorno público se <b>impusiere</b> un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, <b>en cuanto el orden y la legalidad se reimplanten</b> , se restablecerá su observancia,
3 <sup>a</sup>	y con arreglo a <b>la misma Constitución</b> y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados <b>tanto los que hubieren figurado en el gobierno de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ella.</b>	y con arreglo a <b>ella</b> y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados los que la hubieren <b>interrumpido.</b>	y con arreglo a <b>ella</b> y a las leyes que en su virtud se hubieran expedido, serán juzgados <b>los que la hubieran interrumpido.</b>

*La continuidad de contenidos normativos  
a través de las reformas integrales de la Constitución de 1917*

La continuidad de la estructura, sistema, principios y valores de la Constitución de 1917 hasta un siglo después es innegable, como ya lo he dejado sentado. De hecho podría elaborarse una nueva Carta constitucional siguiendo estos mismos caracteres. Aquí me ocupo de la permanencia del discurso, esto es, de la conservación de enunciados en los contenidos de los artículos constitucionales, aunque haya una variación del numeral. Y es sorprendente que se manifieste una línea conectiva entre los textos de 1917, 1991 y 2008, porque sencillamente se reproducen literalmente y son idénticos, como se aprecia en el Cuadro 16.

CUADRO 16  
 Identidad del discurso normativo en Constitución (Ejemplos)

<i>Grado de semejanza</i>	<i>Constitución de 1917</i>	<i>Constitución de 1991</i>	<i>Constitución de 2008</i>
Igual	1°	1°	±1
Texto similar	29	60	14
	30	61	24
	63, XXVI	41, XXVIII	17, XIII
	165	±104	40
Cambios leves de literalidad	26	13	7
	27	14	7
	28	23	13
	75	48	20
Permanencia de fragmentos textuales	37	29	9
	53	35	19, V
	54	36	19, VIII
	55	37	19, V
	56	38	19
	57	39	19, VI, a) y b)
60	40	19, IX	
Equivalencia	27	78	35
	50	32	22, X
	51	33	18
	63, XII	41, XV	17, IV
	93	57	22
	100	63	25
	117	61	24
	140	85	37
	154	95	38
	161,163	103	39
	165	104	40

NOTA. La inclusión en este cuadro está supeditada a que la disposición o texto pueda ser ubicado en las tres constituciones.

*Los marcadores conceptuales e ideológicos  
de los cambios constitucionales*

Como ya lo he dicho, dos son los canales a través de los cuales se ha operado el cambio constitucional en el Estado de Querétaro desde 1918 a 2017: *a)* la adecuación obligatoria de aquellas disposiciones incorporadas por enmienda a la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, que así lo establezcan, porque hay algunas variaciones normativas que no requieren de una réplica en el ámbito constitucional particular de los estados, y *b)* los ajustes promovidos y llevados a cabo por la dinámica política local, y por supuesto con independencia y distinción de lo modificable según el inciso anterior.

En los primeros decenios de vigencia de la Carta política de Querétaro hubo una escasa producción de modificaciones bajo el primer criterio, aunque hubo enmiendas a nivel federal. Pero las cosas sufren una alteración notable en la última parte de la séptima década del siglo, cuando comienza un proceso constante e *in crescendo* de transformaciones en acato a lo preceptuado por el artículo 135 de la Ley fundamental de la nación. A partir de entonces, la estructura y el discurso constitucional local se expanden y adolecen de pormenorización en la construcción de los supuestos normativos. Para establecer esta dinámica es útil fijar marcadores o nomencladores terminológicos del mundo político y del emergente Derecho constitucional garantista en el texto de la Carta Magna, y una vez fijados temporalmente localizarlos en las reformas del Código político local. La respuesta es concluyente: la Legislatura no ha innovado en ninguno de tales elementos conceptuales, y se ha limitado a replicarlos, incluso sin ninguna manifestación de disenso, sin debate, sin cuestionamiento alguno. No se ha producido el voto razonado de la parte correspondiente al Estado de Querétaro en los procesos de enmienda de la Constitución de la República en contra de la tendencia mayoritaria de las legislaturas del país. Ha marchado con la corriente. No es intención de este trabajo cuestionar si esta postura ha sido adecuada o plausible, solamente se evidencia como una tónica observada en el decurso de esta centuria recién cumplida de la expedición de la Constitución local de 1917.

Un ejercicio de este tipo resulta exhaustivo para el propósito de este libro, baste acudir a unos cuantos marcadores para evidenciar el anterior aserto. Invariablemente, la primacía en la inserción en el discurso constitucional es

en el ámbito federal. Son ejemplos las voces: “partido político”, “plural”, “representación proporcional”, “planeación democrática”, “derechos humanos”, “órgano constitucional autónomo”, “fiscal”,<sup>168</sup> “pueblos y comunidades indígenas”, “sistemas normativos”, “usos y costumbres”, “equidad de género”, “perspectiva de género”, “acusatorio”, “reinserción social”, “grupos vulnerables”, “medio ambiente”, “internet”, “consulta popular”, “plebiscito”, “referéndum”, “anticorrupción” y “convencionalidad”.

Es reconocible una mutación en el lenguaje constitucional a partir de los años de la década de los 70. No necesita argumentarse la obviedad del acompañamiento de esta característica con el proceso de apertura política que recién comenzaba en el país. Se introduce un sistema electoral que abre a las minorías canales de acceso a los órganos legislativos y a los cabildos. Es la conformación del pluralismo político.

La idea del desarrollo y la noción de la planeación democrática se recogieron en el discurso constitucional local en 1985.<sup>169</sup> Las palabras “partido político” se adscribieron al estrato constitucional hasta 1987.<sup>170</sup> En los considerandos de la reforma integral de 1991, se lee: “...se instituye constitucionalmente el sistema de planeación democrática del desarrollo como uno de los derechos que en los últimos años han ganado los queretanos con su libre y responsable participación en la planeación y ejecución de las decisiones y programas públicos”.<sup>171</sup>

El glosario constitucional se amplió y enriqueció con nuevos conceptos y términos en el proceso de reforma integral de 1991. Una parte de la normatividad constitucional podía tildarse de moderna, pero no precisamente garantista ni receptora del internacionalismo de los derechos humanos de difusión creciente en la época.

La Constitución renovada de 2008 y sus ulteriores modificaciones resienten la agregación de conceptos de nuevo cuño, a causa del centralismo doc-

---

<sup>168</sup> Me refiero al concepto reciente utilizado para renombrar y redimensionar al procurador general de la República, toda vez que el término “fiscal” se empleó en el lenguaje constitucional decimonónico para designar al funcionario que ocupaba un sitial junto con los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los tribunales superiores de justicia de los estados.

<sup>169</sup> *La Sombra de Arteaga*, 31 de octubre de 1985.

<sup>170</sup> *La Sombra de Arteaga*, 2 de julio de 1987.

<sup>171</sup> *La Sombra de Arteaga*, 24 de enero de 1991.

trinario de que el país adolece, epígono de las tesis del internacionalismo de los derechos humanos y la convencionalidad. Lenguaje nuevo y nuevas instituciones son los ejes de un neoconstitucionalismo que ha arribado con euforia en el circuito judicial y en los cubículos de los estudiosos a distancia del fenómeno constitucional. Una vez más, la brillantez de la novedad ciega a los juristas, en lo que Carpizo dio en llamar “moda constitucional”,<sup>172</sup> que cada día aleja más la noción de Constitución de la sociedad, de las lacerantes y angustiosas realidades que vive la población.

Regreso al planteamiento original: un nuevo manto conceptual y terminológico, una nueva visión de la norma constitucional que nos viene de la verticalidad, de la ineludible adaptación mandatada por el sistema constitucional mexicano, pero que al fin y al cabo tiene como efecto la desnaturalización del constitucionalismo local. Recuerdo la lección de un profesor de la Universidad que planteaba que era innecesario que las constituciones locales proclamaran lo que era evidente, verdad jurídica e inevitable condición del federalismo, pues aunque nada dijese las cartas políticas de los estados sobre lo que dispone y manda la Carta federal, ésta prevalece, por lo que a nada útil conducen las repeticiones de los supuestos normativos preeminentes, supremos, cuyo único efecto práctico es multiplicar las letras del texto constitucional. Un enunciado general bastaría para acoger ineludiblemente lo instituido por la reforma constitucional federal, para tenerla por ley suprema. El resto de la Constitución se ocuparía de lo que queda de regulable a discreción de los constituyentes locales respecto al régimen interior del Estado.

### *El sistema político constitucional*

El bloque de la ingeniería estatal es una herencia que se ha conservado durante la centuria transcurrida desde la aprobación de la Carta política local de 1917: una república federal, democrática, representativa, popular, con sufragio universal directo, división de poderes, sistema de responsabilidades y una base política en el régimen municipal, que además está sustentado en ideas, principios y teorías político-jurídica y doctrinas filosófico-jurídicas provenientes del liberalismo decimonónico.

---

<sup>172</sup> Carpizo, *op. cit.*, p. 157.

*La permanencia del lenguaje constitucional de 1917 a un siglo de distancia*

El lenguaje constitucional se integra con conceptos, ideas, principios, valores y voces que provienen de la Política y del Derecho común. Su incorporación al texto constitucional les provee en ocasiones de un significado que puede variar del que originalmente se le atribuía. Este lenguaje se formó a partir de las construcciones teóricas de los autores. El lenguaje constitucional canaliza la ideología. Por ello, la manera en la que la Constitución habla expresa esa carga axiológica.

En esta tesitura, luego de un siglo de la expedición de la Carta política local queretana, en 1917, y de haberse aprobado dos reformas integrales (1991 y 2008), además de la permanencia de contenidos normativos, existe una continuidad de lenguaje porque se mantienen palabras, ideas, principios y valores de sentido político o jurídico. Esto permite afirmar que el núcleo ideológico de la Constitución liberal que fue la Carta de 1917 sigue vigente pese al dilatado lapso transcurrido y a pesar de los múltiples procesos reformativos que la han afectado.<sup>173</sup> Véase esa permanencia en el siguiente cúmulo terminológico común a las constituciones de 1917, 1991 y 2008 en el siguiente cuadro.

CUADRO 17

Terminología común en un siglo de constitucionalismo local

<i>Teoría política</i>	Federación, poderes federales, soberanía, pueblo, bien, bienestar, autoridad, poder público, gobierno republicano, representativo, democrático y popular, diputados, gobernador, presidente municipal, regidor, ayuntamiento, cargos
<i>Instituciones</i>	Estado, Congreso, Legislatura, Municipio, Tribunal Superior de Justicia
<i>Procesos</i>	Elección, voto, veto, licencia, renuncia, aprobación, sanción, promulgación, publicación, vigencia, funciones

<sup>173</sup> Esta misma condición la encuentra Valencia Carmona en la Constitución de la República. Véase Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*, México, Porrúa-UNAM, 1995, pp. 55-58.

<i>Sujetos</i>	Instituciones, persona, ciudadano, gobernado, servidor del Estado/público
<i>Derecho</i>	Constitución política, ley, facultades, derechos y obligaciones, competencia, régimen interior, residencia, vecindad, territorio
<i>Justicia</i>	Magistrados, jueces, policías, Ministerio Público, responsabilidad
<i>Fines estatales</i>	Justicia, bienestar, educación
<i>Hacienda</i>	Impuestos, contribución, Hacienda pública, ingresos, egresos, gasto público, presupuesto, patrimonio, bienes

## 12. Hacia una Constitución más democrática

### *Reforma del proceso de reforma*

Dada la ajenidad del proceso de enmienda para el pueblo, es precisamente en este punto donde se advierte la conveniencia de abrir espacios para que la ciudadanía tenga una participación decisiva en tales decisiones político-jurídicas. El horizonte más amplio y el cimiento más hondo de la participación social en el proceso de modificación de la Constitución local han sido sin duda los que trazaron los diputados al aprobar la Constitución *non nata* de 2003.

Se estipula la posibilidad de que se realice una consulta popular previa a la discusión de una iniciativa de reforma constitucional, con objeto de “tomar en cuenta la opinión de la ciudadanía”. Se fija un plazo de treinta días naturales para que los ayuntamientos ratifiquen o rechacen la reforma aprobada por la Legislatura, y se establece el supuesto de aprobación ficta por no manifestar los cabildos el sentido de su voto dentro de dicho término.

Aunque la ubicación de una disposición, mención, cláusula, idea, principio o valor en la Constitución le confiere un grado de supremacía, no ha de concluirse que toda enmienda del discurso constitucional —esto es, de los contenidos normativos de la Norma fundamental— posea la misma relevancia en atención a los fines sociales, en función del bien público. Habría que categorizar los cambios constitucionales para arribar a una distinción del procedimiento de reforma, pues no todos aquellos tienen la misma importancia o interés para el pueblo. Me parece que una cláusula que verse sobre el esquema de distribución de competencias entre la Federación y los estados, toda

modificación al artículo 124 constitucional, cualquier transferencia de atribuciones de las partes al poder federal, merecerían un tratamiento más agravado, más complicado en requisitos, que la simple aprobación congresional general seguida de la ratificación de las legislaturas de los estados, es decir que sería plausible en términos de un sistema democrático, de una legitimación social de tamaña decisión, de apelar a la voluntad popular, de traer a colación un ejercicio de democracia directa.

Una digresión puede ilustrar este planteamiento. La Constitución española de 1978 establece dos clases de reformas constitucionales: *a)* las de menor importancia, y *b)* las de mayor importancia, entre las que expresamente se ubican varios apartados de la Constitución, por ejemplo todo el contenido del primer título que versa sobre los derechos fundamentales. En el primer supuesto, es posible convocar a un referéndum si lo solicita un diez por ciento de los diputados.<sup>174</sup> Esta vía es la que, sin la precisión de la cuota de procedencia, visionariamente plantearon los diputados de la LIII Legislatura en su Constitución *non nata* de 2003. En el segundo supuesto, el referéndum es obligatorio.

