



El poder electoral y el poder municipal

La división del poder público en Querétaro, 1868-1869^{*}

I. Introducción

Para su ejercicio el poder público se divide en diferentes órganos que cumplen con determinadas funciones. La división más conocida es la tripartita, atribuida a Montesquieu. Según los defensores de esta partición, el poder público realiza al menos tres funciones específicas: la legislativa, la administrativa y la jurisdiccional. Tales funciones se encomiendan, respectivamente, al Poder Legislativo, al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial.

Esta división está presente en prácticamente todas las constituciones mexicanas, tanto generales como estatales, salvo contadas excepciones. La Constitución queretana de 1869, junto con el proyecto constitucional del año previo, constituye una importante excepción, puesto que en su articulado encontramos una forma novedosa de organizar el poder público local.¹

En efecto, el artículo 22 de la mencionada Constitución de 1869 establece:

El supremo poder del Estado se divide para su ejercicio en electoral, legislativo, ejecutivo y judicial.

Pero si dicho numeral llama nuestra atención, habrá que citar el proyecto de Constitución para el estado de Querétaro, del año 1868, en el cual la redacción respectiva aumenta a cinco los compartimentos donde se aglutina el poder público:

El supremo poder del Estado se divide para su ejercicio en electoral, legislativo, ejecutivo, judicial y municipal.

Esta división pentapartita del poder público local, constituye una clara evidencia de que el estudio de las instituciones en el ámbito local depara

^{*} Apareció publicado en *Lex. Difusión y análisis*, no. 151, enero de 2008.

¹ Las reflexiones de este trabajo se basan en los textos publicados en Suárez Muñoz, Manuel, ed., *Proyecto de Constitución de 1868 y Constitución queretana de 1869*, Querétaro, Qro., Instituto de Estudios Constitucionales [Gobierno del Estado], 2006, 155 p.

David Cienfuegos Salgado

formidables descubrimientos, dando razón del desarrollo que puede alcanzarse en el marco normativo de las entidades federativas respecto de la construcción constitucional presente en el marco general denominado *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

El estudio de estos antecedentes resulta trascendente si se piensa en la organización que adopta la Constitución federal, especialmente en los últimos años, con la aparición de los órganos constitucionales autónomos que constituyen una construcción normativa que se ha implantado en el orden jurídico sin que la Constitución los reconozca expresamente como parte del poder público, a pesar de que resulta claro que cumplen con funciones estatales perfectamente delimitadas.²

Si revisamos los últimos esfuerzos de diseño constitucional, encontraremos que el tema ha sido recientemente abordado en la Constitución veracruzana. En dicho texto constitucional se dedica un apartado a la regulación de los denominados Organismos Autónomos de Estado, en los siguientes términos:

Artículo 67. Conforme a esta Constitución y la ley, los organismos autónomos de estado contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendrán autonomía técnica y presupuestal, y sólo podrán ser fiscalizados por el Congreso del Estado.

Estos organismos desarrollarán las actividades estatales siguientes:

I. La organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones, plebiscitos y referendos la realizará el Instituto Electoral Veracruzano [...]

II. El conocimiento y sustanciación de las quejas en contra de los actos u omisiones de naturaleza administrativa que violen derechos humanos, provenientes de cualquier autoridad o servidor público, la realizará la Comisión Estatal de Derechos Humanos [...]

III. La fiscalización en el Estado se realizará por el Órgano de Fiscalización Superior [...]

IV. El derecho a la información y protección de datos personales los garantizará el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información [...]

No queda ahí el debate. También en fechas recientes hemos propuesto, siguiendo en parte el modelo veracruzano, que la Constitución guerrerense incluya un artículo en el que se establezca que el poder público se divide en

² Véase Cienfuegos Salgado, David, "Los órganos constitucionales en el constitucionalismo guerrerense", *Lex. Difusión y análisis*, México, DF., no. 108, junio 2004, pp. 25-37.

