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

Sección Segunda
Poder Legislativo
Artículos 16-19

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

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

Artículo 16

El Poder Legislativo se deposita en una asamblea que se nombrará Legislatura del Estado, integrada por representantes populares denominados diputados, los que serán electos cada tres años y podrán ser electos consecutivamente hasta por cuatro periodos, en los términos de la ley de la materia. Habrá quince según el principio de mayoría relativa y diez según el principio de representación proporcional. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

Los diputados tienen la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

La Legislatura del Estado se instalará el 26 de septiembre del año que corresponda, con la concurrencia de los diputados electos que se presenten; el funcionamiento y demás disposiciones necesarias para el ejercicio de la función legislativa se establecerán en la ley.

COMENTARIO

Marco Antonio León Hernández

El poder legislativo es la función estatal que construye, en sentido formal, la ley y que tiene como notas caracterizadoras la validez, la bilateralidad, la protección institucionalizada, la eficacia y la legitimidad. La Legislatura del estado tiene por mandato constitucional el deber de legislar. El proceso legislativo es un acto jurídico y soberano que implica el conocimiento del derecho y de la técnica legislativa, es la creación de normas de la especie del género jurídicas y sus caracteres específicos son generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, es decir, crea, modifica, adiciona, deroga y abroga la ley, así como también la interpreta.

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

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

A la función legislativa le corresponde la expedición de las leyes en el ámbito del estado en las materias expresamente previstas en la Constitución general, según se desprende del artículo 124 de dicho ordenamiento, conocidas como facultades residuales, pero nuestra carta fundante también limita y condiciona su actividad. Materialmente, el poder legislativo también tiene facultades administrativas y jurisdiccionales. Su conformación plural le permite la crítica de políticas públicas y se sustenta en la propuesta, el debate y la decisión de la mayoría de asuntos que atañen a toda la comunidad.

En nuestra entidad, la función legislativa sigue la tradición política y constitucional de ejercerse por una pluralidad de ciudadanos constituidos en una asamblea, que se denomina, por nuestra Constitución, como "Legislatura del Estado", de manera consistente, así la reconoce en varios de sus artículos. El nombre que en el Estado federal mexicano reciben las asambleas u órganos en quien se deposita el poder legislativo de las entidades federativas es el de "legislaturas" y se refiere a un periodo determinado de funcionamiento del órgano legislativo, se identifica con un número progresivo a partir de la primera que funcionó en la entidad, que fue de 1825 a 1827, y significa, ahora, tres años de actividad del poder legislativo del estado de Querétaro. En nuestro caso, a los diputados se les ubica y reconoce en el mandato de su ejercicio constitucional por el número de la Legislatura a la que pertenecieron, de igual manera los productos legislativos, pero también se utiliza esta denominación de manera general para referirse al poder legislativo. Su organización se fundamenta en el artículo 116 de la Constitución general.

La esencia democrática del poder legislativo es que se integra con representantes populares, este es el fin de esta función del poder político, representar al pueblo en el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales. La representación popular descansa en la idea política nacida en la doctrina revolucionaria francesa de que es la *soberanía* la que da origen a la representación, cuyo titular es el propio pueblo en su totalidad, no siendo posible a ningún individuo o grupo atribuirse su ejercicio. El pueblo se manifiesta eligiendo a sus representantes, aunque para ser electos lo hacen a través de los partidos políticos, o bien de

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

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

manera independiente, pero la esencia de su representación no son los partidos, ya que los intereses de estos son frecuentemente una limitante, por eso existe la expectativa de los ciudadanos de que se dará respuesta a sus demandas. Representar significa, convocar, explicar y justificar las políticas adoptadas, así como asumir la responsabilidad de sus decisiones y rendir cuentas. Esto supondría confianza, reciprocidad y solidaridad del interés de los legisladores con la sociedad, siendo ahí donde radicaría su legitimidad. En este sentido, el imperativo es cumplir —a partir de su oferta propositiva de campaña y, luego, en mecanismos de consulta para saber el mandato de la sociedad— lo que el pueblo quiere, lo que no puede presuponerse ni asumirse sin la evidencia. Las propuestas las hace el candidato en un distrito y, entonces, hay quien considera que el compromiso es con esa demarcación y no con la población de todo el estado. La propuesta general la hace el partido, hay quienes sostienen que el diputado debe tener autonomía y libertad en su actuación como legislador. Ahora bien, la experiencia acredita que los diputados del partido del ejecutivo del estado están comprometidos con sus votos en ese proyecto y, en otros casos, la disciplina partidaria compromete su trabajo parlamentario, votar como lo manda el interés del partido. Por ello, la existencia de la Legislatura como órgano de representación vinculada jurídica y políticamente de manera eficaz con los ciudadanos aún está por construirse. En este sentido, será un avance cuando los ciudadanos se identifiquen con sus representantes.

A estos representantes populares se les denomina diputados, palabra que viene del latín *deputatus*, participio pasado del verbo *deputare*, evaluar, apreciar, diputar en castellano. El verbo latino *deputare* está integrado por el prefijo *de,* que indica una dirección de arriba a abajo, y por *putare*, el cual contiene dos verbos que, en realidad, significan evaluar y destinar para un fin. En este sentido, el diputado es alguien escogido, evaluado y destinado para representar al pueblo, y que es designado a través de una elección. El diputado como representante popular es parte de la construcción de la voluntad del pueblo de Querétaro y de la República. La Constitución particular les garantiza el derecho de expresar críticas, en ejercicio de sus funciones, a los servidores públicos, sin poder ser reconvenidos.

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

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

A los diputados de la entidad se les conoce como locales; sin embargo, nuestra Constitución de la entidad los denomina solamente diputados, la general en su numeral 115 hace mención de las legislaturas locales y también les llama estatales, el artículo 116 les llama legislaturas de los estados y, textualmente, en la fracción II, párrafo segundo, les llama "diputados a las legislaturas de los Estados" y el 117 nuevamente se refiere a las legislaturas locales. Ahora bien, si hablamos de un estado federal que reconoce que se integra por estados conforme a los artículos 40 y 41 de nuestra carta fundante, entonces el nombre constitucionalmente correcto es "diputados a la legislatura del estado de Querétaro".

La reforma nacional político electoral de 2014 impacta en nuestra Constitución particular en la reforma de 12 de sus numerales y, si bien es una homologación, es trascendente y el constituyente permanente de la entidad, en su exposición de motivos, no expresa ni argumentos ni explicaciones específicas de las consecuencias en nuestra entidad. Se rompe el principio de la no reelección inmediata de los diputados a las legislaturas de nuestro estado, permitiendo la reelección hasta por cuatro periodos consecutivos, es decir, hasta por 12 años. Mantiene la integración de 15 diputados electos por el principio de mayoría y 10 de representación proporcional, es la fórmula constitucional de 60% de mayoría y 40% de representación proporcional. La reelección se argumenta en el sentido de favorecer la carrera legislativa, aumentar el conocimiento y la experiencia parlamentaria, lo cual conlleva al reconocimiento de su trabajo legislativo y de gestión.

Ahora bien, la reelección de diputados federales se dio en el siglo antepasado, entre 1857 y 1917, y en el siglo pasado, entre 1919 y 1924, igualmente en el plano del estado.

En el siglo antepasado, la integración del Congreso, conforme a nuestra primera Constitución de la entidad, marcaba un número entre 13 y 21, uno por cada 15 mil personas, su duración era de dos años. La reforma constitucional integral de 1833 y de 1869 mantienen el mismo número de diputados. La de 1879 reduce el número a nueve. La Constitución posrevolucionaria del siglo pasado, la de 1917, establecía que por cada 16 mil habitantes, o fracción mayor de 8 mil, se elegiría un diputado propietario y un suplente, el número no sería menor de 15 diputados electos por

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

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

dos años. En la reforma de 1928 se mandata que serán electos cada cuatro años y que no podrán ser menos de nueve diputados. En 1936 se reforma nuestra Constitución para volver al periodo de elección por dos años. Es en la reforma de 1943 cuando se establece de manera definitiva el periodo de ejercicio por tres años. En 1976 se establece en la Constitución que la Legislatura del estado se complementa con diputados del partido que tendrían la misma categoría e iguales derechos y obligaciones que los demás diputados, en razón de ser también representantes del pueblo, pero los porcentajes para obtener el primero era el 10% de la votación y el segundo con 6%, los cuales eran umbrales muy altos y, por ende, no se estableció el número máximo de diputados de partido; ningún partido de oposición pudo acceder, el número máximo de diputados de mayoría, aunque no se utilizó este término, eran nueve. Dos años después, en 1978, se reforma nuevamente la integración de la Legislatura para establecerse ya textualmente que será con 12 de mayoría relativa y tres de representación proporcional y se marcó el 1.5% de la votación emitida. Esta reforma permitió que en las elecciones de 1982, por primera vez desde 1825, fueran electos tres diputados de representación proporcional distintos al partido gobernante, a los cuales se les llamó también de oposición, entonces, la Legislatura alcanzó la integración de 15 diputados. La reforma de 1987 mantiene el número de 12 de mayoría, pero amplía el número de diputados de representación proporcional hasta siete. Aunque solo accedieron para la elección de 1988 cinco de representación proporcional de tres partidos diferentes, iniciaba la pluralidad, dando un total de 17. La reforma integral de 1991 determinó que la Legislatura se integraría por 14 diputados de mayoría y hasta siete de representación proporcional. En 1993 se reforma la Constitución nuevamente para remitir el número de diputados a los que determine la ley de la materia, fueron 15 de mayoría relativa y 10 de representación proporcional, desde entonces se mantiene la misma proporción. En 1996 se regresa a la Constitución la determinación del número de integrantes, ya que esta es la norma que debe establecerlo, pues corresponde al constituyente permanente y no al legislador ordinario.

La ciudadanía siempre ha sido crítica con los diputados de representación proporcional, por considerar que no son electos

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

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

directamente al no ganar un distrito. La ley vigente en nuestro estado establece una fórmula de asignación que consiste en el registro de una lista primaria que hace cada partido alternando los géneros, una fórmula indígena por cada género y una lista secundaria que es elaborada por el Instituto Electoral con base en los resultados de los cómputos distritales para todos los partidos. Se forma por cada partido político con las fórmulas de candidaturas que no lograron el triunfo de mayoría relativa y se ordena tomando como referencia la menor diferencia porcentual de la votación válida emitida de las candidaturas respecto de la persona ganadora del distrito uninominal. Se busca conciliar las propuestas de la dirigencia de los partidos y la legitimidad de quienes, porcentualmente, estuvieron más cerca del triunfo y la representación de los pueblos y comunidades indígenas, pero cuidando la equidad de género. Se trata —como diría Mariano Otero en su voto particular en 1847— de que todos los votos tengan consecuencias. En este sentido, la representación proporcional contribuye a que solo el menor número de votos no se vean reflejados en el Congreso del estado, los representantes populares electos por la fórmula de representación proporcional contribuyen a fortalecer la legitimidad de la Legislatura, permite escuchar la voz de las minorías de forma institucionalizada y logra un equilibrio plural y democrático con las fórmulas que impiden la sobrerrepresentación.