Volviendo al tema local, es muy distinta la trascendencia social de la reforma constitucional para cambiar la denominación a una agencia encargada de proporcionar información gubernamental a los gobernados o al grupo de diputados que forma la cúpula del poder legislativo, de las siguientes enmiendas: la traslación de una facultad de los ayuntamientos al poder judicial — como la de nombrar a los jueces municipales—; la segmentación del territorio de un municipio para crear uno nuevo;<sup>175</sup> la institución del jurado en materia procesal penal o el establecimiento de la vía electoral para la provisión de las magistraturas del Tribunal Superior de Justicia.

En nuestro país, la doctrina actual se pronuncia por la reforma del proceso de reforma para dar cabida al referéndum. La opinión de Valencia Carmona resume esa postura: "...la intervención directa del pueblo en la reforma, no

---

<sup>174</sup> Cfr. arts. 167.3 y 168.3. de la Constitución. Cito por la siguiente edición: *Constitución española*, Madrid, Civitas, 1998, p. 59. El referéndum facultativo tiene como finalidad proteger a las minorías y el referéndum obligatorio persigue la legitimación popular de la reforma constitucional. Véase Oliver Araujo, *op. cit.*, p. 160.

<sup>175</sup> Esta solución democrática fue la asumida por los diputados que aprobaron la Constitución de 2013 para la creación de dos nuevos municipios.

sólo al través de sus representantes, resulta conveniente en la hora actual; ninguna “razón de Estado” justifica que no se acuda a la expresión del sentir popular, cuando se deciden asuntos fundamentales para el porvenir del país, es tiempo que la institución del referéndum, obligatorio o facultativo, aplicado en muchos países del mundo, se utilice a manera de ejercicio democrático.<sup>176</sup>

Conviene entonces analizar la pertinencia de abrir el proceso reformativo constitucional a la participación popular mediante la obligatoriedad del referéndum cuando se modifiquen algunas de sus cláusulas de mayor relevancia, que serían enunciadas limitativamente, pues con ello, además de contribuirse a la democratización de la sociedad, se establecería un dique formidable para frenar el proceso de adelgazamiento de la competencia constitucional local y de condicionamiento de la capacidad local para regular el gobierno interior, atributo originario perteneciente a un Estado miembro de la Unión.

#### *La democracia semidirecta*

Acaso en las ciudades-Estado de la Hélade practicaron la democracia directa, debido a la permisiva cantidad de ciudadanos que podían reunirse en el ágora. En el siglo Diecinueve oscilamos entre la democracia censitaria y la representativa indirecta. En nuestra República, los albores del siglo xx testimoniaron la realización de los primeros comicios con elecciones directas, pero el sufragio universal sólo se concretó en la segunda mitad de la centuria.

Aunque el sistema político mexicano se reconoce como democrático en esencia, y la doctrina de la soberanía popular es uno de sus valores esenciales, los mecanismos de participación ciudadana directa<sup>177</sup> son tomados con cautela, en principio por el riesgo que entraña el reconocer al pueblo-ciudadano

---

<sup>176</sup> Valencia Carmona, *op. cit.*, pp. 58-59. Jorge Carpizo, uno de los más destacados juristas mexicanos, se pronunció reiteradamente por la incorporación del referéndum en el proceso de reforma constitucional. Véase Carpizo, *op. cit.*, p. 165.

<sup>177</sup> La participación popular en los procesos jurídico-políticos presenta diversas modalidades. Las más comunes son: referéndum, plebiscito, iniciativa popular, revocación de mandato. Para una visión general de esta temática, véase Gerardo Puertas Gómez, “Democracia e instituciones de democracia semidirecta. Una aproximación teórico-conceptual”, en *Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, núm. 11, México, 1998, pp. 71-83.

un tremendo poder que tiene la eficacia para desencajar de sus carriles el muy anquilosado esquema de partidos atrapado en las prácticas hegemónicas de sus élites dirigentes.

La inclusión de los mecanismos de participación ciudadana en el ordenamiento constitucional es una de las asignaturas pendientes del Constituyente queretano. Es realmente pasmoso que lo poco establecido tenga perfiles inciertos, deficientes y de difícil efectividad. Aquí los proyectos también son computables en el esfuerzo por materializar un aspecto de la vida democrática que ha sido soslayado por casi dos siglos. Si no fuera por la Constitución *non nata* de 2003, el único antecedente sería el Proyecto de Constitución elaborado en 1824 por los diputados José Mariano Blasco, Ignacio de la Fuente y José Diego Septién. En su exposición de motivos no se hallan muchos asideros para sustentar su propuesta de un canal vigoroso de participación ciudadana, pero en el artículo 10 se contemplaba la iniciativa popular.<sup>178</sup> Lamentablemente, el Congreso Constituyente no acogió esta valiosa propuesta en la primera Constitución de 1825.

La Constitución queretana no mencionó siquiera las figuras de la democracia semidirecta, sino hasta la reforma de 1996, con una adición al artículo 13, cuyo tenor era: “La ley regulará las figuras del voto, iniciativa popular y referéndum”.<sup>179</sup>

Más de una década después, se modificó el artículo segundo para incorporar una mención prohibitiva: que los derechos establecidos por la Constitución general, las leyes federales, los tratados internacionales, la Constitución local y las leyes de ella emanadas no podrían ser limitados o restringidos “mediante plebiscito o referéndum”.<sup>180</sup> Por cierto, la primera parte de la adición es inconducente, pues no podrían ser tocados los tres primeros ordenamientos enunciados por ningún acto, proceso o decisión estatal, por su incompetencia constitucional.

Finalmente, la Constitución renovada de 2008 no enumeró, sino que sólo estableció el supuesto que remitía a ley secundaria las “figuras de participación ciudadana”. Parece que hay resistencia a incluso mencionar por su nombre

---

<sup>178</sup> Juan Ricardo Jiménez Gómez, *Proyecto de Constitución política de Querétaro, diciembre 16 de 1824*, Querétaro, UAQ, 2013, pp. 23 y 5 del Proyecto.

<sup>179</sup> *La Sombra de Arteaga*, 12 de septiembre de 1996.

<sup>180</sup> *La Sombra de Arteaga*, 12 de enero de 2007.

estos mecanismos de consulta popular, sobre todo si se toma en cuenta que cuestiones y sustantivos de mucho menor significación se han incorporado al texto constitucional.

Por supuesto que flota en el ambiente el argumento temible de que la nula o magra educación cívica o cultura política del pueblo es condición insuperable para que responsablemente se instituyan los medios de democracia semidirecta en la vida política de la nación. El punto es, ¿qué se ha hecho con pertinencia, con profundidad y con patriotismo, con carácter de políticas públicas, para que ese nivel educativo, formativo y cultural de los mexicanos sea mejorado? ¿A cuáles de los actores del fenómeno político conviene que no se instituyan los mecanismos de participación ciudadana? Sin embargo no se cuestiona la cultura política del pueblo cuando se trata de ejercer el derecho a sufragar en las contiendas para elegir a sus representantes.

#### *La protección de los derechos individuales*

A lo largo del siglo XIX, el constitucionalismo queretano no llegó a organizar un sistema tutelar de los derechos que, independientemente de lo regulado en el ámbito nacional o federal, velara por la protección de los derechos individuales que las cartas constitucionales locales, empero, sí reconocían. Con la introducción del juicio de amparo en el Acta de Reformas de 1847 y sus sucesivas reglamentaciones, parecía ocioso que en el espacio de los estados tuviera cabida un sistema semejante, esto es, integrado por ordenamiento y judicatura previstos constitucional y legalmente. Porque si los constituyentes estimaron que ciertos derechos del hombre merecían ser reconocidos en el Código político, entonces era una consecuencia ética y lógica estipular un esquema de protección de dichos derechos cuando fueran conculcados por las autoridades.

Ni en el primigenio reparto competencial de 1824 ni en las revisiones de 1847, 1857 o en el Porfiriato, se incluyó un candado que impidiera que en el dominio de la competencia de los estados pudiera erigirse aquel sistema. En 1917, el Constituyente local adosó al Tribunal Superior de Justicia una competencia específica en materia constitucional, pero más bien atendía a la resolución de los conflictos entre las agencias del poder público estatal por

desbordamiento de sus respectivos ámbitos de actuación reglada.<sup>181</sup> Solamente en la Constitución *non nata* de 2003 se contemplaba la creación de un Tribunal Constitucional, entre cuyas atribuciones figuraba la de proteger a los queretanos en el goce de las garantías individuales. ¿Había qué temer, qué sentir agravio porque el aparato institucional erigiera un tribunal de Derecho para tutelar las garantías del hombre y del ciudadano? ¿Por qué no se creó una Suprema Corte Estatal, garante de los derechos constitucionales de los queretanos? Tal vez porque no se creyó pertinente políticamente en la era del presidencialismo, pues una figura de tal envergadura podía despertar reacciones adversas para el que entonces se consideraba responsable político de la Entidad. Cuando llegó la alternancia, hubo menos plegamiento a la figura presidencial, pero no se produjeron los consensos requeridos. Tal vez, recorriendo las páginas de la historia política local, en un lenguaje políticamente correcto, sea pertinente afirmar que el órgano protector no se erigió porque no se dieron las condiciones adecuadas.

Mención especial merece la figura del protector del pueblo, no la impulsada a partir de 1990 por el presidente Salinas de Gortari, previo a su reconocimiento como órgano constitucional autónomo, y que emula el *Ombudsman* nórdico, no, sino aquella que corresponde al constitucionalismo histórico español, inserto en el cabildo en las postrimerías del siglo xvii por virtud de las reformas absolutistas del rey Carlos III.<sup>182</sup> Era el procurador del común,

---

<sup>181</sup> Cfr. art. 109, fracción VIII, de la Constitución de 1917.

<sup>182</sup> El rey Carlos III introdujo cambios políticos en el gobierno local, entre los que se encuentran los regidores honorarios y el síndico personero del común. Respecto a esta última figura, su establecimiento se hizo por el Auto Acordado del 5 de mayo de 1766, en el que se mandó que fuera electo anualmente en todas las ciudades por el común. Dice el ordenamiento, en lo conducente: “Considerando que en muchos pueblos el oficio de procurador síndico es enajenado, y que suele estar perpetuado en alguna familia, o que este oficio recae por costumbre o privilegio en algún regidor individuo del ayuntamiento [...] nombre y elija anualmente el común [...] un procurador síndico personero del público, el cual tenga asiento también en el ayuntamiento, después del procurador síndico perpetuo, y con voz para pedir y proponer todo lo que convenga al público generalmente, e intervenga en todos los actos que celebre el ayuntamiento, y pida por su oficio lo que se le ofrezca al común con método, orden y respeto”. Véase Santos Sánchez, *Colección de pragmáticas, cédulas, provisiones, autos acordados y otras providencias generales expedidas por el Consejo Real en el reinado del señor Carlos III*, 3ª ed., Madrid, Imprenta de la viuda e hijos de Marín, 1803, p. 46. Este cargo fue instituido y funcionó en el ayuntamiento de la ciudad de Querétaro. Véase Suárez

el funcionario electo anualmente por los curiales, para representar a los que no tenían voz ni voto en las corporaciones, al pueblo. El procurador podía oponerse a las medidas adoptadas por los capitulares, cuando en su concepto resultaba afectado el público. El constitucionalismo republicano suprimió esta figura o la englobó en la del síndico, a veces redenido como síndico-procurador, pero sus funciones ya no eran para contrapesar a los regidores, sino para fungir como representante judicial del ayuntamiento en sus pleitos. Hoy el síndico representa al municipio, es un gestor de la persona moral, no del pueblo, y sus decisiones están ceñidas por las votaciones mayoritarias de los concejales.<sup>183</sup>

El único hito en la historia municipal queretana, que no en la categoría constitucional, es la creación del defensor ciudadano por el ayuntamiento de la capital del Estado en 1988.<sup>184</sup> La figura fue arropada con una incipiente competencia, pero se anticipaba plausiblemente a la creación del *Ombudsman* mexicano y de las comisiones de derechos humanos. Esta agencia de miras ambiciosas y de una proyección que todavía no ha sido superada, no subsistió más que el trienio del ejercicio constitucional del cabildo que la estableció. Pero podría revivirse esta experiencia y, desde luego, constitucionalizarse.

### *Los retos del constitucionalismo local*

El principal enemigo de la permanencia del discurso constitucional es el propio Constituyente Permanente, dotado de poder para hacer añicos toda construcción jurídica precedente. Pero tampoco es admisible la dictadura de los muertos. Cada generación tiene el natural e irrenunciable derecho a diseñar su propio código de valores, sus definiciones vitales, su programa social y su idea de Estado y nación. Entonces lo que cabe es la ponderación entre el modernismo que rechaza la herencia constitucional y el inestable andamio de nuevas ingenierías postuladas por los teóricos del neoconstitucionalismo. No resulta plausible reemplazar el culto a los principios inmutables del constitu-

---

Muñoz y Jiménez Gómez, *Del Reino... cit*, p. 20.

<sup>183</sup> *Cfr.*: Constitución de 1917, art. 131 original, reformado en 1983. La Constitución de 1991 no menciona al síndico. La Constitución de 2008, permite hasta tres síndicos, pero no les atribuye la representación judicial del ayuntamiento, según su art. 35, fracción III.

<sup>184</sup> *La Sombra de Arteaga*, 24 de octubre de 1988, acuerdo que crea el defensor municipal.

cionalismo decimonónico, bajo cuya égida se quiso formar a la nación, por el culto de los paradigmas de moda en la doctrina neoconstitucional.

Como todos los constitucionalismos emergentes de Latinoamérica, el mexicano y el queretano desde luego, adolecen de escasa anidación en la formación cívica de la población. Su conocimiento y más aún su comprensión parecieran reservados a un sector de la inteligencia de la sociedad, a la élite de politólogos y juristas, para quienes resulta asequible y cognoscible el discurso constitucional. Los mensajes contenidos en las cláusulas de la Constitución no son percibidos o no lo son adecuadamente por los destinatarios de las normas, debido a diversos factores. El primero y más definitorio es la escasa cultura política de la ciudadanía. Otro no menos determinante es la ausencia de una política de Estado para educar a la juventud en el constitucionalismo. Uno más es la escasa difusión que se da a los textos constitucionales, cuyo formato impreso apenas llega al millar de ejemplares. Y finalmente debe apuntarse como rémora para un constitucionalismo vivo y vigoroso socialmente el divorcio entre el deber ser del mandato constitucional, y la dura y lacerante realidad, que convierten en letra muerta los preceptos de la Constitución en donde convencionalmente se han querido situar los ideales y las aspiraciones de la sociedad, porque se supone que en ese elevado estrato normativo tendrán mejor valor, más garantía de cumplimiento.

