

**Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
Catalogación**

PO

E042

G669.2d

González Oropeza, Manuel, 1953- , autor

Digesto constitucional mexicano : historia constitucional de la nación : de Aguascalientes a Zacatecas 1824-2017 / Manuel González Oropeza ; [presentación Ministro Luis María Aguilar Morales]. -- Primera edición. -- Ciudad de México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2017.
xxviii, 1025 páginas ; 22 cm.

ISBN 978-607-468-937-2

1. Constituciones locales – Historia – 1824-2017 – México 2. Congreso constituyente – Debates
3. Decretos – Reformas constitucionales 4. Historia legislativa 5. Poderes de los Estados 6. Constituciones
históricas 7. Historia del Derecho mexicano I. Aguilar Morales, Luis María, 1949- , prologuista II. título

LC KGF2919 G66 2017

La imagen que aparece en portada corresponde a un fragmento de *El nacimiento de la patria* (óleo sobre madera), de Jorge González Camarena.

Primera edición: marzo de 2017

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación
Avenida José María Pino Suárez núm. 2
Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc
C.P. 06065, Ciudad de México, México.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos.

El contenido de esta obra es responsabilidad exclusiva del autor y no representa en forma alguna la opinión institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Impreso en México
Printed in Mexico

La edición y el diseño de esta obra estuvieron al cuidado de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



Suprema Corte
de Justicia de la Nación

*D*igesto
*C*onstitucional
*M*exicano

Historia
Constitucional
de la Nación

De Aguascalientes a Zacatecas
1824-2017

Dr. Manuel González Oropeza

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Luis María Aguilar Morales
Presidente

Primera Sala

Ministra Norma Lucía Piña Hernández
Presidenta

Ministro José Ramón Cossío Díaz
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

Segunda Sala

Ministro Eduardo Tomás Medina Mora Icaza
Presidente

Ministro José Fernando Franco González Salas
Ministro Javier Laynez Potisek
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos
Ministro Alberto Pérez Dayán

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	XV
INTRODUCCIÓN	
I. La Historia.....	XIX
a. Un proyecto de historia constitucional mexicana	XIX
b. Construyendo la Carta Fundamental de las entidades federativas	XX
c. Diversas historias: un mismo proyecto	XXI
d. Fragmentos de una historia	XXII
e. Páginas finales de la historia	XXIV
II. Estructura de los digestos	XXIV
AGRADECIMIENTOS.....	XXVII
ESTADO DE AGUASCALIENTES	1
1. Creación del Estado	3
2. Desarrollo constitucional	8
3. La Constitución de 1917	12
4. Aportaciones legislativas importantes.....	16
ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.....	21
1. Orígenes de un lugar mítico.....	23

2. Camino a la constitución de un Estado.....	25
3. La Constitución de Baja California	29
4. Inicio del orden constitucional propio	53
ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR	61
1. País de misiones y evangelización.....	63
2. La Junta de Fomento.....	66
3. La tradición autonómica.....	67
4. La representación política ante el Gobierno Federal.....	71
5. La República de Baja California	73
6. La Constitución del Estado.....	75
ESTADO DE CAMPECHE.....	85
1. El juicio político de Pablo García Montilla.....	94
2. La Constitución campechana de 1917	98
3. Desaparición de poderes en el Estado	101
4. Nuevo orden constitucional.....	102
ESTADO DE CHIAPAS.....	105
1. Chiapas en Cádiz.....	107
2. Los inicios constitucionales.....	110
3. La esclavitud	112
4. El juicio de amparo	119
5. Organización de poderes en 1825.....	120
6. Constitución del medio siglo	128
7. La Constitución de fin de siglo.....	131
8. La Constitución moderna.....	134
9. Derechos indígenas	138
ESTADO DE CHIHUAHUA	145
1. La primera Constitución de Chihuahua	151
2. El restablecimiento constitucional.....	154
3. Capital Juarista	157
4. La Constitución porfirista.....	160
5. La Constitución de la Revolución	162

6. La nueva justicia constitucional	165
7. Reformas constitucionales	166
CIUDAD DE MÉXICO	169
1. Estados Unidos Mexicanos	171
2. Naturaleza y organización jurídico-política de la entidad federativa	178
3. Relaciones de los órganos de la Federación con los órganos locales de gobierno	184
4. Órganos de gobierno del Distrito Federal	184
5. La Ciudad de México como entidad federativa	186
6. Por fin una reforma política para la Ciudad de México	190
7. Una nueva entidad federativa	194
8. Un proceso histórico	198
9. Proyecto de Constitución para la Ciudad de México	200
ESTADO DE COAHUILA.....	207
1. El surgimiento de lo coahuilense	211
2. La primera Constitución de 1827	212
3. La búsqueda de una capital.....	216
4. Las paradojas de Texas	219
5. La Constitución de 1857	239
6. Constitución de 1869.....	242
7. Constitución de 1882	246
8. Constitución de 1918	248
ESTADO DE COLIMA	251
ESTADO DE DURANGO.....	265
1. La primera Constitución del Estado	269
2. Legislación y reformas de la primera República Federal en el Estado	277
3. La mejor Constitución del Estado en el siglo XIX	279
4. El amparo de Tlahualilo.....	285
5. Revolución y Constitución.....	287

ESTADO DE GUANAJUATO	291
1. Inicios Constitucionales	294
2. Guanajuato como capital federal	303
3. Sobre la Constitución nada, sobre la Constitución nadie.....	318
4. Etapa constitucionalista	319
ESTADO DE GUERRERO.....	323
1. Ley Orgánica Provisional de 1850.....	331
2. Constitución de 1851	332
3. Constitución de 1862.....	335
4. Constitución de 1874	339
5. Constitución de 1880.....	340
6. La Constitución de 1917	344
ESTADO DE HIDALGO.....	361
1. La Constitución de 1870.....	372
2. El Poder Municipal.....	377
3. La Constitución de 1894.....	383
4. Constitución de 1920.....	387
ESTADO DE JALISCO	397
1. Jalisco: cuna del federalismo	399
2. Orígenes constitucionales de Jalisco	417
3. Preeminencia de los derechos políticos	421
4. Constitución Porfirista y Constitución Revolucionaria	424
ESTADO DE MÉXICO.....	429
1. La formación del Estado de México.....	431
2. La Constitución de 1827.....	435
a. Poder Ejecutivo	436
b. Poder Judicial.....	438
3. La Constitución de 1861	441
4. La Constitución de 1870.....	444
5. La Constitución de 1917	446
6. Las reformas constitucionales de 1995	449
7. Las escisiones territoriales del Estado de México.....	451

ESTADO DE MICHOACÁN	457
1. Independencia y soberanía en Michoacán.....	459
2. La Constitución de Apatzingán	462
3. La primera Constitución de Michoacán	470
4. Los embates del clero contra la segunda Constitución	473
5. La Constitución del siglo XX.....	476
ESTADO DE MORELOS.....	481
1. Creación de nuevos Estados dentro de la Federación Mexicana.....	483
2. Orígenes comunes del Estado de Morelos con el Estado de México	489
3. El surgimiento del Estado de Morelos	496
4. Primera resolución de amparo en materia política.....	517
5. Reseña histórica.....	519
6. El amparo Morelos	550
7. La vida constitucional del nuevo Estado.....	561
ESTADO DE NAYARIT.....	565
1. La lucha por ser entidad federativa	569
2. Un aliado poco probable.....	572
3. El poder económico en contra.....	573
4. Un apéndice insular	574
5. La Constitución del Estado.....	576
ESTADO DE NUEVO LEÓN	579
1. Un Estado con historia.....	581
2. Constitución de 1825.....	583
3. Las reformas constitucionales de 1849.....	589
4. Surgimiento del Estado de Nuevo León y Coahuila	590
5. Constitución Estatal de 1917	595
ESTADO DE OAXACA	599
1. El Estado de Oaxaca.....	601
2. La diversidad y riqueza de Oaxaca	602
3. La Constitución de 1825.....	604
4. La Constitución de 1857	613
5. La Constitución de 1922.....	616

ESTADO DE PUEBLA.....	627
1. Los orígenes de Puebla	629
2. La Constitución de 1825.....	633
3. La Constitución de 1861	638
4. El Senado de Puebla.....	643
5. El surgimiento de la incompetencia de origen en el Estado de Puebla	647
6. La Revolución y el Constitucionalismo en Puebla	653
 ESTADO DE QUERÉTARO	 659
1. El régimen constitucional comienza	662
2. Querétaro como capital federal.....	666
3. Continuación de la vida constitucional.....	669
4. Los inicios de la justicia federal en Querétaro.....	670
5. Querétaro como escenario nacional nuevamente	694
6. Querétaro como sede del Congreso Constituyente federal.....	697
7. ¿Y la Constitución del Estado de Querétaro?.....	714
 ESTADO DE QUINTANA ROO	 717
 ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ	 737
1. Inicios constitucionales	739
2. La Constitución de 1826.....	744
3. San Luis de la Patria	750
4. La Constitución de 1850 y el proyecto de 1857.....	752
5. El proyecto de Constitución de 1860 y la Constitución de 1861	756
6. La Constitución de San Luis Potosí de 1917.....	762
7. La reforma integral de 1996	766
 ESTADO DE SINALOA	 773
1. La escisión de un gran Estado.....	775
2. El amparo de Miguel Vega	781
3. Doctrina Estrada, aportación de Sinaloa para el mundo.....	798
 ESTADO DE SONORA	 803
1. Territorio fronterizo.....	805

2. Destino Manifiesto.....	806
3. Entre apaches y filibusteros.....	814
4. Los inicios constitucionales.....	820
5. La Constitución Revolucionaria de 1917.....	822
ESTADO DE TABASCO.....	829
1. Procedimiento de reforma constitucional en las Constituciones tabasqueñas.....	832
2. La cuestión de límites entre Tabasco y Chiapas.....	834
3. Las responsabilidades de los políticos tabasqueños.....	838
4. Desarrollo constitucional.....	847
ESTADO DE TAMAULIPAS.....	851
ESTADO DE TLAXCALA.....	865
1. El debate por un Estado.....	867
2. La primera Constitución de Tlaxcala.....	870
3. La vigente Constitución de 1918.....	875
ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE.....	883
1. La reforma integral de Veracruz.....	885
2. ¿Reforma integral o una nueva Constitución?.....	887
3. Historia constitucional veracruzana.....	893
4. El cambio de sistema en la reforma constitucional de Veracruz.....	897
5. Razones para sostener la viabilidad de una segunda Cámara en las Legislaturas de los Estados.....	900
6. Un solo Ministro de Justicia.....	904
7. ¡Aprehéndelos in fraganti, mátalos en caliente!.....	906
8. ¿Controversia constitucional o conflicto político?.....	915
9. Una nueva controversia planteada por Veracruz.....	919
10. Veracruz: faro del constitucionalismo moderno.....	923
ESTADO DE YUCATÁN.....	925
1. Yucatán, precursora en la historia de México.....	927
2. Yucatán: puerta de entrada a México.....	928
3. Algunos datos de Yucatán durante el periodo insurgente.....	932
4. La vida constitucional en Yucatán.....	934

5. La península de Yucatán durante las primeras décadas de vida independiente.....	940
6. El federalismo yucateco y la creación del juicio de amparo.....	948
a. Raíces del amparo en el derecho español.....	949
b. La revisión judicial incursiona en un Estado.....	952
7. El juicio de amparo en Yucatán.....	953
ESTADO DE ZACATECAS	967
1. Zacatecas: detonante de la colonización en el Septentrión novohispano	969
2. El compromiso zacatecano con la reglamentación constitucional insurgente y virreinal	973
a. La Insurgencia.....	973
b. La Constitución gaditana	975
3. El panorama político nacional y la participación de Zacatecas en la implantación del federalismo en México	977
4. El federalismo en Zacatecas: la Constitución de 1825	986
a. Algunos tropiezos nacionales y su repercusión en el Estado.....	988
5. La guardia nacional en Zacatecas	996
a. Un comparativo entre dos naciones	996
b. El caso mexicano	999
6. La restauración de la República Federal y la revolución constitucionalista.....	1007
7. Elecciones en territorio extranjero	1012

PRESENTACIÓN

Le

a Suprema Corte de Justicia de la Nación publicó una colección de 32 libros electrónicos bajo el título genérico de *Digesto Constitucional Mexicano*; se trata de la compilación de los documentos que sustentan la historia constitucional de cada entidad federativa. Si bien esas obras no han sido las primeras en abordar la génesis y la evolución del constitucionalismo local del país —recuérdese la colección *Historia de las Instituciones Jurídicas de los Estados de la República* coeditada por el Senado y la UNAM—, sin duda abonan al estudio de la materia, además de arrojar luz sobre aspectos muy interesantes de toda la historia nacional.

Cada libro electrónico incluyó un estudio introductorio del Dr. Manuel González Oropeza, ex Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, es el caso, que en esta obra, se recopilan y actualizan todos esos estudios. Además, al *Digesto Constitucional Mexicano. Historia constitucional de la Nación. De Aguascalientes a Zacatecas, 1824–2017* se incorporó una introducción, en la cual se exponen los motivos que produjeron los digestos constitucionales, las dificultades que presentó su composición, los apoyos recibidos para llevarlos a cabo y, especialmente, el porqué de su creación.

Esto último es esencial, porque esta obra magna busca responder a cuestiones de relevancia extrema, como, por ejemplo, cómo fue variando la integración del país a lo largo del tiempo, por qué cada Estado se denomina de esa manera, qué instituciones jurídicas surgieron en el ámbito local antes que en el federal, qué derechos humanos se consignaron en Constituciones locales antes de aparecer en las federales, etcétera. En suma, este libro puede considerarse un colofón digno de una serie de publicaciones instaladas entre las favoritas del público afecto a la bibliografía de este Máximo Tribunal.

Ministro Luis María Aguilar Morales
*Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
y del Consejo de la Judicatura Federal*

INTRODUCCIÓN



I. LA HISTORIA

a. Un proyecto de historia constitucional mexicana

Desde hace más de una década nació el proyecto de construir la historia constitucional de cada una de las entidades federativas en México. El objetivo era recopilar toda la información publicada sobre las discusiones en torno al tema constitucional que permitió la creación de los Estados del país, los integrantes de sus Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como los decretos, leyes reglamentarias y otras disposiciones legales que permitieron la entrada en vigor de sus constituciones locales.

Pero no se trataba de crear un esbozo de la historia exhaustiva de cada Estado de la República ni tampoco de reunir documentos relacionados con ella, lo cual ya existe en diversas obras generales y tratados breves o amplios de la entidad respectiva, aspectos particulares y biografías de personajes célebres, así como sitios representativos y culturales de cada una de los territorios integrantes de la nación. No obstante, era necesario revisar toda esta información para comenzar a crear el

marco histórico en el cual se insertara el proyecto planeado, más aún si se tiene en cuenta que en los inicios de la vida independiente nuestro país no contaba con los 31 Estados y la Ciudad de México como existen hoy en día.

De los estados originarios de 1821, surgieron algunos otros a lo largo del siglo XIX, mientras que los últimos nacieron en la segunda mitad del siglo XX; el origen de todos ellos fue la organización político-administrativa heredada de la Nueva España, y en particular la implantada tras las reformas borbónicas a fines del siglo XVIII y a raíz de los cambios introducidos por la Cortes de Cádiz y la Constitución gaditana de 1812. Muchos de estos cambios atendían a las necesidades de una mejor organización de la población y sus recursos, tema que se atendió en su momento, y que más tarde se tuvo que retomar cuando durante la vida independiente se plantearon nuevos retos y demandas sociales.

b. Construyendo la Carta Fundamental de las entidades federativas

Algunas de estas reclamaciones fueron parte esencial de las discusiones que se suscitaron durante las sesiones de los Congresos Constituyentes en los Estados. Eso mismo ha permitido conocer la enorme riqueza y variedad de los temas que han sido (y hasta la fecha todavía lo son) fundamentales para cada entidad; no es la misma preocupación y demanda de atención un asunto en los Estados fronterizos del norte que en los del sur; las incursiones de tribus sólo sucedían en los norteros, por lo que se requerían acciones locales para detenerlas; los Estados del altiplano central no compartían las mismas preocupaciones que los costeros; otros se han visto terriblemente afectados por la segregación de su territorio primigenio en aras de formar otros Estados y territorios, lo cual ha afectado no sólo su conformación territorial sino también su historia y, por ende, los acervos documentales que deberían contener su historia y la de los que surgieron de él.

Existe el caso de una entidad federativa que originariamente agrupaba a dos vastos territorios, Coahuila y Texas, y que al permitir la introducción de colonos provenientes de los Estados Unidos (desde fines del periodo virreinal), promulgó su Constitución de manera bilingüe, caso único en el país; pero también el haber sido tan permisiva con los extranjeros ocasionó, en tres lustros, la separación entre los

coahuiltejanos primero, luego de los texanos de México y por último la anexión de aquéllos a los Estados Unidos.

Separaciones como la de Aguascalientes de Zacatecas; Campeche (y el territorio de Quintana Roo) de Yucatán; Colima y Nayarit (cantón de Tepic) de Jalisco; y el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, Guerrero, Morelos e Hidalgo del Estado de México, sucedieron sin afectar la extensión territorial del país, aunque algunos de ellos dejaron lastimadas las relaciones que históricamente los unían, como ocurrió con Zacatecas.

Un caso excepcional lo constituye la anexión-separación que a mediados del siglo XIX protagonizaron Coahuila y Nuevo León, por decisión y presiones del gobernador de la última entidad, contra lo cual se opuso el gobierno federal, pues minaba el pacto federal y sometía a los habitantes de ambos Estados a una decisión unilateral y sin reales fundamentos de por qué llevarla a cabo.

*c. Diversas historias:
un mismo proyecto*

De manera afortunada, la historia constitucional de las entidades federativas de México no es monolítica ni inamovible, ni tampoco obedece a los cambios que en el ámbito federal ha tenido nuestra Carta Magna. Por supuesto que, al tratarse de un sistema federal, los Estados han convocado a Congresos Constituyentes para sustituir la Constitución anterior por una nueva, adecuada a los cambios surgidos en 1824, 1857 y 1917, pero también incluyen las reformas que cada uno de ellos requiere. Es extraordinaria la riqueza de información obtenida de cada Congreso Constituyente estatal, y observamos que desde algunos de ellos se impulsaron cambios que más tarde se adoptaron en el plano federal, como el juicio de amparo, la ampliación de la protección de las garantías individuales o la posibilidad de que las mujeres participaran en las elecciones locales, entre otros aspectos; fueron pasos gigantescos dados por San Luis Potosí, Veracruz, Yucatán, por citar sólo algunos Estados. Desde ellos se impulsaron grandes y profundos cambios constitucionales, lo que erradica esa creencia de que sólo la Constitución Federal promovió los cambios que la nación requería. Otras entidades, como Zacatecas, han demostrado a lo largo de su historia un irrestricto apego al pacto federal, pese a los vaivenes políticos, como la lucha por la titularidad del Poder Ejecutivo, la pugna

entre el sistema federal y el centralista, así como las intervenciones extranjeras que fragmentaron al país.

Pese a todos estos sucesos, la búsqueda por crear, tras arduas discusiones, los artículos constitucionales más adecuados fue la constante dentro de cada Congreso Constituyente estatal. En varios casos se han localizado las comunicaciones sostenidas entre los Estados, en las que se proporcionan ejemplares de sus Constituciones, lo que de manera indudable les hacía compartir sus experiencias e intercambiar ideas, para enriquecerse.

Resulta incuestionable que en determinadas entidades federativas predominaba el poder político y militar de algunos personajes, quienes se resistían a adoptar las leyes federales y someterse al control del Legislativo Estatal por vía de las leyes constitucionales; varios fueron los casos en que, hacia mediados del siglo XIX, sostuvieron los titulares del Ejecutivo contra los representantes de los Poderes Legislativo y Judicial, particularmente en los temas de la invasión de las atribuciones de un poder sobre otro, en sendos casos históricos como el amparo de Manuel Verástegui; sin olvidar otros casos en los que el propio Poder Judicial estatal intentó rebasar sus funciones y procedieron los amparos interpuestos por Justo Prieto y Miguel Vega ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

d. Fragmentos de una historia

Pese a estas situaciones locales y a las intervenciones extranjeras, la vida constitucional en México no se ha visto interrumpida y siempre se ha adecuado a las disposiciones emanadas del Congreso Constituyente Federal, pero también, como ya lo señalamos, se ha ido adaptando (e incluyendo sus propios requerimientos) a la Constitución estatal de que se trate. En no pocos casos, como en Zacatecas, han existido más de una docena de Constituciones locales desde 1824 hasta la fecha, lo que hace ardua y minuciosa la construcción de esa vasta y compleja historia constitucional desde sus acervos documentales históricos y legislativos. Otros Estados, por su relativa nueva creación, tienen unas cuantas Constituciones y conservan un registro pormenorizado de las legislaturas que se han establecido y de las reformas constitucionales suscitadas en su historia.

Los diversos acontecimientos del país hicieron muy difícil la conservación de los archivos donde se guardaban los debates parlamentarios de los diputados y, en muy pocos casos, las intervenciones del senador local. Sólo algunos Estados contaban con publicaciones periódicas (como el periódico oficial), las cuales podían reproducir las discusiones del Congreso Constituyente local y así conservarlas, a manera de fascículos o números seriados; pero, en general, pocas entidades tuvieron asegurado un respaldo de esta valiosa información, de ahí que se complique la accesibilidad a los datos que se necesitan para formar el digesto constitucional de las entidades en México. Para nuestra fortuna, se ha contado con la ayuda de diversos legisladores, Jueces y Magistrados locales, archivistas y cronistas de algunos estados, quienes han proporcionado materiales relacionados con la vida constitucional de sus Estados; en no pocos casos ha sido, hasta el momento, imposible hallar los debates constitucionales de algunos Congresos Constituyentes, por lo que se ha optado por incluir algunos documentos históricos que no tratan de suplir esta información pero que ayudan a comprender la formación legislativa del Estado respectivo.

Es importante resaltar el hecho de que se ha respetado la ortografía original de los documentos transcritos, con la finalidad de apegarse de manera fidedigna a la fuente original, ya sea manuscrita o mecánica. El lector podrá hallar en los diversos digests los modismos o localismos propios de cada entidad, siempre apegados a la legalidad formal y de estilo que requiere la construcción de las leyes, así como las fes de erratas propias de las correcciones hechas a los documentos oficiales promulgados por el Poder Legislativo local.

La búsqueda en los archivos del Poder Legislativo de cada entidad federativa, en sus bibliotecas y fondos reservados, siempre apoyado por su personal, ha redundado en la localización de los materiales necesarios para construir esta historia constitucional, e incluso ha permitido identificar algunos expedientes merecedores de atención particular, información valiosa no sólo para ese Estado y sus vecinos, sino también para la historia nacional, pues constituyen los antecedentes de cambios fundamentales para el país, que se gestaron, como se ha señalado, desde los propios Estados, como la semilla que más tarde se extendería por el país en aras de un fortalecimiento del sistema federal. Eso no debe jamás pasarse

por alto, que muchas de las garantías individuales, ahora llamados derechos humanos, nacieron en los Estados y desde ahí se extendieron por todo el país.

e. Páginas finales de la historia

Debe aclararse que aunque ya se han publicado los 32 libros electrónicos del *Digesto Constitucional Mexicano*, se continúa la búsqueda de los debates constitucionales no localizados y la actualización de los integrantes de los tres poderes, así como los decretos de reformas a la Constitución vigente en cada entidad federativa.

Quizá restaría que en cada Congreso estatal se abriera una página electrónica que permitiera tener esta información accesible para todo el público, tal y como la H. Cámara de Senadores y la H. Cámara de Diputados tienen disponibles en sus portales digitales las obras *Las facultades exclusivas del Senado de la República* y *Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados*, en las que se incluye la historia de cada Cámara, los integrantes de sus diversas legislaturas y el contenido de las citadas obras, consultas que pueden hacerse de manera sencilla mediante buscadores de diversos contenidos. De esta manera los ciudadanos de cada Estado tendrían acceso a su historia constitucional, a los documentos originales que les han dado identidad política dentro de la historia nacional.