Con el propósito de evitar que los métodos de elección de mayoría y de representación proporcional significaran una diferencia entre los diputados, fue necesario llevar al texto constitucional, desde 1976, que los 25 diputados tienen la misma categoría e iguales derechos y obligaciones, esto significa que, una vez que asumen sus funciones, no hay diferencia entre ellos, al menos desde el punto de vista jurídico.

La Legislatura se instalaba los días 16 de septiembre, desde su origen hasta la Constitución particular de 1917, que es cuando se cambia para el 14 de septiembre y, en 1987, se modifica nuevamente la fecha de instalación para quedar de manera definitiva, y hasta ahora, el 26 de septiembre, cada tres años. Cuando asume sus funciones el titular de poder ejecutivo, conocido como constitucional —en referencia a los electos cada seis años—, la Legislatura ya tiene cinco días de instalada.

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

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

La Legislatura se instala con los diputados que concurran, aun con uno, pero no podrá entrar en funciones hasta que tengan el *quorum* legal de 13 diputados. Esta modificación se plasma en la reforma integral de nuestra Constitución de 2008 y, en la exposición de motivos, dice: "a efectos de evitar que la oposición de integrantes de la Legislatura e intentos de sabotaje de la instalación sirvan de vehículo político en contra de una institución que debe existir al margen de intereses sectarios". Si bien la Legislatura del estado nunca entró en crisis como la Cámara de Diputados federal, por lo menos en las instalaciones de 1988 y 1997 sí tuvo amago de diputados electos a través de sus grupos y fracciones de no acudir a la instalación a falta de acuerdo, principalmente por las presidencias de las comisiones, de las mesas directivas y de las juntas de coordinación política. La fórmula que encontró el constituyente para evitar la posibilidad de que no estuviera instalado el poder legislativo mandata que estará instalado con los diputados electos que acudan. La Legislatura, en su ley orgánica, va más allá al determinar que si materialmente la Legislatura no puede instalarse, la anterior mesa directiva permanecerá en funciones hasta que se pueda instalar, se trata pues de mantener la institucionalidad alejada de presiones o chantajes que atentan contra un poder del estado.

Finalmente, este artículo mandata a la Legislatura la creación de una ley que recibe el nombre de orgánica, que regula, fundada en los mandatos constitucionales, el funcionamiento de la Legislatura y el ejercicio de la función legislativa. Esta ley tiene las características de no necesitar ser publicada por el ejecutivo y que es actualizada de manera permanente por cada Legislatura las veces que lo consideren necesario. Anteriormente a 1983 se llamó Reglamento para el Gobierno Interior y de Debates del Poder Legislativo, o bien de maneras similares. Así, la ley orgánica establece, entre otros aspectos, la organización, las funciones y las atribuciones de sus órganos y dependencias, norma los procedimientos legislativos, de construcción de orden del día, de las sesiones de comisiones y del pleno, de los debates y votaciones, de las obligaciones y derechos de sus integrantes de la Legislatura y de los servidores públicos del poder legislativo, pero también determina el procedimiento de suspensión o declaración de desaparición de los ayuntamientos, revocación de mandato o inhabilitación de alguno de sus miembros.

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

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

Artículo 17

Fracciones I, II, III, IV y V

Son facultades de la Legislatura:

I. Expedir su ley orgánica y los reglamentos que requiera;

II. Aprobar las leyes en todas las materias, con excepción de las expresamente concedidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Congreso de la Unión y a las Cámaras que lo integran;

III. Elegir, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, al ciudadano que deba asumir el cargo de Gobernador con el carácter de provisional, interino o sustituto, en los casos y términos que esta Constitución prescribe;

IV. Elegir, con el voto de cuando menos las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, al Presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, a los Comisionados de la Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Querétaro, al Auditor Superior del Estado, al Fiscal General del Estado y a los demás servidores públicos que determine la Ley; debiendo mantener un equilibrio entre mujeres y hombres cuando se trate de órganos colegiados;

Ratificar por las dos terceras partes de sus miembros presentes de la Legislatura del Estado, el nombramiento que el Gobernador del Estado de Querétaro, haga del Secretario responsable del control interno del Poder Ejecutivo del Estado.

Asimismo, la Legislatura del Estado designará por las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos que esta Constitución les reconoce autonomía;

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

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

V. Conceder licencia a los diputados, al gobernador; así como conceder las licencias y admitir las renuncias a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y de los demás funcionarios cuya designación competa a la propia Legislatura;

[...]

COMENTARIO

José Enrique Rivera Rodríguez

Es indudable que de las tres grandes ramas del poder público en México, la que tradicionalmente ha recibido mayor atención por parte de la academia ha sido la del ejecutivo. Efectivamente, la Presidencia de la República y su titular, el presidente, han sido objeto de diversas y relevantes investigaciones por parte de juristas, historiadores, politólogos, sociólogos y economistas. Ya sea desde el análisis jurídico y político de sus facultades constitucionales o *metaconstitucionales*, de las cualidades o *anticualidades* individuales de los presidentes de la República, su evolución histórica, su ejercicio administrativo, su forma de operar la sucesión presidencial, así como del presidencialismo mexicano, ese fenómeno político caracterizado por la concentración excesiva de poder en manos de los presidentes de la República en detrimento de los otros poderes y organismos constitucionales autónomos, la institución presidencial, ha sido profusamente revisada desde la óptica de la intelectualidad mexicana.

A diferencia de la amplia fascinación que ha generado el estudio tanto del poder ejecutivo como de la figura presidencial, el poder legislativo ha recibido, en comparación, mucha menor atención. Entre los eruditos del país, han sido pocos los que han hecho de la labor parlamentaria su tema predilecto. Por supuesto, ello no ha sido obstáculo para que en la historia académica reciente destaquen los trabajos que en materia de derecho parlamentario, parlamentarismo, así como técnica y funciones legislativas han realizado diversos autores.

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

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

Sin embargo, a lo largo de los años, el número de análisis enfocados en el estudio del ejecutivo sobrepasa de manera abrumadora los dedicados al estudio del legislativo. Y esta situación empeora cuando se trata de investigaciones sobre los poderes legislativos en las entidades federativas, pues su número disminuye aún más. Al final del día, siguen siendo pocas las obras de alcance nacional en las que se diseccione la labor legislativa en el ámbito de las entidades federativas.

Ahora bien, el artículo de la Constitución local que nos corresponde comentar, el número 17, en sus primeras cinco fracciones se refiere a las facultades de la Legislatura del estado. Se trata de áreas que han sido tradicionalmente abordadas por los poderes legislativos de prácticamente todas las entidades federativas del país. Expedir su propia ley orgánica; aprobar las leyes que competencialmente le correspondan; elegir al gobernador provisional, interino o sustituto, según el caso; elegir a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, a la *ombudsperson,* a los comisionados de la Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Querétaro, al auditor superior y al fiscal estatal, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos constitucionales autónomos de la entidad, además de todos aquellos servidores públicos que señalen las leyes, así como conceder licencias a los propios diputados, al gobernador y a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, son facultades todas que se encuentran prácticamente en el resto de las constituciones locales de la República.

Quizá la única sugerencia que pudiera hacerse respecto a estas primeras cinco fracciones del artículo 17 constitucional local sería ajustar la redacción para amoldarla al lenguaje incluyente y no referirse únicamente a servidores públicos del género masculino (ciudadano, gobernador, magistrado, comisionado, auditor, secretario, etc.). La nueva realidad demanda ajustar estas denominaciones para considerar la creciente participación del género femenino en estos cargos.

Finalmente, vale la pena señalar que el párrafo segundo de la fracción IV del artículo en comento hace referencia a una facultad de la Legislatura local bastante curiosa. Me refiero a la posi-

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

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

bilidad de ratificar el nombramiento que el gobernador hace del secretario responsable del control interno del poder ejecutivo estatal.

Por supuesto que la facultad parlamentaria de ratificación de miembros del poder ejecutivo no es algo nuevo. En el ámbito federal son numerosos los servidores públicos sujetos a ratificación por el legislativo en alguna de sus dos cámaras (secretario de Hacienda, empleados superiores de Hacienda, integrantes de la Junta de Gobierno de diferentes instituciones; fiscal general de la República; ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además de embajadores, agentes diplomáticos y cónsules generales, coroneles y jefes superiores del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales, así como los equivalentes en la Armada, entre muchos otros).

En el caso de las constituciones locales, varias incluyen ese tipo de ratificación. Por ejemplo, la de Baja California establece la ratificación, por parte de la Legislatura, del secretario de Desarrollo Social y del director de Control y Evaluación Gubernamental.

Lo curioso de la facultad establecida en el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 17 de la Constitución queretana estriba en la parte de su redacción que se refiere al "responsable del control interno del Poder Ejecutivo del Estado".

Esta redacción puede prestarse a confusión porque, para algunos, y así es como lo han venido interpretando las diferentes administraciones estatales, el "responsable del control interno del Poder Ejecutivo" no debe ser otro que el secretario(a) de la Contraloría, debido a sus tareas de vigilancia, fiscalización, auditoría y control financiero y presupuestal de la Administración pública estatal. Sin embargo, para otros, quizá dicha descripción deba corresponder más bien al secretario(a) de Gobierno por su ubicación como *primus inter pares* respecto al resto de sus compañeros en el gabinete estatal, lo que le concede una posición privilegiada en materia de *control,* quizá no presupuestario, pero sí en términos políticos y administrativos. En fin, para evitar alguna confusión al respecto, quizá convenga señalar de manera explícita que dicha ratificación a cargo del legislativo corresponde hacerse sobre el secretario(a) de la Contraloría.

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

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

Una recomendación final: para mejorar el contenido no solo de estas primeras cinco fracciones del artículo 17, sino de toda la Constitución en general, quizá valga la pena hacerle una revisión integral en términos gramaticales y de técnica legislativa constitucional, para eliminar repeticiones innecesarias y hacerla más accesible e incluyente. Ya es una gran ventaja que se trate de una Constitución pequeña, con el número adecuado de artículos. Ahora corresponde mejorar su redacción para acercarla a la sociedad queretana, para que no solo se conozca, sino que además se aprecie, difunda y defienda.

Artículo 17, fracciones VI, VII, VIII y IX

Son facultades de la Legislatura:

[...]

VI. Resolver si ha lugar o no, proceder en juicio político, en contra de los servidores públicos;

VII. Por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, suspender o declarar la desaparición de algún Ayuntamiento y revocar el mandato de alguno de sus miembros, suspenderlos o inhabilitarlos por alguna de las causas que la ley señale;

VIII. Por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, crear nuevos Municipios dentro de los límites de los ya existentes;

IX. Decretar la traslación provisional de los Poderes de la entidad fuera del Municipio de su residencia;

[...]