JUSTICIA Y DEMOCRACIA
Apuntes sobre temas electorales

legislativo, ejecutivo y judicial y que comprende además a los órganos autónomos de Estado. Entre dichos órganos autónomos destacan: a) el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana; b) el Órgano de Fiscalización Superior; c) la Comisión de los Derechos Humanos; d) la Corte Constitucional; e) el Ministerio Público; f) el Instituto Estatal del Medio Ambiente, Ecología y Desarrollo Sustentable, g) la Universidad Autónoma de Guerrero, y h) la Universidad Intercultural.³

Hace unos meses, en el estado de Chiapas se reformó la Constitución para establecer un Tribunal Constitucional local, y de antes data la reforma que da autonomía al Ministerio Público en dicha entidad.

De ahí que la revisión del constitucionalismo local, especialmente de aquellas experiencias innovadoras, aporte luces para la consecución de un diseño constitucional que permita el cumplimiento cabal y adecuado de las funciones que están (y deben estar) encomendadas al ente estatal. En esta ocasión, la experiencia queretana, posterior al dictado de la Constitución federal de 1857, nos permite advertir cómo se pensó una nueva organización del poder público y cuáles fueron los “ladrillos” del nuevo edificio constitucional queretano. La revisión normativa es suficiente para advertir todo el cúmulo de posibilidades que queda por experimentar en el constitucionalismo local de este siglo XXI.

Las presentes líneas se ciñen a proporcionar una breve referencia a la evolución constitucional de Querétaro durante el siglo XIX, antes de pasar a analizar el proyecto de Constitución de 1868 y la Constitución de 1869, así como las instituciones del poder municipal y del poder electoral contempladas en tales documentos históricos.

II. La evolución constitucional de Querétaro

El Estado de Querétaro Arteaga obtiene su reconocimiento como estado libre y soberano en los documentos fundantes de 1824, gracias a la labor persuasiva que desarrolló Félix Osores en el propio Congreso Constituyente.⁴

³ Cienfuegos Salgado, David y José Gilberto Garza Grimaldo, *Proyecto de reforma integral a la Constitución del estado de Guerrero*, Chilpancingo, Gro., Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, 2006, pp. 115-127.

⁴ Nieto Castillo, Gabriela, “Querétaro Arteaga”, en Cienfuegos Salgado, David, coord., *Historia constitucional de las entidades federativas mexicanas*, México: Porrúa, UNAM, 2007, pp. 707 y ss.

David Cienfuegos Salgado

La evolución constitucional de esta entidad ha sido abordada en diversas ocasiones y con distintos resultados en los últimos años, máxime que la labor del Instituto de Estudios Constitucionales es de gran relevancia en la construcción de un acervo bibliográfico.

A los efectos de este trabajo conviene revisar los momentos previos a la aparición de los documentos que analizaremos.

Señala Nieto Castillo que luego del reconocimiento de Querétaro como estado federado, tanto en el Acta Constitutiva como en la Constitución federal, ambas de 1824, se iniciaron una serie de pasos que culminarían con la expedición de la primera Constitución local:

...el 21 de enero de 1824 se realizan elecciones para la integración del Primer Congreso Constituyente, que se instala el 17 de febrero del mismo año. El Congreso decreta la creación del Supremo Poder Ejecutivo Provisional del Estado, conformado por tres ciudadanos con reconocida trayectoria política: Andrés Quintanar, José Manuel Septién y Juan José Pastor. De igual manera en el decreto publicado por bando el 26 de marzo de 1824, el Congreso nombra a los diputados que habrán de integrar sus comisiones, quedando el Proyecto de Constitución a cargo de Anastasio Ochoa, Diego Septién y Ramón Covarrubias.

En este orden de sucesos, el 12 de agosto de 1825 se promulgó la primera Constitución queretana, documento de gran trascendencia que sienta las bases de organización de la entidad, que refleja claramente la doctrina constitucionalista imperante en ese momento, y que constituye el primer paso en la consolidación constitucional del estado. A raíz de su promulgación, el Supremo Poder Ejecutivo Provisional de Querétaro dejó de existir.⁵ Las elecciones constitucionales dieron el triunfo a José María Díez Marina —primer gobernador de Querétaro— y a Andrés Quintanar como vicegobernador. El 1º de octubre de 1825 se promulgó por bando la instalación del Congreso del Estado. Asimismo, el Poder Judicial es reorganizado. Por una parte, se ratificaron y delimitaron las funciones de los