II. ESTRUCTURA DE LOS DIGESTOS

El esquema planteado para un trabajo de esta envergadura no sólo comprende la recopilación y reproducción de las Constituciones promulgadas en cada Estado, trabajo que en casos muy concretos ya se ha hecho en el documento de Zacatecas; tampoco, elaborar una edición facsimilar de ellas, publicar una Constitución vigente en el Estado o hacer una historia política de cada entidad federativa. El trabajo planteado iba más allá de eso, aunque también lo incluía (excepto la edición facsimilar); se trataba de transcribir, de manera escrupulosa, la información original, sin modernizarla o corregirla, para que el lector tuviera en sus manos la historia constitucional local, sin alteraciones, a fin de que pudiera contrastar la evolución de cada Carta Magna que fue promulgada en su Estado, incluyendo aquellos proyectos de Constitución que se presentaron aunque no prosperaron, ya sea porque fueron modificados o desechados. El hecho es que, precisamente por ello, se creyó

pertinente presentar un esquema que incluyera todos esos elementos fundamentales de la historia constitucional de cada entidad, pero que además incluyeran las informaciones particulares que se aportaran de cada uno de los 31 Estados y la Ciudad de México. Es así como se manifestó la necesidad de acompañar además de lo ya señalado, información de los integrantes de los tres Poderes (gobernadores y jefes militares, diputados, Jueces y Magistrados), las discusiones de los Congresos Constituyentes en aquellos casos en que fue posible, las reformas constitucionales publicadas en los periódicos oficiales y la Constitución vigente en cada Estado.

El esquema que *grosso modo* uniforma los digestos constitucionales es el siguiente:

- I. *Evolución constitucional del Estado*
- II. *Integrantes de los Poderes del Estado*
 - a) *Gobernadores del Estado*
 - b) *Integrantes del Poder Legislativo*
 - c) *Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia*
- III. *Constituciones históricas*
- IV. *Exposición de motivos y sesiones del Congreso Constituyente**
- V. *Decretos históricos o documentos históricos***
- VI. *Reformas constitucionales*
 - a) *Lista de los decretos de reforma constitucional*
 - b) *Decretos de reformas constitucionales*
- VII. *Constitución vigente*
- VIII. *Índice general del contenido*

El tema introductorio en cada digesto es la *Evolución Constitucional del Estado*, en el que se presenta una breve historia de la entidad, el surgimiento de su vida constitucional y los principales personajes que intervinieron para construirla, así como los elementos aportados por su propia Ley Fundamental local a la Carta Magna federal. En la evolución constitucional de algunos Estados se incluyen

* Sólo cuando exista la información en una fuente primaria.

** Se incluyen cuando no es posible localizar las sesiones del congreso constituyente respectivo, o bien, cuando su contenido está concatenado con la historia del digesto constitucional

sucesos de relevancia, que si bien sucedieron en ese lugar, por sus consecuencias tuvieron transcendencia nacional, como algunos juicios de amparo o sentencias.

No se trata de una exhaustiva historia constitucional, sino de un estudio introductorio a los capítulos subsecuentes, en donde se van hilando cada uno de los fragmentos del *Digesto Constitucional Mexicano*. Reiteramos que no se trata de una historia de cada Estado, aunque a veces es necesario presentar un marco histórico que permita conocer los antecedentes de aquellos territorios que habiendo nacido como uno solo en 1824, más tarde se separaron, por motivos políticos o por demanda de sus propios habitantes, al considerar que para su mejor administración y desarrollo será necesario hacerlo, pero bajo las disposiciones que la propia Constitución Federal plantea. Esta evolución constitucional muestra, precisamente, el momento en que esto ocurre, cuando las condiciones demográficas, políticas, económicas, sociales y culturales son propicias para ello.

El lector podrá, en cada caso, tener acceso a la información constitucional de todas las entidades federativas del país, obtenida de fuentes primarias en el mayor de los casos, y de otras complementarias que le brindarán una mayor perspectiva del tema.

Sin duda, esta obra resulta interesante para los estudiosos del tema, pero también para el público en general, convirtiéndose en un primer paso dentro del amplio, muy amplio, mundo de la historia constitucional de México.

Manuel González Oropeza
Ciudad de México
2016

AGRADECIMIENTOS



Esta obra es el producto de más de dos décadas de investigación y trabajo conjuntos, por lo que mi coordinación y autoría ha recibido el apoyo de muy selectos colaboradores, bien en la compilación y en la sistematización de la información aquí presentada, como en el estilo de la redacción.

El *Digesto Constitucional Mexicano*, en su conjunto, cuenta con un estudio introductorio sobre la evolución constitucional de cada entidad federativa, escrito exclusivamente por quien estas líneas suscribe, y que corresponde al presente volumen publicado.

Esta inmensa obra de compilación no habría sido posible, ni en la veintena de años que se tardó en elaborar, si no hubiera sido por la diligente cooperación de distinguidos académicos y amigos que sumaron sus esfuerzos para llegar a esta edición.

Primeramente quiero reconocer la labor del equipo coordinado por Cielito Bolívar, de la Suprema Corte, el cual gentilmente subsanó los errores que presentaban en su versión original los estudios introductorios, así como los apéndices

documentales; los que todavía subsistan serán exclusivamente míos. Vaya también mi gran reconocimiento a David Cienfuegos, Carlos Báez y Pedro López Saucedo por su extraordinario acompañamiento en esta empresa intelectual, quienes con gran devoción ayudaron en todo el camino de reconstrucción histórica y compilación legislativa, sin su ayuda no habría sido posible concluir esta obra. El diligente apoyo de Silvería Vásquez, entre otras eficientes secretarías, facilitó la culminación de este proyecto.

Además quisiera hacer constar mi gratitud a las siguientes personas por su estrecha colaboración en partes específicas del *Digesto Constitucional Mexicano*: Aidé Grijalva (Baja California), Mario Vargas Aguiar (Baja California Sur), Víctor Manuel Collí Borges (Campeche), a mi apreciado amigo, ya finado, Enrique Salazar Abaroa (Colima), Juan González Alcántara y Carrancá (Ciudad de México), José Rosas Aispuro (Durango), Eleael Acevedo Velásquez (Morelos), Francisco Martínez Sánchez (Oaxaca), Javier Moctezuma Barragán (San Luis Potosí) y Hugo Gaspar Domínguez (Tlaxcala), todos ellos me ayudaron grandemente a emprender y llevar a buen término la investigación que el lector tiene en sus manos.



Estado de
Aguascalientes



1. CREACIÓN DEL ESTADO

La creación de Estados dentro del territorio de otros Estados pre-existentes constituye el proceso constitucional y político más complejo dentro de la historia de las instituciones del país. Este proceso de creación es más difícil que el de la propia reforma constitucional. Si las partes integrantes de la Federación son los Estados que están enumerados en el artículo 43 constitucional, bastaría agregar el nombre de uno nuevo, o modificar el del ya existente, a través del procedimiento ordinario de reforma a la Constitución Federal previsto en su artículo 135, para crear o suprimir las entidades federativas. El Poder Constituyente Permanente es la instancia final de la normativa nacional, por lo que depositar en él la facultad de definir las partes integrantes de la Federación, sería darle la categoría y formalidad que le corresponde a esta materia.

Fuera del caso de la creación del Distrito Federal que fue instaurado en México a través de una ley expedida por el propio Congreso Constituyente, el 18 de noviembre de 1824, separando a la Ciudad de México del territorio pertene-

ciente al Estado de México; es decir, creando una entidad dentro del territorio de otra entidad federativa, los demás Estados han sido sujetos a reglas de creación y división especiales que han dado una excesiva rigidez y que se rigen en la actualidad por la disposición excesivamente formal del artículo 73, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹

Cuando el 18 de octubre de 1824 se juró la primera Constitución Federal, después de las discusiones sobre la residencia de los Poderes Federales, los constituyentes de Yucatán, Lorenzo de Zavala y Joaquín Cásares, así como el de Jalisco, José Manuel Covarrubias, propusieron que fuera el propio Congreso Constituyente el que determinara mediante ley constitucional, y no mera ley ordinaria, el asiento de la Federación, ya que en el texto de la Constitución no se precisaba dónde estaría. Como todo indicaba que el gobierno y los federalistas del Congreso deseaban que fuera la Ciudad de México la capital federal, las autoridades del Estado de México emprendieron la defensa de su capital.

Sin embargo, fuera de la hipótesis de la capital del país, la Constitución de 1824 describía desde el artículo 5o. a los Estados parte de la Federación, por lo que correspondería al Congreso “General” erigir a un nuevo Estado, dentro de los límites de otro, aprobando, en su caso, con el voto de tres cuartas partes de los miembros presentes en ambas Cámaras dicha creación, que tendría que ser ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los demás Estados.²

El 30 de octubre de 1824 se votó por el Congreso Constituyente, en forma definitiva, que la Ciudad de México sería el asiento de los poderes federales.

¹ Este procedimiento de creación de Estados, más complejo que el de la propia reforma constitucional, consiste en que se cumplan requisitos poblacionales (mínimo de 120,000 habitantes), económicos (que se acrediten elementos suficientes para su existencia política), de consulta a las Legislaturas de los Estados donde surgirá el nuevo Estado y al Presidente de la República (el cual informará su parecer en siete días), de votación por las dos terceras partes de los miembros del Congreso de la Unión presentes, de aprobación por la mayoría de las Legislaturas de los demás Estados (de simple mayoría si los Estados de donde surge el Estado han aceptado la separación, o de las dos terceras partes de las Legislaturas si los Estados involucrados no han consentido en su formación). Este procedimiento se ensaya por vez primera de manera parcial en la creación del Estado de Guerrero y queda definitivamente establecido en la Constitución desde 1883.

² Lo anterior, según su artículo 50, fracción VII. Como se observa desde esta primigenia Constitución, la inclusión de un nuevo Estado, dentro de los límites de otro(s) pre-existente(s), tendría un procedimiento constitucional diferente al de la reforma constitucional que, para la Constitución de 1824, sería con el concurso de dos Legislaturas del Congreso General consecutivas, sin la intervención de las Legislaturas de los Estados, tal como se prescribía en los artículos 167, 168 y 169 de la propia Constitución.

La votación que se recogió estuvo distante de ser unánime, pues 53 votos lo decidieron contra 32. La delimitación territorial de sus dos leguas de extensión se efectuó por el capitán de ingenieros José María Casas y el teniente coronel José María de Echicandía, quienes concluyeron su trabajo el 28 de junio de 1825.³

No obstante, el propósito fundamental del Constituyente al expedir su ley constitucional del 18 de noviembre de ese año, y que era el único que había sido debatido, era fijar la residencia del Distrito Federal, mas no el de estructurar un gobierno para la capital; al respecto, esta ley incluyó la determinación, en su artículo 6o., de suprimir al jefe político que funcionaba en la Ciudad de México, para implantar un gobernador designado por el Presidente de la República. El carácter transitorio de esta reforma de designación resulta clara con el texto del artículo 5o. de la misma ley que decía: "mientras se arregla permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal", se designará a dicho gobernador que sería "interino", precisamente por la perentoriedad de su designación.

El primer gobernador interino lo fue José María Tornel y Mendivil. Sin embargo, como suele suceder en nuestro país, lo transitorio se transforma permanente y lo excepcional se convierte en cotidiano. El gobierno del Distrito Federal tuvo que esperar a la solución de los problemas más urgentes del nuevo federalismo mexicano; por ello, hasta el 15 de octubre de 1825, urgido el Congreso ordinario por el plan que presentó Juan Cayetano Portugal, con el propósito de organizar a la ciudad federal, se emprendió la discusión de su gobierno, cuestión de suyo más importante que la de su ubicación.

Posterior a la creación del Distrito Federal, se escinden en 1830 las dos partes del Estado Interno de Occidente, para crear los Estados de Sonora y Sinaloa, que estaba previsto en el artículo 7o. del Acta Constitutiva de la Federación. No obstante, el procedimiento seguido no fue el referido en la Constitución de 1824, sino que bastó un decreto del Congreso General del 13 de octubre de 1830,⁴ producto de la petición de la Legislatura de la entidad.

³ Delimitación del territorio que ocupará el Distrito Federal. AGN/G/C. 3-002. p. 105.

⁴ Este decreto no podía ser más escueto: "Se aprueba la división del Estado de Sonora y Sinaloa, en los términos que le pide su honorable Legislatura, formando Sinaloa un solo Estado, y otro Sonora". El decreto fue publicado por bando el 18 de octubre de 1830. El 14 de octubre del mismo año se había publicado la

De igual manera, la creación del Estado de Aguascalientes, separado del Estado de Zacatecas, tampoco sigue los cánones constitucionales de creación de un Estado. El Congreso General, que incluso reformaría la Constitución Federal de 1824, arrogándose indebidamente las funciones de Constituyente, aprobó el 23 de abril de 1835 el decreto de separación de Aguascalientes del territorio de Zacatecas. Este decreto fue promulgado por el Presidente Miguel Barragán el 23 de mayo de 1835.⁵ No obstante, su autonomía estuvo al vaivén del sistema de gobierno en el país, si mostraba tendencias centralistas, paradójicamente se le reconocía identidad propia; pero si el régimen era federalista, se le volvía a unir a Zacatecas.

El 30 de diciembre de 1836 se expidió el primer decreto declarando a Aguascalientes departamento de la naciente República Centralista Mexicana y se le reiteró tal carácter con el decreto del 30 de junio de 1838 y Antonio López de Santa Anna, en uso de facultades extraordinarias, expide el decreto del 10 de diciembre de 1853 que reitera dicho carácter.

Es célebre la petición del Ayuntamiento de Aguascalientes del 2 de julio de 1849,⁶ solicitando que la separación con Zacatecas continúe, a pesar de la federalista Acta Constitutiva de la Federación publicada en 1847. El debate se dio a nivel municipal, lo cual demuestra la tesis de que el federalismo y el centralismo fueron propuestas de las localidades.⁷ Un célebre nativo de Aguascalientes lo fue Francisco Primo de Verdad, quien como edil del Municipio de la Ciudad de México enfatizó la soberanía del pueblo, para que nuestro país, en su caso, surgiera autónomo ante la invasión francesa a la península ibérica en 1808; por ello, los Ayun-

Ley que fijaba las reglas para la división del Estado de Sonora y Sinaloa, proveyendo la elección de un diputado federal para los dos Estados que se formaban. Carlos Grande, *Sinaloa en la historia. De la Independencia a los preludios de la Revolución Mexicana*, tomo II, Universidad Autónoma de Sinaloa, Colección 125 Aniversario, 1998, p. 118.

⁵ El decreto se publicó en el Periódico estatal *El Sol*, el 12 de junio del mismo año.

⁶ El primer “Manifiesto” del Ayuntamiento para separar a la ciudad de Aguascalientes del Estado de Zacatecas es del 5 de mayo de 1835, aunque este documento no promueve la categoría de Estado para la entidad y sólo le preocupa separar a la ciudad y erigirse en territorio federal. Sin embargo, el 5 de julio de 1849, el Ayuntamiento presentó una “Iniciativa” dirigida al Congreso General, pidiendo que se le restituya la independencia y soberanía como Estado de la “Confederación Mexicana”. Cfr. Ángel Tiscareño, *¡Lo que fue! ¡Lo que es!, Algunos datos relativos al Estado de Aguascalientes*, Edición facsimilar de 1994 de la original de 1904, Aguascalientes, pp. 25-46 y 57-64.

⁷ Jesús Gómez Serrano, *La creación del Estado de Aguascalientes (1786-1857)*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1994, pp. 123 y ss.

tamientos fueron instrumentales en la discusión de nuevos Estados de la Unión federal. Por otra parte, el Ayuntamiento de Calvillo declaró el 9 de febrero de 1850, que si Aguascalientes se confirmaba como Estado autónomo, preferiría permanecer en el territorio de Zacatecas.

Como Departamento, dentro de la República Centralista, Aguascalientes organiza su primera Junta Departamental a través de la ley del 26 de marzo de 1837, convocando a elecciones por el sistema indirecto, en tres niveles, para diputados. El gobernador, por su parte, sería nombrado por el Presidente de la República, a propuesta en terna de la Junta Departamental.⁸

Felipe Cosío propuso desde noviembre de 1837 que se restableciera el sistema federal y se instaurara como Estado a la entidad. Es de llamar la atención que, a pesar de los movimientos autonómicos, ya teniendo la categoría de Estado, su Congreso aprobó el decreto del 9 de noviembre de 1846,⁹ dando validez en Aguascalientes a la adopción de la Constitución de Zacatecas del 14 de diciembre de 1832¹⁰ y del Reglamento del Congreso del 5 de marzo de 1827 del Estado de Zacatecas.

Sin embargo, el Congreso General desconoció el carácter de Estado a Aguascalientes el 6 de diciembre de 1846, uniéndose a Zacatecas hasta 1853. La Constitución Federal de 1857 pretendió eliminar a los territorios federales¹¹ y por ello, instauró como Estados a antiguos territorios federales que la Constitución de 1824 había reconocido. Esta Constitución de 1857 fue meticulosa en regular a las partes integrantes de la Federación, consagrando una sección completa del Título II de su texto. En el artículo 43 abrió Aguascalientes la lista de Estados, por lo que puede considerarse que sólo hasta 1857 esta entidad surgió

⁸ *Historia del Congreso del Estado de Aguascalientes (1835-1958)*, Gobierno del Estado, Instituto de Investigaciones Legislativas, Aguascalientes, 2007, pp. 16-17.

⁹ *Separata Legislativa Histórica 1827-1900, Decretos publicados en el Periódico Oficial de Aguascalientes*, Archivo Histórico de Aguascalientes, 2001, p. 13.

¹⁰ Esta Constitución de Zacatecas hacía, por cierto, la elección indirecta de diputados tan sólo en un grado, simplificando el sistema original de Aguascalientes de 1837 arriba referido.

¹¹ Tendencia que prosiguió la Constitución de 1917. La Constitución de 1857 en su texto original sólo contempló a Baja California como territorio federal, Manuel González Oropeza, "Territorios Federales", *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo P-Z, Instituto de Investigaciones Jurídicas/Porrúa, 3a. ed., México, 1989, p. 3080.

como parte integrante de la Federación y que, desde entonces, no volvería a cambiar, descontando la fase del Segundo Imperio que eliminó el federalismo.

2. DESARROLLO CONSTITUCIONAL

La Constitución del Estado correspondiente al año de 1857 adopta los mismos derechos del hombre que se describen en la Constitución Federal del mismo año. La Constitución de Aguascalientes de 1868 adelanta la libertad de culto y religiosa que no se actualiza en la General sino hasta 1874. Con relación a la elección de gobernador, Aguascalientes establece el sistema de elección directa desde 1861,¹² repitiéndose en la Constitución de 1868, cuando el resto del país continúa con elecciones indirectas.

La Constitución liberal de 1861 estableció un catálogo propio de derechos humanos y muestra preocupación por los derechos sociales al dictar una ley agraria¹³ y establecer la figura de acusador público,¹⁴ como garante de las responsabilidades de los funcionarios públicos, incluyendo la responsabilidad del gobernador, y de la defensa jurídica de la clase menesterosa. Esta institución desapareció con la Constitución de 1868.¹⁵ La responsabilidad oficial fue promovida en esta Constitución, como medio de protección de la Norma Fundamental, a través incluso de acción popular, según se lee en el artículo 117 de dicha norma.

¹² Esta Constitución estableció la elección directa de todos los funcionarios de elección popular; sin embargo, nunca se expidió la ley reglamentaria electoral implementando este sistema, por lo que fue letra muerta aparentemente, *Cfr. Historia del Congreso... op. cit.*, p. 32.

¹³ Que más bien fue una ley fiscal que estableció una contribución a las fincas rústicas, aunque las adjudicaciones de terrenos por falta de pago se harían con el propósito de que la municipalidad hiciera su distribución entre los pobres. Los hacendados no tardaron en pedir la anulación de esta ley ante el Congreso de la Unión. En 1869 la Ley de Hacienda del Estado fue objeto de controversia, aunque finalmente la Suprema Corte de Justicia revocó la sentencia del Juez de Distrito que había otorgado el amparo, por considerar que dicha intervención judicial violaba la soberanía del Estado.

¹⁴ Inspirada aparentemente en el Procurador de Pobres que Ponciano Arriaga había sugerido en San Luis Potosí el 7 de febrero de 1847. Sin embargo, el acusador público de Aguascalientes presenta una característica adicional: se trata de un órgano encargado de investigar y denunciar las responsabilidades de los funcionarios públicos por violaciones a la Constitución del Estado, por lo que bien podría catalogarse como un medio de control político de la constitucionalidad estatal.

¹⁵ Jesús Antonio De la Torre Rangel, "El liberalismo jurídico de los rojos de Aguascalientes", en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, 31, 2007, Escuela Libre de Derecho, México, p. 847.

A fines de noviembre y principios de diciembre de 1861 se habían publicado en el *Periódico Oficial del Estado* diversas reformas sustanciales al primigenio texto de la Constitución estatal de 1857, promovidas por el entonces gobernador Esteban Ávila. Su capítulo de derechos del hombre merece especial consideración, aunque se dude de la vigencia de estas reformas, ya que aparentemente no fueron aprobadas por el Congreso del Estado,¹⁶ según afirmación de Jesús Gómez Serrano.

En la Constitución de 1861 se regulan con detalle las garantías del proceso penal, estableciendo el principio de *non bis in idem* (nadie puede ser encausado dos veces por el mismo delito); nadie puede ser detenido sin que hubiese prueba semi-plena o indicio suficiente; se prohíbe todo rigor o maltrato en la aprehensión, detención o prisión de cualquier persona y elimina igualmente la pena de muerte. De la misma manera, esta Constitución determina que no puede haber más de tres instancias judiciales.

Por otra parte, la suplencia del gobernador se previó en la Constitución estatal mediante el nombramiento de un suplente desde 1857, mientras que en la Constitución de 1868 sería ocupada *ex officio* por el Presidente del Congreso, desapareciendo así dicha figura. El juicio por jurado se contempló en la Constitución de 1868, mientras que la Constitución Federal de 1857 se mantenía en la proscripción de los jurados.

Aguascalientes tuvo los siguientes logros a través de la Constitución de 1868: a) Establecimiento de la libertad de culto y establecimiento de diversas libertades fundamentales; b) Autonomía municipal, y c) Establecimiento de un Tribunal *ad hoc* para juzgar a los Jueces.¹⁷

En materia electoral, la historia política del Estado muestra interesantes conflictos en esta época. En 1871, al promulgarse el 5 de junio la ley de elecciones para gobernador, se verificó la reelección de Jesús Gómez Portugal a quien se le acusó de haber cometido fraude electoral, mediante la imposición de funcionarios de

¹⁶ De la Torre Rangel opina que la Constitución de 1861 fue aprobada por el Congreso y publicada en el *Periódico Oficial*, hecho último que no se puede poner en duda, por lo que tuvo una vigencia formal. *Ibid.*, p. 864.

¹⁷ *Historia del Congreso, ... op. cit.*, p. 39.

casillas a través de la presión de los presidentes municipales o jefes políticos del Estado. Sustanciado un juicio de amparo, el Juez de Distrito declaró que había habido fraude y anuló la elección, ordenando el auxilio de la fuerza federal. En agosto de 1871 el Congreso del Estado designó a Ignacio T. Chávez como gobernador interino. Este es un raro caso de justiciabilidad electoral propia de la época pre-vallartiana.

En 1873 volvió el espectro del fraude electoral, imputado en esta ocasión al mismo gobernador Ignacio T. Chávez. El enfrentamiento de las diversas fuerzas políticas en el Estado produjo en 1875 la instauración del primer gobierno dividido. En las elecciones que se verificaron en ese año, compitieron dos candidatos a gobernador, apoyados por sendos personajes de gran peso político: Rodrigo Rincón Gallardo (apoyado por Ignacio T. Chávez) y Francisco G. Hornedo (apoyado por Alejandro Vázquez del Mercado). Al perder el segundo de los candidatos, éste fue electo diputado ante el Congreso del Estado, ocupando la presidencia del Congreso; resultando de esta manera, un gobierno dividido.¹⁸

En 1881 se dio un problema de control de boletas electorales entre el jefe político y el Ayuntamiento de Aguascalientes que fue resuelto finalmente por el Congreso del Estado en favor del Ayuntamiento. A partir de este incidente, prevaleció el criterio que todo lo relacionado con las elecciones locales estaría a cargo de los respectivos Ayuntamientos, mientras que las elecciones federales serían competencia de las jefaturas políticas.