COMENTARIO

José Fernando Vázquez Avedillo

I. Artículo 17, fracción VI

A partir de la reforma constitucional de diciembre de 2016, la fracción solo hace referencia al tema del juicio político, ya

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

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

que la declaración de procedencia, comúnmente conocida como desafuero, desaparece del mapa jurídico constitucional queretano, en virtud de la decisión de la Legislatura local de eliminar la protección constitucional (fuero) que tenían servidores públicos de alto nivel, como el gobernador, los diputados locales y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

Con la desaparición del fuero en Querétaro, reforma respaldada por 14 de los 18 municipios, se marcó un precedente importante en el ámbito nacional, posicionando al estado en el tema del combate a la corrupción, así como en el de transparencia y rendición de cuentas, circunstancia que ha sido seguida por otras entidades federativas.

El actual texto constitucional, que solo refiere al tema del juicio político, derivó en la creación de una ley específica para tratar el tema de la responsabilidad política de los servidores públicos, es decir, la Ley de Juicio Político del Estado de Querétaro, la cual entró en vigor en octubre de 2018. Dicha ley pone al estado a la vanguardia sobre el tema, pues aunque en el ámbito federal existe una propuesta para ello, a la fecha no se ha concretado.

La fracción en comento deja en claro que la Legislatura estatal actuará como órgano de acusación a través de una comisión instructora, la cual deberá llevar el procedimiento respetando el derecho de audiencia del servidor público presuntamente responsable. Si la comisión instructora lo considera pertinente, turnará el asunto al presidente de la Legislatura, quien en sesión de pleno someterá el dictamen, el cual, de ser aprobado por mayoría calificada, será remitido al Tribunal Superior de Justicia para comenzar propiamente el juicio político.

II. Artículo 17, fracción VII

La primera parte de la fracción VII del artículo 17 constitucional hace referencia a dos figuras cuya naturaleza es diferente: la suspensión y la declaración de desaparición de un ayuntamiento.

Cuando se habla de la suspensión de un ayuntamiento se refiere al caso de que este deje de funcionar normalmente o que de manera reiterada desacate la legislación estatal o federal. En

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

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

este caso, una legislatura estatal tendría la posibilidad de suspender definitivamente a dicho órgano colegiado, nombrando un concejo municipal para sustituirle.

La suspensión, en este caso, implica o consiste en despojar de sus facultades a todo el cuerpo colegiado que integra el ayuntamiento. Hay que señalar que teóricamente la suspensión podría ser temporal o definitiva, aunque el texto de la Constitución de Querétaro no precisa a ciencia cierta si se refiere a una, a otra o a ambas.

En este sentido, de conformidad con lo establecido en el tercer párrafo de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal, cabe la posibilidad de que las legislaturas locales suspendan un ayuntamiento en su totalidad ante la presencia de causas graves; sin embargo, aunque la fracción VII del artículo 17 de la Constitución local prevé este caso, ni esta ni la Ley Orgánica Municipal precisan los supuestos de procedencia, de manera que este supuesto normativo se antoja inoperante ante la falta de reglas.

Normalmente se entendería la suspensión provisional de un ayuntamiento como una medida cautelar dentro del procedimiento de desaparición del mismo. En este caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que una declaratoria de suspensión provisional puede ser susceptible de análisis a través de una controversia constitucional.

En cuanto a la desaparición de un ayuntamiento —figura jurídica diversa a una suspensión—, la Ley Orgánica Municipal, en su artículo 42, establece los supuestos normativos que darían pauta a una declaratoria de tal naturaleza, como lo pueden ser el abandono del cargo de la mayoría de los regidores propietarios y suplentes; la imposibilidad definitiva de que la mayoría de los regidores propietarios y suplentes puedan seguir desempeñando sus funciones; o bien, que se suscite un conflicto de tal gravedad entre los miembros del ayuntamiento o entre este y la comunidad, que haga imposible el cumplimiento de los fines del mismo o el ejercicio de sus funciones. Dándose dichos supuestos, es el artículo siguiente, es decir, el 43, el que señala *grosso modo* el procedimiento a seguir a efecto de realizar la declaratoria de desaparición.

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

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

La segunda parte de la fracción VII del artículo 17 constitucional hace referencia a la suspensión, inhabilitación y revocación del mandato de algún o algunos miembros del ayuntamiento.

Es preciso no confundir la suspensión de un ayuntamiento (en su totalidad) con la suspensión, revocación o inhabilitación de uno o varios miembros de este.

En el caso de la suspensión, revocación o inhabilitación de un miembro del ayuntamiento —y no de la totalidad del órgano colegiado—, el artículo 41 de la Ley Orgánica Municipal establece con puntualidad los supuestos normativos aplicables; sin embargo, vale la pena señalar que se trata de tres figuras jurídicas diferentes, cuyo tratamiento en la ley también debería de ser diferente.

Es importante señalar que la suspensión de un cargo, así como la inhabilitación del mismo, podrían también provenir como resultado de una responsabilidad administrativa o política, circunstancia que derivaría del título IV de la Constitución local.

En cuanto a la revocación del mandato de alguno de los miembros del ayuntamiento, este encuentra su origen en la figura estadounidense del *recall*, mediante la cual el pueblo retira el poder otorgado a través de un procedimiento de referéndum. En el caso en estudio, es la Legislatura la que revoca el mandato, dando un sentido polémico a esta figura, dado que será la Legislatura la que, tomando como base al artículo 41 de la Ley Orgánica Municipal, dé por terminado el mandato que popularmente se obtuvo.

Finalmente, es pertinente puntualizar que la Constitución local exige una mayoría calificada de sus integrantes (dos terceras partes) para hacer una declaratoria de las comentadas en esta fracción VII, circunstancia que implica un gran consenso de los integrantes de la Legislatura local, y no podría ser de otra manera, dadas las repercusiones que dicha facultad de la Legislatura implica en el mantenimiento de la gobernabilidad en el estado.

III. Artículo 17, fracción VIII

La fracción VIII del artículo 17 de la Constitución queretana se refiere al supuesto de creación de nuevos municipios a partir

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

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

del territorio ya existente en el estado; este proceso de creación también es conocido como municipalización y se le puede vincular con la búsqueda de la eficiencia administrativa y económica de un territorio determinado.

Esta facultad no se atribuye expresamente a las autoridades federales, razón por la cual debe entenderse que en términos de los artículos 115, párrafo primero, y 124 de la Constitución Federal (facultades no expresas) se encuentra reservada a los estados a través de sus legislaturas locales.

Resulta importante señalar que la Legislatura del estado, al determinar la creación de un nuevo municipio, deberá considerar de manera puntual si existen las condiciones necesarias para tomar esa determinación, y no solamente aspectos de índole político que pudiesen dar pauta a ello por razones de distribución del voto o cuestiones semejantes. La creación de un nuevo municipio debe considerar la tutela del principio de autonomía municipal, es decir, que el municipio madre (el que cede el territorio para la creación del nuevo municipio) no se vea afectado por la pérdida territorial, que desde luego puede implicar pérdidas económicas, entre otras; asimismo, que el nuevo municipio o municipios cuenten con las capacidades necesarias para hacer frente al cúmulo de obligaciones que tendrán, particularmente, para garantizar la satisfacción de las necesidades de la población a través de la administración y prestación de servicios públicos.

Esta competencia de la Legislatura se encuentra desarrollada en los artículos 14, fracción I, y 15 de la Ley Orgánica Municipal, de donde se advierten los requisitos a cumplir para poder dar vida a un nuevo municipio dentro del territorio del estado de Querétaro.

IV. Artículo 17, fracción IX

La fracción IX del artículo 17 de la Constitución local se refiere al cambio provisional de sede de los poderes del estado.

De conformidad con el artículo 13 del propio texto constitucional, el poder público del estado se divide para su ejercicio en tres funciones, a saber, legislativa, ejecutiva y judicial.

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

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

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 10 de la Constitución local, la sede oficial de los poderes del estado es la ciudad de Santiago de Querétaro, cabecera municipal del municipio de Querétaro.

En este sentido, ni la fracción en comento ni el resto del texto constitucional establecen las causas bajo las cuales la Legislatura local podría decretar el traslado provisional de los poderes del estado fuera del territorio del municipio de residencia, es decir, de Querétaro; del mismo modo, tampoco señala qué tipo de votación requiere para tomar tal determinación, circunstancia que habla de una facultad de características discrecionales por parte de la Legislatura, aunque tal determinación deberá estar debidamente fundada y motivada, como cualquier acto de autoridad.

Artículo 17, fracciones X y XI

Son facultades de la Legislatura:

[...]

X. Aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Estado, las Leyes de Ingresos de los Municipios, así como revisar y fiscalizar sus cuentas públicas. Para este efecto la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro, actuará como órgano técnico de asesoría;

XI. Autorizar al titular del Poder Ejecutivo para que contrate empréstitos y otorgue avales para garantizar obligaciones legalmente contraídas;

[...]

COMENTARIO

Alfonso Chávez Fierro

"La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este [...]". Como podemos apreciar, el mandato previsto en el artículo 39 de nuestra carta magna nacional reconoce

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

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

que el pueblo es el soberano y que los poderes de la Unión están para beneficiarlo. Esta misma disposición se retoma en nuestra Constitución queretana, en el artículo 7: "La soberanía del Estado reside esencial y originariamente en el pueblo, de este emana el Poder Público que se instituye exclusivamente para su beneficio; adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y popular, teniendo como base de su organización política y administrativa el Municipio Libre".

Una expresión de un Estado constitucional de derecho es que la representación popular (poder legislativo o parlamento) aprueben las cargas tributarias a los ciudadanos y, en conjunto con otros ingresos que percibe el Estado, se determinen las acciones a realizar al autorizar los presupuestos.

Otra de estas expresiones consiste en las obligaciones del poder público en materia de rendición de cuentas. Estas obligaciones corresponden a la idea de que son los ciudadanos el origen de donde emana el poder público y son a quienes se les debe hacer saber para qué se utiliza el poder público. Una de las expresiones de estas obligaciones de rendición de cuentas es la que tienen todos los entes públicos referente a presentar anualmente la cuenta pública, armonizada conforme a la Ley General de Contabilidad Gubernamental y los acuerdos emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable, por lo cual ya no queda al arbitrio de cada ente público su contenido, ya que la misma debe ser fiscalizada por instancias técnicas para conocer el cumplimiento de metas y objetivos, el apego a la legalidad, entre otros.

Estas expresiones se retoman en nuestra Constitución queretana en el artículo 17, que prevé las atribuciones de nuestra Legislatura, en concreto en las fracciones X y XI.

Estas fracciones de nuestro texto constitucional queretano tienen su par en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 73, fracción VIII, y 74, fracciones IV y VI, por cuanto ve al Gobierno federal y respecto de los estados y municipios, los artículos 115, fracción IV; 116, fracción II, y 117, fracción VIII.