Una efectiva contribución para superar estas dificultades del constitucionalismo local ya ha comenzado, y consiste en el estudio del Derecho constitucional local en los estudios jurídicos universitarios.

La difusión del constitucionalismo local, en concreto de la Constitución vigente, utilizando las ventajas de los nuevos recursos tecnológicos de las telecomunicaciones es sin duda un camino que se debe transitar en el propósito de abonar para el conocimiento social del constitucionalismo.

Pero el verdadero y decisivo recurso depende de la educación política de la juventud, para conformar cultura ciudadana, y a través de ella un fuerte ingrediente de pensamiento y axiología constitucional, pues de esta manera el constitucionalismo dejará de ser una zona vedada, por incomprensible, por inasequible, para el hombre común.

### 13. Conclusiones

La Constitución política del Estado de Querétaro cumple cien años de haber sido promulgada. El periplo es anchuroso. Ha transcurrido un siglo de evolución del constitucionalismo queretano, en cuyo decurso se ha plasmado la vivencia de generaciones de legisladores en su tarea de dotar a la Entidad de un orden jurídico acorde con el sistema constitucional de la República, cuyas aportaciones han contribuido a la construcción del discurso constitucional de esta Entidad federativa.

La sabiduría del Constituyente Permanente local ha estribado en el justo equilibrio entre la conservación de lo esencial de las decisiones políticas fundamentales y la introducción de los pertinentes y los obligados cambios para adecuar su texto a las variantes condiciones del sistema político y de la evolución social.

Se trata de un proceso vivo, transformador, no una letra petrificada, sino atenta al pulso de los tiempos.

Empero, no se suponga que toda tarea reformativa constitucional es la construcción de vías y soluciones inéditas, porque, como plausiblemente lo ha dicho el gran historiador italiano Paolo Grossi, “el futuro tiene siempre rostro siempre antiguo”.<sup>185</sup> He aquí que no se ha de relegar al olvido la formidable obra de los Constituyentes de 1917, que a su vez abrevaron en las grandes decisiones del constitucionalismo queretano decimonónico.

En apretada síntesis, la más relevante obra del Constituyente Permanente local ha sido su contribución a la legitimidad del sistema político particular, bajo el criterio superior de dotar a las instituciones y agencias públicas de un marco regulador adecuado para su funcionamiento inscrito en el amplio espacio de la sociedad democrática. El método de ensayo y error que se advierte en la normación de algunas de estas entidades es resultado natural de su reciente implantación, de lo que se desprende una lógica que pondera más admisible la corrección que la insistencia en pretender que la realidad se plegue al diseño institucional.

Hay que advertir empero, que la Carta queretana adolece de la gran limitante del candado de no poder ir más allá de los parámetros de la Carta

---

<sup>185</sup> Paolo Grossi, *Mitología jurídica de la modernidad*, trad. Manuel Martínez Neira, Madrid, Trotta, 2003, p. 70.

Magna de la nación. Mas esta condición deriva de un contexto político mayor, dependiente del constitucionalismo nacional y del sistema político de la República federal. Todos los aciertos y todos los fallos que reporten las variaciones a la Ley fundamental del país han de reflejarse ineludiblemente en las cartas particulares de los estados de la Unión. Y éste es un tema polémico, porque implica replantear el esquema de distribución de competencias entre la Federación y los estados. ¿Hacia dónde se dirige la concentración de atribuciones?

La alta jerarquía del Constituyente Permanente, con toda la enormidad de su potencial de enmienda constitucional, no le dota de infalibilidad ni de intangibilidad a la presión de las políticas de partido o corrientes mayoritarias que impulsan la adopción de cambios acordes o convenientes para las condiciones que impone la fugacidad del *tempus* político.

La no ratificación por los ayuntamientos de las modificaciones constitucionales aprobadas por la Legislatura, sin abordar la pertinencia o conveniencia del sentido o contenido de la reforma, reviste no el signo de pugna o de antagonismo, sino el del ingreso de un nuevo y real factor político en el proceso legislativo constitucional, y desde luego, la incorporación en el terreno del discurso de planteamientos divergentes y de visiones políticas polivalentes, todas respetables, que admiten su conducción por un canal de decisiones ya preestablecido. Finalmente, esa es la esencia del sistema democrático y plural que está funcionando.

Un siglo de adecuaciones a la Constitución local de 1917, en el contexto de una serie de transformaciones profundas del sistema político y de la sociedad, muestra una diversidad de reformas que obedecieron a las peculiares condiciones de su tiempo y circunstancia, y a varias teorías constitucionales. Por eso no es posible trazar una línea conductora invariable o consistente del cambio constitucional. También por ello sólo se puede esbozar una reconstrucción de la evolución constitucional estatal segmentada en distintas épocas, cada una válida y pertinente respecto a su espacio y momento, dependiente de las peculiaridades de cada etapa del desarrollo político del Estado. Sin embargo, el ideario liberal permanece como la estructura básica de la Carta constitucional, como su definición esencial inmutable.

## APÉNDICE



# DOCUMENTOS



## I

*Convocatoria para la reunión de los colegios electorales de distrito a efecto de que elijan a las juntas ciudadanas encargadas de aprobar las reformas a la Constitución aprobadas por la Legislatura. Querétaro, diciembre 2 de 1912.*

*Se convoca a los colegios electorales de distrito para que, conforme a los artículos 147 y 148 de la Constitución y los relativos de la ley electoral, procedan a nombrar las juntas que deben emitir su voto respecto a la reforma que el Congreso tiene acordado hacer al artículo 137 de la Constitución del Estado. Querétaro, diciembre 2 de 1912<sup>1</sup>*

El C. Carlos M. Loyola, gobernador constitucional del Estado libre y soberano de Querétaro Arteaga, a todos sus habitantes, sabed que:

El Congreso del Estado de Querétaro Arteaga, en uso de sus facultades, decreta:

Número 42

Artículo 1° Se convoca a los colegios electorales de distrito para que, conforme a los artículos 147 y 148 de la Constitución del Estado y los relativos de la ley electoral, procedan el domingo 15 del presente mes a nombrar las juntas que deben emitir su voto respecto a la reforma que el Congreso tiene acordado hacer al artículo 137 de nuestra Constitución.

Artículo 2° Las juntas se sujetarán en el ejercicio de sus funciones a La ley reglamentaria número 174, de 6 de enero de 1873.

Artículo 3° Las fechas a que hacen referencia los artículos 6°, 14 y 23 de la citada Ley número 174, lo serán para este caso, 17 y 18 del corriente mes.

Artículo 4° Las citaciones de los artículos 145 y 146 de la Constitución de 1869 hechas en la expresada Ley número 174, serán en este caso los artículos 147 y 148 del Código político vigente, y la referencia que se hace del decreto número 173 deberá aplicarse a la presente ley.

El gobernador del Estado dispondrá se imprima, publique y observe.

---

<sup>1</sup> *La Sombra de Arteaga*, 5 de diciembre de 1912, pp. 445-446.

Querétaro, diciembre 2 de 1912.

*Benito Gómez*, diputado presidente. *Ciro Montes Vargas*, diputado secretario.

*Alfonso F. de Jáuregui*, diputado secretario.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

Palacio de gobierno del Estado. Querétaro, diciembre 4 de 1912.

*Carlos M. Loyola. Eduardo López*, secretario.

## 2

*Acta de cómputo de la elección de magistrados del Tribunal Superior de Justicia y otros funcionarios.* Chichimequillas, mayo 20 de 1917.<sup>1</sup>

Estado de Querétaro. Distrito electoral No. 5.

Delegación Municipal de La Cañada, Sección No. 5.

En la hacienda de Chichimequillas, el domingo veinte de mayo de mil novecientos diez y siete, en el portal de la tienda, lugar designado para instalar la casilla que corresponde a la sección de esta delegación municipal, presentes las personas suscritas que la integran, y previas las formalidades de ley, se procedió a la votación a las ocho y treinta minutos de la mañana, con motivo de las elecciones para gobernador del Estado, un diputado propietario y un suplente para la Legislatura local, así como tres magistrados del Tribunal Superior de Justicia. Habiéndose cerrado la casilla a las doce A.M. se procedió a hacer el cómputo de votos y cuyo resultado fue el siguiente: el C. Rómulo de la Torre para gobernador del Estado, con ciento cincuenta y ocho votos, y los CC. Ramón García Vega, Dr. Vicente Guerrero, Lic. J. Jesús Pozo, Lic. Antonio A. Aguilar y Lic. Benito Reynoso, con igual número de votos para diputados propietario y suplente a la Legislatura local y magistrados del Tribunal Superior de Justicia, respectivamente. El C. Ernesto Perusquía para gobernador del Estado con trescientos cuarenta y dos votos, y los CC. Dr. Carlos Alcocer, Ing. Luis M. Vega Pimentel, Lic. Jesús Miranda, Lic. Jesús Ruiz Frías y Lic. Mariano Hernández, con igual número de votos para diputado propietario y suplente a la Legislatura Local del Estado y magistrados al Tribunal Superior de Justicia, respectivamente. Habiéndose terminado la votación, se levantó la presente acta por duplicado, y para constancia la firmamos todos los miembros de la mesa, remitiendo a esa delegación municipal un ejemplar, entregando el otro a la autoridad local para su arreglo y fines consiguientes.

Constitución y Reformas. Hacienda de Chichimequillas, mayo veinte de mil novecientos diecisiete.

Presidente, Pablo Reyes. 1<sup>er</sup> secretario, *Gumersindo Valencia*. 2<sup>o</sup> secretario, *José Castañón*.

Representante del Centro Democrático Gral. Arteaga y Club Liberal Querétaro Unidos, *C. Díaz*.

---

<sup>1</sup> AHQ, Poder Legislativo, 1917, caja 84, exp. 1.

## 3

*Acuerdo por el que la Quincuagésima Quinta Legislatura del Estado de Querétaro, exhorta al Congreso de la Unión a consolidar el federalismo mexicano.* Querétaro, mayo 22 de 2008.<sup>1</sup>

La Quincuagésima Quinta Legislatura del Estado de Querétaro, en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 17, fracción VIII, y 18, fracción II, de la Constitución política del Estado de Querétaro, y

## C o n s i d e r a n d o

1. Que desde su independencia, el pueblo mexicano ha demostrado una clara identidad con el sistema federal como forma de organización política y administrativa, por lo que, las luchas populares siempre se centraron sobre este modelo, combatiendo, los lastres y vicios que durante siglos generaron el centralismo de la Colonia.
2. Que no obstante su implementación en la Constitución de 1824 y su ratificación en la de 1857, existieron intentos de volver a un sistema que sobradamente resultaba incompatible con la idiosincrasia del naciente pueblo mexicano, con lo que, se inició un proceso de centralización política que comenzó durante la República restaurada y se consolidó durante el Porfiriato. Periodo que, mediante reformas constitucionales logró una gran concentración de poder en el presidente de la República, en detrimento claro de los gobiernos locales. Situación que aunada con otras no menos importantes, significaron el detonante para el movimiento revolucionario.
3. Que el Constituyente de 1916-1917, consideró nuevamente como parte de la identificación nacional, el establecimiento del federalismo como forma de gobierno, por lo que, lo plasmó en los artículos 40 y 124 de nuestra Carta Magna, artículos que dicho sea de paso no han sufrido ninguna modificación.
4. Que la Federación mexicana, entendida como la forma de organización política con el consecuente reparto de competencias, tiene como principio fundamental el de preservar en el tiempo y hacer indisolubles los vínculos que permitieran el Pacto de la Unión. Estas características exigen la existencia de entidades libres y soberanas con capacidad de autogobierno, mismo que

---

<sup>1</sup> *La Sombra de Arteaga*, 20 de junio de 2008, pp. 3965-3969.

será ejercido de acuerdo a sus constituciones, sin contravenir claro, el pacto federal.

5. Que esta capacidad de autogobierno, se desarrolla a través del ejercicio de las facultades restantes a las conferidas en forma expresa al Gobierno federal, con lo que, de origen se rompe con la esencia federal, ya que con una excesiva concentración de facultades para la Federación, no se logra más que debilitar los gobiernos locales. Las entidades federativas, cuentan constitucionalmente, con los poderes públicos necesarios para cumplir con los fines del Estado.

6. Que parece obvio decirlo, pero es de gran importancia: Sin la existencia de los estados libres y soberanos con una plena capacidad de autodeterminarse, sería ociosa la creación de una Federación, y se rompería con lo que establece el artículo 40 de la Constitución general de la República, y se traicionaría además, el espíritu del Constituyente.

7. Que la Unión de las entidades federativas en una Federación, no implica pérdida de autonomía, sino que constituye el fundamento del Pacto federal a que alude el artículo 41 y la posibilidad, de que el Gobierno federal ejerza competencias enumeradas y limitadas.

8. Que esta tendencia se mostró desde la formación del Pacto federal en México, negando desde su inicio la posibilidad de constituir un Gobierno único, o al menos, un Gobierno federal que nulificara la soberanía y la libertad de los estados que se unieron bajo la Federación. La voluntad del pueblo mexicano, jamás se orientó a la formación de un Gobierno dotado de plenos poderes centrales. Al contrario, nuestra evolución política culminó con la derrota de ideas centralistas y con la consagración del gran principio constitucional consistente en la declaración expresa del pueblo mexicano de constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de la Constitución.

9. Que los plenos poderes centrales, son rechazados por la voluntad del pueblo mexicano, por lo que todo intento de centralizar facultades a favor del Gobierno federal en detrimento de los gobiernos de los estados, atenta contra la voluntad del pueblo mexicano que optó por el Pacto federal que se constituye por estados libres y soberanos, y que incluye poderes federales en un equilibrio paritario constitucional.

10. Que el proceso histórico posrevolucionario se caracterizó por la centralización de facultades incluso metaconstitucionales en el presidente de la República, a partir de 1982 se observa un cambio importante en la tendencia hacia la centralización que había caracterizado al sistema político, al iniciarse un proceso de transferencia de recursos del Gobierno federal hacia los estados y los municipios, por lo que, se tienen que seguir dando pasos hacia un verdadero federalismo, y no hacia su extinción.