Las reformas notables a la Constitución en este periodo fueron las siguientes:

1. Las leyes podrían ser objeto de observaciones por parte del gobernador, el Supremo Tribunal, los Jueces de letras, Ayuntamientos y Juntas Municipales, según la reforma del 9 de diciembre de 1869;
2. Reforma al artículo 107 constitucional sobre responsabilidad de funcionarios, según reforma aprobada el 16 de marzo de 1870;

¹⁸ *Ibid*, p. 46.

3. Los diputados gozarían de reelección indefinida, mientras que el gobernador no sería reelecto sólo para el periodo inmediato, pudiendo reelegirse pasado un periodo, según se desprende de la reforma del 5 de junio de 1872, mediante decreto número 172;
4. Prohibición de reelección para el gobernador en la reforma del 16 de noviembre de 1878, a través de la reforma al artículo 83, por decreto 103;
5. Prohibición de la pena de muerte por delitos políticos, según reforma del 9 de octubre de 1888, mediante decreto 492;
6. Reorganización del Poder Judicial del Estado con la inclusión de Jueces Menores, según reforma del 27 de octubre de 1890, a través del decreto 558; y
7. Reección del gobernador al periodo inmediato, en concordancia con la reelección del Presidente, según reforma del 13 de diciembre de 1890, prevista en el decreto 572;
8. Establecimiento del Municipio Libre y desaparición de los partidos territoriales el 2 de febrero de 1916.¹⁹

El siglo XX descubrió abruptamente al Estado de Aguascalientes con la Revolución y su lucha de facciones. Sin embargo, el campo de batalla fue también propicio para la forja de instituciones constitucionales y legales, como fue la Soberana Convención de jefes revolucionarios que se reunió en la ciudad de Aguascalientes el 10 de octubre de 1914.

En 1915, dicha Convención propone por primera vez el parlamentarismo como forma de gobierno para el país, así como otras instituciones fundamentales para consumar el ideario revolucionario: destruir el latifundismo, dotar de ejidos a los pueblos, consumar la independencia judicial, consolidar el sistema de responsabilidad de funcionarios y fomentar la instrucción pública.

¹⁹ Los denominados jefes políticos habían sido eliminados desde la Constitución de 1861.

Pero la contribución política más importante, fue la convicción de modificar la Constitución de 1857 para adecuarla a estas ideas sociales. Dentro de la Convención estuvieron diputados que serían figuras claves en el Constituyente de Querétaro: Heriberto Jara, José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas y Gerzain Ugarte, entre otros.²⁰

3. LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Concluida la Convención y recuperado Aguascalientes por Venustiano Carranza el 10 de julio de 1915, Antonio Norzagaray asumió el cargo de gobernador el 17 de enero de 1917 y convocó a un nuevo Congreso el 16 de abril de 1917 iniciando su labor como Constituyente el 26 de mayo del mismo año, funcionando hasta el 15 de septiembre.

En la convocatoria se estableció que las elecciones de gobernador, diputados y Magistrados serían directas y tendrán verificativo el segundo domingo de mayo, con arreglo a la ley electoral de 5 de junio de 1871. Dicha convocatoria se sustentó, a su vez, en el decreto de reformas al artículo 7o. del Plan de Guadalupe, de fecha 22 de marzo de 1917, mediante el cual Carranza instruyó a todos los Poderes de todos los Estados, para que las Legislaturas que se eligieran a partir de ese año, fungieran como Constituyentes para el “solo efecto de implantar en las Constituciones Locales las reformas de la nueva Constitución General de la República en las partes que les concierna”.²¹

²⁰ José de Jesús Medellín, *Las ideas agrarias en la Convención de Aguascalientes*, s.p.i., 2004, pp. 143 y 177.

²¹ El decreto se publicó en el *Periódico Oficial del Estado* el 29 de marzo de 1917 y su texto es el siguiente: VENUSTIANO CARRANZA, *Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, en uso de las facultades de que me hallo investido*, y CONSIDERANDO: Que el artículo 7o. del Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913 dispuso que el C. que fungiese como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista en cada uno de los Estados cuyos gobiernos hubieren reconocido al de Huerta, asumiría él, el cargo de gobernador Provisional y convocaría a elecciones, después de que hubiesen tomado posesión de sus cargos, los ciudadanos que hubieran sido electos para desempeñar los altos Poderes de la Federación.

Que dicho artículo quedó modificado en su primera parte por el artículo 3o. del decreto de 12 de diciembre de 1914 expedido en la H. Veracruz que adicionó el Plan mencionado, pues en él se facultó expresamente al Primer Jefe del E. C. Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, entre otras cosas, para nombrar a los gobernadores y comandantes militares de los Estados y removerlos libremente, dejando subsistente la segunda parte en la que como se ha dicho, se previno que los gobernadores provisionales convocarían a elecciones tan luego como tomaran posesión de sus cargos los CC electos para desempeñar los altos poderes de la Federación, toda vez que en el susodicho decreto de 12 de diciembre de 1914 no hay disposición alguna que haya modificado o dejado sin efecto la referida segunda parte del artículo 7o. del citado Plan de Guadalupe.

Hubo dos comisiones encargadas de elaborar sendos proyectos de Constituciones. Una comisión del Congreso del Estado estuvo integrada por Mariano Ramos y Alberto Pedroza, mientras que la Comisión del Ejecutivo estuvo formada por Felipe Campos y Antonio Delgado.

Que habiéndose verificado ya las elecciones para los altos poderes de la Federación de acuerdo con el artículo 2o. transitorio de la Constitución Federal reformada, para que el régimen constitucional en el orden federal quede restablecido el día primero de mayo próximo. Y estando ya asegurada la paz pública en la mayor parte de los Estados de la República no hay motivo para que se aplase la convocatoria a elecciones para poderes locales hasta después de la fecha en que los CC, electos para los altos poderes federales hayan tomado posesión de sus respectivos cargos; pues es indispensable que dichas elecciones se verifiquen cuanto antes para que toda la administración pública del país, quede bajo el imperio de la ley y pueda así la Constitución General ser debidamente observada en todas sus partes.

Que en las elecciones próximas para poderes de los Estados deben ya sujetarse a lo que sobre el particular dispone la Constitución General de la República en debido acatamiento de lo que previene en su artículo primero transitorio. Por lo que a la vez que hay que modificar la parte (*el original dice "modificarla. Parte"*) vigente del artículo 7o. del Plan de Guadalupe, deben dictarse provisionalmente las disposiciones encaminadas a poner las leyes locales en consonancia con los preceptos de la Constitución General por lo que toca a las elecciones para poderes de los mismos estados pues de otra manera sería imposible que aquellos preceptos tuviesen su pleno cumplimiento desde luego, como lo previene de una manera expresa.

Que para que la Constitución Federal sea también cumplida en otras muchas de sus disposiciones que deberán ser de observancia obligatoria desde el día primero de mayo del corriente año, especial o que se reformen cuanto antes las constituciones de los estados en consonancia con aquellos, lo que ciertamente no podrá hacerse si hubiera que seguir los trámites lentos que la mayor parte de dichas constituciones establecen al efecto: Para que lo que hay necesidad de dar a las legislaturas de los estados que resulten de las próximas elecciones el carácter de constituyentes, además del que le es propio como ordinarias. Por todo lo expuesto he tenido a bien decretar:

Artículo 1o. Se reforma la última parte del artículo 7o. del Plan de Guadalupe en los siguientes términos: Artículo 7o. Los gobernadores provisionales de los Estados convocarán a elecciones para poderes locales a medida que en cada caso y en atención a la situación que guarde cada estado, los autorice el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, o en su caso Presidente de la República, procurando que dichas elecciones se hagan de manera que las personas que resulten electas tomen posesión de sus cargos antes del día primero de julio del presente año, hecha excepción de los estados en que la paz estuviere alterada en los que se instalarán los poderes locales hasta que el orden sea restablecido.

Artículo 2o. Para ser gobernador de un Estado se necesita ser ciudadano mexicano por nacimiento, originario del Estado o vecino de él con residencia efectiva en los últimos cinco años anteriores al día de la elección.

Artículo 3o. Los gobernadores provisionales de los Estados, dividirán sus respectivos territorios en tantos distritos electorales cuantos estimaren convenientes, en atención al censo de la población, pero de manera que en ningún caso podrán ser dichos distritos menos de quince.

Artículo 4o. Quedan facultados los gobernadores de los Estados para hacer en las leyes locales las modificaciones necesarias para que se cumplan debidamente las disposiciones anteriores.

Artículo 5o. *Las legislaturas de los estados que resulten de las elecciones próximas tendrán además del carácter de constitucionales el de constituyentes para solo el efecto de implantar en las constituciones locales las reformas de la nueva Constitución General de la República en las partes que les concierna y así se expresará en la convocatoria correspondiente.* (Énfasis agregado).

Artículo 6o. Esta ley se publicará por bando solemne en toda la República.

Por tanto mando se imprima, circule y se le dé debido cumplimiento.

Dado en Palacio Nacional de la Ciudad de México, capital de la República a los veintidós días del mes de marzo de mil novecientos diecisiete.

V. Carranza, rúbrica. Al C. Lic. Manuel Aguirre Berlanga, Sub-Srio. Encargado del Despacho de Gobernación. Presente.

La integración del nuevo Congreso fue de respeto a la voluntad del electorado, a pesar de los episodios anteriores de fraudes electorales. Consta la declaración del gobernador Norzagaray de que él no dio instrucciones, ni siquiera verbales, sobre los candidatos a ocupar el cargo de diputados y prometió dejar en entera libertad a los círculos políticos de elegir a sus candidatos, comprometiéndose a brindarles garantías para preservar la tranquilidad en el Estado.²² Este anuncio seguramente causó gran alivio dada la polaridad de grupos políticos en el Estado durante esta época revolucionaria.

La labor del sonorenses Norzagaray ha sido encomiada en el Estado, ya que pudo reconducirlo de acuerdo con el constitucionalismo preponderante en el país. El gobernador había sido diputado Constituyente en el Congreso Federal y fungió como titular del Poder Ejecutivo en el periodo crítico del 11 de enero al 5 de junio de 1917, muriendo poco después el 1o. de septiembre de 1918.

El Congreso Constituyente de Aguascalientes fue integrado por quince personalidades, que a continuación se enuncian:

Diputados propietarios

Mariano Ramos
Samuel J. Guerra
Juan Díaz Infante
Alberto E. Pedroza
Rafael Sotura
Blas E. Romo
Leonardo Mestas
Francisco Moran
Gabriel Olvera
Ezequiel Palacio
José de Lara
Juan E. López

Diputados suplentes

Rafael Pimentel
Francisco Aguayo
Guillermo Enciso
Alfonso C. Arreola
Enrique F. Ledesma
Refugio Cabrero Lomelín
Manuel L. Ramírez
Jesús Díaz Infante
Ramón V. Romo
Isauro Valdivia
Rafael Morán
Feliciano Martínez

²² Jesús Bernal Sánchez, *Apuntes históricos, geográficos y estadísticos del Estado de Aguascalientes*, s.p.i., 1918, p. 91.

Manuel S. Flores
Gabriel Landin
Samuel G. García

J. Jesús Salazar
Joaquín Azna
José Valadez

La Constitución fue discutida en tres meses y fue expedida por el gobernador Aurelio L. González con el título *Constitución Política del Estado de Aguascalientes que reforma la del 18 de octubre de 1868*, conteniendo 73 artículos y con una vigencia inicial a partir del 10 de septiembre de 1917.

La Constitución de 1917 mantuvo el título inicial “Declaración de derechos”, tal y como se había consignado en la Constitución de 1861; aunque reducido este título en comparación con el texto de esta última, los cinco artículos que lo constituyen establecieron más bien principios generales sobre los derechos del hombre, que derechos específicos, con pocas excepciones, como la del artículo 3o. que se refiere al derecho de petición.

Sin embargo, una nota característica de esta declaración, de mayor importancia, es la de que sustentaba una tesis iusnaturalista hacia los derechos del hombre, declarándolos “imprescriptibles” desde el momento en que el hombre vive en sociedad, siendo por tanto, “base de las instituciones sociales”, tal como los había caracterizado la Constitución Federal de 1857, por lo que se apartaba de la visión positivista de la Constitución Federal de 1917, de reconocimiento a los derechos expresamente consignados en la Constitución.

La reforma constitucional originaria en la Constitución del Estado de 1917, fue computando los votos individuales de los integrantes de cada Ayuntamiento de la entidad, sin tomar en cuenta el voto corporativo de la mayoría de cada cuerpo edilicio, lo cual parece un procedimiento de mayor respeto.

El 21 de julio de 1950 se dio la primera reforma integral del texto constitucional que llevó a la publicación completa de una nueva Constitución en el *Periódico Oficial* el 13 de agosto de 1950, aumentando el número de artículos a 95. Los cambios notables de esta reforma se refieren a la adopción positivista de los derechos humanos, en consonancia con la tendencia marcada por la Constitución Federal, así como el cambio de procedimiento para la reforma constitucional, adoptándose el sistema tradicional del voto por cuerpo edilicio.

De la misma manera, en la reforma de 1950, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia son nombrados por el gobernador con aprobación del Congreso o la Diputación Permanente del Estado, al estilo tradicional de las demás entidades federativas, cambiando el sistema original de 1917 que era por elección del Colegio Electoral del Congreso del Estado. En un principio, los Magistrados eran nombrados por un periodo de cuatro años, estableciéndose la inamovilidad en 1923 por primera vez. El Tribunal Superior estuvo integrado originalmente por tres Magistrados, aunque en 1930, dada la precariedad del erario estatal se redujo a dos, cada uno al frente de Salas Unitarias, volviéndose a restablecer el tercer Magistrado en 1932. Posteriormente, se aumenta a cinco su número en 1985. Aunque en 1973 se elimina la inamovilidad, ésta vuelve a adoptarse en 1980. En 1985 se aumentó el número de 3 a 5 Magistrados, y en 1992 se incrementó aún más su número, elevándose a 7.²³

En la página 122 de la obra *Aguascalientes. Historia de las instituciones jurídicas*,²⁴ se indica que las reformas sufridas por el Código Político de ese Estado pueden agruparse en tres apartados: de 1917 a 1935; de 1935 a 1950 y de 1950 a 2010. De este último a mayo de 2016, fecha en que se adicionó un último párrafo al artículo 6o. de la Constitución local —relativo a que el Estado y los Municipios garantizarán el derecho de acceso libre a Internet, para lo cual se establecerán los mecanismos y las políticas públicas necesarios—, se han producido alrededor de veinte reformas que se han publicado en el Periódico Oficial del Estado.

4. APORTACIONES LEGISLATIVAS IMPORTANTES

Aguascalientes ha cuidado de conservar su acervo documental legislativo, como otros Estados. Aunque se puede hacer mucho más en la infraestructura de dichos acervos, las Legislaturas del Estado cuentan con ricos debates y conceptualizaciones legislativas interesantes.

²³ Ma. Guadalupe Márquez Algara, *Historia de la administración de justicia en Aguascalientes*, Supremo Tribunal de Justicia de Aguascalientes, s.p.i.

²⁴ Isidro de los Santos Olivo, México, UNAM/Senado de la República, 2010.

Uno de ellos, se puede identificar respecto de los alcances de los Presupuestos de Egresos. En la sesión del Congreso del 14 de noviembre de 1919, el diputado Luis G. López observó que cuando se carece de una ley, la necesidad de ella deberá invocarse como razón poderosa para que ésta se expida en la forma constitucional procedente; y que si esa ley existiera, pero se encuentra defectuosa, los vicios que adolezca fundarían su reforma; pero que tales conceptos o deficiencias no podían fundar en manera alguna, la pretensión de que se incluyan en la Ley del Presupuesto de Egresos Municipales conceptos de regulación ajenas a las fiscales, como serían los correspondientes al contenido de Reglamentos de Policía.

El diputado continuó en su debate:

Que el vicioso sistema de incluir entre los preceptos de una ley, disposiciones que no le conciernen, aparte de que introduce la confusión en la Legislación de un Estado por la falta de unidad y de disposición metódica de ella y de que hace difícil aún la consulta de las leyes en los casos prácticos que a diario ocurren, pugna con el principio filosófico jurídico expresamente consagrado por el artículo 22 de la Constitución Local de 1868, que en la parte relativa dice: “Las leyes tendrán siempre acción uniforme, no abrazarán más que un objeto que se hallará expresado en el título de la misma (...)” precepto que no ha sido derogado ni por declaración expresa de la nueva Constitución, ni tácitamente, por antagonismo o contraposición de sistema, de disposiciones o de principios entre ambas.

Este interesante principio de la legislación es muestra de la formación jurídica de los legisladores estatales.

El inicio de la vida constitucional cuenta con episodios de respeto a la supremacía constitucional, con la instauración del Congreso en Gran Jurado, ante la acusación del Sr. J. Refugio Martel contra un diputado local, Manuel P. Macías, el cual fue desaforado y sometido a la jurisdicción ordinaria de los Tribunales del Estado.²⁵ El diputado Gabriel R. Carmona solicitó la separación del cargo de otro diputado de la Legislatura, Romualdo A. García, quien supuestamente había infringido el artículo 67 de la Constitución del Estado, al ocupar simultáneamente la posición de Presidente de un Consejo Municipal; es decir, el funcionario que se hace cargo del Cabildo, cuando los Poderes de un Ayuntamiento son suspen-

²⁵ Sesión del día 10 de marzo de 1925. Presidencia del C. Dip. Alberto Díaz de León. Congreso del Estado de Aguascalientes.

didados por la Legislatura, junto con la de diputado local.²⁶ Como consecuencia de la anterior acusación, el Congreso del Estado también aprobó consignar a los ex gobernadores José María Elizalde y Benjamín Azpeitia por la posible malversación de fondos.²⁷

Como se aprecia, el tema de la responsabilidad de servidores públicos fue preocupación de la Legislatura en sus años posconstitucionales, ya que implicaba cuidar del “puro y debido efecto” de cumplir con el deber imprescindible de guardar y hacer guardar la Constitución Política de la República y las leyes, por lo que el gobernador interino Francisco Reyes Barrientos convocó en 1926 a periodo extraordinario de sesiones para que la XXX Legislatura pudiera discutir un proyecto de Ley Reglamentaria del Artículo 130 constitucional, en la parte relativa a los delitos cometidos por los servidores públicos.

La responsabilidad penal fue atendida de manera pronta por la Legislatura en esta época. El 31 de marzo de 1926 se formó la sección de Gran Jurado para conocer de la acusación contra el diputado Juan D. López por las imputaciones de un delito patrimonial y de la privación de la libertad de un ciudadano cuando ejerció el cargo de inspector de policía.

La reforma constitucional a los artículos 15, 19, 33, 35 y 41, fracción XIV, aprobada el 6 de abril de 1926 es un interesante ejemplo de la metodología de las reformas al Texto Fundamental del Estado. En principio, se discutió sobre la celebridad que debería tener una reforma constitucional, pues el diputado Camacho propuso que la iniciativa del gobernador que se dio a conocer ese día, fuera dictaminada y aprobada el mismo día de la sesión. En contra, el diputado Sotero Macías

²⁶ Sesión del día 9 de marzo de 1926. Presidencia del C. Dip. Ángel Macías. Congreso del Estado.

²⁷ En la sesión del 17 de marzo de 1926, la viuda del senador Vidal Roldán y Ávila acusó igualmente al ex gobernador José María Elizalde de haber sido autor intelectual del homicidio de su esposo. Otra acusación que pendía sobre el ex gobernador era que había ordenado la realización de obra pública sin el consentimiento del Congreso del Estado. La Legislatura confirmó el desafuero que permitiera al ex funcionario acusado responder de los cargos ante los Tribunales del fuero común, según el artículo 55 de la Constitución vigente en la época. Los desafueros continuaron, como se constata en la sesión del 26 de marzo de 1928, donde se da cuenta de una comunicación del agente del Ministerio Público, pidiendo informes sobre el monto a que ascendía la cantidad que supuestamente había dispuesto el diputado Adalberto Villalpando.

correctamente solicitó que se le diera copia de la iniciativa a cada diputado y que fuera discutida con tiempo para ponderar la oportunidad de la misma.

El diputado Sotero Macías tendría razones para no festinar la aprobación de las reformas propuestas. Efectivamente, se proponía aumentar el periodo de la Legislatura de dos a cuatro años; dicho diputado argumentaba que la medida era inconstitucional e, incluso, inmoral, pues esta Legislatura no había sido electa propiamente, sino que debido a la Revolución había sido designada directamente por el entonces Presidente Plutarco Elías Calles, por lo que consideraba que, si se juzgaba la bondad de la iniciativa, ésta se podría aprobar pero condicionada en un transitorio a que la ampliación del periodo constitucional correría a partir de la siguiente Legislatura que fuera electa.

El gobernador había justificado su iniciativa con un argumento de difícil aceptación:

Sería de lamentarse el que, con nuevas elecciones, que están ya próximas para la renovación del Poder Legislativo, se crearan conflictos con grave perjuicio del orden y la paz públicas, y como deseo que en nuestro Estado se lleve a cabo la labor digna del señor Presidente de la República en una forma de verdadera reconstrucción, se impone dictar medidas preventivas para contrarrestar los efectos. Es bien sabido de todos y cada uno de los ciudadanos diputados integrantes de esa H. Cámara, las dificultades y los múltiples conflictos que se suscitan en la renovación de las Legislaturas, por regla general, se ha venido siguiendo la costumbre viciada en casi todos los Estados de la Federación, de establecerse dos y más poderes después de verificados los comicios, surgiendo de esto, un trastorno no sólo de índole local, sino también que afecta muchas veces al Gobierno General, por la atención que se le resta con la formación de esos conflictos, por lo que urge sobremanera poner un dique, en este Estado para hacer desaparecer para siempre la formación de estos dobles poderes.²⁸

De esta manera, es sorprendente que se hubiese considerado a las elecciones como disruptivas del orden constitucional en el Estado, por lo que se prefiriera reformar la Constitución.

²⁸ Sesión Extraordinaria del día 6 de abril de 1926. Presidencia del C. Diputado Gabriel R. Carmona. Congreso del Estado.

Por otra parte, la fruición con que las Legislaturas del Estado tomarían sus responsabilidades se demuestra no sólo en la atención de reformas constitucionales²⁹ o legales,³⁰ sino incluso con la expedición de reglamentos; algunos tan detallados que parecieran mejor de la competencia de los Ayuntamientos, como el reglamento para aseadores de calzado del Municipio de la Capital de Aguascalientes, aprobado en la sesión del Congreso del 13 de noviembre de 1942.

Entre el trabajo legislativo desplegado, destaca la reforma al artículo 43 de la Constitución, por iniciativa del gobernador Jesús M. Rodríguez, para reconocer el derecho a sufragio de las mujeres “en igualdad de condiciones que los varones”, que se aprobó por unanimidad en un solo acto el 14 de junio de 1948.³¹

La Feria de San Marcos, inaugurada en los albores del siglo XIX, es declarada de utilidad pública en su resurgimiento mediante decreto número 20 del XXXVI Congreso del Estado el 11 de junio de 1943.

Con esta breve introducción a la evolución constitucional de Aguascalientes, se concluye la presentación de la sistemática información sobre los documentos constitucionales del Estado, convencido de que el conocimiento de nuestro derecho constitucional no se reduce al texto federal, sino que se reúne con el acervo de las Constituciones estatales.

²⁹ Como la iniciativa de reforma a los artículos 37 y 39 de la Constitución, conocida por el Congreso el 7 de diciembre de 1937, ampliando el plazo de ausencia del gobernador a veinte días, sin tener que recabar la autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, así como las subsecuentes facultades del Secretario de Gobierno durante esas ausencias.

³⁰ Como la Ley Orgánica del Instituto de Ciencias del Estado, aprobada el 9 de noviembre de 1942, por la cual se dotó de plena autonomía a la institución educativa. El gobernador presentó iniciativa sobre la abolición de la pena de muerte el 7 de diciembre de 1937.