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

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

Querétaro ha sido un referente en manejo de balance presupuestario, deuda pública, rendición de cuentas y fiscalización. Con corte a diciembre de 2021, podemos decir que nuestro estado es la única entidad federativa que, teniendo la posibilidad constitucional de contratar deuda pública, su poder ejecutivo cuenta con esta totalmente liquidada. Es también el único poder ejecutivo que no tiene importes pendientes de reintegrar ante la Auditoría Superior de la Federación, ni ante la Secretaría de la Función Pública, ni ante las dependencias federales. También es la única entidad federativa cuya Entidad Superior de Fiscalización del Estado (ESFE) cuenta con autonomía constitucional y que, durante prácticamente dos décadas, ha mantenido en la mayoría de sus ejercicios fiscales balance presupuestario de libre disposición superavitario.

Estas prácticas también se encuentran respaldadas en acciones en el orden municipal, donde la mayoría se encuentra sin obligaciones pendientes de reintegrar ante las instancias federales y con fortalezas en sus finanzas públicas, en particular los municipios con mayor población. En materia de deuda pública, el total de esta, de acuerdo con la información pública disponible y publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, asciende a 81.2 millones de pesos, la cual se concreta en solo cuatro municipios.

Querétaro y sus entes públicos han logrado implementar prácticas administrativas que permiten tener disciplina financiera y balances presupuestarios positivos. Nuestro marco constitucional ha sido acorde con estas prácticas administrativas que nos han posicionado como un referente a nivel nacional.

Si bien el marco constitucional local ha sido acorde con las prácticas presupuestarias que se han llevado a cabo, en caso de requerir aplicar una política financiera expansiva, por conducto de mecanismos como la obra pública financiada o, en su caso, adquisiciones con la misma periodicidad, sería pertinente incorporar al precepto constitucional local un segundo párrafo a la fracción X del artículo 17, que garantice la preferencia y obligatoriedad de estos compromisos frente a otras partidas de gastos. Como referente podemos encontrar lo previsto en la misma fracción IV del artículo 74 que establece que “Asimismo, podrá autorizar en dicho Pre-

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

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

supuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos".

Esta adecuación al marco constitucional local requeriría posteriores reformas tanto en la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos como en las propias leyes de obras públicas y adquisiciones, así como su adecuación en lo referente a las disposiciones del orden municipal, que pueden ser un impulsor para el dinamismo económico local, siempre que los proyectos que sean objeto de estas disposiciones cumplan con una rentabilidad social y financiera y, a su vez, fortalezcan la posición hacendaria del ente que los promueve.

Como mencionamos, en Querétaro la fiscalización superior ha sido un compromiso, al grado de llevar a la Entidad de Fiscalización a un nivel de autonomía constitucional única a nivel nacional. En la construcción de esta autonomía ha de reconocerse, a su vez, que la labor que desempeña es a fin de dotar al poder legislativo —el cual representa a los queretanos— de la competencia para presentar los informes técnicos de la fiscalización superior, en donde se da cuenta del cumplimiento de las obligaciones, metas y objetivos de los entes públicos y su gestión financiera, tanto para los entes estatales como municipales. Como tal en el caso queretano, resultaría conveniente que la ESFE estuviera sujeta a una instancia de evaluación, bajo el principio de rendición de cuentas, tal como sucede a nivel nacional, como en otras entidades federativas, por conducto de la creación de una comisión de vigilancia, no como una invasión a la autonomía constitucional ya ganada, sino como una instancia que permita revisar el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, y de preferencia con participación de organismos de la sociedad civil, lo cual sería un mecanismo innovador a nivel nacional.

Querétaro es reconocido por la sociedad civil por sus buenas prácticas presupuestarias, muestra de ello es el Índice de Información Presupuestal Estatal generado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) o el Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas publicado por ARegional.

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

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

Atendiendo a estas buenas prácticas que actualmente se tienen en Querétaro, se puede ir al siguiente nivel, al incorporar prácticas como las siguientes: *i)* que la aprobación del presupuesto de egresos del estado y de los municipios se haga de forma integrada ("consolidación del presupuesto"), como elemento que permita darle seguimiento en la cuenta pública en la que se presenta un estado financiero consolidado, tanto a nivel del Gobierno central como al sector paraestatal, situación que permitirá conocer a mayor detalle el desempeño de los entes públicos y no solo la aprobación de la transferencia del poder ejecutivo a los otros entes; *ii)* la creación de un comité fiscal con representación del legislativo y ciudadano, tanto a nivel estatal como municipal, que permita acompañar a las decisiones hacendarias y que, a su vez, estas puedan contar con una mayor legitimidad ciudadana; *iii)* el perfeccionamiento de lo previsto en el Titulo Sexto de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Querétaro con la creación de contralorías sociales en materia de fiscalización; *iv)* el fortalecimiento del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción y, en particular, la creación de un anexo transversal en el presupuesto de egresos, tanto del estado como de los municipios en esta materia, tal como se prevé en la Política Nacional Anticorrupción.

Querétaro es y ha sido un referente en materia presupuestal, de rendición de cuentas y de fiscalización; nuestro marco constitucional ha sido piedra angular de estos logros, es tema en donde Gobierno, partidos políticos, sociedad civil, academia y ciudadanos estamos llamados a contribuir para que Querétaro continúe en el futuro siendo el referente que hoy en día es.

Artículo 17, fracciones XII y XIII

Son facultades de la Legislatura:

[...]

XII. Conceder al Ejecutivo, por tiempo limitado y por voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes, las facultades extraordinarias en los casos de alteración del orden público o cualquier otro motivo

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

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

grave y sólo con respecto a aquellas facultades que no son de la exclusiva competencia de los Poderes Federales;

XIII. Decretar amnistía por delitos de la competencia de los tribunales del Estado;

[...]

COMENTARIO

Enrique Rabell García

I. Introducción

Las fracciones XII y XIII del artículo 17 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro representan casos de excepción para el régimen republicano de la división de poderes. El primero corresponde al otorgamiento de las facultades extraordinarias al titular del poder ejecutivo y el segundo corresponde a la amnistía. En ambos supuestos, en principio, existe la posibilidad de reunir los poderes o competencias en materia legislativa, ejecutiva y judicial. Al efecto, se realizará un análisis de constitucionalidad para verificar, en primer lugar, su procedencia y, en segundo término, un análisis de legalidad para conocer su aplicación; señalando en las conclusiones la importancia y viabilidad de estas fracciones de la Constitución queretana.

II. Las facultades extraordinarias del gobernador

2.1. Antecedentes

Es común que las constituciones consideren situaciones de excepción al régimen de división de poderes, ante circunstancias de emergencia —como las situaciones bélicas, sanitarias o desastres naturales—, con la finalidad de proteger a la población o salvaguardar la integridad del estado. En México, en el ámbito nacional, desde el siglo XIX, las diversas constituciones consideraron situaciones de excepción y el otorgamiento de facultades extraordinarias al ejecutivo; como ejemplo existe un gran debate histórico del uso de estas facultades por parte del presidente Benito Juárez. En ese orden histórico, nuestra Constitución nacional de 1917 las contempló de nueva cuenta. Al efecto, el artículo 29 constitucional establece en forma puntual el otorgamiento de

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

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

las mismas, una vez que el Congreso de la Unión haya suspendido los derechos humanos correspondientes. Además, los casos de la fracción XVI, artículo 73, sobre el Consejo de Salubridad General y cuestiones sanitarias, y el artículo 131, sobre medidas extraordinarias al comercio exterior, se pudieran considerar también como medidas de esta naturaleza, aunque su uso y aplicación siempre han sido con base en una ley secundaria aprobada por el Congreso y nunca en forma discrecional.

En el estado de Querétaro, la Constitución Política de 12 de agosto de 1825 estableció inicialmente en sus artículos 29 y 30 que *el supremo poder del estado se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial*, y que *en ningún caso se podrán reunir estos poderes, ni dos de ellos, en una persona o corporación*. Sin embargo, la fracción V del articulo 35, sobre las atribuciones del Congreso, señala: "autorizar por tiempo limitado al Gobierno con facultades estraordinarias (sic), siempre que lo ecsija (sic) el bien general del Estado" (texto original). Este antecedente ha perdurado hasta nuestra Constitución vigente, la cual establece:

> Artículo 17. Son facultades de la Legislatura:
>
> Fracción XII. Conceder al Ejecutivo, por tiempo limitado y por voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes, las facultades extraordinarias en los casos de alteración del orden público o cualquier otro motivo grave y solo con respecto a aquellas facultades que no son de la exclusiva competencia de los Poderes Federales; [...].

Es de resaltar que las constituciones de Aguascalientes, Coahuila, Jalisco, Estado de México, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas sí prevén que sus congresos la otorguen en forma genérica. La de Baja California lo prevé en casos especiales. Las de Chiapas y Morelos se refieren a casos especiales en algunos de los ramos de la Administración. La de Colima lo prevé solo en los casos de Hacienda y gobernación. Las demás no lo contemplan y la de Nuevo León lo prohíbe.

2.2. Análisis constitucional

Un primer grupo de autores, con base en un análisis de legalidad tradicional, señala que dichas facultades, al ser genéricas

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

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

—ya que los textos constitucionales no son claros en cuanto a las situaciones de su aplicación— y al no existir ley secundaria estatal que las regule, las considera inconstitucionales en caso de llegar a aplicarse; situación que es correcta con base en el principio de legalidad de los artículos 14 y 16 de la Constitución nacional. Otro grupo de autores además analizan la dimensión del federalismo, esto es, si dichas facultades extraordinarias se ejercen en el ámbito de las reglas federales, básicamente las contenidas en los artículos 124 y 73 de la carta magna, entonces pudieran aplicarse en el ámbito estrictamente de competencia estatal y relativo al orden municipal. Ello, en principio, parece razonable en consideración al federalismo y soberanía interior de las entidades federativas.

A pesar de que estas facultades han sido aplicadas en diversas ocasiones por las entidades, destaca la escasez de antecedentes judiciales y jurisprudencia en la materia. Al respecto se encontró como antecedente de interés la sentencia de amparo en revisión 6533/62 dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 30 de junio de 1964, sobre el caso del otorgamiento por el Congreso de facultades extraordinarias al gobernador de Veracruz para expedir la Ley Fiscal de su entidad, lo cual ocurrió el 2 de junio de 1932. El ingenio Santa Isabel promovió amparo en contra del impuesto estatal que se le aplicó por transportación de caña de azúcar. El juez de distrito concedió el amparo por considerar que el impuesto era inconstitucional, ya que el ejecutivo promulgó y aplicó la ley sin intervención de su Congreso estatal. Esta sentencia fue apelada por el Gobierno estatal y, al llegar al máximo tribunal, la Suprema Corte decidió conceder el amparo, pero, lamentablemente para nuestro estudio, lo hizo con fundamento en el artículo 117 de la Constitución Federal, que prohíbe a los estados la imposición de diversos impuestos que puedan atentar contra el comercio entre estados.