11. Que como ya es de nuestro conocimiento, en recientes fechas fue aprobada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la reforma al párrafo segundo del inciso b) del artículo 116 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma que tiene como objeto principal obligar a las entidades federativas a través de sus Legislaturas, a establecer en sus constituciones locales y legislación secundaria, la edad de 30 años como requisito mínimo para ocupar el cargo de gobernador, olvidando del todo lo que el mismo artículo 116 establece en su párrafo segundo: “Los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas ...”. Es claro que debe ser una facultad de los constituyentes permanentes de la entidades y no una imposición central.

12. Que no hay duda alguna de que este tipo de acciones abrirán la puerta para desmantelar el sistema federal mexicano y entrar materialmente a un sistema unitario o centralista, aun y cuando formalmente se siga hablando de un sistema federal.

13. Que desde un punto de vista estructural de organización esencial del Estado mexicano, la decisión política fundamental suprema está establecida en el artículo 40 en relación con el artículo 43. Este artículo 43, aunque es derivado del artículo 40, es el que destaca la esencia, estructura y organización del Estado mexicano, pues hace alusión a su más alto concepto estructural: Al concepto de “Federación”, siendo esta el resultado de la integración de los 31 estados y del Distrito Federal. Esta integración de los estados y del Distrito Federal, presupone la existencia de estados libres y soberanos, de acuerdo al artículo 40; pero también incluye el artículo 42 al Distrito Federal, que no siendo un Estado, sí es en cambio una Entidad federativa.

14. Que por una parte, la “Federación” es el resultado de la integración de los entidades federativas y el Distrito Federal, sin cuya integración sería imposible la existencia de nuestra Federación; pero a su vez, los estados están

unidos en una federación. No se trata de un mero juego de palabras, sino de la cuestión de más peso en la estructura del Estado Mexicano, de su esencia.

15. Que la organización del Estado mexicano se expresa a través de una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley fundamental.

16. Que en consecuencia, el principio rector de la estructura y fundamento de la organización federal mexicana, no puede convertirse en un sistema unitario, pero además, tampoco puede disfrazarse la materia existencial en México de un sistema unitario a través de dejar la fórmula política en la letra constitucional, pero operándose un sistema unitario a través de grandes políticas descentralizadoras. Este es el enorme riesgo por el que está pasando actualmente la Federación mexicana: un poder federal cada vez más acrecentado, violentando la soberanía de los estados para su organización, descentralizando funciones a los estados, como si éstos fueran dependencias descentralizadas o desconcentradas del poder federal, hablando en un sentido material y no formal. Riesgo, que cada día materialmente nos acerca más al sistema unitario, pues los estados están progresivamente perdiendo peso político y competencia constitucional frente al Gobierno federal.

17. Que lo anterior no ha sido visto con el suficiente cuidado, y esto no es solamente un riesgo, sino que es ya, una entrada a un sistema unitario material, disfrazado, por supuesto, con todo un formalismo federalista y una equivocada interpretación constitucional.

18. Que en última instancia, se trataría de que nuestra Constitución federal y resoluciones de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, proclamen que la permanencia y fortaleza de nuestra Unión federal, depende fundamentalmente, de que los Estados articuladores de la Federación mexicana, de manera indispensable tienen que ser y mantenerse como los ámbitos de nuestra organización constitucional mexicana, capaces de asumir libremente en sus regímenes interiores, una serie de decisiones políticas democráticas absolutamente legítimas. Para esto es indispensable que la Constitución federal y el poder judicial de la Federación, garanticen plenamente a los estados, su calidad de verdaderos centros de decisión política; centros revestidos de todos los elementos esenciales de la estatalización, sin que puedan sufrir la

mengua por parte de los poderes federales. De esta altísima dignidad de los estados depende la perdurabilidad y fortaleza de la Federación mexicana, y la imposibilidad de que a través de sucesivas reformas a la Constitución se vaya garantizando a un sistema unitario, que ya en la práctica, desafortunadamente, tiene ganado un gran trecho en nuestro país.

19. Que concebir a las decisiones políticas fundamentales de nuestra Constitución como postulados ideales, como conceptos con escasa susceptibilidad de materializarse, ha sido la causa principal de la violación e inobservancia constante de parte de los poderes públicos, a estas decisiones políticas fundamentales. Además, se tiene la seguridad de que el Constituyente permanente tiene un gran margen para poder reformarlas, distorsión que es absolutamente incompatible con el espíritu de nuestra historia constitucional.

20. Que podríamos decir que la esencia es: la soberanía con sede en el pueblo; el Estado de Derecho configurado en la división de poderes y el respeto a los derechos fundamentales, esta esencia y fundamentos incondicionales y fijados para siempre, no pueden ser susceptible de la menor modificación cualitativa. Ya ha sucedido muchas veces en la historia constitucional del mundo y sucedió en nuestro país en las constituciones centralistas, que fundamentos y esencia de la estabilidad constitucional van deteriorándose a través de esas reformas por muy poco que éstas sean, basta para que pueda darse un desmantelamiento total de la estabilidad constitucional. Por ellos, la pérdida de la esencia de nuestra estatalización constitucional.

21. Que es aquí, donde el Poder Constituyente mexicano tiene que estar totalmente alerta: la mínima reforma constitucional que modifique la esencia de nuestra estatalización, se convierte en la tusera que podría causar el desmoronamiento del dique de nuestros principios y decisiones políticas fundamentales.

22. Que el Poder Constituyente permanente, no debe permitir la modificación esencial de una parte de nuestra estatalización constitucional, al pensar que afectando sólo una pequeña parte no haría ninguna mengua en el conjunto. Esto no sería así. Sí desapareciera la esencia federal de nuestra República, aun conservándose formalmente el concepto federal, se destruirían los estados libres y soberanos.

23. Que la fortaleza de nuestra República, la vitalidad de nuestro sistema federal, la verdadera existencia de una democracia activa y viva, el vigor de

nuestro Estado de Derecho, y la absoluta protección de los derechos fundamentales contenidos en nuestra Constitución política federal, va a depender en altísimo grado que nuestro Poder Constituyente permanente, tenga una poderosa y clara conciencia histórica de las luchas y las aspiraciones del pueblo mexicano.

24. El Estado federal mexicano es producto de un pacto, de una alianza, de un acuerdo de distribución de competencias, que tuvo desde su origen en 1824 en su Acta y Constitución respectivamente con el propósito de constituir una Federación fuerte basada en entidades sólidas, el federalismo se concibió como un equilibrio en el que ninguna de sus partes en ejercicio de sus atribuciones se arrojará facultades en perjuicio de la otra.

25. Que el numeral 124 de nuestra Carta fundante establece “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”, es una delegación clara, precisa, delimitada de competencias originarias en el momento del pacto, equivocadamente la Federación interpreta que estas pueden ensancharse a su favor mediante reformas a la Carta Magna, actualmente hay en vigor más de 300 disposiciones en la Constitución general, en virtud de las cuales se circunscribe tanto el campo de acción de los constituyentes locales, como la actividad de las autoridades locales.

26. Que son en consecuencia por lo menos 300 limitaciones, que nos están llevando a un régimen central donde las constituciones particulares terminan siendo leyes reglamentarias o simples estatutos.

27. Que el Pacto federal no puede interpretarse como capricho del Congreso de la Unión para imponer limitantes adicionales en la organización del poder público de la entidad, de limitar su autonomía, de impedir la toma de decisiones en el marco original del federalismo, de seguir interviniendo como lo viene haciendo contraviene el pacto federal y debilita a las entidades, atenta contra la soberanía y autonomía de éstas es necesario que el Congreso de la Unión conjuntamente con las legislaturas de los estados consolide el federalismo, bien mediante el establecimiento de cláusulas pétreas inamovibles en las que se establezca de manera precisa las competencias de las entidades, bien que cuando se trate de estas se encarezca, se endurezca el procedimiento de reforma o bien establecer un mecanismo democrático de diálogo, de acuerdo,

de consenso, donde las legislaturas participemos en la construcción de la voluntad nacional, con algo más que el simple a favor o en contra.

28. Que no se trata de impedir o dificultar la evolución constitucional, se trata de que esta no sea en perjuicio de las entidades, se trata de avanzar de manera conjunta Federación y entidades, se trata en suma de fortalecer el pacto federal.

Que por lo expuesto y fundado, esta Quincuagésima Quinta Legislatura emite el siguiente:

*Acuerdo por el que la Quincuagésima Quinta Legislatura del Estado de Querétaro, exhorta al Congreso de la Unión a consolidar el federalismo mexicano.*

Artículo Único. La Quincuagésima Quinta Legislatura del Estado de Querétaro exhorta al Congreso de la Unión para que consolide el federalismo mexicano y respete la soberanía de los estados.

Transitorios

Artículo Primero. El presente Acuerdo entrará en vigor el día siguiente de su aprobación por el Pleno de esta Quincuagésima Quinta Legislatura.

Artículo Segundo. Remítase al Congreso de la Unión, para su conocimiento y para que determinen lo conducente.

Artículo Tercero. Remítase a las legislaturas de los estados de la República Mexicana, para su conocimiento y en su oportunidad, de considerarlo oportuno se adhieran al presente y lo comuniquen al Congreso de la Unión.

Artículo Cuarto. Remítase a los representantes de nuestra Entidad en el Senado y a los diputados federales por el Estado de Querétaro.

Artículo Quinto. Remítase al titular del poder ejecutivo del Estado de Querétaro, para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

Lo tendrá entendido el ciudadano gobernador constitucional del Estado de Querétaro y mandará se imprima y publique.

Dado en el salón de sesiones “Constituyentes 1916-1917”, recinto oficial del poder legislativo del Estado de Querétaro, a los veintidós días del mes de mayo del año dos mil ocho.

Atentamente LV Legislatura del Estado de Querétaro.

Mesa Directiva

Dip. *Alejandro Straffon Báez*, presidente.

Dip. *Ricardo Martínez Rojas Rustrián*, primer secretario.



## CUADROS



CUADRO I  
Cronología de las reformas a la Constitución política  
del Estado de Querétaro  
1917-1990

<i>Número de proceso reformatario</i>	<i>Fecha de publicación</i> La Sombra de Arteaga	<i>Artículo</i>	<i>Materia</i>
1°	1918, 9 de noviembre	77, III	Gobernador
2°	1921, 21 mayo	96, II	Secretario de Gobierno
3°	1921, 9 de julio	77, III	Gobernador
4°	1923, 30 de junio	2°	Territorio
		3°	Territorio
5°	1923, 22 de septiembre	63, X	Legislatura
		135	Municipio
6°	1927, 8 de diciembre	134	Municipio
7°	1928, 5 de enero	153	Hacienda pública
8°	1928, 1° de noviembre	2°	Territorio
		3°	Territorio
		48	Legislatura
		64	Legislatura
		94, XII	Gobernador
		107	Tribunal Superior de Justicia
		120	Ministerio Público
9°	1928, 27 de diciembre	31	Poder Legislativo
		32	Poder Legislativo
		40	Poder Legislativo
		42	Legislatura
		43	Legislatura

CUADRO I (CONTINUACIÓN)

<i>Número de proceso reformativo</i>	<i>Fecha de publicación</i> La Sombra de Arteaga	<i>Artículo</i>	<i>Materia</i>
9°	1928, 27 de diciembre	63, IV, XIX, XXXIX, XL, XLI, XLII, XLIII	Legislatura
		73	Contaduría general de hacienda
		77, IV	Gobernador
		83	Gobernador
		88	Gobernador
		93, II, XVII, XXVI	Gobernador
		150	Hacienda pública
		154	Responsabilidades
		155	Responsabilidades
		172	Disposiciones generales
		173	Disposiciones generales
		174	Disposiciones generales
		175	Disposiciones generales
		176	Disposiciones generales
177	Disposiciones generales		

CUADRO I (CONTINUACIÓN)

<i>Número de proceso reformatorio</i>	<i>Fecha de publicación</i> La Sombra de Arteaga	<i>Artículo</i>	<i>Materia</i>
10°	a) 1929, 24 de enero, b) 1929, 24 de enero, c) 1929, 24 de enero, d) 1929, 24 de enero.	147	Municipio
		137	Municipio
		143, I	Municipio
		178	Disposiciones generales
11°	1929, 13 de septiembre	2°	Territorio
		3°	Territorio
12°	1929, 26 de diciembre	32	Poder Legislativo
13°	1931, 9 de abril	107	Tribunal Superior de Justicia
14°	1931, 28 de mayo	2°	Territorio
15°	1932, 29 de diciembre	104	Tribunal Superior de Justicia
		105	Tribunal Superior de Justicia
		107	Tribunal Superior de Justicia
		108	Tribunal Superior de Justicia
		110	Jueces
		111	Jueces
		112	Jueces

CUADRO I (CONTINUACIÓN)

<i>Número de proceso reformatorio</i>	<i>Fecha de publicación</i> La Sombra de Arteaga	<i>Artículo</i>	<i>Materia</i>
16°	1933, 9 de marzo	107	Tribunal Superior de Justicia
17°	1934, 18 de octubre	35	Poder Legislativo
18°	1935, 11 de julio	93, XIX	Gobernador
19°	1935, 10 de octubre	96, II	Secretario de Gobierno
20°	1935, 26 de diciembre	104	Tribunal Superior de Justicia
		105	Tribunal Superior de Justicia
		106, III	Tribunal Superior de Justicia
		107	Tribunal Superior de Justicia
		109, IX	Tribunal Superior de Justicia
21°	1936, 9 de julio	100	Poder Judicial
22°	1936, 17 de diciembre	31	Poder Legislativo
		147	Municipio
23°	1937, 28 de octubre	35	Poder Legislativo
		36	Poder Legislativo
		106, II, III	Tribunal Superior de Justicia
		167	Disposiciones generales

CUADRO I (CONTINUACIÓN)