³¹ Esta reforma es consecuencia de la adición a la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de febrero de 1947, según se reconoce en la sesión del Congreso de Estado correspondiente al 11 de junio de 1948. Otra reforma que es repercutida por una reforma a la Constitución Federal, lo fue el aumento del periodo del gobernador del Estado a seis años, en el artículo 34 de la Constitución estatal. Sesión del 13 de diciembre de 1943. Congreso del Estado. Presidencia del C. Diputado Manuel C. Escobedo.



Estado de
Baja
California*

* Publicado anteriormente como parte del *Digesto Constitucional Mexicano. La Constitución Política de Baja California*.
Compilación: Manuel González Oropeza y Aidé Grijalva. Colección Baja California: Nuestra Historia, núm.
13, México, SEP/Universidad Autónoma de Baja California/Senado de la República, LVII Legislatura,
1998, 696 p.



1. ORÍGENES DE UN LUGAR MÍTICO

La modernidad de Baja California, la *verdadera California*, contrasta con su nombre medieval. Ninguna entidad de nuestro país posee un nombre tan bello, tomado de la literatura universal que, con el descubrimiento del Océano Pacífico en 1513, generó la imaginación española.

Célebre es la obra que refiere por vez primera la palabra “California”: *Las sergas de Esplandián*, obra literaria que continúa los cuatro libros de *Amadís de Gaula*. El autor de *Las sergas* fue un regidor del poblado de Medina del Campo, Garci Rodríguez de Montalvo, quien publicó en Sevilla la primera edición de la obra hacia 1510.¹

En la obra, Esplandián junto con su padre Amadís acuden al auxilio del emperador de Constantinopla, quien ha sido amenazado por el rey de Persia,

¹Fue tan popular que de 1510 a 1561 se editaron cinco ediciones, años que coinciden con la mayoría de las exploraciones de América.

Armato, y todos los príncipes paganos que pretenden acabar con el mundo cristiano. Calafia, reina amazona negra, de increíble belleza, acude también a la confrontación y, al encontrarse con Esplandián, se une en matrimonio. Ella reina una isla situada a la derecha de las Indias, cercana al paraíso terrenal, llamada California, y utiliza animales fabulosos (*grifos*), con cuerpo de león, cabeza y alas de águila y garras de tigre para atacar a sus contrincantes.²

Esta historia popular de caballería tiene sus raíces en otras obras literarias igualmente conocidas³ y divulgadas por descubridores como Cristóbal Colón,⁴ así como por conquistadores como Hernán Cortés⁵ y Francisco Pizarro.⁶

Aunque comúnmente se explica que la palabra “sergas” significa hazañas, hay versiones que refieren que esta palabra se utilizó con el significado de lienzo. Por estas historias populares, en la imaginería europea, Baja California se representaba como una isla, atribuyéndose a Fray Antonio de Meno la primera mención de California como isla en 1541.⁷ Adicionalmente, los expertos mencionan que también se denominó California a un accidente geográfico, como un cabo, a 220 leguas de Mira Flores, denominado “Punta Ballenas”.⁸

²L. Gallois, “Le nom de Californie et la Chanson de Roland”, *Annales de Géographie*, año 1921, número 168, pp. 461-462.

³Como el cantar de gesta europeo más antiguo, de fines del siglo XI, denominado la *Canción de Rolando*, donde se refiere a un lugar mítico denominado *Califerne*, como uno de los lugares de donde procedieron los enemigos que dieron muerte al sobrino de Rolando. Gallois, *op. cit.*, p. 463. Aun los testimonios históricos de canónigos como Jacques de Vitry, a través de su *Historia Orientalis*, dan cuenta de amazonas guerreras que habitaban lugares exóticos. De igual manera, Adán de Bremen refiere esta historia ubicando a las amazonas en los mares septentrionales de Europa.

⁴Colón refiere en el *Diario de a bordo*, durante sus travesías de fechas 6, 13 y 16 de enero de 1493, que al este de Jamaica había una isla habitada por mujeres guerreras, llamada Matitino, frente a otra, poblada por hombres, llamada Isla Caribe, cuyos habitantes se ayuntaban una vez al año. Esta isla estaría a diez días de travesía a partir de Jamaica o Haití.

⁵A partir del descubrimiento del Mar del Sur, Océano Pacífico, Cortés escribió en una carta al emperador Carlos V, en octubre de 1524, que (también) a diez días de navegación al este de la costa mexicana hay una isla habitada por mujeres donde el oro y las perlas abundaban. Se reitera esta crónica en 1530 por Nuño de Guzmán, manifestando que la isla tenía sólo amazonas.

⁶El lugarteniente de Pizarro, Francisco de Orellana, descubrió en 1541 un caudaloso río en América del Sur, al que llamó Amazonas.

⁷Este fraile había acompañado a Francisco de Ulloa por el Mar Bermejo, que era el nombre antiguo del Golfo de Cortés.

⁸Álvaro del Portillo, *Descubrimientos y exploraciones en las Costas de California 1522-1650*, 2a. ed., Madrid, Ediciones Rialp, 1982, p. 544. Sin lugar a dudas el estudio más completo sobre el origen del nombre de California.

La denominación de California como una entidad es conocida poco antes de 1542, cuando Juan Rodríguez Cabrillo explora la costa occidental de la península y después de que Francisco de Ulloa, Hernando de Alarcón y Domingo del Castillo entre 1539 y 1540 habían hecho lo mismo en la costa oriental de California, probando así que no se trataba de una isla, sino que era en verdad una península.

El nombre de California ya era popular hacia 1540 y probablemente se refería a un puerto, como el de La Paz,⁹ situado en Baja California Sur, o a una bahía, como la que describe Hernán Cortés con el nombre de Santa Cruz. De esta manera, los especialistas han descartado la posibilidad de que el nombre pro venga de alguna combinación de palabras latinas, ya que los españoles no otorgaban esos nombres a los lugares descubiertos, según Marco Antonio Burriel.¹⁰

Este enigmático origen de nomenclatura geográfica ya había sido olvidado durante la Colonia en la Nueva España, y fue explicado en un artículo seminal de Edward Everett Hale, publicado en la revista *The Atlantic Monthly* en marzo de 1864,¹¹ donde apunta el origen literario de la palabra que se ha explicado.

2. CAMINO A LA CONSTITUCIÓN DE UN ESTADO

Al surgimiento de México como país independiente, las enormes extensiones de la frontera norte de la nación se encontraban sin delimitación territorial, sin población, sin recursos y sin la atención debida del resto del gobierno central. El artículo 7o. del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824, se refirió a la inmensa entidad como “las Californias”, comprendiendo no sólo la península sino todo el territorio que ocupa el Estado norteamericano de California.

⁹ Kino bautizó al puerto de La Paz en 1683 con el nombre de Santa María de Guadalupe de las Californias. Adalberto Walther Meade, *El Partido Norte de Baja California*, Universidad Autónoma de Baja California, 1983, p. 15.

¹⁰ Tal como lo especuló Francisco Javier Clavijero y algunos otros autores. Salvador Bernabéu Albert, “Estudio Introductorio”, *Las sergas de Esplandián*, Madrid, Ediciones Doce Calles. S.L., Instituto de Cultura de Baja California, 1998, p. XLII.

¹¹ Titulado “La Reina de California”, que reeditó en la compilación de sus obras: *His level best and other stories*, publicada por Roberts Brothers en Boston hacia 1872. Hale leyó la tercera edición de *Las sergas de Esplandián* publicada en 1521, que encontró en la Biblioteca Pública de Boston, dentro de la Colección Ticknor.

La Constitución Política resultante, de ese mismo año, consideró conveniente dividir en dos territorios federales a esta entidad: la Alta California y la Baja California, en su artículo 5o.; no obstante, la división ya era reconocida desde las elecciones para diputados a las Cortes de Cádiz de 1812.¹² Originalmente, Miguel Ramos Arizpe había sugerido que las dos Californias fueran parte del Estado Interno de Occidente, junto con Sonora y Sinaloa, aunque la decisión final fue la de asignarles la categoría de territorios.

El origen de los territorios federales proviene de las gobernaciones de la última etapa de la Colonia que, a diferencia de las Intendencias, dependían directamente del virrey en turno. Su organización política fue una excepción a la organización territorial propia de un sistema federal compuesto por Estados libres y soberanos.

Esta forma de organización se tomó de la Ordenanza del Noroeste, expedida por el Congreso Continental de los Estados Unidos el 13 de julio de 1787,¹³ antes de aprobar la Constitución el Congreso Constituyente que se integró a finales del mismo año. Esta forma de organización concluyó en 1959, ya que los antiguos territorios se convirtieron paulatinamente en Estados.¹⁴

La invasión de los Estados Unidos a México provocó el cercenamiento de la Alta California y la separación de la Baja California de su unidad geográfica. Después de firmado el Tratado Guadalupe-Hidalgo, la frontera con los Estados Unidos comenzó a trazarse en 1849 con gran dificultad, pero con eficiencia y dignidad por José Salazar Ilarregui, comenzándose por su parte occidental ocupada por Baja California. Los cálculos y su delineación fueron concluidos el 15 de octubre de 1855.¹⁵

¹² Nettie Lee Benson, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, 2a. ed., México, LI Legislatura del Congreso de la Unión, 1980, p. 25.

¹³ Que se refiere a los territorios que entrarían a formar parte de la Unión, al oeste del río Ohio, para no tener que acrecentar el territorio de los Estados ya formados que fueran limítrofes con esas nuevas extensiones de tierra. La Ordenanza se reservó la competencia y jurisdicción del gobierno de dichos territorios.

¹⁴ En México, esta forma concluyó formalmente en 1974, con la excepción de su capital, la cual todavía es territorio federal.

¹⁵ María Eugenia Bonifaz de Novelo, "El trazo y monumentación de la línea divisoria internacional", *Visión histórica de la Frontera Norte de México*, tomo I, Universidad Autónoma de Baja California, 1987, pp. 123-137.

A raíz de este reordenamiento territorial, el territorio de Baja California fue nuevamente segmentado en dos partidos, denominándose norte y sur, el 12 de abril de 1849.

El partido norte de Baja California, además del aislamiento, enfrentó como primer problema grave la piratería, que se le denominó “filibusterismo”, donde delincuentes americanos, franceses y belgas, entre otros, aprovecharon la debilidad del país para robar y tratar de apoderarse del nuevo territorio. El apoyo oficial de los Estados Unidos y de algunos ciudadanos de ese país en lo individual alentaba el despojo que comenzó desde 1853 con personajes como William Walker y Gastón de Raousset-Boulbon y continuó hasta 1911 en plena Revolución Mexicana.¹⁶

A pesar de estas contrariedades, el partido norte fue desarrollando comercio, comunicaciones y su desarrollo provocó que el 14 de diciembre de 1878 se transformara en distrito norte. Técnicamente no se explica la diferencia entre partido y distrito, pues la dependencia del gobierno central continuaba en ambos supuestos.

En un principio, el territorio de Baja California fue gobernado por un jefe político y una diputación provincial, según la regulación derivada de la Constitución de Cádiz de 1812.¹⁷ Este sistema permaneció hasta abril de 1850, cuando el Congreso de la Unión delegó en la Diputación la facultad para expedir un Estatuto Orgánico.

La jefatura superior o política de las Californias se estableció en la ciudad de Monterrey, en la Alta California; sin embargo, el inmenso territorio que tenía que cubrir, obligó a que se designaran dos jefes políticos en 1828, uno en Monterrey y otro en Loreto, en la Baja California. Las funciones del jefe político eran de diversa naturaleza: ejecutar las leyes y decretos del gobierno general, presidir el

¹⁶ Un excelente recuento de esta última incursión filibustera, auspiciada por el magonismo, lo da Enrique Aldrete, *Baja California Heroica*, México, 1958. Los cabecillas de esta expedición filibustera, que llegaron a ocupar Mexicali, fueron los norteamericanos Woods, Simon Berthold y William Stanley. La invasión duró del 29 de enero al 21 de junio de 1911.

¹⁷ Esta Constitución en la que participaron activamente varios diputados mexicanos, estableció que para el gobierno político de las provincias, se establecerían diputaciones provinciales, que no legislaban sino que promoverían la prosperidad de cada provincia. Serían presididas por un jefe político, al que la Constitución denominó “jefe superior”. Los artículos 309, 324 y 325 de dicha Constitución contienen las prescripciones a estas instituciones.

Ayuntamiento de la capital y desarrollar las funciones electorales, así como resolver los conflictos que se originasen a partir de las elecciones.¹⁸

El Estatuto Orgánico de 1850 le otorgó a la diputación territorial mayores atribuciones en materias de hacienda, administración de municipios, elecciones e, incluso, en reglamentación sobre educación y servicios públicos. La facultad de mayor importancia otorgada por este Estatuto, consistió en elegir una terna de candidatos para designar al jefe político del territorio, de la cual el gobierno general tendría que escoger; lo que implicó el primer paso al autogobierno de la entidad. No obstante las ventajas que tenía la vigencia del Estatuto, éste duró de 1850 a 1852, pues Antonio López de Santa Anna vio con desconfianza el esfuerzo descentralizador de esta norma. Bajo la vigencia del Estatuto, se designó a Rafael Espinosa quien gozó de popularidad.

Sin embargo, con la derogación del Estatuto Orgánico, el territorio volvió al sistema centralizado de designación directa del jefe político y Santa Anna designó a Juan Clímaco Rebolledo como nuevo jefe político. Rebolledo enfrentó, aun antes de tomar posesión del cargo, la primera incursión filibustera de Walker, pues fue hecho rehén al llegar a Baja California.

Hacia 1859 la diputación territorial se transformó en Asamblea Legislativa, asumiendo no sólo algunas facultades legislativas sino incluso declarando la independencia del territorio ante la guerra civil en el resto de la República. Su *Manifiesto* es una pieza de cuidada redacción donde en la parte conducente de reasunción de la soberanía dice lo siguiente:

La Asamblea Legislativa y el gobierno territorial están hoy también en el caso de informaros que hallándose enteramente cortadas las comunicaciones con el legítimo supremo gobierno general; que no existiendo el Congreso de la Unión; que hallándonos colocados a una enorme distancia de la capital de la República; que estando ésta desgraciadamente envuelta en la guerra civil; que no teniendo el partido de la fuerza ninguna misión legítima para gobernar a los pueblos; y que no sufriendo ya el de la Baja California que aquel partido lo sojuzgue; y en virtud de las amplias facultades que se le han conferido a la primera, ha resuelto gobernar a la península con total independencia del centro, entre tanto no se restablezca la paz y el orden legal en toda la República, en cuyo caso volverá al seno de la Unión Mexicana.¹⁹

¹⁸ María Eugenia Altable, *La organización política de Baja California. Estatutos Orgánicos y otros documentos de la división territorial (1850-1878)*, Universidad Autónoma de Baja California Sur, 1998, pp. 12-20.

¹⁹ *Ibidem*, p. 81.

La siguiente norma fundamental del territorio fue la Ley Orgánica de 1860 que fuera expedida por la misma Asamblea Legislativa. En este periodo, la Asamblea nombró a Teodoro Riveroll como jefe político; sin embargo, los temores de Benito Juárez, motivados por la cercanía con los Estados Unidos y las invasiones filibusteras, suscitaron la eliminación del autogobierno territorial y se deroga la Ley Orgánica, desapareciendo igualmente a la Asamblea Legislativa, en 1868. No volvería el territorio a contar con ninguna otra ley que organizara el gobierno territorial durante el siglo XIX.

El siglo XX le depararía a Baja California la autonomía que de hecho había ganado durante sus inicios, pero que por los tormentosos primeros años de su existencia se le había negado.

3. LA CONSTITUCIÓN DE BAJA CALIFORNIA

El Estado de Baja California tiene una Constitución Política que ha sorteado, como ninguna, las graves dudas y contradicciones del constitucionalismo mexicano. Por mucho tiempo adormiladas en el resto del país, las cuestiones constitucionales fueron planteadas con enorme anticipación en este Estado, que fue el primero en contar, en la historia reciente de México, con un gobernador de oposición.²⁰

Durante más de cien años, desde 1823 hasta 1952, Baja California fue un territorio sujeto a los poderes centrales. El espacio geográfico de la entidad formó parte del territorio de ambas Californias, integrado por la península de Baja California y la actual California estadounidense, en ese entonces la Alta California. En esa época, la parte norte de la península era un territorio ambiguo conocido como “la frontera”, debido a que era el límite de las dos Californias. Durante el siglo XIX, el apartamiento de la entidad resultó ser un aliado para su virtual autonomía política, lejos del convulsionado centro del país, por lo que los múltiples cambios de gobierno y de administraciones casi no la afectaron.

²⁰ En 1989, Ernesto Ruffo Appel, candidato del Partido de Acción Nacional (PAN) a la Gubernatura del Estado de Baja California, ganó las elecciones y su triunfo fue reconocido. Fue la primera vez que esto sucedió en México. También es importante señalar que en 1986 el PAN había obtenido el triunfo en la alcaldía de Ensenada. Luis Carlos López Ulloa y Alejandro Galván Pacheco, *Huellas democráticas de una Revolución cívica, 1949-1989*, México, Partido Acción Nacional/Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C., 2013, pp. 143-145.

La organización política de la península de Baja California evolucionó a la medida de sus necesidades. Como se ha aludido, desde finales del siglo XVII fue un territorio colonizado por los misioneros. Debido a las reformas borbónicas de finales del siglo XVIII, la península formó parte de las Provincias Internas de Occidente, junto con Sonora, Sinaloa y la Alta California. Sin embargo, por orden del 23 de noviembre de 1792, la “vieja” California, aunque integrada a las Provincias Internas, pasó a depender directamente de la autoridad del virrey y no de la Comandancia de las Provincias Internas con residencia en Arizpe.²¹

Con la Independencia y la decadencia del sistema misional comenzó el descuido de estas extensiones territoriales por el gobierno de México. La falta de recursos y el olvido en que las autoridades dejaron a los pobladores de la península fueron proverbiales, a pesar de que hubo intentos de atenderlos.

El plan de gobierno para el territorio de ambas Californias, del 8 de enero de 1824, fue el primer intento del recién independizado México, para organizar el vasto territorio de las Californias que, como ya lo señalamos, incluía a la península y a la California continental. Este plan establecía tres autoridades: el jefe político, como cabeza de la diputación provincial, posteriormente denominada territorial; la propia diputación, y un órgano de gobierno denominado Junta General.²² Al jefe político, que era la cabeza de la diputación y ejercía la autoridad política y militar en forma conjunta, se le atribuyeron funciones que ahora consideramos como propias del Poder Ejecutivo, con lo que la diputación se fue convirtiendo en una especie de consejo de gobierno.

Poco después, la Constitución del 4 de octubre de 1824 le otorgó a Baja California la categoría de territorio federal, sujeto a la autoridad del gobierno general del país.

²¹ Véase Gabriel Ferrer de Mendiola, “La creación del estado de Baja California”, en *Memoria del Primer Congreso de Historia Regional*, tomo II, Gobierno del Estado de Baja California, Mexicali, 1958, pp. 757-58.

²² A partir de la Constitución de Cádiz de 1812, las diputaciones provinciales fueron órganos de gobierno con funciones más políticas y administrativas que legislativas, pues las Cortes Generales eran las únicas que en el reino podían expedir normas generales. Su función representativa, a través de sus miembros o vocales, hizo de las diputaciones provinciales los primeros cuerpos investidos de autoridad para que las provincias se autogobernaran.

No obstante, la autonomía de las Californias fue creciendo debido a las exigencias de los californianos. En 1826, Francisco de Paula Tamariz y los demás miembros de la Junta de Fomento de las Californias explicaban en un documento que los pobladores de dichas tierras “lloran la desgracia de no mirarse en el rango de soberanía” como sus hermanos de otras provincias.²³

Dicho documento contenía un Plan para el Fomento de las Californias, que contemplaba el establecimiento de una Junta General que incluiría no sólo a los miembros de la diputación territorial, sino también a dos oficiales y al prelado de las misiones, lo que sin duda constituiría el órgano máximo de autoridad de las Californias. Los oficiales de mayor jerarquía eran un capitán, un teniente y un alférez.²⁴

Todavía más avanzada fue la iniciativa de ley presentada el 12 de mayo de 1827 por el gobierno interno de las Californias al Presidente de la República.²⁵ En la extensa iniciativa de ley se previeron aspectos del gobierno del “Distrito Federal de las Californias”, tales como la existencia de “jueces árbitros” para solucionar las controversias entre particulares o la posibilidad de detener a delincuentes *in fraganti*.²⁶ Tres años después, en 1830, por primera vez se dividieron los mandos de las Californias y se nombró un jefe político para la Baja California y otro para la Nueva o Alta California.²⁷

El carácter de territorio federal ocasionó que en Baja California se intentaran medidas de colonización poco ortodoxas. Desde 1830, por ejemplo, se planteó en el Congreso General la idea de convertir a las Californias en una colonia penal y con tal objetivo se enviaron barcos con delincuentes convictos que desembar-

²³ Véase Acervo documental del Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Autónoma de Baja California (en adelante AD-IIH). El fondo que se consulta en dicho acervo aparece después de las siglas AD-IIH, *Archivo General de la Nación*, exp. 1.21 (1826).

²⁴ Bancroft explica que las Juntas de Fomento de las Californias fueron órganos investidos de autoridad y facultades decisorias para el establecimiento de políticas gubernativas. Hubert Howe Bancroft, *The Works of Hubert Howe Bancroft*, vol. XX, *History of California*, vol. III, San Francisco, The History Company, 1886, p. 3.

²⁵ Cabe mencionar que ese mismo año, en 1827, Francisco Frejes elaboró también, sin el consentimiento de los guardianes superiores de su orden en México, un plan de gobierno para las misiones de California.

²⁶ AD-IIH, *Archivo General de la Nación*, IIH, exp. 1.26 (1827). La intención de este anteproyecto fue, según Bancroft, igualar la categoría de Baja California con el Distrito Federal. Véase Hubert Howe Bancroft, *op. cit.*, p. 35.

²⁷ El 8 de marzo de 1830 se designó a Manuel Victoria como jefe político de la Alta California y a José Mariano Monterde de la Baja California. Véase AD-IIH, *Gobernación*, exp. 1830.2 [3.22].

caban principalmente en la Alta California, abandonados a su suerte. Algunas veces, autoridades locales no dieron autorización para el desembarco de esos navíos en las poblaciones ya establecidas.²⁸

El establecimiento de la República centralista en 1835 no tuvo grandes repercusiones para Baja California que, junto con la Alta California, fue reorganizada como el Departamento de ambas Californias.²⁹ En nada cambió su régimen interno con la desaparición del federalismo, con excepción del grado de representatividad de los diputados ante el Congreso General. Desde la reforma constitucional del 27 de diciembre de 1830, los diputados de los territorios se elegían cada cuatro años, en lugar de cada dos años, como era para los diputados representantes de los Estados. Estos diputados tenían voz pero no voto en las sesiones del Congreso General, ya que Baja California no reunía los 40,000 habitantes requeridos para acreditar diputados con voto. No obstante, las Siete Leyes Constitucionales dieron a todos los departamentos, sin excepción de su condición de territorio, la facultad de acreditar diputados, con voz y voto, ante el Congreso General.³⁰

Durante la vigencia de las Bases Orgánicas de 1843, el Departamento de las Californias fue objeto de una sujeción más inmediata por parte de los poderes centrales. No obstante, fue infructuosa la supervisión, ya que la seguridad del departamento sucumbió ante la penetración de fuerzas estadounidenses. Desde 1844, la guerra con los Estados Unidos era un hecho inminente, como se puede constatar en el parecer del diputado de dicho departamento, Manuel Castañares, quien demandaba la realización de diversas medidas urgentes, como el traslado de la capital del departamento, ubicada en La Paz, en el extremo sur de la península, hacia un punto localizado en la parte norte, como una manera de garantizar la seguridad del departamento.³¹

A raíz de la guerra con Estados Unidos, la Alta California pasó a poder de ese país. Por tal motivo, la península de Baja California fue reorganizada mediante

²⁸ Habría que señalar que estas colonias formadas con presidiarios se establecieron principalmente en la Alta California. A los interesados se les recomienda revisar en el AD-IIH, el fondo *Justicia*.