⁵ Llama la atención que la Constitución de 1825, en la conocida colección de constituciones, publicada en 1828, aparezca promulgada por "El poder Ejecutivo nombrado provisionalmente por el Congreso Constituyente del Estado de Querétaro", y las firmas de los respectivos encargados sean las de "José María Díez Marina, presidente. Juan José Pastor. Andrés de Quintanar", sin que aparezca el nombre de José Manuel Septién. Véase *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Imprenta de Galván a cargo de Mariano Arévalo, 1828, t. II, pp. 294-368.

JUSTICIA Y DEMOCRACIA
Apuntes sobre temas electorales

jueces de letras y de paz, y por otra se creó el Supremo Tribunal de Justicia, así como los tribunales de segunda y tercera instancia.⁶

La Constitución de 1825 estableció en su artículo 29, que el supremo poder del Estado se dividía para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Ningún dato hacía evidente o permitía avizorar el cambio que cuarenta años después se daría en el principio de división de poderes en el ámbito queretano.

La propia Constitución establecía la previsión de que “Sólo el congreso podrá resolver las dudas que se susciten sobre la inteligencia de esta constitución”, agregando que ninguna adición o reforma constitucional sería tomada en consideración antes de 1830. Durante casi cinco años la Constitución se mantendría inalterada.

En octubre de 1833, la legislatura local reformó la Constitución de 1825, “dando nacimiento a un nuevo texto constitucional en la entidad, cuya esencia —en consecuencia es básicamente la misma”.⁷

El último esfuerzo de diseño constitucional local es el realizado en 1835, cuando el ideal centralista está en su periodo de auge. Al respecto señala Nieto Castillo:

Para entonces, las condiciones políticas se encuentran en un proceso de cambio importante, manifestado en el fortalecimiento de la ideología conservadora, en la bifurcación de la fuerza política liberal, en el conflicto con Texas y finalmente en la transición del sistema federal al centralismo. Sin embargo, el paso definitivo en el escenario nacional no se concreta hasta 1835, con la publicación de la primera de siete Leyes Constitucionales que habrían de conformar la primera Constitución centralista en México, decretada por el Congreso General de la Nación en 1836, situación que demuestra —en este caso especial— cierto desfase entre las condiciones locales y el contexto nacional, pues a pesar de vivirse ya los albores del cambio y tomando en consideración que en la entidad muestran sus primeros brotes en 1833, el reformador queretano dio lugar a un documento en gran medida basado en el anterior, que siguió las bases del federalismo y que además fue declarado en vigor por decreto del Congreso hasta el 17 de marzo de 1835. Finalmente, dadas las circunstancias, el inicio de un régimen central

⁶ Nieto Castillo, “Querétaro Arteaga”, obra citada, nota 4, pp. 712-713.

⁷ *Ibidem*, p. 720.

David Cienfuegos Salgado

dio fin a la vigencia de dicha Constitución, pero en virtud de la inestabilidad política imperante que alternativamente favorece a liberales o a conservadores, ésta volvió a tener vigor, aunque en lapsos verdaderamente cortos.⁸

Los avatares de la historia nacional dan cuenta de estos momentos difíciles para las entidades federativas. Por supuesto, luego de la promulgación de la Constitución de 1857, se esperaría que las entidades federativas procedieran, en lo inmediato, a emitir el texto constitucional local que hiciera eco de las nuevas instituciones contempladas. Muchas constituciones locales se dictaron en los años inmediatos. En Querétaro, pasaron más de doce años para que viera la luz una nueva Constitución.⁹

El exceso en el dictado de la nueva Constitución queretana encuentra plena justificación en los avatares que tuvo la historia patria, cuya referencia será la instauración y caída del Segundo Imperio y el triunfo del afán republicano: Maximiliano sería fusilado en Querétaro el 19 de junio de 1867.

Nos referiremos al proyecto de Constitución de 1869 y a la Constitución de 1869, para destacar lo relativo al reconocimiento de los poderes electoral y municipal.