<i>Número de proceso reformatorio</i>	<i>Fecha de publicación</i> La Sombra de Arteaga	<i>Artículo</i>	<i>Materia</i>
24°	1939, 23 de febrero	77, II	Gobernador
25°	1939, 6 de julio	2°	Territorio
26°	1939, 28 de diciembre	104	Tribunal Superior de Justicia
		105	Tribunal Superior de Justicia
		107	Tribunal Superior de Justicia
		110	Jueces
		111	Jueces
		112	Jueces
27°	1941, 24 de abril	2°	Territorio
28°	1943, 13 de mayo	31	Poder Legislativo
		76	Gobernador
		105	Tribunal Superior de Justicia
		147	Municipio
29°	1943, 9 de diciembre	32	Integración del Poder Legislativo
30°	1969, 25 de septiembre	88	Gobernador
		91	Gobernador
		95	Secretario de Gobierno
		97	Secretario de Gobierno

CUADRO I (CONTINUACIÓN)

<i>Número de proceso reformatório</i>	<i>Fecha de publicación</i> La Sombra de Arteaga	<i>Artículo</i>	<i>Materia</i>
30°	1969, 25 de septiembre	98	Secretario de Gobierno
		99	Secretario de Gobierno
31°	1972, 27 de abril	34, III	Poder Legislativo
32°	1972, 6 de julio	50	Legislatura
		93, XVI	Gobernador
		99, I	Secretario de Gobierno
33°	1973, 1° de marzo	63, IV	Legislatura
		74	Contaduría general de Hacienda
		93, XVI	Gobernador
34°	1974, 21 de febrero	95	Secretario de Gobierno
		97	Secretario de Gobierno
		98	Secretario de Gobierno
35°	1974, 2 de mayo	2°	Territorio
36°	1975, 10 de julio	42	Legislatura
		43	Legislatura
		50	Legislatura
37°	1976, 22 de julio	31	Poder Legislativo
		32	Poder Legislativo

CUADRO I (CONTINUACIÓN)

<i>Número de proceso reformatorio</i>	<i>Fecha de publicación</i> La Sombra de Arteaga	<i>Artículo</i>	<i>Materia</i>
38°	1977, 15 de diciembre	63, XII, XIII	Legislatura
		150	Hacienda pública
		151	Hacienda pública
		152	Hacienda pública
		155	Responsabilidades
39°	1978, 20 de julio	42	Legislatura
		93, XV	Gobernador
40°	1978, 10 de agosto	31	Poder Legislativo
		32	Poder Legislativo
		33	Poder Legislativo
		37	Poder Legislativo
		39	Poder Legislativo
		40	Poder Legislativo
		63, XXXIII	Legislatura
		134	Municipio
41°	1979, 13 de diciembre	63, XIV	Legislatura
		88	Gobernador
		93, XVII	Gobernador
		94, X	Gobernador
		95	Secretario de Gobierno
		96, IV	Secretario de Gobierno
		97	Secretario de Gobierno

CUADRO I (CONTINUACIÓN)

<i>Número de proceso reformativo</i>	<i>Fecha de publicación</i> La Sombra de Arteaga	<i>Artículo</i>	<i>Materia</i>
41°	1979, 13 de diciembre	99	Secretario de Gobierno
		109, II	Tribunal Superior de Justicia
42°	1983, 8 de diciembre	3°	Territorio
		43	Legislatura
		46	Legislatura
		63, II, IV, X, XI, XIX, XXV, XXXV	Legislatura
		65, IV, 3°	Legislatura
		Título cuarto, Capítulo VII	Denominación del capítulo: De la Contaduría Mayor de Hacienda
		73	Contaduría general de Hacienda
		74	Contaduría general de Hacienda
		93, I, III, V, IX, XI, XVI, XIX	Gobernador
		100	Poder Judicial
		109, III, IV	Tribunal Superior de Justicia

CUADRO I (CONTINUACIÓN)

<i>Número de proceso reformatorio</i>	<i>Fecha de publicación</i> La Sombra de Arteaga	<i>Artículo</i>	<i>Materia</i>
42°	1983, 8 de diciembre	Título sexto, Capítulo III	Denominación del capítulo: De los jueces
		110	Jueces
		111	Jueces
		112	Jueces
		113	Jueces
		114	Jueces
		115	Jueces
		116	Jueces
		130	Municipio
		131	Municipio
		133	Municipio
		134	Municipio
		138	Municipio
		139	Municipio
		140	Municipio
		141	Municipio
		145	Municipio
		146	Municipio
		148	Municipio
157	Responsabilidades		
163	Reforma e inviolabilidad de la Constitución		
43°	1985, 31 de octubre	63, XVII	Legislatura

CUADRO I (CONTINUACIÓN)

<i>Número de proceso reformatório</i>	<i>Fecha de publicación La Sombra de Arteaga</i>	<i>Artículo</i>	<i>Materia</i>
43°	1985, 31 de octubre	105	Tribunal Superior de Justicia
		109, II	Tribunal Superior de Justicia
		110	Jueces
		154	Responsabilidades
		155	Responsabilidades
		156	Responsabilidades
		157	Responsabilidades
		158	Responsabilidades
		159	Responsabilidades
		160	Responsabilidades
		160 bis	Responsabilidades
44°	1985, 31 de octubre	27	Forma de gobierno
		63, XXIX	Legislatura
		93, XXVI	Gobernador
45°	1985, 19 de diciembre	63, III, XII, XIII	Legislatura
46°	1985, 26 de diciembre	104	Tribunal Superior de Justicia
47°	1987, 23 de abril	2°	Territorio
48°	1987, 2 de julio	27	Forma de gobierno
		32	Poder Legislativo
		39	Poder Legislativo
		41	Legislatura
		42	Legislatura

CUADRO I (CONTINUACIÓN)

<i>Número de proceso reformatorio</i>	<i>Fecha de publicación</i> La Sombra de Arteaga	<i>Artículo</i>	<i>Materia</i>
48°	1987, 2 de julio	63, III, XII, XIII, XXXIX	Legislatura
		77, II	Gobernador
		79	Gobernador
		80	Gobernador
		81	Gobernador
		104	Tribunal Superior de Justicia
		105	Tribunal Superior de Justicia
		106	Tribunal Superior de Justicia
		110	Jueces
		116	Jueces
		134	Municipio
		11	Transitorio
49°	1988, 14 de abril	63, XLII bis	Legislatura
		141	Municipio
50°	1988, 18 de agosto	38, III	Poder Legislativo
		63, XL	Legislatura
		67	Diputación permanente
		163	Reforma e inviolabilidad de la Constitución

CUADRO 2  
Cronología de las reformas  
a la Constitución política del Estado de Querétaro  
1991-2007

<i>Número de proceso Reformatorio</i>	<i>Fecha de publicación La Sombra de Arteaga</i>	<i>Artículo</i>	<i>Materia</i>
1°	1993, 28 de diciembre	25	Poder Legislativo
		28	Poder Legislativo
		41, XIII, XV	Legislatura
		80	Municipio
		81	Municipio
2°	1993, 28 de diciembre	Título Cuarto, Capítulo segundo	Cambio de denominación
		74	Justicia electoral
		75	Justicia electoral
3°	1994, 7 de julio	32	Legislatura
4°	1996, 12 de septiembre	13	Soberanía
		15	Forma de gobierno/ elecciones
		20	Población
		21	Población
		22	Población
		23	Poder Legislativo
		25	Poder Legislativo
		28	Poder Legislativo
		33, V, VI	Iniciativa de leyes

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)

<i>Número de proceso Reformatorio</i>	<i>Fecha de publicación</i> La Sombra de Arteaga	<i>Artículo</i>	<i>Materia</i>
4°	1996, 12 de septiembre	34	Formación de leyes
		39	Formación de leyes
		41, XIII, XV	Legislatura
		50	Gobernador
		64	Poder Judicial
		66	Tribunal Superior de Justicia
		69	Tribunal Superior de Justicia
		71	Tribunal Superior de Justicia
		74	Justicia electoral
		75	Justicia electoral
		79	Municipio
		87	Municipio
		95	Responsabilidades de los servidores públicos
		97	Responsabilidades de los servidores públicos
98	Responsabilidades de los servidores públicos		
5°	1996, 12 de septiembre	18	Territorio
		19	Territorio

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)

<i>Número de proceso Reformatorio</i>	<i>Fecha de publicación</i> La Sombra de Arteaga	<i>Artículo</i>	<i>Materia</i>
5°	1996, 12 de septiembre	41, XXIII	Legislatura
		73	Justicia administrativa
6°	1997, 19 de septiembre	15	Forma de gobierno
		23	Poder Legislativo
		27	Poder Legislativo
		30	Legislatura
		35	Formación de leyes
		36	Formación de leyes
		38	Formación de leyes
		39	Formación de leyes
		41, XVII, XXV, XXIX, XXX	Legislatura
		43	Diputación permanente
		44, II, III	Diputación permanente
		45	Legislatura
		46	Legislatura
		47	Contaduría mayor de Hacienda
		52, I, II	Gobernador
		53	Gobernador
54	Gobernador		
55	Gobernador		

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)

<i>Número de proceso Reformatorio</i>	<i>Fecha de publicación La Sombra de Arteaga</i>	<i>Artículo</i>	<i>Materia</i>
6°	1997, 19 de septiembre	57, V	Gobernador
		68	Tribunal Superior de Justicia
		82	Municipio
		103	Reforma de la Constitución
7°	1999, 10 de diciembre	30	Legislatura
		41, XXIV, XXIX	Legislatura
		43	Diputación permanente
		44, II, III	Diputación permanente
		45	Legislatura
		46	Legislatura
		52, II, III	Gobernador
		53	Gobernador
8°	2000, 25 de febrero	66	Tribunal Superior de Justicia
		14	Forma de gobierno
9°	2000, 15 de septiembre	14	Forma de gobierno

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)

<i>Número de proceso Reformatorio</i>	<i>Fecha de publicación</i> La Sombra de Arteaga	<i>Artículo</i>	<i>Materia</i>
9°	2000, 15 de septiembre	41, X, XI, XIX, XX, XXI, XXII, XXV, XXXII, XXXIII, XXXIV	Legislatura
		57, XVI	Gobernador
		70, III, IV, V, VI, VII	Tribunal Superior de Justicia
		78	Municipio
		79, II	Municipio
		80	Municipio
		81	Municipio
		82	Municipio
		83	Municipio
		84	Municipio
		85	Municipio
		86	Municipio
		87	Municipio
		88	Municipio
		89	Municipio
90	Municipio		
10°	2005, 28 de octubre	63	Poder Judicial
		64	Poder judicial

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)

<i>Número de proceso Reformatorio</i>	<i>Fecha de publicación La Sombra de Arteaga</i>	<i>Artículo</i>	<i>Materia</i>
10°	2005, 28 de octubre	65	Poder judicial
		66	Tribunal Superior de Justicia
		67	Tribunal Superior de Justicia
		68	Tribunal Superior de Justicia
		69	Tribunal Superior de Justicia
		70	Tribunal Superior de Justicia
		71	Tribunal Superior de Justicia
11°	2006, 31 de enero	23	Poder Legislativo
		25	Poder Legislativo
		28	Poder Legislativo
		29	Poder Legislativo
		30	Legislatura
		31	Legislatura
		32	Legislatura
		34	Formación de leyes
		35	Formación de leyes
		36	Formación de leyes
		37	Formación de leyes
		38	Formación de leyes
		39	Formación de leyes
40	Formación de leyes		

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)

<i>Número de proceso Reformatorio</i>	<i>Fecha de publicación</i> La Sombra de Arteaga	<i>Artículo</i>	<i>Materia</i>
11°	2006, 31 de enero	41, II, III, IV, XV, XVII, XXIV, XXV, XXXIV, XXXV	Legislatura
		44, I, II, III	Diputación Permanente
		47	Contaduría mayor de Hacienda
		87	Municipio
12°	2007, 12 de enero	20	Población
		Título Tercero, Capítulo primero, Sección sexta	Cambia denominación
		47	Contaduría Mayor de hacienda
		64	Poder judicial
		73	Justicia administrativa
		81, II, III, IV, V, VI, VII, VIII	Municipio

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)

<i>Número de proceso Reformatorio</i>	<i>Fecha de publicación La Sombra de Arteaga</i>	<i>Artículo</i>	<i>Materia</i>
12°	2007, 12 de enero	Título séptimo	Cambia denominación
		95	Responsabilidad
		97	Responsabilidad
		100	Responsabilidad
		103	Reformabilidad de la Constitución
13°	2007, 12 de enero	1°	Derechos fundamentales
		2°	Derechos fundamentales
		3°	Derechos fundamentales
		4°	Derechos fundamentales
		5°	Derechos fundamentales
		6°	Derechos fundamentales
		7°	Derechos fundamentales
		9°	Derechos fundamentales
		10	Derechos fundamentales
		11	Derechos fundamentales
		12	D. fundamentales

CUADRO 3  
Cronología de las reformas  
a la Constitución política del Estado de Querétaro  
2008-2017

<i>Número de proceso Reformatorio</i>	<i>Fecha de publicación La Sombra de Arteaga</i>	<i>Artículo</i>	<i>Materia</i>
1°	2008, 31 de diciembre	Considerandos de los arts. 32 y 33	Organismos autónomos
		32	Organismos autónomos
		33	Organismos autónomos
		35	Municipio
		6°	Transitorio
2°	2009, 18 de septiembre	2	Derechos fundamentales
3°	2009, 9 de octubre	33	Organismos autónomos
4°	2010, 30 de enero	17, XVIII, XIX	Poder Legislativo
		22, X	Poder Ejecutivo
		29, VII	Poder Judicial
		37	Municipio
5°	2011, 19 de julio	22, X	Poder Ejecutivo
6°	2011, 21 de octubre	3	Derechos fundamentales

CUADRO 3 (CONTINUACIÓN)

<i>Número de proceso Reformatorio</i>	<i>Fecha de publicación La Sombra de Arteaga</i>	<i>Artículo</i>	<i>Materia</i>
7°	2012, 31 de agosto	17, IV	Poder Legislativo
		22, IV	Poder Ejecutivo
		30	Poder Judicial
8°	2013, 1° de febrero	14	Gobierno del Estado
9°	2013, 29 marzo	2	Derechos fundamentales
		24	Poder Ejecutivo
10°	2013, 19 de julio	4	Derechos fundamentales
		6	Derechos fundamentales
11°	2013, 20 de septiembre	7	Soberanía
12°	2013, 27 de septiembre	Título primero, Capítulo único	Denominación: Derechos Humanos
		2	Derechos humanos
		4	Derechos humanos
		33	Organismos autónomos
13°	a) 2014, 4 de abril	3	Derechos humanos
	b) 2014, 4 de abril	5	Derechos humanos