²⁹ José Justo Corro, como Presidente de México, expidió un decreto en que el territorio mexicano fue organizado en departamentos, uno de ellos el de ambas Californias. Véase AD-IIH, *Gobernación*, 1836.5 [5.24].

³⁰ Véase Mendiola, *op. cit.*, p. 758 y Hubert H. Bancroft, *op. cit.*, vol. XIX, vol. II, p. 676 y vol. XX, vol. III, p. 2.

³¹ AD-IIH, *Gobernación*, exp. 6.56 (1844).

la Ley Orgánica del Congreso General del 25 de abril de 1850,³² que completó el decreto de un año antes,³³ y que creó el Territorio de la Baja California, dividido en dos partidos: el Norte y el Sur. De las bondades de esta ley ya hablamos en el apartado anterior.

Ésta fue la primera vez que el territorio que ahora ocupa el Estado de Baja California tuvo un estatus político propio. De haber sido durante la época colonial un territorio ambiguo que separaba a las dos Californias, pasó a ser parte de la frontera política con otro país, con una autoridad propia. Sin embargo, como parte del territorio de la Baja California, su autonomía estaba sujeta a las decisiones del jefe político y a los avatares del gobierno territorial.

Durante esta etapa la diputación territorial cobró importancia significativa. Encabezados por el jefe político, los siete vocales de la Junta estuvieron autorizados para expedir tanto estatutos como leyes sustantivas o disposiciones y actos administrativos, que entraban en vigor y ejecución en forma inmediata, sin tener que esperar la ratificación y aprobación definitiva del Congreso General y del Presidente, que en algunos casos tardaba varios meses.

La población peninsular dio muestras constantes de autonomía, como en el año de 1859, en plena Guerra de Reforma,³⁴ cuando tanto el jefe político como la Asamblea Legislativa del Territorio de Baja California decidieron “gobernar a la península con total independencia del centro, entre tanto no se restablezcan la paz y el orden en toda la República”.³⁵ La parte toral del Manifiesto se transcribió en el anterior apartado. Dicha Asamblea rechazó al nombramiento del gobierno “central” de Gerónimo Amador como gobernador³⁶ y designó en su lugar a Teodoro Riveroll, quien

³² AD-IIH, *Gobernación*, exp. 1850.17 [7.58].

³³ AD-IIH, *Archivo General de la Nación*, exp. 78/2 [2.15].

³⁴ Durante la Reforma las autoridades del Territorio de Baja California, categoría política de la península después de la guerra de México con Estados Unidos, se lamentaban por no haber recibido las Leyes de Reforma que requerían ser divulgadas para que se acataran las disposiciones del gobierno liberal. Ni siquiera las leyes generales eran recibidas con regularidad, como lo muestra la solicitud que el jefe político del territorio hacía desde La Paz, cabecera territorial, de una colección de leyes nacionales. Al respecto se recomienda revisar en el AD-IIH, *Gobernación*, exp. 1861.7 [9.72].

³⁵ *Manifiesto que el gobierno y la asamblea legislativa de la Baja California dirigen a sus habitantes*, Tip. de M. Paredes, Guaymas, 1859, p. 5.

³⁶ AD-IIH, *Gobernación*, exp. 1860.2 [9.1].

desempeñó dicho cargo a partir de 1860.³⁷ La ley del 31 de julio de 1861, expedida por Benito Juárez, que normaba las elecciones de los ayuntamientos en el Distrito Federal y en los Territorios Federales, reconoció a Teodoro Riveroll como gobernador del Territorio de Baja California.³⁸

Otra muestra de la virtual autonomía de Baja California fue la creación de un Consejo de Gobierno cuando, en 1867, poco después de la Invasión Francesa, el jefe político Antonio Pedrín decretó la formación de dicho órgano de gobierno para la “mejor marcha de la administración del Territorio”.³⁹

En esta época, la capital del partido norte de Baja California se estableció primeramente en el poblado de Santo Tomás el 1o. de enero de 1867, con la restauración de la República. Posteriormente se definió a Real del Castillo como capital, el 2 de octubre de 1870, ya que se había encontrado oro, recordando la fiebre de 1849 que se produjo en el naciente Estado de California, ya siendo parte de la Unión Americana. La sede de los poderes del partido duró de 1872 a 1882, año en que se cambió a Ensenada, para que fuera finalmente transferida a Mexicali en 1915, como capital del ya Distrito Norte.

El Consejo de Gobierno había sido una institución popular durante la primera república federal. Tanto la administración central como los Estados establecieron este Consejo como un órgano consultivo y contralor de la discrecionalidad de los poderes ejecutivos unitarios. Desde 1824, el Consejo de Gobierno fue una figura intermedia entre el ejecutivo unipersonal y el colegiado, que limitaba el poder del Presidente y de los gobernadores. Con el tiempo dicho órgano se transformó, y para el momento del restablecimiento de la República, era una comisión de los Congresos, conocida como Diputación Permanente, antecedente histórico de las actuales comisiones permanentes del Congreso de la Unión.

En Baja California, como una medida de su propio jefe político, el Consejo de Gobierno comenzó a operar el 27 de julio de 1867, cuando en el centro del país

³⁷ AD-IIH, *Gobernación*, exp. 1860.5 [9.4]. La ley del 20 de noviembre de 1858 modificaba el nombramiento de jefe político por el de gobernador en el caso de los territorios.

³⁸ AD-IIH, *Gobernación*, exp. 1860 [9.61].

³⁹ Adrián Valadés, *Historia de la Baja California, 1850–1880*, prólogo de Miguel León-Portilla, UNAM, 1974, p. 165.

esta figura política ya no tenía vigencia. Pedrín quizás estuvo convencido de que para su actuación como jefe político, el Consejo podría intervenir para refrendar sus actos, lo cual le daría mayor legitimidad. Antonio Navarro, Manuel Amado, Nicanor Cota, Félix Gibert y Manuel Salvador Villarino fueron los integrantes del Consejo de Gobierno en su modalidad bajacaliforniana.⁴⁰

Como se ha mencionado, el 14 de diciembre de 1887 se expidió un decreto que dividió al territorio de Baja California en los Distritos Norte y Sur, con la misma extensión territorial de los partidos. Al parecer se quiso reorganizar el vasto territorio peninsular sin reformar la Constitución Federal, a través de leyes y reglamentos. Como en el resto del país, el término de Distrito estuvo ligado a la autoridad política y militar, propia del jefe político, de acuerdo a la Constitución de Cádiz. Solamente en el Distrito Federal se prolongó este aletargado concepto de gobierno hasta 2016. En 1869, cuando se crearon los Estados de Morelos e Hidalgo, al ser separados del Estado de México, la figura previa fue la de los distritos militares.

Por eso, la formación de los Distritos Norte y Sur de Baja California anunciaba la de sendos Territorios, y posteriormente, la de los Estados correspondientes, tal como sucedió en las entidades ya mencionadas.

La ley federal del 13 de abril de 1917 organizó al actual Estado de Baja California como un Territorio Federal, aunque siguió teniendo la denominación de Distrito Norte. Su única autoridad sería un gobernador, designado y removido libremente por el Presidente de la República, sin que hubiera la posibilidad de diputación o asamblea propias. Sin autoridad legislativa ni judicial propia y con la designación directa del gobernador, la tradicional autonomía de cada uno de los Distritos del territorio de Baja California retrocedió con el régimen carrancista.

Sin embargo, la peculiar situación política del Distrito Norte durante el periodo revolucionario motivó que Carranza designara, en 1919, una comisión de estudio sobre su situación económico-política, al parecer debido a una petición del Club Constitucionalista Maclovio Herrera, establecido en San Diego, en el

⁴⁰ AD-IIH, *Archivo General de la Nación*, exp. 100/4 [2.37], Adrián Valadés informa que los integrantes de dicho Consejo fueron Salvador Villarino, Pablo María Castro, Antonio Ruffo, Jesús Mendoza y Jesús Rosas, además de cinco suplentes, aunque duda si ese Consejo se instaló y si hicieron algo. Adrián Valadés, *op. cit.*, p. 169.

sur de California, Estados Unidos.⁴¹ El informe de esta visita fue que la incomunicación de la península era el principal problema del territorio. Entre las recomendaciones estaba la de colonizar la región con trabajadores procedentes del resto del país.

Poco después de la salida de Esteban Cantú, quien gobernó el Distrito Norte de Baja California desde 1914 hasta agosto de 1920, el Presidente Adolfo de la Huerta envió al Congreso de la Unión, el 8 de noviembre de ese último año, una iniciativa de ley para cambiar de categoría al Distrito Norte por la de Territorio Federal.⁴² Era una época en que no todas las iniciativas presidenciales recibían la inmediata aprobación del Congreso y éste fue uno de los casos.

Con la siguiente Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, publicada entre el 31 de diciembre de 1928 y el 5 de enero de 1929 en el *Diario Oficial de la Federación*, Álvaro Obregón acentuó la dependencia de dichos territorios. Llegó al extremo de eliminar los ayuntamientos de elección popular, paradigmas del autogobierno en estos territorios, a pesar de la subordinación formal, ya existente, de las autoridades intermedias.⁴³

La Ley Orgánica estableció gobernadores de Distrito más que de Territorio, pues para Quintana Roo había uno solo, aunque para el Territorio de Baja California hubo dos: uno para cada Distrito. Esta incongruencia fue subsanada por la reforma constitucional del 7 de febrero de 1931, cuando se reformó el artículo 43 constitucional, con el objetivo de reconocer dos territorios en la península de Baja California: el Territorio Norte y el Territorio Sur.

Un antecedente para reformar la Constitución Federal y declarar la existencia del Territorio de Baja California fue la visita de una comisión intersecretarial

⁴¹ Véase prólogo de Max Calvillo Velasco en Modesto C. Rolland, *Informe sobre el Distrito Norte de Baja California*, SEP-UABC, 1993 (Colección Baja California: Nuestra Historia, vol. 1), p. 20. Dicha comisión estuvo integrada, además de Rolland, por Rafael N. Millán y Alva, Fernando de Fuentes y Miguel López.

⁴² Véase Jesús Rodríguez Guzmán, “Antecedentes de la transformación política del Estado de Baja California”, *Historia del Constituyente en el Estado de Baja California*, Instituto de Investigaciones Históricas Pablo L. Martínez, s.p.i., p. 69.

⁴³ Obregón eliminó los ayuntamientos de la vida democrática del Distrito Federal y de los Territorios Federales por su temor a perder control político sobre ellos, debido a la presencia de partidos de oposición ligados a Adolfo de la Huerta, como fue el Partido Cooperatista, de gran presencia en los ayuntamientos del Distrito Federal, mas no en los Territorios Federales.

al entonces Distrito Norte en el año de 1930.⁴⁴ Resultado de esta visita fue el informe del 4 de septiembre de 1930 que sirvió de fundamento para varios acuerdos presidenciales que contuvieron medidas concretas para el desarrollo de la entidad. Entre ellas, la prohibición de la inmigración china,⁴⁵ el fomento de la colonización con trabajadores mexicanos,⁴⁶ la aplicación de la ley monetaria para controlar el uso de la moneda estadounidense, la obligatoriedad del uso del idioma español en los comercios,⁴⁷ una campaña de “mexicanización” entre la población,⁴⁸ la recuperación de las tierras en posesión de la Colorado River Land Company, S. A.⁴⁹ y la realización de un programa de repatriación de mexicanos residentes en los Estados Unidos.⁵⁰

En el mismo año de 1930, un grupo de estudiantes bajacalifornianos en la Ciudad de México propusieron formalmente la formación de un solo Estado en todo el territorio de la península. Estos esfuerzos lograron que en diciembre de 1930 se declararan dos Territorios Federales, abandonando la categoría de Distritos. Posteriormente, en 1933, los antiguos integrantes de este comité se reunieron y formaron un partido denominado Acción Cívica; entre sus miembros más desta-

⁴⁴ Dicha comisión, encabezada por el senador Arturo Campillo Seyde, estuvo integrada por Bruno Lazzeri de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, Nemesio Vargas de la Secretaría de Agricultura y Fomento y Moisés Salazar Salinas, de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.

⁴⁵ La inmigración china recibió una inadecuada atención por parte de México. Algunas de las medidas adoptadas estuvieron cerca de una abierta discriminación racial. Abelardo L. Rodríguez, gobernador del Distrito Norte de 1923 a 1930, persiguió a una presunta mafia china denominada Chee Kung Tong, y algunas expulsiones de chinos se hicieron sin la debida distinción. Véase AD-IIIH, *Obregón-Calles*, exp. 1.14.

⁴⁶ La ausencia de población mexicana fue un grave problema en el Distrito Norte de Baja California. Gran cantidad de extranjeros, principalmente chinos, japoneses e indios llegaron a trabajar en los campos agrícolas del valle de Mexicali.

⁴⁷ El 20 de octubre de 1930 el gobernador del Distrito Norte de Baja California dispuso que todo letrero o anuncio que se fijara en los lugares públicos debería escribirse en el idioma español, que todas las transacciones deberían efectuarse en moneda nacional y que las medidas deberían estar de acuerdo con el sistema métrico decimal. Esta legítima aspiración no ha sido cumplida todavía ahora, que estamos en los albores del siglo XXI.

⁴⁸ La americanización y dolarización del Estado de Baja California fue una constante preocupación, no por los aspectos culturales, sino por la inadmisibles sustitución de la moneda y el lenguaje en las transacciones comerciales. Ya desde 1921, el gobernador del Distrito Norte de Baja California aceptaba “El peso mexicano sólo existe en el lenguaje oficial, pues la moneda circulante es el dólar, el cual tiene aquí un poder adquisitivo muy inferior al que alcanza en la capital”. Véase “Proyecto de Presupuesto de Egresos del año fiscal de 1921”, en AD-IIIH, *Dirección General de Gobierno*, exp. 1.83.

⁴⁹ A principios del siglo XX una compañía organizada por un grupo de inversionistas radicados en el sur de California adquirió alrededor de 350,000 hectáreas de tierras localizadas cerca de la desembocadura del Río Colorado en la parte norte de Baja California y las dedicaron a actividades agrícolas y ganaderas, con lo que surgieron el valle y la ciudad de Mexicali.

⁵⁰ AD-IIIH, *Dirección General de Gobierno*, exp. 16.35.

cados estuvieron Alberto Amador, Genaro Castro Gessenius, Santiago Ortega, Josefina Rendón y el general Miguel Santacruz.⁵¹

Este partido desapareció en 1934, pero sus componentes siguieron trabajando y nuevamente, en 1939, en Tijuana nació el Partido Pro-Estado Libre, entre cuyos integrantes se distinguieron Guillermo Medina, Rafael Quijano, Manuel Acosta Meza, Antonio Morales Tamborrel y Alberto Amador, para impulsar el siguiente paso en la categoría política de la entidad.

Otros luchadores permanentes en pro de la creación del Estado de Baja California fueron, entre muchos otros, Julio Dávila, Enrique Paulín, Arturo M. Escandón, Fausto A. Ramírez, Leandro Rivera, Jesús Sobarzo, Miguel Santos Torre, Jaime S. Prado, Jesús Gracia Fimbres y Fernando Appel Carrillo.⁵²

A partir de 1940 se formó igualmente un Comité Pro-Estado que creció en importancia política en 1944 (transformándose en el Consejo Territorial pro-Estado hacia 1948), con la presencia de representantes de las principales ciudades de la entidad. Este grupo contó con la siguiente mesa directiva: Arturo M. Escandón como presidente, Carlos Kennedy como secretario, José Mapula como tesorero, Manuel Acosta Meza como secretario de Organización y Propaganda, y Francisco Andrade, Ricardo Gibert y Enrique Palacios como vocales. En 1948, durante el último gobierno territorial, encabezado por Alfonso García González, se integró un Consejo.

La Segunda Guerra Mundial sorprendió a Baja California bajo el régimen de Territorio Norte y con su territorio dividido en delegaciones: Mexicali, Ensenada, Tijuana, Tecate y Vicente Guerrero, de acuerdo con la reforma del artículo 113 de la Ley Orgánica, publicada el 15 de mayo de 1944, que convirtió a estas dos últimas en delegaciones debido al incremento que habían tomado la agricultura y el comercio en dichas poblaciones.⁵³

⁵¹ *Idem.*

⁵² *Idem.*

⁵³ El decreto de esa fecha señalaba lo siguiente: “Los Distritos Norte y Sur de la Baja California se dividirán en tantas delegaciones como municipalidades tuvieren [...]. Serán cabeceras de delegación en el Distrito Norte de la Baja California: Mexicali, Ensenada, Tijuana, Tecate y Vicente Guerrero”. Véase *Diario Oficial de la Federación*, tomo CXLIV, núm. 11. Al parecer nunca se creó la delegación Vicente Guerrero.

A lo largo de treinta años, la participación de distintos ciudadanos fue tan intensa que un periódico de la época publicó un cuadro de honor con los nombres de “quienes lucharon incansablemente por lograr la erección del Territorio Norte, en Estado Libre y Soberano”, un total de 29 ciudadanos, en el que además de los ya mencionados estaban Gustavo Aubanel Vallejo, Arturo Meza, Carlos Kennedy, Julio Dunn y Arturo M. Escandón, se incluía a Braulio Maldonado, Guillermo Medina Amor, Joaquín Aguilar Robles, Alfonso Bustamante, Eduardo Victoria Parma, Carlos Funcke, Cornelio Castillo, Francisco Andrade Cabrera, Miguel Santacruz, José María Meza Olmos, Armando González y Martínez, Rafael Quijano, Gumersindo Ibarra, Antonio Morales Tamborrel, Francisco Dueñas Montes, José Cruz Palacios, Pastor Ramos, Hernando Limón Eaton, Enrique Palacios Labastida, Luis Enrique Enciso, Federico Appel y Carlos Bowser.⁵⁴

Para 1950, el entonces Territorio Norte de Baja California contaba con cerca de 230,000 habitantes, algo sorprendente si se toma en cuenta que a principios de siglo no rebasaba los 7,000 pobladores. En este contexto, las solicitudes para la creación del Estado se daban paralelas a la de que los gobernantes designados por el Presidente de la República fueran nativos de la región, pues no olvidemos que ya desde 1930 se formó el primer Comité Pro-Estado Libre de Baja California bajo la dirección del general Miguel Santacruz,⁵⁵ pero entonces se solicitaba que los dos territorios, el sur y el norte, fueran convertidos en un solo Estado.⁵⁶

Con todo este impulso el entonces presidente Miguel Alemán anunció en su informe ante el Congreso de la Unión, el 1o. de septiembre de 1951, que Baja California ya satisfacía los requisitos de un Estado. Finalmente, el 16 de enero de 1952 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas constitucionales a los artículos 43 y 45 para la creación del Estado de Baja California.⁵⁷

En el informe presidencial de 1951 se señaló:

El régimen, en cumplimiento de sus promesas, ha realizado obras de fomento agrícola e industrial y de beneficio general, que han permitido un importante desarrollo económico de los territorios federales. El Territorio Norte de Baja California,

⁵⁴ *El Imparcial*, octubre de 1953, año XIII, tomo XIV.

⁵⁵ Jesús Rodríguez Guzmán, *op. cit.*, p. 70, y *El Imparcial*, año XIII, octubre de 1953, tomo XIV, p. 3.

⁵⁶ *Idem.*

⁵⁷ Dicho decreto se publicó en el *Periódico Oficial* del nuevo Estado, el 30 de enero de 1952.

por razón de su población y de su capacidad económica para subsistir, satisface las condiciones exigidas por la fracción segunda del artículo 73 de la Constitución General de la República y, por ello, el ejecutivo promoverá ante vuestra soberanía la erección del estado libre y soberano, de dicha porción territorial integrante de la federación.⁵⁸

Este anuncio presidencial fue acogido con beneplácito, como lo demuestra la respuesta del Presidente de la Cámara de Diputados a dicho informe, en la que señalaba: “Con el mayor entusiasmo, el Congreso de la Unión recibe el propósito de usted de promover la erección de entidad federativa, libre y soberana, el Territorio Norte de Baja California”,⁵⁹ y después de reconocer el grado de desarrollo económico y madurez política del entonces territorio federal, auguraba el éxito de dicha propuesta: “[...] el país verá nacer un nuevo estado de la federación mexicana y el Congreso de la Unión celebra su próximo advenimiento con jubiloso aplauso”.⁶⁰

El 21 de noviembre de ese mismo año, en la Cámara de Diputados, fue turnada a las comisiones correspondientes una iniciativa del Ejecutivo, donde se proponía la reforma de los artículos 43 y 45 constitucionales, para convertir en Estado el entonces Territorio Norte de Baja California. Una vez discutida y dictaminada la iniciativa, fue aprobada y enviada el 30 de noviembre por dicha Cámara, para su posterior discusión y aprobación en la de Senadores. El 5 de diciembre entró a la Cámara Alta, y ese mismo día fue aprobada por unanimidad y pasada a las Legislaturas locales del resto de los Estados de la Federación, para su consideración. Para el 18 de diciembre, las Legislaturas de 18 Estados habían enviado su aprobación y el 31 de diciembre, el Presidente de México envió el decreto definitivo para la creación del Estado de Baja California, que fue aprobado por todos los diputados y senadores del Congreso de la Unión en su último día de sesiones, y publicado el 16 de enero de 1952 en el *Diario Oficial de la Federación*.

A pesar de que el actual Estado de Baja California fue territorio hasta 1952, su categoría no puede asimilarse al concepto tradicional de Territorio Federal, tal como se concibió para el Distrito Federal. El Territorio de Baja California disfrutó de ciertos privilegios, en razón de su circunstancia. Por ejemplo, aunque desde finales

⁵⁸ “Informe de Miguel Alemán, Presidente de México, ante el Congreso de la Unión”, en *Diario de Debates de la honorable Cámara de Diputados*, núm. 2, 1o. de septiembre de 1951, p. 22.

⁵⁹ “Respuesta de Teófilo Borunda, presidente de la Cámara de Diputados de la XLI Legislatura, al informe de Miguel Alemán, Presidente de México, ante el Congreso de la Unión”, en *Diario de Debates de la honorable Cámara de Diputados*, núm. 2, 1o. de septiembre de 1951, p. 27.

⁶⁰ *Idem*.

del siglo XIX cualquier comunicación oficial tenía que desahogarse por medio de la Secretaría de Gobernación, la urgencia de algunos asuntos, sobre todo militares, reclamó la autorización expresa del centro, para que el jefe político del Distrito Norte de Baja California pudiera tratarlos directamente con el entonces Secretario de Guerra, actualmente Secretario de la Defensa Nacional.

El actual constitucionalismo bajacaliforniano plantea problemas de dimensiones internacionales de gran interés estatal y nacional. Por su ubicación limítrofe con los Estados Unidos, el Estado se ha enfrentado, a lo largo de su historia, con infinidad de trastornos judiciales derivados de la migración humana, así como de acciones judiciales peculiares por el tráfico de drogas,⁶¹ el secuestro de personas para ser enjuiciadas en Estados Unidos⁶² y la defensa de su territorio ante las acciones policíacas ilegales de ese país.⁶³ De la misma manera, algunas acciones militares han repercutido en la vida de Baja California y de los vecinos Estados del noroeste del país. Durante el siglo XIX y principios del XX fueron comunes las incursiones en *hot pursuit* de presuntos criminales por soldados de Estados Unidos, sin respetar las fronteras con México. Incluso, la jefatura política del Distrito Norte de Baja California tuvo que resolver conflictos de competencia internacional, como cuando en 1901 los inspectores de ganado de Estados Unidos pretendieron ejercer sus funciones de supervisión en territorio mexicano o cuando la guardia civil del Estado de California solicitó la colaboración de la población fronteriza mexicana por cuestiones sanitarias.⁶⁴

La mexicanidad ha sido también una prueba superada por el Estado de Baja California con mayor presión que ninguna otra entidad federativa. Desde la venta

⁶¹ El asunto de las drogas es antiguo en el Estado; el opio fue propiciado por el consumo realizado por la población china que radicaba en el valle de Mexicali. Tuvo que ser atendido, desde un principio, por las autoridades locales como representantes de la Federación. Por ejemplo, es interesante la solicitud del gobernador José María Tapia para incinerar drogas recogidas a narcotraficantes. AD-IIH, *Dirección General de Gobierno*, exp. 11.14 (1930).