2.3. Resolución

En principio parecen correctos los razonamientos académicos de la legalidad de las facultades extraordinarias, siempre y cuando se cuide su legalidad vía ley secundaria y en el ámbito no federal. Sin embargo, debe prevalecer la opinión del juez de distrito del amparo en revisión 6533/62, ya citado, al decir que no intervino el Congreso, con base en los siguientes razonamientos: la Consti-

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

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

tución de la República es clara al prohibir las facultades extraordinarias, al contemplar en el título quinto, relativo al régimen de las entidades federativas, artículo 116, lo siguiente: "El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo".

Aunque la mención a las facultades extraordinarias no es textual, es clara su referencia, al prohibirse la reunión de estos poderes en una sola persona o corporación. Ahora bien, es evidente la supremacía de la Constitución nacional frente a cualquier otro texto (art. 133), y su título quinto, para bien o para mal, establece los postulados mínimos del régimen municipal (art. 115) y el régimen de las entidades federativas (art. 116) para garantizar y homogenizar el régimen republicano y evitar los abusos que han llegado a existir en las entidades (caciques y similares). Además, y de primer orden, el régimen de excepción, en este caso, las facultades extraordinarias, que el Congreso de la Unión aprueba y otorga solamente al presidente de la República (art. 29), solo pueden concederse previa suspensión de los derechos humanos. No puede haber facultades extraordinarias, aunque fuera en el ámbito estatal o municipal, ya que se vulnera el régimen de los derechos humanos.

III. La amnistía

La amnistía es un acto general del legislativo (y aplicación del ejecutivo) en el cual se decreta la suspensión temporal de tipos penales o la anulación de juicios y sentencias en determinadas materias. Ejemplo de la amnistía lo encontramos en los casos de la rebelión de Chipas y, recientemente, en los casos de aborto y narcomenudeo, tanto a nivel federal como local.

Nuestra Constitución reconoce la amnistía en la fracción XIII del artículo 17, al establecer la competencia de la Legislatura para decretar amnistía por los delitos de competencia de los tribunales del Estado. La constitucionalidad de la amnistía estatal es consecuencia de la fracción XXII, artículo 73, que establece como competencia del Congreso de la Unión conceder amnistías por delitos de los tribunales federales. Por tanto, a *contrario sen-*

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

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

su, las entidades lo podrán hacer en su propio ámbito, además de que las materias de seguridad pública y procuración de justicia son concurrentes.

La distinción frente al indulto es que este es un acto administrativo del titular del poder ejecutivo (frac. VI, art. 22, de la Constitución estatal); el cual se aplica a una persona en particular (o grupo) y que tiene por finalidad no aplicar una pena o disminuir el tiempo de la misma. En el caso de nuestro estado se encontraba la Ley de 1939 en la materia, que regulaba en forma objetiva los casos para otorgar el indulto. Es de puntualizar que en 2016 fue la última ocasión en que el ejecutivo otorgó indultos, lo cual sucedió por 206 años en forma continua, ya que, con las últimas reformas penales de corte acusatorio, dicha competencia se transfirió al juez de ejecución de pena, como una medida para la reducción de condenas.

IV. Conclusión

Los resultados encontrados son diversos. En primera instancia se verifica la inconstitucionalidad de las facultades extraordinarias en favor del ejecutivo que contemplan las constituciones estatales, tanto por prohibirlo el artículo 116 como por ser necesaria la suspensión de derechos humanos y otorgarse las mismas únicamente al ejecutivo federal, según lo previsto en el artículo 29, ambos de la carta magna. Si en la doctrina se inclinan al ámbito estatal, entonces deberá revisarse la palabra "extraordinarias", para referirse a situaciones en las cuales en forma clara no exista la unión de competencias materiales legislativas, ejecutivas y/o judiciales.

En el caso de la amnistía, la competencia es clara en las constituciones estatales. A la fecha, en Querétaro no existe una ley vigente en la materia y no es un caso frecuente en razón de la paz social que ha caracterizado al estado; a diferencia del indulto, que es un acto en beneficio personal, el cual a la fecha es competencia del juez de ejecución de penas, como instrumento para reducir las condenas por diversas hipótesis como buen comportamiento, pago de daños a la víctima y similares.

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

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

Artículo 17, fracciones XIV, XV, XVI, XVII, XVIII y XIX

Son facultades de la Legislatura:

[...]

XIV. Sustituir a los Diputados en ejercicio, cuando sin causa justificada, a juicio de la Legislatura, falten a tres sesiones consecutivas;

XV. Llamar a los suplentes ante la falta absoluta de los diputados; cuando la falta absoluta sea de diputados propietarios y de suplentes, llamar al siguiente candidato del mismo partido de la lista plurinominal;

XVI. Citar a comparecer a los servidores públicos o funcionarios de las dependencias, organismos del Ejecutivo, del Judicial, de los Municipios, de las entidades paraestatales, organismos autónomos y cualquier otra entidad pública;

XVII. Por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, ratificar los arreglos o convenios de límites territoriales concertados entre los ayuntamientos o los que el titular del Ejecutivo celebre con los de otros Estados, y en su caso, someterlos a la ratificación en los términos de lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XVIII. Rendir, en el mes de agosto, el informe anual de actividades del Poder Legislativo y;

XIX. Todas las demás que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes le otorguen.

COMENTARIO

Fernando Cervantes Jaimes

Históricamente, el poder legislativo es el ente político por excelencia, tanto por definición como por conformación propia. En cuanto parte del poder público estatal, le corresponde la autodeterminación y organización interna respecto de diferentes órganos públicos.

I. Artículo 17, fracción XIV

La fracción XIV de dicho artículo 17 de la Constitución local atiende, en primer plano, a la integración del Congreso quereta-

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

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

no, misma que ya fue determinada por disposiciones políticas y electorales. En la LX Legislatura se tiene una proporción de 13 hombres y 12 mujeres (los últimos dos periodos había sido compuesta por mayoría de mujeres).

Dentro de esa autodeterminación, como órgano político, tiene la facultad de *sustituir* a sus miembros, dejando sin efecto el nombramiento para el cual tomaron protesta, cuando se ausenten de tres sesiones consecutivas. Ahora bien, vamos a entender lo siguiente:

A) Obligaciones de los diputados

Mediante reforma de 26 de septiembre de 2018, La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro estableció en su artículo 17 (*Obligaciones de los diputados*), fracción IV, *la obligación de asistir puntual a las sesiones de la Legislatura y de los órganos a los que pertenezcan, permaneciendo en ellas desde su inicio hasta su término*. Es decir, como parte de las obligaciones del legislador queretano se le indica que, en su carácter de servidor público, debe asistir al recinto legislativo.

En la misma Ley Orgánica del Poder Legislativo se establecen mecanismos de justificaciones de ausencias e inasistencias en sus artículos 19 (*Ausencias y su justificación*) y 20 (*Causas de justificación e inasistencia*), y que van desde el sufrir un accidente o enfermedad hasta la muerte de los legisladores, como de sus familiares; desde inasistencia por desastres naturales hasta compromisos oficiales de naturaleza legislativa. Esto deja un amplio margen de "justificación".

B) Responsabilidad de la asistencia a las sesiones del Pleno

Una de las responsabilidades principales de los diputados es cumplir con su labor legiferante y de los trabajos parlamentarios, situación que, por supuesto, se comparte, pues es en el recinto legislativo donde se tiene que dar la principal actividad, la presentación de propuestas, el debate, la discusión y la conformación misma de la Cámara, atendiendo a su número de integrantes; por ende, es justificado que si alguno no cumple con dicha obligación, debe ser relevado del cargo.

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

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

C) Sustitución sin mediar procedimiento previo

Otra particularidad de esta disposición es que no existe un procedimiento previo o especial para la separación del cargo de diputado, que, dado el caso, podría llegar a ser un tema de constitucionalidad o de violación de derechos político-electorales. Entonces, basta cumplir con dos supuestos para que pueda ocurrir la separación inmediata: *1)* que acumule tres faltas consecutivas, y *2)* que no se justifique conforme a la disposición orgánica legislativa.

D) Sustitución definitiva o temporal

Finalmente, un tema por demás importante son los efectos de la sustitución, de la separación misma. ¿Es una separación definitiva? ¿Es una separación temporal? ¿Cuánto tiempo? ¿Quién o qué órgano legislativo es el responsable de proponer los efectos de la separación y sustitución? No hay norma que así lo defina, por lo que, al no haber procedimiento, encontramos una importante laguna en el proceder interno de la asamblea legislativa en Querétaro.

II. Artículo 17, fracción XV

Como recordamos, la composición de la Legislatura en el Estado de Querétaro es de 25 diputados y, como lo refiere la misma Ley Orgánica del Poder Legislativo, para poder sesionar de manera ordinaria se requiere de, por lo menos, más de la mitad de quienes la conforman. Ante la ausencia injustificada en por lo menos tres sesiones (como ya lo explicamos en la fracción inmediata anterior), se deberá llamar a los suplentes que conforme a la constancia de mayoría, expedida por el Instituto Electoral del Estado de Querétaro, y fórmula se tenga registrada.

No es de sobra mencionar que los suplentes deberán ser llamados por el órgano legislativo a cargo para tomar la protesta de ley ante el Pleno.

En el supuesto que nos ocupa, si bien es de difícil realización (que diputados falten de manera injustificada a por lo menos tres sesiones consecutivas), se llamará a los suplentes (no se distingue si dichos suplentes tomaron o no protesta de ley, pues la ley no distingue que deban ser suplentes en funciones).

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

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

El punto medular de esta fracción XV es que ante la ausencia de diputadas y diputados existe la necesidad de conformar al poder legislativo local. Esto se logra con la información con la que cuente la Legislatura o el órgano electoral local, con la lista plurinominal existente, debiendo llamar a quien haya registrado el partido previo al proceso electoral que corresponda.

III. Artículo 17, fracción XVI

Una de las facultades más trascendentes en el quehacer político que pertenece al poder legislativo es la de mandar llamar a comparecer a *cualquier servidor público*. Esto incluye desde el gobernador del estado hasta el servidor público de nivel inferior que, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, reconoce.

Entonces, cualquier servidor público puede ser llamado a comparecer única y exclusivamente para informar, explicar, participar o comunicar datos o información relacionada con su función o el desempeño de su encargo.

Al ser una facultad que corresponde a la Legislatura, entendida como poder legislativo del estado, se debe acudir ante el Pleno, en una sesión debidamente convocada para tal efecto.

La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado hace precisiones mucho más importantes y ejecutivas que complican o facilitan su realización. El artículo 16 (*Derechos de los diputados*) establece, en su fracción VII, que los diputados podrán solicitar y obtener respuesta de aquella información que se solicite a las autoridades que radiquen en el estado de Querétaro, *cuando se trate de temas inherentes a su función y al órgano legislativo que presidan, en su caso*. Hay una limitación en cuanto a la rendición de cuentas sujeta a la comisión legislativa que, en su caso, representa y preside, ¡genial o infame!