III. El proyecto de Constitución de 1868

En noviembre de 1867, el Congreso local designó a los diputados Ángel María Rodríguez e Hipólito Alberto Vieytes para conformar la Comisión encargada de

⁸ *Ibidem*, p. 721.

⁹ No debe obviarse que a pesar de que es hasta 1869 cuando se promulga la nueva Constitución, estuvo presente en el debate local el concepto de la Constitución que reflejara los contenidos e ideales del proceso constituyente del 56-57, alejándose de la vieja tradición jurídica que reposaba en el derecho natural. Al respecto señala Manuel Suárez Muñoz: "Uno de los trabajos que antecedieron a esta nueva carta local fue el del licenciado Zacarías Oñate, colegial de San Ignacio y San Francisco Javier de Querétaro, quien fue reputado por filósofo. Él fue autor del *Proyecto de Constitución ius-filosófica*, obra compuesta de dos tomos, que fue inclusive reeditada en Michoacán. No obstante, aunque no se discute la capacidad teórica de Oñate, motivo por el que se le encomendó la redacción del proyecto, sus ideas discordaban de la realidad. El documento que presentó, sumamente conceptuoso, de tipo filosófico-jurídico, derivado del ambiente cultural en el que se formó, no fue estudiado por los legisladores sino hasta 1868, cuando las instituciones republicanas fueron reinstauradas. El proyecto fue finalmente desestimado, debido principalmente a su ideario iusnaturalista y su estructura muy desligada de los textos clásicos constitucionales". Suárez Muñoz, *Proyecto de Constitución de 1868...*, obra citada, nota 1, p. 10.

JUSTICIA Y DEMOCRACIA
Apuntes sobre temas electorales

redactar la nueva Constitución del estado de Querétaro. El proyecto, de 409 artículos, fue presentado el 20 de abril de 1868.¹⁰

Desde la exposición de motivos se destacan las nuevas disposiciones. Realzándose el contenido de algunas y justificándose otras. Así, respecto de la división de poderes señala que el tratamiento dado “viene a causar una revolución en el orden establecido [...] dos principios: sea el primero, que el pueblo es el primer poder del Estado y que ejerce su soberanía al elegir libremente a sus representantes; sea el segundo, que las autoridades municipales que hasta hoy han sido tenidas como de tercera o cuarta categoría, es fuerza elevarlas a la primera, declararlas quinto poder del Estado y extender en consecuencia el círculo de sus facultades administrativas”.

En el artículo 45 se señaló que el pueblo era el primer poder al ejercer su acción de elegir a los demás poderes, mismos que, según el numeral 47 son electoral, legislativo, ejecutivo, judicial y municipal. Como mencionamos sólo nos referiremos al electoral y al municipal.

A. El poder electoral. El poder electoral estaba depositado, para su ejercicio, en los colegios electorales nombrados directamente por el pueblo. El legislativo en una asamblea que se denominará Congreso del Estado. El ejecutivo en un solo individuo que se denominará gobernador del Estado libre y soberano de Querétaro. El judicial en un Tribunal Superior de Justicia y en el de Amparo, en los términos que previene esta Constitución. Finalmente, el poder municipal residía en los ayuntamientos de las municipalidades.

De acuerdo con el artículo 50 (dentro del título quinto, sección primera “Del poder electoral”), el poder electoral sería ejercido directamente por el pueblo al nombrar los colegios electorales, e indirectamente nombrado por medio de éstos sus autoridades y representantes.

El sistema de elección de los colegios exigía que por cada 500 personas (o la fracción que excediera de la mitad) se nombrara un elector. Para facilitar el sistema se preveía que los ayuntamientos dividieran el municipio en secciones “que no bajen de quinientas personas, ni excedan de tres mil”.

Un empadronador registraba a los ciudadanos con derecho a votar y les entregaba una boleta que servía como credencial. Dichas boletas contenían los siguientes datos:

¹⁰ *Proyecto de Constitución presentado a la H. Legislatura del Estado de Querétaro por la Comisión nombrada el 23 de noviembre de 1867, compuesta de los CC. Diputados Ángel María Domínguez e Hipólito A. Vieytes, Querétaro: Tipografía de Mariano Rodríguez Velásquez, 1868.*

David Cienfuegos Salgado

Estado de Querétaro. Distrito (de tal parte)

Municipalidad de (tal parte)

Sección número (tantos). Boleta número (H.)