⁶² Véase el caso del secuestro de Juan Antonio Puebla o de Antonio Ramírez, plagiado por Antonio Félix a instancias y recompensa del sheriff del condado de Los Ángeles, California, en 1904, cuyo expediente se encuentra en la Secretaría de Relaciones Exteriores, *Archivo Genaro Estrada*, exp. 15-12-29. Este secuestro fue referido en el célebre caso de Humberto Álvarez Machain decidido por la Suprema Corte de los Estados Unidos, en 1992.

⁶³ Tal fue el caso de averiguaciones sobre la aprehensión de dos policías estadounidenses en Mexicali, por intentar arrestar a Louise E. Stein en territorio mexicano en 1910 o el reporte sobre los disparos de un policía en Caléxico, California, en los límites entre esa población y Mexicali ese mismo año. AD-IIH, *Gobernación*, los expedientes 41.2 y 41.3.

⁶⁴ AD-IIH, *Gobernación*, exp. 34.23.

de La Mesilla en 1854, corrieron rumores de que la próxima transacción sería la venta de la península de Baja California,⁶⁵ debido a que la fiebre del oro de California dio lugar a incursiones filibusteras tanto en la península como en el vecino Estado de Sonora, que se prolongaron hasta principios del presente siglo.⁶⁶

Durante la revolución maderista, un abogado residente en El Centro, California, una población ubicada a unos 30 kilómetros al norte de Mexicali, elaboró una Constitución para el Estado que se formaría en el Territorio de Baja California, con la invitación de que quien suscribiera la Constitución sería reconocido por el gobierno de los Estados Unidos. En 1917, una asociación cuyo secretario fue Arnold Kruckman, la *Golden West League*, formalizó una petición a representantes del gobierno de Venustiano Carranza, en San Diego, California, para la compra de la península de Baja California en 20 millones de dólares.⁶⁷ Poco después, en 1919, el senador Henry Fountain Ashurst,⁶⁸ del Estado de Arizona, presentó ante el Senado de los Estados Unidos una proposición para anexar Baja California y una porción de Sonora al territorio estadounidense.⁶⁹ Igualmente, el 1o. de marzo de 1923 se hizo del dominio público en Washington, el deseo de la Legislatura de Arizona para adquirir del gobierno de México una franja de terreno a partir de Nogales, que le permitiera al Estado de Arizona llegar al golfo de California.⁷⁰

⁶⁵ Hubert Howe Bancroft, *The Works of Hubert Howe Bancroft*, vol. XVI, *History of the North Mexican States and Texas, 1801–1889*, San Francisco, *The History Company Publishers*, 1889, vol. II, p. 722.

⁶⁶ Véase Ramón Beltrán Martínez, “Filibusteros, piratas y contrabandistas en la Baja California y Sonora”, en *Memoria del Primer Congreso de Historia Regional*, vol. 2, Gobierno del Estado de Baja California, Mexicali, 1958, pp. 537–572. Todavía durante la Revolución Mexicana había necesidad de tomar medidas contra el filibusterismo, como se comprueba por las prescripciones del gobierno político del Distrito Norte de la Baja California para evitar la introducción de filibusteros armados. Véase Gregorio Vite de Hita, *Suma legislativa norbajacaliforniana*, Primera parte, Ediciones Científicas y Literarias, Ensenada, 1973, p. A–11. Algunos intentos de filibusterismo en el siglo XX se han ligado a las actividades revolucionarias de Ricardo y Enrique Flores Magón, para desacreditarlos. Véase Lowell L. Blaisdell, *La revolución del desierto. Baja California*, vol. 2, SEP–UABC, 1993 (Colección Baja California: Nuestra Historia).

⁶⁷ Cantú Jiménez, *op. cit.*, p. 57.

⁶⁸ Este nocivo personaje que nació en el territorio de Arizona en 1874 y murió en 1962, fue conocido como el “Decano de la Inconsistencia”. En su juventud trabajó como carcelero y su locuacidad lo llevó a ser inconsistente en sus propuestas e intervenciones. Una muestra de ello lo constituyó su actitud frente a la reforma judicial que Franklin D. Roosevelt propuso para aumentar el número de Justices y así contrarrestar la tendencia conservadora de los integrantes de la Suprema Corte. Aunque aprobó la reforma propuesta, dilató cuanto pudo la implementación de la reforma, que finalmente no se lograría concretar. Su frase preferida ante esta actitud fue: “*No haste, No hurry, no waste, no worry*”. Al votar contradictoriamente, unas veces a favor y otra en contra, de las mismas resoluciones del Congreso, advertía que lo hacía para lograr un 50% de certeza de que su posición era la correcta

⁶⁹ Cantú Jiménez, *op. cit.*, p. 604.

⁷⁰ El 12 de diciembre de 1920 salió la noticia de esta peculiar propuesta en el periódico *New York Times*. El gobernador del Distrito Norte, José Inocente Lugo, informó de dicha propuesta a la Secretaría de Gobernación. AD–IIH, *Dirección General de Gobierno*, exp. 6.9.

Las presiones continuaron durante la presidencia de Álvaro Obregón. Las insinuaciones para obtener prebendas a cambio del reconocimiento de Estados Unidos a su gobierno fueron numerosas. En San Diego, California, se formó una asociación civil, la Lower California Purchase Society, apoyada por senadores y representantes ante el Congreso de ese país, para “crear el sentimiento nacional con el objeto de que el Congreso dicte al presidente de los Estados Unidos una resolución en el sentido de que abra las negociaciones para adquirir la Baja California”.⁷¹ Obregón contestó en los siguientes términos:

Este propio ejecutivo lamenta muy sinceramente que esa sociedad se permita hacer esta clase de proposiciones al gobierno que me honro en presidir, que solamente sirven para describir la falta de consideración y de respeto de los que formulan proposiciones tan indecorosas a un gobierno como el de México, que está luchando esforzadamente e inspirado en los más nobles anhelos por conservar su soberanía y su integridad territorial, así como también por su dignidad de pueblo autónomo.⁷²

No obstante la terminante respuesta presidencial, otros planes anexionistas proliferaron. También algunos intermediarios privados entraron a la subasta, como Calvin Reese quien, el 9 de julio de 1923, preguntó ingenuamente si México estaría dispuesto a vender el territorio de Baja California.

De la misma manera, la lideresa social Kate Crane-Gartz, de la American Civil Liberties Union, propuso al gobierno mexicano, el 2 de septiembre de 1924, que aceptara una propuesta de Japón para comprar el territorio de Baja California.⁷³

A pesar de los intentos anexionistas del pasado, el decreto de 1952 dando la categoría de Estado, consolidó su importancia como territorio nacional, ahora sometido a la soberanía de un Estado de la República Mexicana. Dicho decreto dio inicio a una serie de actividades que culminarían el 1o. de diciembre de 1953, con la toma de posesión del primer gobernador constitucional del Estado de Baja California. El 23 de septiembre de 1952, una serie de disposiciones complementarias para la constitución del Estado de Baja California fueron enviadas a la Cámara de Diputados. Previa discusión y aprobación por las dos Cámaras, se echó a andar el proceso constitucional. Para eso, el gobernador del Territorio Norte de Baja Cali-

⁷¹ AD-IIH, *Obregón-Calles*, exp. 1.10.

⁷² *Idem.*

⁷³ AD-IIH, *Obregón-Calles*, expedientes 1.10 y 1.11.

fornia se convirtió en gobernador provisional del nuevo Estado, y en el encargado de dirigir la transformación política.

El primer paso fue la elección de los siete diputados encargados de redactar la Constitución Política del nuevo Estado; el 31 de diciembre de 1952 se publicó la convocatoria para elegirlos.⁷⁴

Así, el 29 de marzo de 1953, los 121,464 ciudadanos bajacalifornianos con capacidad de votar acudieron por primera vez a las urnas para, de entre los candidatos de los partidos de Acción Nacional (PAN), Revolucionario Institucional (PRI), Federación de Partidos del Pueblo (FPP) y la Unión Nacional Sinarquista (UNS), elegir a los diputados encargados de organizar las bases del nuevo Estado. Hubo una gran campaña para el empadronamiento de votantes e incluso corrió el rumor de que si no se registraban los ciudadanos no podrían cruzar la línea divisoria del país, lo cual fue, por supuesto, desmentido por la Comisión Estatal Electoral.⁷⁵

Los distritos electorales correspondieron a la siguiente distribución geográfica: Mexicali, 1o. y 2o. distrito; valle de Mexicali, 3o. distrito; Tecate y parte del valle de Mexicali, 4o. distrito; Tijuana, 5o. y 6o. distrito, y Ensenada, 7o. distrito.

El PAN y la FPP, así como la UNS se unieron en tomo a candidatos comunes para los siete distritos electorales, cuyos nombres fueron los siguientes:

Primer Distrito:	Salvador Félix García, propietario. José Ulloa González, suplente.
Segundo Distrito:	Salvador Rosas Magallón, propietario. Enrique Silva González, suplente.
Tercer Distrito:	Emilio Luna Páez, propietario. Vicente Alcántara Cota, suplente.

⁷⁴ La Comisión Estatal Electoral que se designó para organizar las elecciones del Congreso Constituyente estuvo integrada por Raymundo Flores Fuentes, como presidente, Agustín Ibarra Morales como secretario, Joaquín Ramírez Arballo como vocal, y Guillermo Macalpin Alatorre, Fernando Medina de la Vega y Manuel Galaz Díaz, como suplentes, aunque el Comité Regional del PAN rehusó la presidencia de esta comisión. Véase, IIH-AD, *Dirección General de Gobierno*, exp. 19.1.

⁷⁵ *El Heraldo*, Tijuana, 29 de enero y 24 de febrero de 1953.

Cuarto Distrito:	Rafael Reyes Loza, propietario. José Luis Beltrán Beltrán, suplente.
Quinto Distrito:	Darío Sánchez Enríquez, propietario. José Vargas Bustos, suplente.
Sexto Distrito:	Octavio P. Lelevier de la Fuente, propietario. José Francisco González Andalón, suplente.
Séptimo Distrito:	Manuel Rueda de León Salazar, propietario. Agapito Álvarez Romero, suplente. ⁷⁶

El 8 de febrero de 1953, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) celebró una convención en el Teatro Cuauhtémoc de la ciudad de Mexicali para seleccionar a sus candidatos a diputados constituyentes. Según una popular columna periodística de Tijuana, los candidatos seleccionados encontraron gran dificultad en su postulación, debido a la división existente entre los militantes priístas durante la convención. La excepción fue Miguel Calette que, al parecer, gozó del apoyo unánime de sus compañeros de partido.⁷⁷

El 15 de febrero de ese año fueron registrados formalmente los candidatos del PRI al mencionado Congreso Constituyente.⁷⁸

Estos fueron los siguientes:

Primer Distrito:	Celedonio Apodaca, propietario. J. Trinidad Cervantes, suplente.
Segundo Distrito:	Francisco Dueñas Montes, propietario. Alfredo Martínez Manatou, suplente.
Tercer Distrito:	Aurelio Corrales, propietario. Alejandro Gudiño Hernández, suplente.

⁷⁶ Esta planilla estuvo conformada por tres abogados: Félix García, Rosas Magallón y Sánchez Enríquez. Cabe señalar que los candidatos de los distritos 6o. y 1o. fueron propuestos por la Federación de Partidos del Pueblo.

⁷⁷ Miguel Rodríguez Arreola, "Pulsaciones", *El Heraldo*, Tijuana, 9 de febrero de 1953.

⁷⁸ De estos candidatos, tres eran abogados: Ruiz, Lamadrid y Bonifaz; Dueñas era médico.

Cuarto Distrito:	Alejandro Lamadrid, propietario. Eduardo Victoria Parma, suplente.
Quinto Distrito:	Francisco H. Ruiz, propietario. David Enrique Cota, suplente.
Sexto Distrito:	Miguel Calette Anaya, propietario. Carlos Fermín Peñaloza, suplente.
Séptimo Distrito:	Evaristo Bonifaz Gómez, propietario. José Santos Lara, suplente.

Aun antes de la integración del Congreso Constituyente, las ideas sobre la organización política del Estado comenzaron a fluir. Los vecinos de Tecate propusieron que su ciudad fuese la sede de los poderes del Estado y del Congreso Constituyente, pues su clima y ubicación geográfica eran ideales para tal función. El hostil clima de Mexicali, la distancia que la separaba de Ensenada y la rivalidad que tenía con Tijuana eran desventajas para la capital, mientras que Tecate no presentaba ninguno de dichos inconvenientes.⁷⁹

Durante las distintas campañas electorales, un incidente que cobró notoriedad fue la aprehensión del candidato del PAN por el segundo distrito electoral, Salvador Rosas Magallón, quien fue detenido durante 72 horas por orden del Juez de Primera Instancia, Adolfo Aguilar Caballero, como una medida correctiva, en virtud de los ataques que el candidato venía haciendo contra dicho Juez.⁸⁰ La verdadera causa de dicha aprehensión al parecer fue otra. En uno de sus discursos de campaña, Rosas Magallón expresaba su preocupación por la limpieza electoral de las primeras elecciones en el nuevo Estado:

⁷⁹ *El Heraldo*, Tijuana, 3 de marzo de 1953.

⁸⁰ *El Heraldo*, Tijuana, 13 de marzo de 1953. En virtud de que en una campaña política los candidatos deben poder adoptar una actitud crítica hacia las instituciones y las autoridades involucradas, esta aprehensión de un candidato constituye un atentado contra el proceso electoral. Si bien, los candidatos no gozan de fuero constitucional, debería haber medidas que garantizaran su libertad de expresión y que toleraran su método para criticar personas e instituciones, sin que fueran aprehendidos. En última instancia, debería ser posible requerírseles de responsabilidad si incurriesen en alguna. Incluso pueden ser reconvenidos por la autoridad, que tendrá la prerrogativa de contestar los infundios de un candidato agresor, pero jamás deberá subyugarlo y reducirlo a prisión por ideas, críticas o palabras emitidas durante la contienda electoral. La detención de un candidato por delitos o infracciones leves, en el curso de la campaña, tiene consecuencias muy graves para el proceso democrático del país.

Sólo podrá haber una buena Constitución si para su formación interviene una autoridad legítima.[...] Luego sólo podrá ser legítimo un poder constituyente si es designado por el pueblo. Pero no lo será si la voluntad del electorado es burlada, impedida o desconocida. Si el organismo creador de la ley no se constituye en acato a esa voluntad, no sólo será un representante ilegítimo de la comunidad, sino que también usurpará funciones que no se le delegaron, y por lo mismo, no tendrá atribuciones para dictar ninguna ley, y la ley que dicte no deberá ser obedecida.⁸¹

Las campañas duraron aproximadamente dos meses. En el último mitin el candidato del PRI y ex presidente de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA) en el Estado, Miguel Calette, dijo que:

Por fortuna, la formación de la Constitución Política local ya no encierra la resolución de graves problemas sociales o políticos, cosa ya realizada por la Constitución General de la República, por lo que la labor del constituyente no puede extenderse a introducir o ensayar nuevas doctrinas, sino que deberá ceñirse a los principios consignados en la Constitución General. En tal virtud, la tarea del constituyente será más bien de carácter técnico y de coordinación.⁸²

La modestia de esta declaración se debió, quizás, a la idea generalizada entre la población, y que los candidatos habían recabado durante su campaña, de que el nuevo Estado soberano tenía ilimitadas opciones para organizarse e inclusive dictar la secesión de la Federación, si así lo estimara conveniente. Como se podrá leer en los *Diarios de Debates* del Congreso Constituyente incluidos en esta compilación, múltiples ideas siguieron fluyendo sobre todo tipo de temas.

En cambio, Francisco H. Ruiz prometió en sus discursos de campaña la posibilidad de que las garantías sociales fueran ampliadas en la nueva Constitución Política de Baja California. Todos los contendientes coincidieron en su profundo nacionalismo:

La atención de todo el país está puesta en Baja California. No defraudemos tal interés. Demostremos que tenemos sentido de responsabilidad y amor al terruño y, sobre todo, demostremos que los que habitamos este jirón de tierra, lejos de ser pochos, somos buenos mexicanos.⁸³

⁸¹ *La Nación*, año XII, volumen XXIII, núm. 591, México, D.F., 22 de marzo de 1953, p. 6. Otra de sus frases célebres es “ustedes lo ven, la cárcel y las amenazas no menguan nuestro fervor patriótico”, en: Juan Manuel Salazar Pimentel, *Salvador de México. Salvador Rosas Magallón (1916–1996). Bosquejo biográfico*, México, Nacional Editora, 1998, p. 15.

⁸² *El Heraldo*, Tijuana, 26 de marzo de 1953.

⁸³ *El Heraldo*, Tijuana, 2 de enero de 1953.

El 30 de marzo de 1953, un día después de las elecciones, los periódicos dieron a conocer los resultados en los que los triunfadores fueron todos los candidatos del PRI. Los votos obtenidos fueron los siguientes:⁸⁴

Distrito	Votos		Casillas
	PRI	PAN, FPP y UNS	
Primero	2 260	1 928	16
Segundo	3 363	1 754	17
Tercero	2 578	656	21
Cuarto	1 889	1 030	16
Quinto	3 817	1 799	15
Sexto	4 331	1 945	17
Séptimo	3 655	1 100	25

PRI, Partido Revolucionario Institucional.

PAN, Partido Acción Nacional.

FPP, Federación de Partido del Pueblo.

UNS, Unión Nacional Sinarquista.

Así, Celedonio Apodaca, Francisco Dueñas Montes, Aurelio Corrales, Alejandro Lamadrid, Francisco H. Ruiz, Miguel Calette Anaya y Evaristo Bonifaz Gómez fueron elegidos por el pueblo de Baja California como sus diputados constituyentes.

En cuanto se publicaron estos resultados comenzaron las protestas. Los dirigentes estatales del PAN, Antonio Aguirre y el de la Federación de Partidos del Pueblo (FPP), Alfredo J. Aldrete, presentaron un recurso formal ante la Comisión Estatal Electoral, para que no se otorgase el registro de las constancias emitidas por la Junta Computadora, en virtud de haber incurrido en “graves irregularidades”. En una declaración publicada con sus firmas en la prensa bajacaliforniana acusaban:

Hubo fraude y en su elaboración mediaron los esfuerzos de los políticos locales que veían y siguen viendo en nuestra alianza una amenaza mortal a los intereses indebidos creados por ellos. En el padrón electoral elaboraron el fraude así como otra

⁸⁴ Véase boletín de prensa, en IIH-AD, *Dirección General de Gobierno*, exp. 27.17.

larga lista de maniobras, por eso se tuvo buen empeño en no poner las listas electorales en nuestras manos [...] impidiéndonos de esa manera poder verificar la exactitud de los datos que contienen. Gracias a ese fraudulento padrón, incondicionales del partido de la imposición, votaron cuantas veces su servilismo se los señaló. No hubo pues, la limpieza ofrecida.⁸⁵

Estos partidos consideraban a la Comisión Electoral juez y parte, debido a que sus integrantes fungían a la vez como la Junta Computadora que había emitido las constancias a los diputados constituyentes: “la ley misma no nos da oportunidad de recurrir ante esa comisión, que en este caso será juez y parte” aducían en un escrito presentado por ambos partidos, el 12 de abril de 1953.

Según el PAN, dichas irregularidades habían sido provocadas por deficiencias en el padrón electoral, la Junta Computadora y el procedimiento electoral. El recurso fue desechado por la Comisión Estatal Electoral y el 19 de abril se instaló, en el Salón de Recepciones del palacio de gobierno,⁸⁶ el Colegio Electoral del Congreso Constituyente, integrado por los mismos diputados constituyentes.

Los periódicos de la capital dieron la noticia de la recién integrada diputación constituyente y de su presencia en la ciudad. *Excélsior* comentó al respecto:

Según lo que los diputados constituyentes han declarado, tienen el propósito de hacer una carta fundamental avanzada, no en el sentido de radicalismos ni de exaltaciones demagógicas, sino de estructuración jurídica. La parte en que piensan poner todo su empeño es la que se refiere a las garantías. Lo cual implica, ciertamente, una moderna concepción del Estado, en sus relaciones con su ciudadanía. El individuo como objeto del poder público; la autoridad civil en función de la persona humana, no los hombres sometidos a un Estado absorbente, deificado, despótico, sino el Estado dirigido al bien común, conforme a su naturaleza, puesto que el hombre existió antes y todas las instituciones sociales nacieron para ayudarlo a desenvolverse.⁸⁷

El 5 de mayo de 1953, en el cine Curto de la ciudad de Mexicali, tuvo lugar la apertura de sesiones del Congreso Constituyente. Estuvieron presentes con la representación del Congreso de la Unión, los senadores Alfonso Pérez Gasga, Jacinto B. Treviño y José Rodríguez Clavería y los diputados federales Norberto Treviño, Benito Palomino y Fernando Lanz Duret. Con la representación presidencial, asistió el entonces secretario de Gobernación, Ángel Carvajal. Entre las

⁸⁵ *La Nación*, año XX, vol. XXIII, núm. 599, México, 5 de abril de 1953, p. 8.

⁸⁶ Ese edificio ahora lo ocupa la Rectoría de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC).

⁸⁷ *Excélsior*, 29 de abril de 1953.

personalidades políticas cabe destacar el gobernador del Territorio Sur de Baja California, Agustín Olachea,⁸⁸ y Esteban Cantú, quien fue jefe político y gobernador del Distrito Norte de 1914 a 1920. Igualmente, estuvieron presentes Franco Carreño y Octavio González, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Carlos Gernier, comandante de la segunda zona militar, entre otras personalidades.

En dicha sesión, el gobernador provisional del nuevo Estado, Alfonso García González y el presidente del Congreso Constituyente, Alejandro Lamadrid, intercambiaron los discursos de apertura de dichas sesiones.

En la sesión del 13 de mayo se discutió el reglamento interior del Congreso; los diputados Bonifaz, Lamadrid, Calette, Ruiz y Apodaca integraron la comisión redactora del texto constitucional. Contra las acusaciones de que el proyecto de Constitución había sido redactado por técnicos de la Secretaría de Gobernación, dicha comisión aclaró que su proyecto había “sido elaborado enteramente por los Constituyentes desde sus cimientos y armazón”,⁸⁹ teniendo que sesionar 24 ocasiones en jornadas de hasta catorce horas, para llegar al proyecto final que someterían a la Asamblea Constituyente en pleno.

Entre los días 19 y 25 de junio de 1953 se publicó en los periódicos del Estado el proyecto del texto constitucional con 122 artículos. Los diputados, a través del constituyente Miguel Calette, invitaron a los representantes de la opinión pública a que emitieran sus sugerencias al respecto.

El entusiasmo por la erección del nuevo Estado se incrementó. Abelardo L. Rodríguez afirmó que en Baja California no había “borregada”, ya que los habitantes tenían un alto sentido cívico y de responsabilidad, pues formaban una comunidad de trabajo. En palabras proféticas, el ex gobernador del entonces Distrito Norte y ex Presidente de México, declaró:

Baja California como nueva entidad ofrece una excelente oportunidad para que aquí se haga un verdadero ensayo democrático, dejando en libertad a los votantes para que expresen libremente sus deseos.⁹⁰

⁸⁸ Olachea fue gobernador del Territorio Norte de Baja California en varias ocasiones, entre 1931 y 1935.

⁸⁹ *El Herald*, Tijuana, 9 de junio de 1953.

⁹⁰ *El Herald*, Tijuana, 29 de junio de 1953.

Mientras tanto algunos cambios tenían lugar. La prolongada ausencia del diputado Francisco H. Ruiz, quien tuvo que atender asuntos personales en la Ciudad de México, obligó a llamar a su suplente, David Enrique Cota. También, debido a los rigores del clima extremo y cálido de Mexicali, la sede del Congreso Constituyente fue trasladada, a partir del 9 de julio, a la escuela Álvaro Obregón, de la ciudad de Tijuana.