Otra de las limitaciones internas que la misma Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado refiere, ahora en su artículo 98 (*Formato de sesiones solemnes y comparecencias*), ocurre cuando le da la facultad a la Mesa Directiva de determinar el formato a desahogar: día, hora, lugar, duración, entrada, salida, preguntas y respuestas, réplicas, entre otras disposiciones, que harán del compareciente

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

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

un lugar cómodo o, por el contrario, un suplicio para "informar" de su quehacer público. Pero aún más, se deberá solicitar la opinión a la Junta de Coordinación Política para afinar dicho formato.

En los últimos años, las comparecencias de los servidores públicos se reducen a la presentación de informes a los que están obligados y al desahogo de la glosa, que ocurre posterior a la entrega del informe de actividades del poder ejecutivo de manera anual. Lo demás se traduce en visitas de cortesía y no en el objetivo que señala el artículo 17, fracción XVI, una verdadera rendición de cuentas por el ejercicio del cargo.

IV. Artículo 17, fracción XVII

Esta fracción XVII resulta interesante porque interpone una condición que atiende a la conformación de la Legislatura, esto es, dos terceras partes de la totalidad de sus miembros. Estaríamos señalando que se requieren 17 votos a favor de la propuesta que les ocupe para la ratificación de límites territoriales. Es interesante que la Ley Orgánica del Poder Legislativo haga precisiones que se derivan del artículo 75 (*Tipos de mayoría*).

En primer lugar, refiere tres tipos de mayoría en las votaciones del poder legislativo:

a) Simple: la que representa la mitad más uno de los votos de los diputados presentes en una sesión.

b) Relativa: la que representa el mayor número de votos de los diputados presentes en una sesión, respecto a los distintos resultados de las votaciones emitidas para un solo asunto.

c) Calificada: la que representa las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura.

Estaríamos hablando de una votación calificada, y si bien en la "mayoría simple" y la "mayoría relativa" indica que se conforma con aquellos diputados que se encuentran presentes en la sesión, en la votación calificada omite esta precisión. Ya dijimos que una de las obligaciones principales de los legisladores es asistir a las sesiones de Pleno y comisiones; pareciera que tratándose de este tipo de mayoría hace la excepción de que se encuentren presentes la totalidad de los diputados.

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

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

Atenderemos al criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha manifestado que las votaciones de los órganos legislativos deben partir del número de diputados que se encuentran presentes en la sesión, independientemente del tipo de mayoría que se requiera, con lo cual se evitan el "secuestro", la parálisis legislativa, y se garantiza la participación activa de los representantes populares.

Regresando al objeto de esta fracción XVII, la ratificación de los límites territoriales de los municipios del estado de Querétaro —que, por sus condiciones geográficas, acuerdan los ayuntamientos en términos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro y sus propios reglamentos municipales, así como los límites territoriales del estado—, faculta expresamente al titular del poder ejecutivo para llevar a cabo convenios de esta naturaleza con otros estados, pero sometiéndolos al proceso que al efecto señala la Constitución Federal para su ratificación; empero, a través del poder legislativo local.

V. Artículo 17, fracción XVIII

La rendición de cuentas por parte de los titulares de diferentes entes públicos no es solamente una obligación, es parte de un compromiso social que implica hacer saber a los gobernados las acciones y resultados que la autoridad lleva a cabo en cumplimiento de sus responsabilidades.

El informe del titular del poder ejecutivo representa el evento más emblemático de la rendición de cuentas en el estado, ya que los rubros que abarca son el desarrollo económico y financiero; la seguridad pública y salud; el desarrollo social, y el impulso turístico y agropecuario, entre otros.

El informe de actividades del poder ejecutivo ha sufrido cambios en cuanto a las fechas en que habrá de presentarse (en el mes de julio o septiembre, por ejemplo), siempre cuidando que dicha información sea lo suficientemente clara y de acceso a la población para su escrutinio público.

Dicho informe, de acuerdo con la multicitada Ley Orgánica del Poder Legislativo, deberá presentarse en sesión pública solemne ante la Legislatura del estado; artículo 89 (*Sesiones del*

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

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

Pleno), inciso b, en correlación con el artículo 108 (*Informes de los Poderes del Estado*), cuyo formato será definido por la Mesa Directiva tomando en consideración la opinión de la Junta de Coordinación Política.

El informe que rinda el titular del poder ejecutivo no queda en dicha presentación, sino que trasciende al informe social y mediático que pudiera darse. Este informe deberá ser analizado en el seno del poder legislativo local.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 65 (*Intervención de funcionarios externos*) de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, el desahogo de "la glosa" —entendida como el texto del informe anual de actividades, explicado por cada uno de los titulares de las diferentes dependencias del poder ejecutivo ante el órgano legislativo— se realiza de manera posterior. El formato para comparecer igualmente deberá ser aprobado por la Mesa Directiva con la opinión de la presidencia de la Junta de Coordinación Política.

El formato para la atención y desahogo de la glosa ha variado en los diferentes procesos. Se ha presentado ante las diferentes comisiones legislativas, conforme a su competencia, por ejemplo, ante la Junta de Coordinación Política o la Mesa Directiva. Al final, representa un ejercicio extensivo de la comparecencia de servidores públicos bajo las consideraciones y disposiciones que rigen la vida interna del órgano legislativo.

VI. Artículo 17, fracción XIX

Uno de los temas relacionados —o mal relacionados— con la práctica y técnica legislativas es el que corresponde a esta fracción XIX del artículo 17 constitucional, el cual reza un principio general del derecho: "las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite". Entendido esto a literalidad, esta fracción nos muestra una obviedad: que "la legislatura tendrá aquellas facultades que les señale el orden jurídico vigente", cosa más obvia, ya que si está en la ley es porque cumplió con un proceso legislativo en todas sus etapas y con todas las consecuencias jurídicas.

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

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

VII. Conclusión

Como hemos referido, estas son algunas de las facultades inherentes al poder legislativo del estado de Querétaro y que son referenciadas, e incluso parecen ser contrariadas, por algunas de las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro. Es importante señalar que la supremacía de la norma constitucional no puede estar por debajo de disposiciones internas del propio ente legislativo. El reconocimiento irrestricto de la literalidad de la norma constitucional debe prevalecer.

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

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

Artículo 18

La iniciativa de leyes o decretos corresponde:

I. Al Gobernador del Estado;

II. A los Diputados;

III. Al Tribunal Superior de Justicia;

IV. A los Ayuntamientos;

V. A los organismos autónomos; y

VI. A los ciudadanos en los términos previstos en la Ley.

Las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Estado sólo podrán ser presentadas por el Gobernador del Estado.

COMENTARIO

Luis Octavio Vado Grajales

Los poderes legislativos o parlamentos realizan diversas funciones, algunas de tipo administrativo, como el nombramiento de su funcionariado; otras materialmente constitucionales, como la reforma de la máxima norma local o nacional; unas con carácter de control financiero, lo que se materializa con la aprobación del presupuesto o de la deuda.

Pero aquella a la que le dedican más tiempo, sin duda, es a la labor legislativa.

En las repúblicas modernas, hemos admitido, desde las revoluciones francesa y estadounidense, que existe una distribución de funciones entre varios poderes u órganos de Gobierno. Si bien la llamada *división de poderes* en su versión rígida es algo superado, lo

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

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

que se mantiene es la idea de que hay funciones estatales que deben ser desarrolladas por diversas dependencias que no guardan subordinación entre sí.

La razón de ser de este diseño se encuentra en la protección de los derechos humanos. El poder absoluto, ese que avasalla a las personas, es dividido y sus facultades repartidas de forma que las fuerzas se equilibren al ejercerse.

De esta forma, no se trata de una "parcelación" de los poderes, ya que cada uno sería "absoluto" en los ámbitos de su competencia; más bien estamos en presencia de procedimientos constitucionalmente diseñados de manera transversal para que participen diversos poderes.

El mejor ejemplo de lo anterior es el procedimiento legislativo. Una serie ordenada de actos que concluyen con la expedición de una nueva norma general.

Este procedimiento tiene elementos subjetivos y objetivos, que se articulan en una serie de pasos. Los elementos subjetivos son los legitimados para iniciarlo, así como el órgano que aprueba, el que puede observar y publicar. El objetivo se materializa en la iniciativa que transita por el procedimiento, y los actos son la manifestación material y observable de este último.

La Constitución queretana, en su artículo 18, regula el primero de los elementos subjetivos, esto es, las personas u órganos legitimados para iniciar el procedimiento legislativo.

Esta atribución de facultades se puede estudiar apreciando que se trata de un catálogo más amplio del que normalmente se observa, que suele reducirse a quienes integran el legislativo local, quien detenta la gubernatura y, en su caso, a los ayuntamientos.

El constituyente queretano establece cinco órganos de autoridad legitimados, pero también extiende este derecho a la ciudadanía, reconociendo la figura de la iniciativa popular, de la que me ocuparé más adelante.

Como primer legitimado aparece la persona titular del ejecutivo. Tradicionalmente este órgano unipersonal ha gozado del derecho de iniciativa, lo que se entiende si pensamos en que es la instancia encargada de la aplicación de las leyes y la conduc-

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

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

ción de la Administración pública, razones que hacen suponer que podrá observar en la práctica los defectos o falencias de las leyes existentes, así como las necesidades sociales o avances tecnológicos que hacen necesarias nuevas regulaciones.

Su presencia y actuación en todo el territorio estatal, por conducto de las dependencias de la Administración pública, le convierten en un sujeto privilegiado para aportar en el proceso legislativo, como señala Ruiz Massieu en su obra *El proceso democrático de México*.

Esta es la primera vez que aparecerá el ejecutivo en la creación de leyes, pero, como se observará en otro comentario, tendrá presencia de nuevo para otros dos actos: las observaciones y la publicación.

A continuación aparecen como legitimados las diputadas y los diputados, entendiéndose que pertenecen a la Legislatura del estado. Dado que una de sus principales labores es legislar, se infiere que se les otorga la facultad de iniciativa.

Las iniciativas que presenten serán a título personal, pues si bien pueden hacerlas llegar a nombre de su grupo legislativo o fracción parlamentaria, la realidad jurídica es que dichas agrupaciones legislativas carecen de iniciativa. Desde luego, esto no obsta para que sus integrantes impulsen la agenda legislativa abanderada por sus partidos o coaliciones en campaña.

La agenda legislativa se entiende como el conjunto de temas respecto de los cuales un legislador o una legisladora, una fracción o grupo parlamentario, desea presentar propuestas de ley. Normalmente se articula con la plataforma electoral o programa de trabajo que se haya presentado para las campañas, ya sea que se haya competido abanderando a un partido o coalición, o como candidatura independiente.

En la práctica suele suceder que hay agendas individuales; por ejemplo, una legisladora que provenga de un distrito eminentemente rural podrá querer impulsar leyes para materias distintas que un legislador electo en una ciudad.

También puede suceder que integrantes de diversos grupos o fracciones, o incluso estas mismas, coincidan en algún punto de

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

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

sus agendas. Incluso que estas sean concordes con las propias de grupos de la sociedad civil o del propio ejecutivo.