El ciudadano N. concurrirá el domingo (tantos de tal mes) a nombrar (tantos electores) en la mesa que se instalará a las nueve de la mañana (en tal punto)

Fecha

Firma del empadronador

Se regulaba un procedimiento para asegurar que todos los ciudadanos fueran empadronados y en caso de no estarlo pudieran hacer el registro correspondiente. De igual manera se preveía que el empadronador estaría presente en la mesa de votaciones, para el caso de que algún ciudadano reclamara votar y no se le hubiera entregado su boleta, pudiendo en tales casos la mayoría de la mesa fallar en favor del reclamante, expidiéndosele al quejoso una boleta en los términos siguientes:

Municipalidad (de tal parte)

Sección número (tantos)

Se declara que el ciudadano N. tiene derecho a votar

Fecha

Firma del presidente y un secretario

La forma de organizar los comicios era bastante simple: un comisionado del ayuntamiento (podía ser un regidor) se presentaba a las 9 de la mañana del último domingo de julio de cada 4 años y teniendo reunidos cuando menos 7 ciudadanos procedía a nombrar de entre los vecinos de la sección (o de otra distinta, si en ella no hubiere quien supiere leer y escribir), un presidente, dos scrutadores, dos secretarios y dos suplentes. El nombramiento podía hacerse incluso entre los no presentes y en tal caso se mandaba llamar, no pudiendo negarse sin causa justificada, atento a la sanción de diez pesos de multa o igual número de días de arresto.

Se preveía que las boletas estarían en poder de los votantes al menos tres días antes de la jornada electoral. Para emitir su voto, al reverso de las boletas se ponía el nombre del ciudadano o ciudadanos a quien o quienes se daba el voto firmando los que supieren hacerlo.

JUSTICIA Y DEMOCRACIA
Apuntes sobre temas electorales

Al final de la jornada se extendía por duplicado el acta de elección firmándola el presidente, los secretarios y escrutadores. A los ciudadanos que hubieran sido declarados electores, se les extendía una credencial en los siguientes términos:

Los infrascritos, certificamos: que el C. N. ha sido nombrado elector con (tantos votos) por la sección (1^a o la que fuere) de la municipalidad de (tal parte) (fecha) Firma de los individuos de la mesa.

Estos electores concurrían a los colegios electorales, mismos que en términos del artículo 74 podían ser “colegio electoral municipal”, «colegio electoral de distrito» y «gran colegio electoral», con diferentes competencias cada uno de ellos.

Para ser elector se requería tener veintiún años cumplidos, ser ciudadano queretano con ejercicio de sus derechos, vecino de la municipalidad sin mando político en ella y pertenecer al estado seglar.

En términos del artículo 73 los colegios electorales representaban al primer poder del Estado, se les consideraba independientes y soberanos al ejercer sus atribuciones, y ninguna autoridad ni por ningún motivo, podía coartar su libertad de obrar, ni impedir de alguna manera, la reunión de alguno o de todos sus miembros en los días en que con arreglo a las leyes debían ejercer su soberanía.

Los colegios electorales municipales elegían a las autoridades municipales de su comprensión y proponían las ternas de los subprefectos, comisarios y presidentes municipales. Los colegios electorales de distrito elegían a los poderes del Estado y proponían las ternas para prefecto y jueces de Letras del distrito. Por su parte, el gran colegio electoral elegía los poderes de la Federación.

B. El poder municipal. En el mencionado proyecto constitucional de 1868, el título décimo dedicó su sección primera al denominado poder municipal (arts. 297-299). En dicha sección se señaló que toda población erigida en cabecera de municipalidad, tendría un ayuntamiento, remarcando que en este régimen cada municipalidad es independiente de todas las demás, “siendo su ayuntamiento el jefe de este poder en toda su comprensión”.