CUADRO 3 (CONTINUACIÓN)

<i>Número de proceso Reformatorio</i>	<i>Fecha de publicación La Sombra de Arteaga</i>	<i>Artículo</i>	<i>Materia</i>
13°	c) 2014, 4 de abril	17, X	Poder Legislativo
		31, I, III, IV, V	Organismos autónomos
14°	2014, 26 de junio	7	Soberanía
		8, V, VI, VII	Soberanía
		15	Gobierno del Estado
		16	Poder Legislativo
		17, IV	Poder Legislativo
		20	Poder Ejecutivo
		24	Poder Ejecutivo
		26	Poder Judicial
		29	Poder Judicial
		32	Organismos autónomos
		35	Municipio
36	Municipio		
15°	2015, 2 de octubre	33, apartado B	Organismos autónomos
16°	2016, 13 de mayo	2	Derechos humanos
		17, IV	Poder Legislativo
		22, III	Poder Ejecutivo
		23	Poder Ejecutivo
		24	Poder Ejecutivo

CUADRO 3 (CONTINUACIÓN)

<i>Número de proceso Reformatorio</i>	<i>Fecha de publicación La Sombra de Arteaga</i>	<i>Artículo</i>	<i>Materia</i>
16°	2016, 13 de mayo	27	Poder Judicial
		28, III, IV	Poder Judicial
		29, V	Poder Judicial
		30	Poder Judicial
		30 bis	Organismos autónomos
		33, apartado B	Organismos autónomos
		38 I, II	Responsabilidad
17°	2016, 12 de diciembre	2, último párrafo	Justicia cotidiana
18°	2016, 16 de diciembre	17, VI; 38, II y V	Declaración de procedencia
19°	2016, 21 de diciembre	4; 17, 30 bis, 30 ter, 31, 34, 38, 38 bis la denominación del Capítulo Segundo y subsecuente del Título Cuarto y 38 ter	Combate a la corrupción
20°	2017, 3 de julio	2, 22, fracción X, 37, 37 bis	Derechos humanos/ Gobernador/ Municipio

CUADRO 4  
Reformas por artículo y año a la Constitución del Estado de Querétaro,  
1917-1990

Parte	Art.	Proceso reformativo										Cant.
		1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª	10ª	
Título primero [Sin denominación]												0
Capítulo I <i>Del Estado y territorio del mismo</i>	1º											0
	2º	1923	1928	1929	1931	1939	1941	1974	1987			8
	3º	1923	1928	1929	1983							4
Capítulo II <i>De los habitantes del Estado, sus derechos y obligaciones</i>	4º											0
	5º											0
	6º											0
	7º											0
	8º											0
	9º											0
	10											0
	11											0
Capítulo III <i>De los vecinos del Estado, sus derechos y obligaciones</i>	12											0
	13											0
	14											0
	15											0
	16											0
	17											0

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)

Parte	Art.	Proceso reformatório										Cant.
		1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª	10ª	
Capítulo IV <i>De los ciudadanos del Estado, sus derechos y obligaciones</i>	18											0
	19											0
	20											0
	21											0
	22											0
	23											0
	24											0
	25											0
Título segundo [Sin denominación]												0
Capítulo único <i>De la soberanía del Estado y forma de su gobierno</i>	26											0
	27	1985	1987									2
Título tercero [Sin denominación]												0

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)

Parte	Art.	Proceso reformativo										Cant.
		1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª	10ª	
Capítulo único <i>De la división de los poderes</i>	28											0
	29											0
	30											0
Título cuarto [Sin denominación]												0
Capítulo I <i>Del poder legislativo</i>	31	1928	1936	1943	1976	1978						5
	32	1928	1929	1943	1976	1978	1987					6
	33	1978										1
	34	1972										1
	35	1934	1937									2
	36	1937										1
	37	1978										1
	38	1988										1
	39	1978										1
	40	1928	1978									2
Capítulo II <i>De la instalación de la Legislatura y periodos de sus sesiones</i>	41	1987										1
	42	1928	1975	1978	1987							4
	43	1928	1975	1983								3
	44											0
	45											0
	46	1983										1
	47											0
	48	1928										1
	49											0
	50	1972	1975									2

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)

Parte	Art.	Proceso reformativo										Cant.
		1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª	10ª	
Capítulo III <i>De la iniciativa y formación de las leyes</i>	51											0
	52											0
	53											0
	54											0
	55											0
	56											0
	57											0
	58											0
	59											0
	60											0
	61											0
62											0	
Capítulo IV <i>De las facultades y obligaciones de la Legislatura</i>	63	1923	1928	1973	1977	1978	1979	1983	1985	19-87	19-88	10
	64	1928										1
	65	1983										1
	66											0
Capítulo V <i>De la Diputación Permanente</i>	67	1988										1
	68											0
	69											0
	70											0

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)

Parte	Art.	Proceso reformativo										Cant.
		1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª	10ª	
Capítulo VI <i>De la reunión extraordinaria del Congreso</i>	71											0
	72											0
Capítulo VII <i>De la Contaduría general de Hacienda del Estado</i> <b>Reforma De la Contaduría mayor de Hacienda</b>	73	1928	1983									2
	74	1973	1983									2
Título quinto [Sin denominación]												0
Capítulo I <i>Del gobernador</i>	75											0
	76	1943										1
	77	1918	1921	1928	1939	1987						5
	78											0
	79	1987										1
	80	1987										1

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)

Parte	Art.	Proceso reformativo										Cant.
		1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª	10ª	
Capítulo I <i>Del gobernador</i>	81	1987										1
	82											0
	83	1928										1
	84											0
	85											0
	86											0
	87											0
	88	1928	1969	1979								3
	89											0
	90											0
	91	1969										1
	92											0
Capítulo II <i>De las facultades y obligaciones del gobernador</i>	93	1928	1935	1972	1973	1978	1979	1983	1985			8
	94	1928	1979									2
Capítulo III <i>Del secretario de gobierno</i>	95	1969	1974	1979								3
	96	1921	1935	1979								3
	97	1969	1974	1979								3
	98	1969	1974									2
	99	1969	1972	1979								3
Título sexto [Sin denominación]												0

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)

Parte	Art.	Proceso reformativo										Cant.
		1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª	10ª	
Capítulo I <i>Del poder judicial</i>	100	1936	1983									2
	101											0
	102											0
	103											0
Capítulo II <i>Del Tribunal Superior de Justicia</i>	104	1932	1935	1939	1985	1987						5
	105	1932	1935	1939	1943	1985	1987					6
	106	1935	1937	1987								3
	107	1928	1931	1932	1933	1935	1939					6
	108	1932										1
	109	1935	1979	1983	1985							4
Capítulo III <i>De los jueces de 1ª instancia, menores y municipales</i> Reforma <b>De los jueces del Estado</b>	110	1932	1939	1983	1985	1987						5
	111	1932	1939	1983								3
	112	1932	1939	1983								3
	113	1983										1
	114	1983										1
	115	1983										1
	116	1983	1987									2
Capítulo IV <i>Del Ministerio Público</i>	117											0
	118											0
	119											0
	120	1928										1
	121											0
	122											0
	123											0
	124											0
	125											0

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)

Parte	Art.	Proceso reformativo										Cant.
		1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª	10ª	
Capítulo IV <i>Del Ministerio Público</i>	126											0
Título séptimo [Sin denominación]												0
Capítulo único <i>Del municipio</i>	127											0
	128											0
	129											0
	130	1983										1
	131	1983										1
	132											0
	133	1983										1
	134	1927	1978	1983	1987							4
	135	1923										1
	136											0
	137	1929										1
	138	1983										1
	139	1983										1
	140	1983										1
	141	1983	1988									2
	142											0
	143	1929										1
144											0	
145	1983										1	

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)

Parte	Art.	Proceso reformativo										Cant.
		1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª	10ª	
Capítulo único <i>Del municipio</i>	146	1983										1
	147	1929	1936	1943								3
	148	1983										1
	149											0
Título octavo Sin denominación]												0
Capítulo único <i>De la Hacienda Pública del Estado</i>	150	1928	1977									2
	151	1977										1
	152	1977										1
	153	1928										1
Título noveno [Sin denominación]												0
Capítulo único <i>De las responsabilidades</i>	154	1928	1985									2
	155	1928	1977	1985								3
	156	1985										1
	157	1983	1985									2
	158	1985										1
	159	1985										1
	160	1985										1
	160 bis	1985										1

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)

Parte	Art.	Proceso reformatario										Cant.
		1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª	10ª	
Título décimo [Sin denominación]												0
Capítulo único <i>De la reforma e inviolabilidad de esta Constitución</i>	161											0
	162											0
	163	1983	1988									2
	164											0
	165											0
Título undécimo [Sin denominación]												0
Capítulo único <i>Disposiciones generales</i>	166											0
	167	1937										1
	168											0
	169											0
	170											0
	171											0
	172	1928										1
	173	1928										1
	174	1928										1
	175	1928										1
	176	1928										1
	177	1928										1
178	1929										1	

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)

<i>Parte</i>	<i>Art.</i>	<i>Proceso reformativo</i>										<i>Cant.</i>
		1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª	10ª	
Transi- torios	1º											0
	2º											0
	3º											0
	4º											0
	5º											0
	6º											0
	7º											0
	8º											0
	9º											0
	10											0
	11	1987										0
<i>Total</i>											194	

CUADRO 5  
Artículos que no fueron enmendados de 1917 a 1990

<i>Artículo</i>	<i>Parte</i>
1º	<i>Estado y territorio del mismo</i>
4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25	<i>Habitantes, vecinos y ciudadanos del Estado</i>
26	<i>Soberanía del Estado y forma de gobierno</i>
28, 29, 30	<i>División de los poderes</i>
44, 45, 47, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 66, 68, 69, 70, 71, 72	<i>Legislatura</i>
75, 78, 82, 84, 85, 86, 87, 89, 90, 92, 101, 102, 103	<i>Gobernador</i>
117, 118, 119, 121, 122, 123, 124, 125, 126	<i>Ministerio Público</i>
127, 128, 129, 132, 136, 142, 144, 149	<i>Municipio</i>
161, 162, 164, 165	<i>De la reforma e inviolabilidad de la Constitución</i>
166, 168, 169, 170, 171	<i>Disposiciones generales</i>
88	<i>Total</i>

CUADRO 6  
Reformas por artículo y año a la Constitución  
del Estado de Querétaro, 1991-2007

<i>Parte</i>	<i>Art.</i>	<i>Año de la reforma</i>					
		<i>1ª</i>	<i>2ª</i>	<i>3ª</i>	<i>4ª</i>	<i>5ª</i>	<i>6ª</i>
Título primero [Sin denominación]							
Capítulo único <i>Derechos fundamentales</i>	1°	2007					
	2°	2007					
	3°	2007					
	4°	2007					
	5°	2007					
	6°	2007					
	7°	2007					
	8°						
	9°	2007					
	10	2007					
	11	2007					
	12	2007					
Título segundo <i>Del Estado</i>							
Capítulo primero <i>De la soberanía del Estado y de su forma de gobierno</i>	13	1996					
	14	2000					
	15	1996	1997				
Capítulo segundo <i>Del territorio del Estado</i>	16						
	17						
	18	1996					
	19	1996					
Capítulo tercero <i>De la población</i>	20	1996	2007				

CUADRO 6 (CONTINUACIÓN)

<i>Parte</i>	<i>Art.</i>	<i>Año de la reforma</i>					
		<i>1ª</i>	<i>2ª</i>	<i>3ª</i>	<i>4ª</i>	<i>5ª</i>	<i>6ª</i>
Capítulo tercero <i>De la población</i>	21	1996					
	22	1996					
Título tercero <i>Del poder público</i>							
Capítulo primero <i>Del poder legislativo</i>	23	1996	1997	2006			
	24						
	25	1993	1996	2006			
	26						
	27	1997					
	28	1993	1996	2006			
	29	2006					
Sección primera <i>De la instalación de la Legislatura y periodo de sesiones</i>	30	1997	1999	2006			
	31	2006					
	32	1994	2006				
Sección segunda <i>De la iniciativa y formación de las leyes</i>	33	1996					
	34	1996	2006				
	35	1997	2006				
	36	1997	2006				
	37	2006					
	38	1997	2006				
	39	1996	1997	2006			
	40	2006					
Sección tercera <i>De las facultades y obligaciones de la Legislatura</i>	41	1993	1996	1997	1999	2000	2006
	42						

CUADRO 6 (CONTINUACIÓN)

<i>Parte</i>	<i>Art.</i>	<i>Año de la reforma</i>					
		<i>1ª</i>	<i>2ª</i>	<i>3ª</i>	<i>4ª</i>	<i>5ª</i>	<i>6ª</i>
Sección cuarta <i>De la Diputación Permanente</i>	43	1997	1999				
	44	1997	1999	2006			
Sección quinta <i>De los periodos extraordinarios</i>	45	1997	1999				
	46	1997	1999				
Sección sexta <i>De la Contaduría ma- yor de Hacienda Reforma De la Entidad Superior de Fiscalización</i>	47	1997	2006	2007			
Capítulo segundo <i>Del poder ejecutivo</i>	48						
	49						
	50	1996					
Sección primera <i>De la elección y requi- sitos</i>	51						
	52	1997	1999				
	53	1997	1999				
	54	1997					
	55	1997					
	56						
Sección segunda <i>De las facultades y obli- gaciones</i>	57	1997	2000				
	58						
	59						
	60						
Sección tercera <i>Del Ministerio Público</i>	61						
	62						

CUADRO 6 (CONTINUACIÓN)