En Tijuana se hizo también un llamado al público para que asistiera a los debates del mencionado Congreso. Y como se había anunciado que el sufragio femenino se incluiría como un derecho político de la mujer, las integrantes del Frente Único de Mujeres de Baja California asistieron con asiduidad a las sesiones.

Miguel Calette tuvo en los debates una participación destacada. Entre otras acciones, impugnó que los Magistrados y agentes del Ministerio Público fuesen nombrados por el gobernador y, en su lugar, propuso que el Congreso del Estado se ocupase de dichas designaciones, es decir, que el Poder Legislativo del Estado nombrase a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y al Procurador de Justicia, quien a su vez seleccionaría a los agentes del Ministerio Público. Igualmente, propuso que entre los requisitos para ser gobernador estuviera haber “nacido en territorio nacional e hijo de padres mexicanos”.

Una decisión importante fue la supresión, por unanimidad de votos, del inciso 24 del artículo 32 del mencionado proyecto, que otorgaba al Congreso la posibilidad de “conceder al Ejecutivo facultades extraordinarias”.

Con esto, se le negaba al gobernador la posibilidad de legislar en uso de dichas facultades.⁹¹

Igualmente, por mayoría de seis votos a favor, se aprobó que también la residencia fuese un requisito para los candidatos a gobernador, sin importar el Estado mexicano de procedencia. El requisito es que tuvieran dos años de residencia previa a la elección, en el caso de aquellos candidatos que fueran nativos del Estado, y de

⁹¹ La actual fracción XVIII del artículo 49 de la Constitución le otorga al gobernador la facultad de tomar “medidas extraordinarias”, pero de tipo administrativo, no legislativo.

diez a quienes hubieren nacido fuera de la entidad. En todos los casos, los candidatos deberían haber nacido en territorio nacional.⁹²

El 1o. de agosto, ya en los últimos días del trabajo de los constituyentes, todos los diputados fueron a la Ciudad de México, sin informar el objetivo de su viaje. Para estas fechas, los rumores sobre los nombres de los posibles precandidatos a la primera gubernatura constitucional ensordecieron y eclipsaron la tarea del Congreso. Todo tipo de candidatos fueron destapados, desde los ex presidentes Miguel Alemán Valdés, que estaba en Europa, y Abelardo L. Rodríguez, pasando por ex gobernadores de otros Estados, como Fernando Foglio Miramontes, y otros políticos como Armando Verdugo, Gustavo Aubanel, Ernesto Escandón, Armando Lizárraga, Eligio Esquivel, y los propios diputados constituyentes Miguel Calette, Francisco Dueñas y Evaristo Bonifaz. También se dijo que Braulio Maldonado podía ser el candidato del Partido Revolucionario Institucional.⁹³

A su regreso de México, los constituyentes informaron a la prensa que el viaje los había ilustrado “para modificar algunos artículos constitucionales, sobre todo los relativos al municipio”.⁹⁴ Tres días después de estas declaraciones, en la sesión del 15 de agosto, se presentó el proyecto definitivo de la Constitución Política del Estado de Baja California, que contenía innovaciones como la protección al patrimonio familiar, el voto a la mujer y otros aspectos dignos de análisis.

No obstante la trascendencia del acto, un editorial periodístico se refirió a su escaso impacto entre los bajacalifornianos:

Cosa por demás significativa fue la indiferencia con que la ciudadanía local acogió el bando solemne por medio del cual fue promulgada la Constitución Política del estado [...] El acto había sido anunciado con profusión y era de esperarse que una numerosa muchedumbre se congregara frente al palacio de gobierno, pero no fue así. El público que escuchó la lectura del trascendental documento fue reducidísimo.

Cosa semejante aconteció el sábado en Mexicali con la sesión de clausura de sesiones del Congreso Constituyente y en el acto de entrega de la Constitución al gober-

⁹² El constituyente Francisco Dueñas Montes fue el único que promovió la idea de que los nativos no requerían de residencia para aspirar al cargo de gobernador.

⁹³ *El Heraldo*, Tijuana, 20 de agosto de 1953 y 22 de mayo de 1953.

⁹⁴ *El Heraldo*, Tijuana, 12 de agosto de 1953. Siendo la capital de la República una ciudad sin municipio desde 1928, nos atrevemos a dudar que ese viaje haya podido ilustrar a los diputados sobre la materia y que probablemente fueron otras las causas del viaje intempestivo al Distrito Federal.

nador; no llegaron a quinientas personas que acudieron al teatro al aire libre a presenciar el acontecimiento, no obstante que fue ampliamente anunciado.[...]

¿Por qué? No queda otro factor capaz de explicar el fenómeno que el representado por la costumbre. Largos años de vida agrícola, mercantil y hasta industrial y de completa inactividad política nos han acostumbrado a buscar nuestro progreso particular en forma por completo libre de toda influencia originada por cambios en la administración pública.⁹⁵

4. INICIO DEL ORDEN CONSTITUCIONAL PROPIO

El proceso político para establecer las bases orgánicas del nuevo Estado no había terminado. Inmediatamente después de la publicación de la nueva Constitución se lanzó la convocatoria para las elecciones del primer gobernador constitucional y de los integrantes de la primera Legislatura de la entidad, las cuales se llevaron a cabo el 25 de octubre de 1953, siendo las primeras realizadas en México en que votaron las mujeres. En el editorial de un periódico de Tijuana se describió este hecho con gran candidez:

Para la mujer, especialmente para la que es madre, va a significar un trastorno considerable el votar. Tendrá el problema de tener que desatender sus quehaceres domésticos y el todavía más agudo de tener que dejar sin cuidado alguno a sus hijos de corta edad. No podrá disponer de otra persona que se encargue de ellos, mientras acude a la casilla que le corresponda, porque la amiga o servidora a quien pudiera confiárselos provisionalmente, tendrá que acudir también a votar.

Por su cercanía a la mujer se puede pensar proclive a votar por los partidos católicos, pero la mujer consciente debe tomar en cuenta que fue el PRI el que le dio el voto.⁹⁶

El presupuesto de egresos para 1952-1953 fue magro y no previó partida alguna para el funcionamiento de un Poder Legislativo que empezaría sus funciones al final de ese ejercicio.⁹⁷ Además, durante ese año hubo una gran crisis que obligó a devaluar el peso frente al dólar,⁹⁸ lo que contribuyó a agravar la situación. Aun así, se continuó con la responsabilidad que significaba llevar a cabo este proceso de gran trascendencia en la historia política y constitucional de Baja California y de todo el país.

⁹⁵ *El Heraldo*, Tijuana, 19 de agosto de 1953.

⁹⁶ *El Heraldo*, Tijuana, 25 de agosto de 1953.

⁹⁷ AD-IIH, *Dirección General de Gobierno*, exp. 14.13.

⁹⁸ El dólar varió de \$8.00 a \$12.50, paridad que subsistió hasta 1976.

José R. Díaz Talavera fue nombrado presidente de la Comisión Estatal Electoral en sustitución de Flores Fuentes, quien había organizado las elecciones de los diputados constituyentes. Agustín Ibarra Morales y Juan B. Hernández recibieron los cargos de secretario y vocal, respectivamente, y los suplentes fueron ratificados.

Las listas de los votantes empadronados para participar en la elección de los integrantes de los poderes estatales correspondió a 58 570 hombres y 55 852 mujeres,⁹⁹ esto es, 51.2% y 48.8%, respectivamente.¹⁰⁰

La selección del candidato a gobernador fue muy controvertida. Hubo una gran participación de asociaciones políticas.¹⁰¹ El candidato postulado por el PRI fue cuestionado por sus mismos compañeros de partido.¹⁰²

Braulio Maldonado Sandez, en ese momento diputado federal, fue postulado como candidato por parte del PRI. En esta ocasión no hubo alianzas de los otros partidos para presentar candidatos comunes y Francisco Cañedo fue el candidato del PAN y Maurilio Vargas de la Federación de Partidos del Pueblo.¹⁰³

Por otro lado, los candidatos a diputados de la Primera Legislatura Constitucional del Estado de Baja California fueron los siguientes:¹⁰⁴

Distrito	Partido	Candidatos
Primero	PRI	Samuel Ramos Díaz, propietario. Gloria Rosas Cázares, suplente.

⁹⁹ Véase “Telegrama enviado por el gobernador provisional del Estado, Alfonso García González, al secretario de Gobernación, 30 de octubre de 1953”. AD-IIIH, *Dirección General de Gobierno*, exp. 19.11.

¹⁰⁰ Esto ofreció un panorama cercano a la igualdad de hombres y mujeres en estos primeros sufragios completos del país.

¹⁰¹ Tal fue el caso de asociaciones como el Club Liberal Benito Juárez, la Asociación Cívica Pro-Baja California, el Frente Único de Mujeres de Baja California y el Bloque Unificador Magisterial, entre otras. Véase AD-IIIH, *Dirección General de Gobierno*, exp. 19.11.

¹⁰² Ernesto Arroyo, Francisco Gallego y Ricardo Borge se quejaron ante el secretario de Gobernación porque la selección del candidato se hizo antes de llevarse a cabo la asamblea estatal de dicho partido. Véase expediente citado en nota anterior.

¹⁰³ Toda la información relativa a la candidatura de Braulio Maldonado y su campaña política se obtuvo del AD-IIIH, *Dirección General de Gobierno*, expedientes 19.1, 19.11 y 19.12 principalmente.

¹⁰⁴ La información de las campañas políticas de los candidatos a diputados locales en Baja California, se obtuvo del expediente 27.17 del fondo *Dirección General de Gobierno*, existente en el ya mencionado AD-IIIH.

Distrito	Partido	Candidatos
	PAN	Salvador Rosas Magallón, propietario. Enrique Silva González, suplente.
	FPP	Pablo Moreno García, propietario. Estela Muñoz Hernández, suplente.
Segundo	PRI	César Ruiz Moreno, propietario. Josué Molina Carrillo, suplente.
	PAN	Antonio Aguirre Salas, propietario. Francisco Siqueiros Nogales, suplente.
	FPP	Andrés de Anda Ochoa, propietario. Alfonso Magallón Jacobo, suplente.
Tercero	PRI	Armando Fierro Encinas, propietario. Ramón Ocampo Medina, suplente.
	FPP	Víctor Medina Álvarez, propietario. Marcial Rodríguez Ortega, suplente.
Cuarto	PRI	Felipe Verdugo Amador, propietario. Margarito Mendoza Lemus, suplente.
	FPP	Wilfrido González Gaona, propietario. José Cárdenas, suplente.
Quinto	PRI	Genaro Castro Gessenius, propietario. Margarita Ruiz Díaz, suplente.
	PAN	Roque de la Fuente Alexander, propietario. Germán Brambila Gómez, suplente.
	FPP	Abel Mora Soto, propietario. Ramón Ascencio González, suplente.
Sexto	PRI	Felipe Carrillo Sánchez, propietario. Julio Castañeda Castellanos, suplente.
	PAN	Octaviano Flores Contreras, propietario. José Vázquez Mora, suplente.
	FPP	Federico Valdez Villareal, propietario. Sotero Reynoso Muñoz, suplente.

Distrito	Partido	Candidatos
Séptimo	PRI	Pedro Lozoya Luque, propietario. Alfonso Garzón Santibáñez, suplente.
	FPP	Damián Guzmán Sánchez, propietario. Miguel Hirales Villegas, suplente. ¹⁰⁵

Los resultados en las elecciones para gobernador beneficiaron a Braulio Maldonado. Además, todos los candidatos a diputados postulados por el Revolucionario Institucional resultaron triunfantes. En estas elecciones, la participación femenina fue del 50%, ya que sólo votaron 29 383 mujeres del total de las empadronadas, como se puede comprobar en los datos enviados por el gobernador Alfonso García González.¹⁰⁶ Las notas publicadas en México sobre el sufragio de las mujeres por primera vez en la elección de un gobernador resultaban de sumo interés:

Por Primera vez Votaron las Mujeres, Ayer en Baja California
Insólito Espectáculo Frente a las Urnas

Hubo Casillas en que el Número de Mujeres Rebasaba al de Hombres
Por Jorge Davo Lozano, enviado especial de EXCELSIOR

Tijuana, B.C., octubre 25.- Desde el punto más distante de la capital de la República, las mujeres mexicanas dieron hoy un ejemplo de civismo a los hombres y una lección completa de cómo ejercitar sus derechos ciudadanos.

Por primera vez y de acuerdo con la reforma constitucional aprobada en este régimen del Presidente Ruiz Cortines, las mujeres votaron para la elección del gobernador y diputados del Estado de Baja California Norte.

Más mujeres que hombres en varias casillas
Pero el espectáculo principal fue aquí en Tijuana, donde en algunas de las casillas el número de mujeres rebasaba al de hombres. Pero lo curioso era observar cómo los hombres guardaban una actitud sumisa en muchos casos, ignorando sus deberes o

¹⁰⁵ Se desconocen los nombres de los candidatos del PAN por los distritos tercero, cuarto y séptimo. Es probable que no se presentaran candidatas por dichos distritos.

¹⁰⁶ Del total de 70 247 votos emitidos, 40 864 correspondían a la población masculina y el resto a la femenina. Sin embargo, estas cifras no coinciden con las cifras oficiales sobre la votación a gobernador. Probablemente hubo gran cantidad de votos anulados o esa información todavía no era la oficial. "Telegrama de Alfonso García González al secretario de Gobernación, 30 de octubre de 1953". AD-IIH, *Dirección General de Gobierno*, Exp. 19.11.

derechos, mientras las mujeres discutían franca y resueltamente con las autoridades en cada casilla cuando sentían lesionados sus derechos constitucionales.¹⁰⁷

En los siguientes cuadros se puede ver con detalle los votos computados sobre estas elecciones:

Elecciones para gobernador constitucional			
Votos emitidos			
Distrito	PRI	PAN	FPP
Primero	7 342	653	344
Segundo	8 293	1078	126
Tercero	5 182	145	136
Cuarto	5 671	136	126
Quinto	11 273	1 397	287
Sexto	13 788	1 433	492
Séptimo	8 935	177	120
Totales:	60 487	4 929	1631

Elecciones para diputados locales			
Votos emitidos			
Distrito	PRI	PAN	FPP
Primero	6 058	903	360
Segundo	7 299	1405	184
Tercero	5 057	0	257
Cuarto	5 723	0	204
Quinto	10 245	1 369	309
Sexto	12 143	2 479	524
Séptimo	8 682	0	412 ¹⁰⁸
Totales:	56 007	6 156	2 251

¹⁰⁷ *Excelsior*, año XXXVII, tomo V, núm. 13,185, lunes 26 de octubre de 1953, p. 1, 11-A.

¹⁰⁸ En este distrito electoral faltaron cuatro casillas.

El 23 de noviembre de 1953, una vez instalada la primera Legislatura Constitucional del Estado de Baja California, se declaró gobernador constitucional a Braulio Maldonado Sandez. Siete días después, en una solemne y emocionante ceremonia celebrada el 1o. de diciembre en el cine Curto de la ciudad de Mexicali, ante Adolfo Ruiz Cortines, Presidente de la República y Armando Fierro Encinas, Presidente del Congreso del Estado, Braulio Maldonado protestó y tomó posesión de su cargo. Los senadores Julio Serrano Castro, Noé Palomares Navarro, Óscar Flores, Jesús Gil R., Rafael E. Melgal y Emigdio Martínez, fueron los representantes de la Cámara Alta,¹⁰⁹ mientras que los diputados federales Ernesto Gallardo, Oliveira Ortega, Leopoldo Sales Rovira, Emilio Sánchez Piedras, Ramón Cabrera y Cosío y Guillermo Corssen Luna, los de la Cámara de Diputados.¹¹⁰

De inmediato se iniciaron los procedimientos establecidos en la Constitución Política de Baja California, y el 10 de diciembre de 1953 se publicó en el *Periódico Oficial* la convocatoria para elegir a los miembros de los ayuntamientos de los cuatro municipios del Estado, que se celebraron en febrero del siguiente año.¹¹¹ Rodolfo Escamilla Soto, Gustavo Aubanel Vallejo, David Ojeda Ochoa y Eufrasio Santana Sandoval, fueron los primeros presidentes municipales de Mexicali, Tijuana, Ensenada y Tecate, respectivamente. Además, el primer domingo de julio de 1954 se realizaron las elecciones extraordinarias para elegir a los primeros senadores y al segundo diputado federal que correspondía, de acuerdo a la nueva categoría política, y que representarían al naciente Estado en el Congreso de la Unión. Esteban Cantú y Leopoldo Verdugo fueron elegidos como senadores¹¹² y Aurora Jiménez de Palacios como diputada federal; fue la primera mujer en México que ocupó este cargo de elección popular.¹¹³

Así, en su informe presidencial del 1o. de septiembre de 1954, Adolfo Ruiz Cortines con orgullo señaló:

¹⁰⁹ *Diario de Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, XLIII Legislatura, núm. 22, 25 de noviembre de 1953, p. 3.

¹¹⁰ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, XLIII Legislatura, núm. 24, 26 de noviembre de 1953, p. 10.

¹¹¹ Para más información, véase AD–IIH, *Dirección General de Gobierno*, expedientes 18.21 y 17.52.

¹¹² Los suplentes fueron Jesús Montaña Monge y Manuel Quiroz Labastida. *Diario de Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, XLIII Legislatura, núm. 3, 7 de septiembre de 1954. p. 4–13.

¹¹³ AD–IIH, *Dirección General de Gobierno*, expedientes 18.16, 18.32 y 18.33 y Pablo Herrera Carrillo, exp. 4.45.

En el nuevo Estado de Baja California se eligió al ciudadano gobernador, quien asumió su encargo constitucional; a los ciudadanos diputados que integran la honorable Legislatura Local y a los miembros de todos sus honorables ayuntamientos. En el mismo Estado, se eligieron sus dos ciudadanos senadores, así como el ciudadano diputado federal que faltaba, para cuyo cargo figuró únicamente la candidatura de una mujer, primera en nuestra historia.¹¹⁴

Entre 1956 y 2016, la Constitución de Baja California se ha reformado más de cien veces. Entre las reformas a destacar de tiempos recientes figuran las realizadas entre agosto de 2012 y agosto de 2013 —artículos 8, 27, 49, 57, 65, 69, 70, 90, 93 y 94—,¹¹⁵ que tocaron temas como los derechos de los menores de dieciocho años, derechos de niños, niñas y adolescentes, la facultad de regulación interna del Congreso, el formato del Informe de Gobierno del Gobernador y el Plan de Desarrollo Judicial del Poder Judicial del Estado.

La reforma más reciente —artículo 7— se publicó en el *Periódico Oficial del Estado* el 16 de diciembre de 2016.

¹¹⁴ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, México, D.F., septiembre de 1954, XLII Legislatura, año III, periodo ordinario, tomo I, núm. 2, p. 3–4.

¹¹⁵ Claudia Gamboa Montejano *et al.*, “Análisis comparativo de las reformas de las Constituciones locales y el Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal de agosto del 2012 a agosto del 2013” (primera parte), en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-85-13.pdf>



Estado de
Baja California
Sur*

* Publicada anteriormente como *Digesto Constitucional Mexicano. La Constitución de Baja California Sur*. Manuel González Oropeza y Mario Vargas Aguiar, México, Senado de la República, 1996, 673 p.



California es el nombre que recibió la porción meridional de la península que ahora se denomina de Baja California; si algún día se desea reclamar la denominación de origen del nombre, los ahora Estados de Baja California Sur y Baja California, ambos de la República Mexicana, tienen derecho a ser denominados, en exclusividad, California; pues a su territorio llegaron los conquistadores y primeras expediciones españolas. El nombre posee un valor literario dentro de los romances de la caballería medieval, tal como lo expuso Edward E. Hale en 1864, cuya obra se ha traducido al español por vez primera, y se aplicó dicho nombre al territorio peninsular mexicano, debido a la analogía con la isla mítica repleta de oro, perlas y otras riquezas, de la obra literaria *Las sergas de Esplandián*.

1. PAÍS DE MISIONES Y EVANGELIZACIÓN

Durante la primera mitad del siglo XIX, después de la partición entre Alta y Baja California en 1804,¹ llamada también nueva y vieja California, respectivamente, el

¹ *The Works of Hubert Howe Bancroft. History of the North Mexican States and Texas*, vol. XVI-vol. II. 1801-1839, The History Company Publishers, San Francisco. 1889, p. 705.

gobierno político dependió en gran medida de la prosperidad de las misiones establecidas desde fines del siglo XVII. Los primeros Municipios fueron creados por el comisionado de Agustín I, el 28 de junio de 1822: Loreto, San Antonio y San José del Cabo, por lo que la vida municipal comenzó en Baja California Sur dentro del inmenso territorio de las Californias.² La Paz había sido denominada por Eusebio Francisco Kino, Santa María de Guadalupe de las Californias.³

Las primeras crisis constitucionales del gobierno político fueron precisamente motivadas porque los principales misioneros se negaron en principio a jurar la Constitución Federal de 1824,⁴ e incluso algunos de ellos participaron en asonadas, como la de la Misión de Santa Rosa de Todos los Santos en 1830,⁵ lo que motivó que el jefe político José María de Echeandía propusiera la conversión en pueblos, con autoridades civiles en las Misiones, para que estuviesen bajo control.⁶ El Ayuntamiento de Loreto fue quien juró primero el Acta Constitutiva el 16 de agosto de 1824.

Lo mismo sucedió tratándose de la jura de la Constitución Federal de 1857, cuando las circulares episcopales del 12, 18 y 20 de marzo de dicho año, poco después de la promulgación de la Carta Magna, emitidas por el Obispo y vicario capitular del Territorio, prohibieron a los fieles católicos —que eran los únicos permitidos, puesto que la libertad de culto no se autorizó sino hasta las Leyes de Reforma y su constitucionalización de 1874—, la obediencia y juramentación de dicha Constitución, así como la obligación por parte de todas las autoridades de retrac-

² Dení Trejo Barajas y Marco Antonio Landavazo Arias, *Población y grupos de poder en la península de Baja California*, Universidad Autónoma de Baja California Sur, 1994, p. 73.

³ Adalberto Walther Meade, *El Partido Norte de Baja California*, UABC, 1983, p. 15.

⁴ Vicente Francisco Sarría y Narciso Durán, presidentes de las misiones en las Californias, fueron expulsados del Territorio por negarse a jurar la primera Constitución mexicana, lo cual no sólo era un desacato a la máxima ley de nuestro país, sino su actitud representaba un desconocimiento de la Independencia mexicana de España. Fondo Archivo General de la Nación (AGN). Gobernación. Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Autónoma de Baja California (IIH). 1.14, 1.18, 1.29 y 3.32. Desde el 15 de junio de 1825, el Territorio había presenciado el reconocimiento de nuestra Independencia por parte de Inglaterra, cuando se ordenó la solemnización de ese momento con misas, iluminaciones y salvas. *Archivo Histórico de Baja California Sur* “Pablo L. Martínez”, 17-656.

⁵ Fondo Gobernación. IIH. 3.27 (1830.7). También en la Misión de San Luis Obispo, en la Alta California, se dio la rebelión del misionero Luis Antonio Martínez el 27 de febrero de 1830.

⁶ La Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos del gobierno federal sugirió el 10 de mayo de 1830, con motivo de unos problemas relacionados con el misionero Gabriel González, lo que a continuación se menciona: “Y se cuide de que los misioneros se ocupen únicamente de la administración espiritual y no se mezclen en lo que está tan lejos de corresponder a su ministerio”.

tarse públicamente, ante el Tribunal de la Penitencia, de sus actos de obediencia a la Norma Fundamental. En esa ocasión correspondió al Ayuntamiento de La Paz contestar de manera ejemplar el reto que la Iglesia Católica había dado:

El Ilustre Ayuntamiento que tengo el honor de presidir, ha visto con sentimiento que la autoridad eclesiástica se valga de su urgente Ministerio para influir en asuntos temporales, intimándole a los fieles cristianos a un precepto que no podrían cumplir sin cometer un crimen, porque crimen es atentar contra las instituciones de la Nación, puesto que ésta tiene derecho para dictar sus leyes y hacerlas guardar, según convenga a su seguridad y felicidad.