El Tribunal Superior de Justicia, por conducto de su Pleno, también goza del derecho de iniciativa. Si atendemos a que la función de la judicatura es aplicar el derecho para la resolución de litigios, entonces puede observar las imperfecciones que las mismas tengan y, por tanto, cooperar para el mejoramiento del sistema jurídico.

Los ayuntamientos, colegiados cabeza de la administración municipal, también cuentan con esta facultad, que desde luego encuentra las mismas razones a favor que he explicado por referencia al ejecutivo y al Tribunal Superior, particularmente en el sentido de las normas que aplican los municipios en su demarcación territorial.

Por su parte, los organismos constitucionalmente autónomos en la entidad son la Fiscalía General del Estado de Querétaro, la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro, el Instituto Electoral del Estado de Querétaro, el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro y la Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Querétaro.

Estos órganos especializados en cuestiones específicas tienen también la posibilidad de presentar iniciativas de ley, atribución poco común en nuestro país y de la que sus similares nacionales no gozan.

La Constitución queretana destaca no solo frente a la nacional, sino también en relación con otras locales, en cuanto a la amplitud del derecho de iniciativa. Y debe notarse que, en el caso de la judicatura, los ayuntamientos, así como los organismos autónomos, no se limita la iniciativa a la materia en la que sean especialistas; esto es, los ayuntamientos podrían presentar un proyecto de reforma al Código Penal o el Tribunal Superior una iniciativa en materia de acceso a la información.

Ahora bien, lo anterior no impide que, en la realidad, el ejercicio de esta facultad, como ha pasado históricamente en el caso del

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

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

Instituto Electoral, se ejerza respecto de las facultades que tiene quien presenta el proyecto, justamente por las razones que ya se han explicado.

El ejercicio del derecho de iniciativa por parte de la ciudadanía se realiza conforme a la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro. De acuerdo con su artículo 56, puede ejercerse por referencia a leyes, decretos, reglamentos e incluso la propia Constitución local. Debe encontrarse respaldada por el 1% de la Lista Nominal de Electores, ya sea del estado o del municipio, dependiendo del texto legal acerca del cual se ejerza.

Ahora bien, el propio numeral 57 de la Ley en cita prohíbe el ejercicio del derecho de iniciativa en las materias de: régimen interno de la Administración pública; reglamentación interna de la Legislatura o del poder judicial; así como la materia fiscal o tributaria.

Podría pensarse que estas limitaciones son contrarias a la carta local, que contempla la iniciativa ciudadana; sin embargo, debe observarse que la propia disposición que comentamos señala que el ejercicio del derecho de iniciativa está sujeto a las disposiciones legales. Tal vez la duda podría plantearse en tanto se considere que lo que la ley secundaria debe regular es el procedimiento a seguir, no limitar o ampliar los supuestos de procedencia de la iniciativa.

Por último, se advierte que existe un derecho exclusivo de iniciativa en materia de ingresos y presupuesto de egresos que se limita al ejecutivo, consideración que se puede argumentar a partir de tener en cuenta que es la instancia de Gobierno encargada de la obtención de los recursos y, por tanto, la que tiene los elementos técnicos adecuados para estimar los componentes necesarios para tal iniciativa.

Lo dicho en el último párrafo, sin afectar el derecho de los ayuntamientos en cuanto a la administración de su Hacienda.

Idealmente, toda iniciativa de ley debe contemplar los siguientes apartados:

1. Exposición de motivos. Es el apartado inicial, en el que se define cuál es el problema o cuestión social que se

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

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

quiere atender, por qué es relevante para el municipio o estado, la razón por la que es necesario ocuparse de ella mediante el documento que se presenta, así como la explicación del contenido del mismo. Se puede recurrir al derecho comparado, no solo con referencias a otras naciones, sino también a otras entidades; de igual forma, puede acudirse a criterios judiciales, así como al respaldo doctrinal pertinente.

2. Cuerpo de la ley o reglamento. Las disposiciones normativas que atenderán el problema o cuestión explicado en la exposición de motivos. Debe cuidarse la redacción, a fin de evitar, en lo posible, confusiones o lagunas normativas; de igual forma, es importante cuidar el ajuste del nuevo cuerpo normativo al resto del sistema jurídico.
3. Disposiciones transitorias. Determinan la derogación de disposiciones contrarias a las nuevas y establece la manera en la que entrará en vigor el nuevo texto normativo.

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

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

Artículo 19

La Legislatura del Estado, para la interpretación, creación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos, deberá observar la ley y reglamentos correspondientes, los cuales se sujetarán a lo siguiente:

I. Las iniciativas de ley, de decreto, de acuerdo; los dictámenes y las resoluciones, se harán del conocimiento del Pleno;

II. Las Comisiones, respecto de las iniciativas, emitirán dictamen que proponga: ser aprobadas en sus términos o con modificaciones, o bien, ser rechazadas. En ningún caso se podrá dispensar su dictamen;

III. Se podrá invitar a participar en los debates al autor de la iniciativa;

IV. Para resolver se emitirá votación requiriéndose mayoría, salvo que se trate de proyectos observados por el titular del Poder Ejecutivo, en cuyo caso se requerirá del voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura del Estado;

V. Las resoluciones se comunicarán al Ejecutivo con las formalidades de ley, quien dentro de los quince días naturales siguientes del día en que la recibe, podrá regresarlas a la Legislatura del Estado, por una ocasión, con las observaciones totales o parciales, para que sean reconsideradas; de aprobarse de nueva cuenta por las dos terceras partes de los integrantes, el titular del Poder Ejecutivo estará obligado a publicarla;

VI. El Titular del Poder Ejecutivo no podrá observar las resoluciones de la Legislatura, cuando:

a. Se trate de resoluciones relativas a la suspensión y desaparición de algún ayuntamiento, a la revocación de mandato, a la suspensión o inhabilitación de sus integrantes;

b. Se trate de la declaración de procedencia o de juicio político;

c. Se trate de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y las disposiciones reglamentarias de ésta;

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

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

d. Las reformas aprobadas por el Constituyente Permanente.

VII. Si la Legislatura al resolver sobre un proyecto observado, presentara un proyecto alternativo, a este se le dará tratamiento de proyecto enviado para su publicación por primera vez;

VIII. Si el titular del Poder Ejecutivo no devuelve con observaciones el proyecto aprobado, deberá publicarlo en un lapso de treinta días naturales siguientes a su recepción. En caso de no hacerlo, la Legislatura del Estado lo publicará.

IX. Si la ley, decreto o acuerdo no señala el día en el que deba comenzar a observarse, será obligatoria desde el día siguiente al de su publicación. La Ley Orgánica del Poder Legislativo y las disposiciones reglamentarias de esta, para su vigencia y validez, no requerirán de la promulgación ni la publicación por parte del Poder Ejecutivo.

COMENTARIO

Greco Rosas Méndez

El artículo 19 sienta las bases de nuestro procedimiento legislativo estadual, entendido como el conjunto ordenado de actos jurídicos orientados a la formación de una ley o decreto legislativo; adquiere la connotación de *legislativo* debido a la naturaleza del resultado que produce (la ley o el decreto), mas no por el carácter de los sujetos que lo protagonizan, pues a él concurren, amén de las autoridades formalmente legislativas (el Congreso local, sus órganos internos y los propios diputados), otras de diversa índole, aun los propios ciudadanos como posibles "detonadores" de la maquinaria legislativa, en ejercicio de su derecho de iniciativa y, después, como invitados del proceso deliberativo, según veremos adelante. Desde luego incide, casi indefectiblemente, el poder ejecutivo, responsable de las etapas terminales en la secuencia constructiva de una ley —*sanción*, promulgación y publicación— en ausencia de las cuales, por regla general, el procedimiento resultaría infructuoso, pues son todas ellas condiciones indispensables para el nacimiento eficaz de la norma, salvo en ciertos y restringidos casos de excepción.

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

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

Así, el involucramiento de diversas autoridades en el procedimiento permite afirmar que la ley en sentido estricto, así como los decretos legislativos, son resultado de una auténtica *coproducción institucional* situada en el marco de un modelo de división de poderes interactivo-colaborativo y de control interno, bajo una dinámica de frenos y contrapesos. Existe concierto generalmente aceptado en reconocer que este procedimiento comprende, al menos, los actos o etapas de iniciativa, estudio y dictamen, discusión o deliberación, votación y aprobación (o reprobación), sanción (o "veto"), promulgación, publicación e inicio de vigencia.

En este comentario se omiten referencias a los actos preparatorios de la iniciativa; primero, porque no considero que formen parte de la secuencia legislativa propiamente dicha, sino que apenas la preparan, al igual que los actos prejudiciales son anteriores al juicio, pero no lo integran, y, segundo, porque no son materia de regulación expresa en el numeral que se comenta.

Antes de desglosar el artículo 19, conviene decir que el procedimiento que en él se regula sirve para cinco objetivos cualitativamente distintos, a saber: crear, reformar, derogar o abrogar leyes y decretos, o bien interpretarlos, aspecto este último sobre el cual es menester pronunciarse por separado. Tales propósitos se refieren a una misma *sustancia* u objeto, que es la norma legislativa *per se*, pues el derecho, que es instrumento regulador de una vida social dinámica, implica procesar incesantes requerimientos de nuevas normas (creación) y la transformación de las existentes, modificando su contenido (reformas) o suprimiéndolas total (abrogación) o parcialmente (derogación).

La *interpretación* llamada "auténtica" es la que el propio Congreso realiza con respecto a las normas que él mismo dicta y, para ello, se sigue el mismo procedimiento establecido para su factura primigenia o transformación ulterior, pero sin crearlas o modificarlas materialmente, pues el fin que se persigue es desentrañar su significado o sus implicaciones, sin alterar su letra. Entre nosotros, rara vez han hecho uso de esta facultad los legisladores queretanos.

El *iter legislativo* tiene su punto de partida en una iniciativa, que es condición *sine qua non* del procedimiento. Seguidamente

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

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

corresponde la etapa de conocimiento de la iniciativa, tanto por parte del Pleno del Congreso como de la comisión legislativa que asumirá su estudio y dictaminación, para pasar entonces al proceso deliberativo, donde los representantes populares debaten la propuesta por sí solos o con la concurrencia del autor de la iniciativa, hasta arribar, mediante la votación respectiva, a una determinación favorable o desfavorable, es decir, hasta su aprobación o rechazo definitivos, antes de pasar a la penúltima fase del procedimiento, ya en sede administrativa, donde compete al poder ejecutivo sancionar el proyecto y, entonces, publicarlo oficialmente en un plazo perentorio u observarlo (salvo en los casos de excepción vedados para ello al gobernador, en cuyo caso, el proyecto regresa al Congreso con efectos de iniciativa, es decir, como si se tratara de un nuevo procedimiento, aunque en dicho supuesto se requiere de una votación calificada para aprobar el proyecto, que el ejecutivo no podría observar de nueva cuenta).