<i>Parte</i>	<i>Art.</i>	<i>Año de la reforma</i>					
		<i>1ª</i>	<i>2ª</i>	<i>3ª</i>	<i>4ª</i>	<i>5ª</i>	<i>6ª</i>
Capítulo tercero <i>Del poder judicial</i> Sección primera <i>Disposiciones preliminares</i>	63	2005					
	64	1996	2005	2007			
	65	2005					
Sección segunda <i>Del Tribunal Superior de Justicia</i>	66	1996	2000	2005			
	67	2005					
	68	1997	2005				
	69	1996	2005				
	70	2000	2005				
	71	1996	2005				
Título cuarto <i>De los tribunales administrativos</i>							
Capítulo primero <i>Del Tribunal de lo Contencioso Adminis- trativo</i>	72						
	73	1996	2007				
Capítulo segundo <i>Del Tribunal de lo Con- tencioso Electoral</i> Reforma <i>Tribunal de Justicia Electoral</i>	74	1993	1996				
	75	1993	1996				
Capítulo tercero <i>Del Tribunal de Conciliación y Arbitraje</i>	76						
	77						
Título quinto <i>Del Municipio</i>							

CUADRO 6 (CONTINUACIÓN)

<i>Parte</i>	<i>Art.</i>	<i>Año de la reforma</i>					
		<i>1ª</i>	<i>2ª</i>	<i>3ª</i>	<i>4ª</i>	<i>5ª</i>	<i>6ª</i>
[Sin capítulo]	78	2000					
	79	1996	2000				
[Sin capítulo]	80	1993	2000				
	81	1993	2000	2007			
	82	1997	1999	2000			
	83	2000					
	84	2000					
	85	2000					
	86	2000					
	87	1996	2000	2006			
	88	2000					
	89	2000					
	90	2000					
Título sexto <i>De la Hacienda del Estado</i>							
[Sin capítulo]	91						
	92						
	93						
	94						
Título séptimo <i>De las responsabilidades de los servidores públicos</i> Reforma <i>De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado</i>							
Capítulo único	95	1996	2007				

CUADRO 6 (CONTINUACIÓN)

<i>Parte</i>	<i>Art.</i>	<i>Año de la reforma</i>					
		<i>1ª</i>	<i>2ª</i>	<i>3ª</i>	<i>4ª</i>	<i>5ª</i>	<i>6ª</i>
[Sin capítulo]	96						
	97	1996	2007				
[Sin capítulo]	98	1996					
	99						
	100	2007					
	101						
	102						
Título octavo <i>De la reforma e inviolabilidad de esta Constitución</i>							
Capítulo único [Sin denominación]	103	1997	2007				
	104						
<i>Título noveno Disposiciones complementarias</i>							
Capítulo único [Sin denominación]	105						
Transitorios	1°						
	2°						
	3°						
	4°						

CUADRO 7  
Reformas por artículo y año a la Constitución  
del Estado de Querétaro, 2008-2017

<i>Parte</i>	<i>Art.</i>	<i>Año y número de la reforma</i>						
		<i>1ª</i>	<i>2ª</i>	<i>3ª</i>	<i>4ª</i>	<i>5ª</i>	<i>6ª</i>	<i>7ª</i>
Considerandos	32 y 33	2008						
Título primero [Sin denominación]								
Capítulo único <i>Derechos fundamentales</i> Reforma <i>De los Derechos humanos</i>	1							
	2	2009	2013	2013	2016	2016	2017	
	3	2011	2014					
	4	2013	2013	2016				
	5	2014						
	6	2013						
Título segundo <i>El Estado</i>								
Capítulo primero <i>Soberanía del Estado</i>	7	2013	2014					
	8	2014						
	9							
Capítulo segundo <i>Territorio del Estado</i>	10							
	11							
Capítulo tercero <i>Población</i>	12							
Capítulo cuarto <i>Poder público</i>								
Sección primera <i>Gobierno del Estado</i>	13							
	14	2013						
	15	2014						

CUADRO 7 (CONTINUACIÓN)

<i>Parte</i>	<i>Art.</i>	<i>Año y número de la reforma</i>						
		<i>1ª</i>	<i>2ª</i>	<i>3ª</i>	<i>4ª</i>	<i>5ª</i>	<i>6ª</i>	<i>7ª</i>
Sección segunda <i>Poder Legislativo</i>	16	2014						
	17	2010	2012	2014	2016	2016	2016	
	18							
	19							
Sección tercera <i>Poder Ejecutivo</i>	20	2014						
	21							
	22	2010	2011	2016	2017			
	23	2016						
	24	2013	2014	2016				
Sección cuarta <i>Poder Judicial</i>	25							
	26	2014						
	27	2016						
	28	2016						
	29	2010	2014	2016				
	30	2012	2016					
Capítulo quinto <i>Organismos autónomos</i>	30 bis	2016	2016					
	30 ter	2016						
	31	2014	2016					
	32	2008	2014					
	33	2008	2009	2013	2015	2016		
Capítulo sexto <i>De los tribunales administrativos</i>	34	2016						
Título tercero <i>Municipio</i>								
Capítulo único [Sin denominación]	35	2008	2014					

CUADRO 7 (CONTINUACIÓN)

<i>Parte</i>	<i>Art.</i>	<i>Año y número de la reforma</i>						
		<i>1ª</i>	<i>2ª</i>	<i>3ª</i>	<i>4ª</i>	<i>5ª</i>	<i>6ª</i>	<i>7ª</i>
Capítulo único [Sin denominación]	36	2014						
	37	2010	2017					
	37 bis	2017						
Título cuarto <i>De la responsabilidad de los servidores públicos</i>								
Capítulo primero <i>De la responsabilidad</i>	38	2016	2016	2016				
	38 bis	2016						
	38 ter	2016						
Capítulo segundo <i>Disposiciones complementarias</i>	39							
	40							
Transitorios	1°							
	2°							
	3°							
	4°							
	5°							
	6°	2008						
	7°							
	8°							

NOTA. La parte sombreada indica la inexistencia de modificaciones en el período.

CUADRO 8

Procesos de reforma al Código político local aprobadas por el Constituyente Permanente del Estado, marzo 2008-julio 2017

<i>No.</i>	<i>Ordenamiento</i>	<i>Partes afectadas</i>	<i>Materia</i>
0	Constitución Política del Estado de Querétaro. <sup>1</sup>	Reforma integral, salvo el contenido de los artículos 61 y 104	...
1 <sup>a</sup>	Constitución Política del Estado de Querétaro. <sup>2</sup>	Considerandos artículos 32 y 33, y artículos 32, 33, 35 y 6° transitorio	Organismos constitucionales autónomos / Municipio
2 <sup>a</sup>	Ley que reforma el artículo 2 de la Constitución Política del Estado de Querétaro. <sup>3</sup>	2	Derechos fundamentales
3 <sup>a</sup>	Ley por la que se reforma el artículo 33 de la Constitución Política del Estado de Querétaro. <sup>4</sup>	33	Organismos constitucionales autónomos
4 <sup>a</sup>	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. <sup>5</sup>	17, fracción XVIII; 22, fracción X; 29, fracción VII, y 37	Poder Legislativo / Poder Ejecutivo / Poder Judicial / Municipio

CUADRO 8 (CONTINUACIÓN)

<i>No.</i>	<i>Ordenamiento</i>	<i>Partes afectadas</i>	<i>Materia</i>
5 <sup>a</sup>	Ley que reforma la fracción X del artículo 22 de la Constitución Política del Estado de Querétaro. <sup>6</sup>	22, fracción X	Poder Ejecutivo
6 <sup>a</sup>	Ley por la que se adiciona un párrafo al artículo 3 de la de la Constitución Política del Estado de Querétaro. <sup>7</sup>	3	Derechos fundamentales
7 <sup>a</sup>	Ley que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Querétaro. <sup>8</sup>	17, fracción IV; 22, fracción IV; 30	Poder Legislativo / Poder Ejecutivo / Poder Judicial
8 <sup>a</sup>	Ley que reforma diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Querétaro. <sup>9</sup>	14	Gobierno del Estado
9 <sup>a</sup>	Ley que reforma los artículos 2 y 24 de la Constitución Política del Estado de Querétaro. <sup>10</sup>	2, 24	Derechos fundamentales / Poder Ejecutivo

CUADRO 8 (CONTINUACIÓN)

<i>No.</i>	<i>Ordenamiento</i>	<i>Partes afectadas</i>	<i>Materia</i>
10 <sup>a</sup>	Ley que reforma los artículos 4 y 6 de la Constitución Política del Estado de Querétaro. <sup>11</sup>	4, 6	Derechos fundamentales
11 <sup>a</sup>	Ley que reforma el artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, en materia de candidaturas independientes. <sup>12</sup>	7	Elecciones
12 <sup>a</sup>	Ley que modifica la denominación del Capítulo único del Título Primero de la Constitución Política del Estado de Querétaro y reforma diversos artículos de la misma, en materia de derechos humanos. <sup>13</sup>	Denominación del Título primero, Capítulo único, 2, 4, 33	Derechos humanos / Organismos constitucionales autónomos
13 <sup>a</sup>	Ley que adiciona un sexto párrafo al artículo 3 de la Constitución Política del Estado de Querétaro. <sup>14</sup>	3	Ética pública

CUADRO 8 (CONTINUACIÓN)

<i>No.</i>	<i>Ordenamiento</i>	<i>Partes afectadas</i>	<i>Materia</i>
14 <sup>a</sup>	Ley que adiciona un tercer párrafo al artículo 5 de la Constitución Política del Estado de Querétaro. <sup>15</sup>	5	Derechos humanos
15 <sup>a</sup>	Ley que reforma los artículos 17 y 31 de la Constitución Política del Estado de Querétaro. <sup>16</sup>	17, fracción X; 31, fracciones I, III, IV y V	Poder Legislativo / Fiscalización
16 <sup>a</sup>	Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Querétaro, en materia política electoral <sup>17</sup>	7, 8, fracciones V, VI y VII; 15, 16, 17, fracción IV; 20, 24, 26, 29, 32, 35, 36	Política-electoral
17 <sup>a</sup>	Ley que reforma el Apartado B, del artículo 33 de la Constitución Política del Estado de Querétaro. <sup>18</sup>	33, Apartado B	Organismos constitucionales autónomos

CUADRO 8 (CONTINUACIÓN)

<i>No.</i>	<i>Ordenamiento</i>	<i>Partes afectadas</i>	<i>Materia</i>
18 <sup>a</sup>	Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Querétaro. <sup>19</sup>	2, 17, fracción IV; 22, fracción III, 23, 24, 27, 28, fracciones III y IV; 29, fracción V; 30, 30 bis, 33, apartado B; 38, fracciones I y II	Derechos humanos / Poder Legislativo / Poder Ejecutivo / Poder Judicial / Organismos constitucionales autónomos / Responsabilidad
19 <sup>a</sup>	Ley que reforma el último párrafo del artículo 2 de la Constitución Política del Estado de Querétaro. <sup>20</sup>	2	Justicia cotidiana
20 <sup>a</sup>	Ley que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Querétaro. <sup>21</sup>	17, fracción VI; 38, fracciones II y V	Poder Legislativo / Responsabilidad
21 <sup>a</sup>	Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Querétaro, en materia de combate a la corrupción. <sup>22</sup>	4, 17, fracción IV; 30 bis, 30 ter, 31, fracciones I a VII; 34, apartado A, 38, fracciones I a V; denominación del capítulo segundo del título cuarto, 38 bis, 38 ter	Combate a la corrupción

CUADRO 8 (CONTINUACIÓN)

<i>No.</i>	<i>Ordenamiento</i>	<i>Partes afectadas</i>	<i>Materia</i>
22 <sup>a</sup>	Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Querétaro. <sup>23</sup>	2, 22, fracción X; 37, 37 bis	Derechos humanos / Gobernador / Municipio

REFERENCIAS

- <sup>1</sup> La Sombra de Arteaga, 31 de marzo de 2008.
- <sup>2</sup> La Sombra de Arteaga, 31 de diciembre de 2008.
- <sup>3</sup> La Sombra de Arteaga, 18 de septiembre de 2009.
- <sup>4</sup> La Sombra de Arteaga, 9 de octubre de 2009.
- <sup>5</sup> La Sombra de Arteaga, 30 de enero de 2010.
- <sup>6</sup> La Sombra de Arteaga, 19 de julio de 2011.
- <sup>7</sup> La Sombra de Arteaga, 20 de octubre de 2011.
- <sup>8</sup> La Sombra de Arteaga, 31 de agosto de 2012.
- <sup>9</sup> La Sombra de Arteaga, 1 de febrero de 2013.
- <sup>10</sup> La Sombra de Arteaga, 29 de marzo de 2013.
- <sup>11</sup> La Sombra de Arteaga, 19 de julio de 2013.
- <sup>12</sup> La Sombra de Arteaga, 20 de septiembre de 2013.
- <sup>13</sup> La Sombra de Arteaga, 27 de septiembre de 2013.
- <sup>14</sup> La Sombra de Arteaga, 4 de abril de 2014.
- <sup>15</sup> La Sombra de Arteaga, 4 de abril de 2014.
- <sup>16</sup> La Sombra de Arteaga, 4 de abril de 2014.
- <sup>17</sup> La Sombra de Arteaga, 26 de junio de 2014.

## CUADRO 8 (CONTINUACIÓN)

- <sup>18</sup> La Sombra de Arteaga, 2 octubre de 2015.
- <sup>19</sup> La Sombra de Arteaga, 13 de mayo de 2016.
- <sup>20</sup> La Sombra de Arteaga, 9 de diciembre de 2016.
- <sup>21</sup> La Sombra de Arteaga, 16 de diciembre de 2016.
- <sup>22</sup> La Sombra de Arteaga, 21 de diciembre de 2016.
- <sup>23</sup> La Sombra de Arteaga, 3 de julio de 2017.



## SIGLAS

AHQ	ARCHIVO HISTÓRICO DE QUERÉTARO
BCEQ	BIBLIOTECA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE QUERÉTARO
IEC	INSTITUTO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES DEL ESTADO DE QUERÉTARO
INEHRM	INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA
SCJN	SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
UAQ	UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO
UNAM	UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



## FUENTES CONSULTADAS

### *Hemerográficas*

*Diario Oficial de la Federación*

*La Sombra de Arteaga*

### *Bibliográficas*

BIDART CAMPOS, J. Germán, *Filosofía del Derecho constitucional*, Buenos Aires, EDIAR, 1969.