El ayuntamiento no necesariamente se identificaba con la jefatura del poder. De ahí que el artículo 298 señala explícitamente la naturaleza de dicho cuerpo

David Cienfuegos Salgado

colegiado, atribuyéndole únicamente una naturaleza deliberativa, “quedando la acción ejecutiva al cargo de su presidente”. En la figura del presidente municipal radicaba la fuerza del ayuntamiento, aunque también con evidentes limitaciones.

Así, si bien se reconocía que “el presidente del ayuntamiento es jefe de toda la municipalidad, a él estarán subordinados los jefes de policía” (art. 299), no dejaba de ser paradójica su limitación el señalarse entre sus atribuciones el de presidir el ayuntamiento de la municipalidad “teniendo la voz y no voto”. El artículo 299 lista las atribuciones que se reconocen a este funcionario.

IV. La Constitución de Querétaro de 1869

El proyecto comenzó a discutirse en el Congreso el 21 de agosto de 1868 y continuó hasta el 13 de enero de 1869. El 5 de febrero siguiente se publicó solemnemente la nueva Constitución queretana.

El poder municipal no sobrevivió al debate reformador. El artículo 22 estableció que el supremo poder del Estado se dividía para su ejercicio en electoral, legislativo, ejecutivo y judicial. De acuerdo con el artículo 22, el poder electoral se ejercía por los colegios electorales nombrados directamente por el pueblo, en los términos ya mencionados antes.

La redacción del título relativo al poder electoral se redujo a su mínima expresión. Si en el proyecto lo relativo al poder electoral estuvo regulado en los artículos 50 al 113, en la Constitución de 1869, apenas fueron los numerales 24 al 29.

En los artículos 27 y 28 se señalaron sus atribuciones:

Artículo 27. Los colegios electorales de municipalidad nombrarán a los ayuntamientos, a los jefes de policía de los pueblos donde no hubiere esas corporaciones, a todos los jueces de paz de su respectivo territorio y a los demás funcionarios y empleados que les marque esta Constitución y las leyes.

Artículo 28. Para elegir a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y para cubrir las vacantes que en ellos ocurran, se reunirán en la cabecera del distrito todos los colegios electorales de sus municipalidades, tomando entonces el nombre de «colegio electoral de distrito». Estos colegios nombrarán a los jueces de Letras de sus respectivos distritos; a las juntas de que trata el artículo 146; a las demás autoridades o funcionarios que puedan encomendarles las leyes; y propondrá el gobernador las ternas para

JUSTICIA Y DEMOCRACIA
Apuntes sobre temas electorales

prefectos y subprefectos de acuerdo con los artículos 114 y 20 de esta Constitución.

El denominado “gran colegio electoral” no aparecería contemplado en la Constitución de 1869. Situación comprensible si se advierte que su competencia había sido la de participar en la elección de las autoridades federales, competencia ésta que resulta atribuible a órganos regulados en la Constitución y leyes federales. De ahí que la legislatura que discutió la nueva Constitución se decantara por su exclusión.

Finalmente, lo relativo al municipio, ya no como poder municipal, estaría regulado en los artículos 119 al 133, limitándose a una mención que si bien permitía advertir la influencia del proyecto de 1868, no concluía en la trascendencia que la connotación de poder municipal le había dotado, al menos temporal y ficticiamente.

V. Reflexiones finales

La revisión del constitucionalismo local da cuenta de las soluciones que se adoptaron, desde el siglo XIX, para resolver un sinnúmero de problemas que ahora experimenta el sistema jurídico mexicano y que son objeto de estudio en los tribunales constitucionales, y aun en los ordinarios.

En el caso que se revisó, la mención constitucional de un poder municipal y en el proyecto de un poder electoral, permiten verificar que el proceso de construcción constitucional en las entidades federativas tiene aun muchos elementos relevantes que merecen ser estudiados.

El poder electoral es una idea que a pesar de estar presenten el imaginario jurídico desde fines del siglo XVIII, y que fue trasladada a América en la obra de numerosos pensadores, no tuvo sino escasas menciones en los cuerpos constitucionales del siglo XIX.

Por su parte, el poder municipal evolucionaría al municipio libre que se concretó en la redacción de la Constitución de 1917, y que, guardadas las distancias constituye un producto de aquella evocación.