Además del derecho *individual* de iniciativa que se confiere a ciertos servidores públicos (diputados y gobernador), esa posibilidad también es confiada por nuestra Constitución a algunas instituciones públicas, cuya máxima instancia de autoridad recae en órganos colegiados (verbigracia, ayuntamientos, Pleno del Tribunal Superior de Justicia, Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro). No es dable que los miembros de estos cuerpos ejerzan el derecho a título individual: presidentes municipales, regidores, magistrados, consejeros electorales, por ejemplo, carecen de esa facultad en forma fraccionaria. Nada impide, por lo demás, que la iniciativa sea suscrita simultáneamente por más de uno de los sujetos facultados para ello: la misma iniciativa puede ser presentada por uno o varios legisladores, junto con el titular del poder ejecutivo o con el Pleno del judicial, por ejemplo.

Presentada la iniciativa (o sus aclaraciones correspondientes, si fueron requeridas al autor) compete al presidente de la Mesa Directiva turnarla a la comisión que estime afín por su materia, para el estudio y dictamen a que haya lugar. Existe cierta discrecionalidad para que el presidente elija la comisión destinataria, si bien la Ley Orgánica del Poder Legislativo (LOPL)

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

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

describe *grosso modo* el ámbito material (temático) de competencia de cada una de las 25 comisiones que conforman la Legislatura. La iniciativa puede ser retirada por su autor en cualquier momento, hasta antes de que se haya producido dictamen. También se dispone que, cuando se propongan dos o más iniciativas en un mismo sentido o relativas a un mismo ordenamiento, pueden acumularse y dictaminarse conjuntamente.

Para efectivizar la fracción I del artículo 19, en el sentido de que las iniciativas sean hechas del conocimiento del Pleno, la LOPL dispone que las iniciativas turnadas se den a conocer a los integrantes de la Legislatura por medios electrónicos, además de publicarse en el portal de internet de la Legislatura.

El dictamen es imprescindible en el procedimiento, bajo ninguna circunstancia debe dispensarse este eslabón de la cadena, como antaño ocurría cuando el Pleno podía calificar los asuntos como "urgentes" o de "obvia resolución", en cuyo caso se pasaba al debate y votación de la propuesta sin haberla examinado en comisiones. Se entiende que el dictamen introduce racionalidad, reposo y mesura en lo que se aprueba, evitando precipitaciones y ligerezas cuyo costo político y jurídico puede ser carísimo.

El dictamen debe producirse por la comisión responsable del estudio dentro del plazo perentorio que fije la legislación orgánica, pues, en caso de inactividad u omisión, el asunto puede reasignarse a una comisión diversa. En cualquier caso, como lo dispone la fracción II del numeral que nos ocupa, la comisión puede proponer solo una de las tres alternativas: aprobar en sus términos originales la iniciativa, aprobarla con modificaciones o rechazarla.

La fracción III contempla la *posibilidad* de que el autor de la iniciativa participe en los debates, sin precisar si se trata de los que se llevan a cabo en el seno de la comisión dictaminadora o si se trata de la deliberación en el Pleno del Congreso. Tal imprecisión queda zanjada a través de una disposición inferior, contenida en el artículo 40 de la LOPL, según la cual, "el autor de la iniciativa deberá ser invitado a participar en el debate del dictamen ante la Comisión que corresponda". En otras palabras, la invitación al autor de la iniciativa para que participe en los de-

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

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

bates es potestativa en el texto constitucional, pero imperativa en la ley secundaria vigente. La contravención de este mandato podría, quizás, invalidar el procedimiento.

Emitido el dictamen, procede informar de su contenido al Pleno, también a través de su publicación en la Gaceta. Hecho esto, los legisladores deliberan hasta llegar a una determinación (que se vota y define por mayoría simple, como regla general) a fin de resolver sobre la aprobación total o parcial de lo propuesto, debiéndose entender aquí que ambas actividades —discusión y votación— versan sobre el *dictamen* y no sobre la *iniciativa* que fue materia de estudio por parte de la comisión.

La votación del dictamen es *nominal* tratándose de leyes o decretos, porque los diputados deben pronunciar su nombre al decantarse en pro o en contra. En este punto del procedimiento, es decir, hecha la votación, son varias las hipótesis posibles, pues el dictamen puede proponer la aprobación total o parcial de la iniciativa (original o modificada), o bien postular su rechazo. Depende del sentido específico del dictamen y de la votación que sobre él recaiga, lo que suceda en las etapas ulteriores, pero esos detalles rebasan el objetivo de este comentario general. Baste por ahora situar nuestra atención en dos alterativas, las elementales: aprobar o rechazar la propuesta. En el segundo caso, el procedimiento concluye sin más y nada impide que otra iniciativa igual o similar pueda presentarse, incluso inmediatamente después. En caso de aprobarse, lo que se sigue es la redacción y suscripción del proyecto de ley o decreto respectivos, con el apoyo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, así como su remisión al ejecutivo con las formalidades de ley, a efecto de que sea aprobado (sancionado) por el gobernador y publicado en el periódico oficial del estado, salvo que medien observaciones (veto), para lo cual se dispone de un periodo de 15 días naturales contados desde la recepción del proyecto, en los términos de la fracción V del artículo que nos ocupa.

Ni la palabra “sanción”, alusiva a la aprobación del proyecto por el ejecutivo, ni “veto” (objeción) se mencionan en el texto de la Constitución local con esas connotaciones, pero los estudiosos de este tema emplean ambos términos con esos significados, respectivamente. En cualquier caso, lo que se remite al ejecutivo *no*

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

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

es todavía una ley, sino un instrumento para continuar el trámite hasta su perfeccionamiento, mediante los actos de *promulgación* y *publicación*. La primera consiste en dotar de imperio a la norma formada por el órgano legislativo, mediante su expedición a cargo del órgano ejecutivo. La publicación, en cambio, es un acto formalmente administrativo, materialmente legislativo e inmediatamente subsecuente a la promulgación, cuya finalidad es divulgar el texto íntegro de la ley aprobada a través del medio autorizado para ello, para que sea conocida por sus destinatarios y pueda comenzar a regir. El medio autorizado entre nosotros es el *Periódico Oficial, "La Sombra de Arteaga"*, fundado en 1867 y regulado por la Ley de Publicaciones Oficiales del Estado.

De suma importancia resulta la figura del *refrendo ministerial*, pero resulta exorbitante aquí, por ser materia del diverso numeral 23 de la Constitución local.

El acto de formular observaciones, "vetar" un proyecto de ley o decreto, representa una piedra angular en la arquitectura de colaboración y equilibrio entre los poderes, porque es la herramienta conferida al ejecutivo para oponerse a las decisiones del Congreso, mediante la cual puede obligarlo a reconsiderarlas, si bien se trata de un mecanismo limitado por lo menos en cuatro sentidos distintos, a saber:

a) El gobernador puede ejercer esta facultad *una sola vez en cada procedimiento*, ya sea sobre la totalidad del proyecto, o bien sobre ciertas partes de su contenido.

b) Hay diversas *materias en las cuales existe prohibición expresa para formular observaciones* (suspensión y desaparición de ayuntamientos; revocación de mandato o suspensión o inhabilitación de sus integrantes; declaración de procedencia o de juicio político; modificaciones a la LOPL y sus disposiciones reglamentarias, así como reformas aprobadas por el constituyente permanente, según la fracción VI). De recibir observaciones en esos rubros procedería rechazarlas de plano. Existe desacuerdo en la doctrina respecto a la prohibición establecida para que el ejecutivo objete (vete) reformas constitucionales ya aprobadas por el Congreso. La postura de quien escribe,

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

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

favorable a la prohibición que se comenta, descansa en dos argumentos aplicables al constitucionalismo queretano: por un lado, esa prohibición es expresa en nuestro texto, por lo que no admite interpretación adversa y, por el otro, estimo que no es dable a un poder constituido revertir la decisión de un poder constituyente permanente, por razones de orden lógico y político. En el caso específico de la LOPL y sus disposiciones reglamentarias, el artículo que nos ocupa enfatiza que no es requerida, para su vigencia o validez, ni la promulgación ni la publicación a cargo del poder ejecutivo.

c) Aun cuando el gobernador haya formulado observaciones en los casos autorizados, el Congreso puede "superar" el veto mediante una votación calificada mínima de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura (17 de 25), tal como lo indica la fracción V. De lograrse esa votación, el gobernador deberá publicar el proyecto. Acorde con la fracción VII, si la Legislatura —al resolver sobre un proyecto observado— presentara un proyecto alternativo, a este se le dará tratamiento de proyecto enviado para su publicación por primera vez.

d) La fracción VIII dispone un plazo perentorio para que el gobernador exprese observaciones. De no formularlas en los 15 días naturales posteriores a la recepción del proyecto, opera presuntivamente su aprobación y el gobernador la deberá publicar dentro de los 30 días posteriores, también naturales. Ante la omisión, el Congreso puede ordenar directamente la publicación, superando así lo que la doctrina conoce como "veto de bolsillo". Puede suscitarse el problema práctico de que la Dirección Jurídica y Consultiva —dependiente de la Secretaría de Gobierno, como autoridad subordinada al titular del ejecutivo y responsable de "*La Sombra de Arteaga*"— se opusiera también a la publicación, bajo la orden superior del gobernador.

Es importante, a la luz de los estudios existentes sobre el tema que aquí se aborda, dejar señalado que la doctrina reconoce dos tipos de veto frente a las leyes aprobadas por el Congreso: el *absoluto* y el *relativo* o *suspensivo*. El primero de ellos supone

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

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

la oposición total, insuperable y terminante del ejecutivo ante la decisión del Congreso, que queda inerme ante el veto. No es el caso del veto mexicano, ni del queretano; pues en ambos supuestos, como se dijo en párrafos precedentes, puede el Congreso imponerse al ejecutivo mediante una votación calificada y hacer prevalecer su determinación. No dejo en el tintero el primer enunciado normativo de la fracción IX del artículo 19, el cual dispone que si la normativa no señala el día en el que deba comenzar a observarse, será obligatoria a partir del día siguiente al de su publicación. Sin embargo, dicho precepto no regula un aspecto adjetivo o procedimental, sino relativo al inicio de vigencia de las normas, que deja prácticamente sin efectos la regla general y jerárquicamente inferior del artículo 3 del Código Civil del estado, que mandata que las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado, "La Sombra de Arteaga",* salvo que exista disposición expresa diferente.

Al contrastar nuestra regulación constitucional del procedimiento legislativo con su análoga federal inscrita en el numeral 72 de la carta magna, sobresalen diferencias notables que dan cuenta de la enorme riqueza jurídica que puede extraerse de la innovación y la creatividad de los legisladores locales en un arreglo federalista, como la prohibición expresa del veto contra reformas constitucionales o la incorporación de un mecanismo *ad hoc* para vencer, a beneficio de la representación popular, un injustificado veto de bolsillo.

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