\_\_\_\_\_, *Las transformaciones constitucionales en la posmodernidad*, Buenos Aires, EDIAR, 1999.

BODINO, Juan, *Los seis libros de la República*, trad. de Gaspar de Añastro (1599), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

BÓRQUEZ, Djed, *Crónica del Constituyente*, México, Gobierno del Estado de Querétaro-INEHRM-Secretaría de Gobernación, 1992.

CARPISO, Jorge, “¿Se necesita una nueva Constitución en México? Algunas reflexiones y seis propuestas”, en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 24, enero-junio, 2011, México, UNAM.

CASTILLO VELASCO, José María del, *Apuntamientos para el estudio del Derecho constitucional mexicano*, México, 1870, reimp. facsimilar del Partido Revolucionario Institucional, México, Talleres Impreset, 1976.

*Código Civil del Distrito Federal y Territorio de la Baja-California adoptado para el Estado de Querétaro. Edición oficial del Estado*, México, Tipografía de José Ma. Aguilar Ortiz, 1872.

CONSTANT, Benjamín, *Curso de Política Constitucional*, t. II, trad. Manuel Antonio López, Madrid, Imprenta del Colegio, 1820.

*Constitución española*, Madrid, Civitas, 1998.

*Constitución federal de los Estados-Unidos de América, con dos discursos del general Washington*, estudio introductorio de Manuel GONZÁLEZ OROPEZA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-UNAM, 2013.

*Constitución para el régimen interior del Estado libre y soberano de Querétaro*, Querétaro, Imprenta de Luciano Frías y Soto, 1869.

*Constitución política del Estado de Querétaro sancionada por su Congreso Constituyente el 12 de agosto de 1825*, México, Imprenta de la Águila, 1825.

*Constitución política del Estado de Querétaro, sancionada por su Congreso Constituyente el 12 de agosto de 1825, y reformada por la Quinta Legislatura Constitucional del mismo, en 7 de octubre del año de 1833*, México, Impreso por Juan Ojeda, 1833.

*Constitución política del Estado libre y soberano de Querétaro Arteaga*, Querétaro, Talleres Linotipográficos del Gobierno, 1917.

*Constitución política del Estado libre, soberano e independiente de Querétaro Arteaga*, Querétaro, Imprenta de Luciano Frías y Soto, 1879.

*Diario de los debates de la XLIX Legislatura de Querétaro*, t. III, año 3, núm. 96, primer periodo, Querétaro, diciembre 24 de 1990.

*Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Reedición conmemorativa del 70 aniversario de la reunión del Congreso Constituyente de 1916-1917*, Querétaro, Gobierno del Estado, 1987.

*Expediente sobre el Proyecto de reformas a la Constitución política del Estado iniciadas por el ejecutivo del mismo publicadas en virtud de la fracción III del artículo 65 de las reformas de 1873*, Querétaro, Imprenta de Luciano Frías y Soto a cargo de T. Sarabia, 1879.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, “Naturaleza jurídica de la universidad pública”, en *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, México, vol. 6, núm. 11, 2010.

FIORAVANTI, Maurizio, *Constitución. De la Antigüedad a nuestros días*, Madrid, Trotta, 2007.

\_\_\_\_\_, *Los derechos fundamentales. Apuntes para una historia de las constituciones*, 3ª ed., Madrid, Trotta, 2000.

FORTSON, J. R., *Los gobernantes de Querétaro*, México, Fortson Editores, 1987.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “Algunos temas actuales en el constitucionalismo mexicano: reforma y reformas”, en Patricia GALEANA (coord.), *El constitucionalismo mexicano. Influencias continentales y trasatlánticas*, México, Senado de la República-Siglo XXI Editores, 2010.

GROSSI, Paolo, *Mitología jurídica de la modernidad*, trad. Manuel Martínez Neira, Madrid, Trotta, 2003.

JIMÉNEZ GÓMEZ, Juan Ricardo [ed.], *Constitución política de la Monarquía española. Edición conmemorativa en su Bicentenario*, Querétaro, IEC, 2012.

\_\_\_\_\_, *El sistema judicial de Querétaro, 1531-1872*, México, Miguel Ángel Porrúa-UAQ, 1999.

\_\_\_\_\_, *La Constitución política de 1917 para el Estado de Querétaro. Edición Conmemorativa en su Centenario*, Querétaro, LVIII Legislatura, 2017.

\_\_\_\_\_, *La república de indios en Querétaro, 1550-1820*, México, Miguel Ángel Porrúa-UAQ, 2008.

\_\_\_\_\_, *Proyecto de Constitución política de Querétaro, diciembre 16 de 1824*, Querétaro, UAQ, 2013.

LANDA FONSECA, Cecilia del Socorro, “Querétaro, hacia la estabilidad política y el desarrollo económico, (1939-1961)”, en Ma. Concepción LÁMBARRI MALO (coord.), *Querétaro y sus gobernantes. Gobierno y acciones de gobierno (1824-2015)*, Querétaro, Gobierno del Estado, 2015.

*Memoria de los trabajos de la comisión de puntos constitucionales de la LIII Legislatura del Estado para la reforma constitucional del Estado. Año de 2003*, Querétaro, LIII Legislatura Constitucional del Estado de Querétaro, [2003].

MURO, Víctor Gabriel y Ma. Concepción LÁMBARRI MALO, “La transición democrática (1997-2003)”, en Ma. Concepción LÁMBARRI MALO (coord.), *Querétaro y sus gobernantes. Gobierno y acciones de gobierno (1824-2015)*, Querétaro, Gobierno del Estado, 2015.

OCHOA CAMPOS, Moisés, *La Revolución Mexicana, t. IV. Sus causas políticas, Segunda parte, La Dictadura*, México, INEHRM, 1970.

OLIVER ARAUJO, Joan, *Política y Derecho*, Valencia, Universitat de les Illes Balears-Tirant lo Blanch, 1996.

OLLERO, Carlos, *Derecho y teoría política en el proceso constituyente español*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

OÑATE, Zacarías, *Proyecto de Constitución ius-filosófica, 1861-1863*, Manuel SUÁREZ MUÑOZ y Juan Ricardo JIMÉNEZ GÓMEZ (ed.), Querétaro, IEC, 2001.

PLATÓN, *Diálogos*, t. V, trad. Ma. Isabel Santa Cruz, Madrid, Gredos, 2008.

*Proyecto de Constitución política para el Estado libre y soberano de Querétaro Arteaga, que presenta, al reanudarse el orden constitucional, a la Legislatura Constituyente el C. general Emilio Salinas, gobernador provisional del mismo Estado*, Querétaro, Talleres Linotipográficos del Gobierno, 1917.

PUERTAS GÓMEZ, Gerardo, “Democracia e instituciones de democracia semi-directa Una aproximación teórico-conceptual”, en *Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, núm. 11, México, 1998.

- RANGEL GONZÁLEZ, Óscar, “Breve estudio sobre la Legislatura del Estado de Querétaro”, en Efrén CHÁVEZ HERNÁNDEZ (coord.), *Introducción al Derecho parlamentario estatal. Estudios sobre los congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, 2ª parte, México, UNAM-Senado de la República, 2013.
- RECASENS SICHES, Luis, *Historia de las doctrinas sobre el contrato social*, México, UNAM, 2003.
- ROSAS MÉNDEZ, Greco, *Genealogía constitucional queretana: 190 años de transformación política, 1825-2015*, Querétaro, LVII Legislatura del Estado de Querétaro, 2015.
- RUIZ, Eduardo, *Derecho constitucional*, 2ª ed., México, Tipografía de Aguilar e hijos, 1902.
- SÁNCHEZ, Santos, *Colección de pragmáticas, cédulas, provisiones, autos acordados y otras providencias generales expedidas por el Consejo Real en el reinado del señor Carlos III*, 3ª ed., Madrid, Imprenta de la viuda e hijos de Marín, 1803.
- SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, José, *Historia de las instituciones político-administrativas contemporáneas (1808-1975)*, Madrid, Dykinson, 1994.
- STENGEL PEÑA, Natalia y Víctor Gabriel MURO, “La alternancia refrendada: Francisco Garrido Patrón (2004-2009)”, en Ma. Concepción LÁMBARRI MALO (coord.), *Querétaro y sus gobernantes. Gobierno y acciones de gobierno (1824-2015)*, Querétaro, Gobierno del ESTADO, 2015.
- STOETZER, Carlos O., *Las raíces escolásticas de la emancipación de la América española*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982.
- SUÁREZ MUÑOZ, Manuel y Juan Ricardo JIMÉNEZ GÓMEZ, *Del Reino a la República, Querétaro, 1786-1823*, vol. I, Querétaro, IEC, 2001.
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, *Introducción al estudio de la Constitución*, México, UNAM, 1986.

VV. AA. *Reflexiones constitucionales de los señores ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Querétaro, Talleres Gráficos del Gobierno del Estado, 1988.

VALADÉS, Diego, “Problemas de la reforma constitucional en el sistema mexicano”, en *Los cambios constitucionales*, México, UNAM, 1977.

VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*, México, Porrúa-UNAM, 1995.

ZARCO, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, Secretaría de Gobernación, 1979.

### *Electrónicas*

<http://www.diocesisqro.org/diocesis/historia/#sthash.LbCPGsUF.dpuf>.

## CRÉDITOS Y AGRADECIMIENTOS

*Coordinación general  
de la obra y autoría* ..... Juan Ricardo Jiménez Gómez

*Coordinación de investigación* ..... Marjorie Cruz Gómez

*Corrección de estilo,  
diseño y maquetación*..... Rodrigo Jiménez Olmos

*Auxiliar de investigación* ..... Maribel Vargas Durán

Dejo constancia de mi reconocimiento al extinto diputado Eric Salas González, ya que en su carácter de presidente de la H. LVIII Legislatura, impulsó la edición impresa de este libro.

Mi gratitud para a la Lic. Virginia Fernández Candelas, encargada de la Biblioteca del Tribunal Superior de Justicia, por las facilidades otorgadas para la consulta de parte de la bibliografía citada en este libro, así como para el fotocopiado de las páginas del periódico oficial del Gobierno del Estado *La Sombra de Arteaga*, igualmente referenciadas en esta obra.



## ÍNDICE DE CUADROS

I	CUADRO 1. Cronología de las reformas a la Constitución política del Estado de Querétaro, 1917-1990.....	179
2	CUADRO 2. Cronología de las reformas a la Constitución política del Estado de Querétaro, 1991-2007.....	190
3	CUADRO 3. Cronología de las reformas a la Constitución política del Estado de Querétaro, 2008-2017.....	198
4	CUADRO 4. Reformas por artículo y año a la Constitución del Estado de Querétaro, 1917-1990.....	202
5	CUADRO 5. Artículos que no fueron enmendados de 1917 a 1990.....	213
6	CUADRO 6. Reformas por artículo y año a la Constitución del Estado de Querétaro, 1991-2007.....	214
7	CUADRO 7. Reformas por artículo a la Constitución del Estado de Querétaro, 2008-2016.....	220
8	CUADRO 8. Procesos de reforma al Código político local aprobadas por el Constituyente Permanente del Estado, marzo 2008-julio 2017.....	223



# ÍNDICE

I	PRESENTACIÓN <i>Dip. Lic. Guillermo Vega Guerrero</i> Presidente de la Junta de Coordinación Política de la LX Legislatura.....	9
	PRESENTACIÓN DE LA PRIMERA EDICIÓN <i>Dip. Luis Gerardo Ángeles Herrera</i> LVIII Legislatura .....	11
II	PRÓLOGO.....	13
III	ESTUDIO	
	1. Introducción.....	21
	2. La reforma de la Constitución.....	28
	3. El proceso reformatorio constitucional local.....	47
	4. Las tres reformas integrales: desgloce y balance.....	65
	5. La materia de la reforma constitucional local.....	79
	6. Los cambios.....	80

7. Los temas controversiales.....	88
8. Las grandes transformaciones del constitucionalismo.....	98
9. El gobierno local en la Constitución.....	111
10. Ideología de la Constitución local.....	119
11. Permanencia de la Constitución de 1917.....	137
12. Hacia una Constitución más democrática.....	151
13. Conclusiones.....	159
IV APÉNDICE	
Documentos.....	163
Cuadros.....	177
V SIGLAS.....	231
VI FUENTES CONSULTADAS.....	233
VII CRÉDITOS Y AGRADECIMIENTOS.....	239
VIII ÍNDICE DE CUADROS.....	241

La presente edición electrónica de la obra  
*Un siglo de adecuaciones a la Constitución  
local de Querétaro, 1917-2017*, del doctor  
Juan Ricardo Jiménez Gómez, se concluyó  
el 31 de enero de 2023.



**L**a obra *Un Siglo de Adecuaciones a la Constitución Local de Querétaro, (1917-2017)*, del doctor Juan Ricardo Jiménez Gómez, fue publicada por la LVIII Legislatura, en el marco del programa de los Actos Conmemorativos del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por la importancia que dicha publicación reviste para el estudio de la Ley Fundamental del Estado, la Junta de Coordinación Política de la actual LX Legislatura la incluye ahora en la plataforma del Fondo Editorial del Poder Legislativo bajo el formato digital, con el propósito de hacerla más asequible al público interesado.

En el libro se expone el proceso evolutivo de la Carta constitucional particular del Estado de Querétaro, aprobada el 4 de septiembre de 1917, hasta las modificaciones de 2017. En consonancia con las reformas integrales de 1991 y 2008, el autor segmenta el análisis de las adecuaciones en tres momentos: I. Primer Período: 1917 a 1990; II. Segundo Período: 1991 a 2007, y III. Tercer Período: 2008 a 2017.

En este libro se plantea que el Constituyente Permanente Queretano ha cumplido su función de actualizar el Código político local bajo dos directrices: a) Para adecuarlo a las reformas que la Carta Magna de la República ha tenido, y que entrañan un mandato ineludible por el principio de supremacía constitucional, y b) Para ajustarlo a las variantes condiciones de la realidad específica de la Entidad.



QUERÉTARO  
PODER LEGISLATIVO

LX  
LEGISLATURA

BICENTENARIO DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE QUERÉTARO