Esto es provocar a la rebelión, lo que envolvería al país en una guerra fratricida que nos cubriría de disolución y luto, y que esos deseos no pueden serlo los de un representante de Jesucristo cuyo ministerio es la paz.⁷

No hay contestación más grandiosa a la actitud de la Iglesia Católica de esa época, con respecto a la Constitución Federal de ese año, que la del alcalde Ímaz de La Paz. La Constitución había sido decretada como de juramentación obligada, mediante decreto del 17 de marzo de 1857, expedido por el jefe político Santos Ruiz.⁸

Las Constituciones centralistas corrieron mejor suerte que las federales, ya por ser más afines a las ideas conservadoras del clero de la época, bien porque favorecieron indirectamente a las Californias, al considerarlas como Departamento de la República central, con la misma categoría que las demás provincias, anteriormente Estados.⁹ No obstante, el sistema federal intentó restablecerse en Baja California desde el pronunciamiento de José Verea, el 26 de diciembre de 1837.¹⁰

La lejanía y falta de comunicación de la península toda de Baja California, que hasta 1849 tuvo como único gobierno político el del sur, con residencia fundamentalmente en la ciudad de Loreto y La Paz,¹¹ propiciaron un autogobierno

⁷ Carta del Presidente Municipal Manuel Ímaz al Obispo de Anastaciópolis del 2 de mayo de 1857. Fondo Gobernación HH. 16.50 (1857.17).

⁸ Fondo de Gobernación. IIH. 16.48 (1857.15).

⁹ En 1838 se aprueba en definitiva la existencia de un Departamento de las Californias, a través de la Ley de División del Territorio de la República, Fondo Gobernación, IIH. 5.43 (1838.2).

¹⁰ Archivo Histórico de Baja California Sur "Pablo L. Martínez", 43-7862 (14 de septiembre de 1838).

¹¹ El florecimiento del Partido Norte fue iniciativa del sur, cuando el jefe político Magaña propuso la creación de una subprefectura en esa parte, pues las ciudades del Territorio se habían concentrado en el sur hacia 1863. Fondo Gobernación, IIH. 16.70 (1863). En junio de 1825, la península se dividió en cuatro Distritos: Cabo San Lucas, Loreto, Santa Gertrudis y San Pedro Mártir, cada uno con un Ayuntamiento integrado por un

surgido de la necesidad de solucionar inmediatamente los problemas de la comunidad, que fueron muchos y muy variados, desde los huracanes de Loreto que destruyeron el puerto más antiguo de la península en 1830,¹² la epidemia de *cólera morbus* que diezmo a la precaria población en 1833, o la epidemia de “calenturas” en 1853.¹³

2. LA JUNTA DE FOMENTO

Precisamente ante la carencia de recursos y la falta de desarrollo de la Baja California que se dio a partir del decaimiento de las misiones, en 1824 se creó una Junta de Fomento de las Californias encargada de mejorar su sistema de Gobierno y de promover el desarrollo de su territorio.

El 20 de mayo de dicho año se integró por primera vez dicha Junta con Pablo Solá, Ignacio Ormachea, Mariano Domínguez, Francisco de Paula Tamariz, Manuel Ibarra, Gonzalo López de Haro, Manuel Cortina y Tomás Salgado, entre otros. Su integración estuvo sujeta a muchos cambios y sustituciones. El primer Presidente fue Mariano Díaz de Bonilla, quien trabajó con fruición para que la Junta rindiera frutos, formó comisiones dentro de ella, con el objeto de dividir el trabajo interno y lograr así mayor efectividad.

El 18 de octubre de 1824, Juan Guzmán, encargado de la Secretaría de Relaciones del Gobierno Federal, advierte a la Junta sobre la lentitud en el despacho de los despachos encomendados a su atención, por lo que la conminaba a desem-

alcalde, dos regidores, un síndico y un secretario; el jefe político designaba cuantos alcaldes auxiliares para cada misión de importancia hubiese. Hacia mediados del siglo XIX, la importancia del puerto de La Paz había sobrepasado a Loreto, tal como se aprecia por la burocracia con que también contaba: un comandante militar, un Juez de primera instancia, un administrador de la Aduana Marítima, un jefe superior de Hacienda, un Recaudador General de Rentas, un Capitán de Puerto y un Presidente Municipal (27 de abril de 1857). Fondo Gobernación, IIH. 16.48 (1857.15). Hacia 1836 los Municipios del Territorio eran: Loreto, Mineral de San Antonio, San José del Cabo y el Puerto de la Paz, Fondo Gobernación, 5.26 (1836).

¹² En octubre de 1830, un ciclón destruyó al poblado de Loreto; los frecuentes huracanes hacían del poblado un peligroso lugar para vivir, por lo que el Secretario de Relaciones del gobierno federal tomó el acuerdo en este año que él presidió se trasladase a otro punto más seguro del Territorio, lo cual fue La Paz, Fondo Gobernación, IIH. 3.26 (1830.6). A raíz de este desastre natural, la capital se mudó a San Antonio y La Paz sucesivamente.

¹³ Sobre todo en el pueblo de Todos Santos, donde hacia octubre de 1853 habían muerto 47 personas. Fondo Gobernación, IIH. 16.35 (1853.33).

peñarse mejor. La reacción fue la típica nacional: cambiar personas y no estructuras, pues a partir de diciembre de 1824 la presidencia de la Junta se tornó en un cargo mensual entre sus integrantes, lo cual acabó por adelantar la debacle de tan noble institución.¹⁴

3. LA TRADICIÓN AUTONÓMICA

La tradición de autogobierno estuvo presente en todos los órdenes, desde el político, cuando en 1859 la Asamblea territorial declaró su separación del gobierno general ante los graves problemas de la guerra civil en el centro del país,¹⁵ hasta el religioso, cuando Francisco Frejes dictó un Plan Independiente para el gobierno de las misiones en 1827. La vida municipal fue intensa y, en ocasiones, tuvo problemas con las autoridades políticas del Territorio; resulta importante resaltar la fuerza que detrás de los Municipios se desarrolló en los años tempranos del Territorio; si las misiones fueron las promotoras de las primeras colonizaciones, los Municipios tomaron parte en la formación de la tradición autonómica del futuro Estado.

A manera de ejemplo, son dignos de citarse los casos siguientes. Los Ayuntamientos de San José del Cabo, San Antonio y La Paz organizaron a principios de 1834 un ejército consistente en “una fuerza superior a la de la Comandancia General”, de tal suerte que la obligó a capitular en sus intentos por centralizar algunas operaciones importantes para los Municipios en manos de las autoridades generales del país.¹⁶ Las elecciones municipales del pueblo de San Antonio, en 1830, estuvieron a punto de degenerar en una sublevación, ya que la población en su afán por participar políticamente arrojó las pasiones normales de la contienda política.¹⁷ El 28 de mayo de 1837 el jefe político, Luis del Castillo Negrete, sometió a la aprobación de los poderes centrales del país las medidas de emergencia

¹⁴ Fondo Gobernación, IIH. 1.54 (1824.11).

¹⁵ Fondo Gobernación 9.57 (1859).

¹⁶ Fondo (AGN). Gobernación. IIH. 4.57 (1834.16).

¹⁷ El 29 de agosto de 1830, José Mariano Monterde tuvo que exhortar diligentemente a la población: “Todos sois hermanos, todos formáis una sola familia, y en esta virtud dedicaros únicamente al adelanto de vuestros intereses y no se oiga en vuestros labios más que unión, respeto a las leyes y a las autoridades”.

Fondo Gobernación, IIH. 3.30 (1830.10). Esta actitud resulta contrastante cuando se trataba del nombramiento de autoridades ante los órganos federales, como lo eran los diputados federales, cuya repercusión en la vida cotidiana de los pueblos sudcalifornianos no era tan inmediata; *v. gr.*: La renovación automática del diputado José María Mata, diputado al Congreso Constituyente de México, cuyo nombramiento del 24 de noviembre de 1822 es ratificado el 6 de julio de 1823, “sin que sea necesaria la celebración de nueva elección”.

que tuvo que implementar debido a la lucha de partidos en las elecciones municipales del Territorio, que había provocado además la extinción de la Diputación Provincial.¹⁸

Con los agobiantes problemas del gobierno general de México, el presupuesto necesario en calidad de subsidio estuvo siempre por debajo de los requerimientos del Partido sur del Territorio Federal de Baja California, surgido a partir del decreto del 12 de abril de 1849.¹⁹ Por lo que, en repetidas ocasiones, las obras se hicieron con el concurso de los sudcalifornianos mismos.²⁰ El círculo vicioso de la carencia de población y la ausencia de actividades productivas suficientes abandonó la condición del futuro Estado, situado al “lado del Paraíso Terrenal”, según consideraron los españoles. La colonización fue el primer problema que enfrentó el Territorio y, entre las opciones más desafortunadas estuvo la de fundar colonias penales, según consta en documentos desde 1829²¹ hasta 1862, cuando el Ayuntamiento de San José del Cabo no permitió la entrada de un barco con reos.

La ley del 25 de agosto de 1862 del Congreso de la Unión reguló la colonización de las penínsulas de Yucatán y Baja California con los reos condenados por Tribunales a más de un año de reclusión, a efectuar obras públicas y trabajos forzados en los presidios de dichas penínsulas. La Legislatura de Zacatecas elevó su protesta por dicha ley, ya que aseveró que las cárceles estatales eran seguras, por lo que no había motivo para enviar a sus reos a dichos lugares, además de que en esos territorios los reos gozarían de plena libertad, lo cual consideraban no como una pena sino como un premio, según se aprecia en los términos de la protesta.²²

¹⁸ Fondo Justicia, IIH. 2.3 (1837).

¹⁹ Dicho decreto organizó en dos “partidos” a la península: a) Norte, con los Municipios de Santo Tomás, San Ignacio, Mulegé, Comondú, Loreto, La Junta, San Luis y Los Dolores, y b) Sur, con los Municipios de La Paz, Los Reyes, San Antonio, Todos Santos, San Bartolo, Santiago, Miraflores, Santa Anita, San José del Cabo y San Lucas, entre otros. Cada partido contaba con su juzgado de letras y una diputación de siete miembros para todo el Territorio que preparó el Estatuto Orgánico en 1850. *The Works of Hubert Howe Bancroft*, *op. ult. cit.*, p. 719.

²⁰ Como el préstamo que el alcalde de San José del Cabo solicitó del comerciante Manuel Márquez para reconstruir las casas consistoriales y adecuarlas para servir como cárcel y escuela del poblado. Fondo AGN. IIH. 7.45 (1850).

²¹ Al reo Antonio Martínez se le condena a una pena de seis años de trabajos en las Californias. Fondo AGN. IIH de la Universidad Autónoma de Baja California. 3.18 (1829).

²² Fondo Justicia, IIH. 2.61 (1862).

En el terreno político, la fuerza de las circunstancias obligó a que el propio Congreso de la Unión autorizara el 25 de abril de 1850 al Territorio para expedir su Estatuto Orgánico, antecedente de su primera Constitución Política, que pretendió satisfacer la vieja demanda de un gobierno directo efectivo, que se imponía por lo menos desde 1836.²³ Con la división del Territorio en dos Partidos, se preparó el terreno para esta expresión de autonomía local. La Diputación Territorial contó con siete miembros, designados por elección indirecta. La misma diputación o Asamblea estaba facultada para ratificar el nombramiento de jefe político que hiciese el Supremo Gobierno, lo cual se ejerció con todo vigor por parte del órgano local.

La Diputación Territorial mostró, desde un principio, un gran celo por el autogobierno del Territorio y ejerció un control efectivo sobre el jefe político, dándose casos de acusaciones del órgano colegiado hacia el Ejecutivo por la comisión de abusos de autoridad.²⁴ Así como de apoyo hacia sus candidatos que, en ocasiones, prevalecieron sobre los propuestos por el gobierno general, como sucedió con Teodoro Riveroll que fue designado jefe político por la Asamblea Territorial en uso de facultades extraordinarias hacia 1860.²⁵

Producto del verdadero escrúpulo por el principio de división de poderes que permeó los actos del gobierno territorial, se dictó un decreto estableciendo un

²³ En ese año un diligente Juez de Distrito y futuro jefe político del Territorio, Luis del Castillo Negrete, solicitó al gobierno central la consideración de unir bajo un solo mando político la Comandancia General, jefatura política y la superintendencia general de Hacienda para resolver eficientemente los graves problemas económicos y de organización que enfrentaba el Territorio. En el desgarrador recuento de sus penurias al Secretario de Justicia, en el desempeño de sus funciones judiciales, se refirió en los siguientes términos: “Carezco de escribano, escribiente y ejecutor... el atraso de mis sueldos llega a un año... V.E. me dispensará le diga que este abasto y otros de gran tamaño que se notan en la casi desamparada hacienda pública de este Territorio, penden de la enorme distancia que nos separa de México, e independencia que de hecho resulta en los empleados que la administración, cuyo mal pudiera corregirse si se reuniera a la Comandancia general y jefatura política, la superintendencia general de la hacienda pública de las Californias con facultades extraordinarias y delegadas por la Presidencia de la República”. Fondo AGN Gobernación IIH. 5.32 (1836.13). Este mismo año, Del Castillo sería nombrado jefe político, cargo que ocuparía hasta 1842. La situación financiera no había mejorado en 1868, cuando el jefe político, Bibiano Dávalos, le dirige una comunicación al Secretario de Gobernación el 4 de agosto de ese año, para urgirle que los Jueces no han percibido salario alguno durante algún tiempo. Fondo Gobernación, IIH. 10.31 (1868).

²⁴ Vicente Sánchez, vocal de la Diputación Territorial, acusa al jefe político de abuso de autoridad y pide que se le enjuicie. Fondo Gobernación, IIH. 3.2 (1829.2). De la misma manera, se dan controversias surgidas del control político de los Ayuntamientos sobre los mismos presidentes municipales del propio Ayuntamiento o de otro diverso, como la queja del Ayuntamiento de San Antonio contra el alcalde de Loreto, encargado de la jefatura política. Fondo Gobernación, IIH. 2.63 (1827.10).

²⁵ Fondo Gobernación, 9.61 (1860).

“Consejo de Gobierno”, que fue un popular órgano colegiado de control hacia los Poderes Ejecutivos durante la primera mitad del siglo XIX, a nivel federal y estatal, pero que se estableció por primera vez en Baja California en 1867, cuando ya había desaparecido en el resto del país por iniciarse el ascenso del presidencialismo que surgió a partir de entonces.²⁶

El 10 de diciembre de 1867 se estableció por disposición del Congreso de la Unión una Asamblea Legislativa Constituyente para aprobar el Estatuto Orgánico del Territorio que sustituiría al del 12 de febrero de 1860, aprobándose en mayo de 1868. Este Estatuto favorecería la descentralización, pero ante la desconfianza del gobierno de Benito Juárez del filibusterismo, resolvió derogar el Estatuto y desaparecer a la Asamblea Legislativa.²⁷

En ocasiones la confrontación se dio entre un Municipio y el jefe político del Territorio; en esos casos, las fuerzas eran muy equivalentes y las probabilidades de éxito estaban con los Municipios, tal como sucedió con la dimisión de Bibiano Dávalos en 1875, por problemas que tuvo con los Ayuntamientos del Territorio, desde tres años con anterioridad.²⁸ En otras ocasiones, los Ayuntamientos apoyaron la designación de jefes políticos para continuar en su cargo, cuando se habían desempeñado satisfactoriamente, como sucedió con Rafael Espinosa, cuando el Ayuntamiento de San José del Cabo promovió la permanencia de Rafael Espinosa en la jefatura política, el 20 de octubre de 1852.

Según el Estatuto Orgánico de febrero de 1860, que sustituyó al de 1850, la Asamblea Territorial tenía facultades para nombrar a los jefes políticos en circunstancias especiales, para evitar la acefalía de poderes, tal como ocurrió el 20 de junio de 1868, cuando se designó a Pablo María Castro.²⁹ La cercanía en las funciones de ambos órganos de gobierno era evidente desde la Constitución de Cádiz, cuando instituyó la jefatura política por primera ocasión en nuestro sistema, como presidente de la diputación provincial que también creó esa Constitución.

²⁶ Fondo Gobernación. 10.3 (1867).

²⁷ Ma. Eugenia Altable, *La organización política de Baja California. Estatutos Orgánicos y otros documentos de la Diputación Territorial (1850-1878)*, 1998, Universidad Autónoma de Baja California Sur, p. 30.

²⁸ Sublevación del Presidente Municipal de San José del Cabo. Fondo Gobernación, 13.40 (1875). Los cuatro regidores de La Paz acusaron a Dávalos el 15 de septiembre de 1873 de interferir en las elecciones municipales y haberlas anulado; Dávalos pretextó que sólo había tratado de evitar el fraude en los comicios municipales. Fondo Gobernación, IIIH. 13.10 (1873).

²⁹ Fondo Gobernación, IIIH. 2.61 (1868).

La Ley del 6 de mayo de 1822 había previsto que las ausencias de los jefes políticos deberían sustituirse con el vocal decano de la Asamblea Territorial. Además, las Asambleas o Diputaciones Territoriales fungían como consejos de gobierno de los jefes políticos, por lo que la medida adoptada en 1867 —antes referida— para crear formalmente un Consejo de Gobierno, tenía sus raíces en las propias Asambleas.

4. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA ANTE EL GOBIERNO FEDERAL

Como territorio federal, las Californias tenían representación política ante el Congreso de la Unión. Como se ha mencionado en la *Evolución constitucional de Baja California*, la idea de territorios federales que surgieron con la Constitución Federal de 1824 y concluyeron en 1975 con la instauración de Baja California Sur y Quintana Roo como Estados de la Unión, nunca gozó de popularidad entre todos los federalistas mexicanos. Fue en verdad una forma de someter a las provincias que se consideraba no tenían los elementos suficientes para autosostenerse y llevar una vida política independiente; pero la institución ha probado ser contraproducente, pues ni aun en la actualidad los Estados de la Unión son completamente independientes financieramente; todos reciben participaciones y subsidios que son necesarios para la consecución de las obras públicas que requieren.

El sometimiento de una entidad al carácter de territorio federal representó un freno para su propio desarrollo y no logró ni tener el control político deseado, tal como lo hemos visto hasta el momento, ni evitar que las invasiones o perturbaciones violentas desencadenaran males mayores. Por ello, a pesar de que la península de Baja California fue territorio federal, su estatus no fue garantía de protección ante la invasión de los Estados Unidos en 1847.³⁰ Todas estas consideraciones de la historia política de la Baja California son pertinentes para apreciar la rareza del Distrito Federal, único territorio federal que sobrevivió hasta 2016.

³⁰ Al respecto quisiéramos mencionar la precarísima situación en que funcionaba el Territorio después del desmembramiento de nuestro país. El gobernador Rafael Espinosa tuvo que solicitar a México una copia de la ley de elecciones expedida el 3 de junio de 1847, pues los archivos del Estado se habían destruido por la guerra y se veía impedido a convocar a elecciones por no tener el texto legal a la vista. Fondo Gobernación, IHH. 7.59 (1850).

La voz de Baja California ante el Congreso Federal era pálida. Su representación a través de un solo diputado federal contaba con voz pero no tenía voto y los diputados anteriores a 1830 no pudieron, por diversas causas, desempeñarse plenamente, por falta de recursos y hasta por las vicisitudes del largo camino que tenían que emprender desde su natal provincia hasta la Ciudad de México. Esta situación tuvo una respuesta cuando los diputados Cavazos y Miguel Buenrostro presentaron en 1852 una iniciativa ante el Congreso de la Unión que tuvo como propósito que los diputados de Baja California tuvieran también capacidad de emitir su voto en todos los negocios ventilados en el Congreso y no se les constriñeran a los asuntos de su Territorio. La propuesta fue aprobada por 67 votos contra 9 en la Cámara de Diputados el 8 de enero de 1853, después de casi un año de haberse dado la primera lectura a la propuesta original. No tenemos noticia de lo sucedido con ella cuando pasó al Senado de la República. No obstante, Baja California estuvo presente en la discusión de la Constitución de 1857 con la representación del Constituyente y héroe militar Manuel Márquez de León.

El hecho es que para 1889, la representación de Baja California comienza a promover una serie de leyes federales regulando aspectos básicos de la administración de justicia, cuyo desarreglo había sido patente desde los orígenes de la vida territorial, según hemos tenido oportunidad de referir. De esta manera, el 11 de diciembre de 1889 se expide el decreto del Congreso sobre la sustanciación de procesos en la Baja California, en el que se habla del Tribunal Superior de Justicia de Baja California, de acuerdo al decreto del 12 de junio de 1885. Desde 1846 ya se había planteado la necesidad de crear este Tribunal.³¹

De la misma manera, el 16 de diciembre de 1889 se decreta por el Congreso de la Unión, la manera de efectuar las notificaciones y citaciones judiciales en la Baja California y Tepic, antecedente del Estado de Nayarit.³²

También se plasman en leyes las aspiraciones de los gobernantes civiles que, desde Echeandía, habían propuesto la secularización, de una manera o de otra, de

³¹ *Contribución para la Historia de la Baja California. Compilación de datos ordenada por el Sr. General Amado Aguirre, gobernador del Distrito Sur de la Baja California, La Paz, 1928, pp. 67 y 71.*

³² Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación Federal*, vol. 19, pp. 808 y 819.

las misiones, cuando en 1851 las tierras de las antiguas misiones comienzan a dotarse y adjudicarse a los pueblos, como Todos Santos y Mulegé.³³

El problema del “contingente de hombres” para renovar al Ejército federal, cuya integración tenía que derivarse principalmente de los territorios federales, pues los Estados, aunque también contribuían, ellos tenían que integrar y organizar sus respectivas guardias cívicas, pudo afectar a la población de Baja California de igual manera que afectó al entonces Distrito Federal, por las regulaciones que se expidieron en 1872, que dispusieron que uno de cada mil habitantes de Baja California y el Distrito Federal, por sorteo, se seleccionarían los candidatos a formar parte del Ejército por cinco años. A pesar de la vigencia de esta disposición, Baja California no sufrió esta lacra, pues el país entero tuvo que suplirla con otra peor: la leva, según explicó Manuel María de Zamacona en la Cámara de Diputados.³⁴

5. LA REPÚBLICA DE BAJA CALIFORNIA

El filibusterismo que afectó al noroeste de México llegó al extremo de que el pirata William Walker se apoderara de La Paz el 13 de noviembre de 1853, con una fuerza de 45 hombres, capturara a Espinosa y proclamara la “República de Baja California”, libre de la de México, pues según reportó el *San Diego Herald* el 3 de diciembre de 1853: “El Gobierno Mexicano por mucho tiempo ha dejado de cumplir sus deberes hacia la Baja California”.³⁵ Las glorias de Castillo Negrete y Antonio Meléndez nos desembarazaron del profeta del separatismo, cuya única mira era su interés personal.³⁶

Estas incursiones filibusteras propiciaron que el esquema de partidos unidos bajo un mismo territorio fuera reformado y, en su lugar, fue aprobado desde 1888

³³ El gobernador Rafael Espinosa declaró colonizables las tierras de las extinguidas misiones el 12 de febrero de 1851 y la Diputación Provincial adjudicó al Municipio de Todos Santos las tierras de algunas misiones, Fondo Gobernación, IIH. 8.13 (1851).

³⁴ Fondo Gobernación, IIH. 11.57 (1872).

³⁵ Ángela Moyano Pahissa, “La invasión del filibustero William Walker”, *Panorama Histórico de Baja California*, Universidad Autónoma de Baja California, 1983, pp. 185-186.

³⁶ Walker llegó a autoproclamarse Presidente de Nicaragua en 1856, y estableció su centro de operaciones en Cozumel con el objeto de establecer una “República Centroamericana”, al estilo que se había establecido a principios del siglo XIX. Después de restablecer la esclavitud en Nicaragua, país que la había abolido desde 1824, fue aprehendido y fusilado en Honduras en 1860. Walther Meade, *op. cit.*, p. 61.

la existencia de dos Distritos, los cuales al frente de cada uno estaría un gobernador. Esta época contó con mayor estabilidad bajo la *Pax porfiriana*.

La Revolución Mexicana sorprendió a La Paz con 5,536 habitantes y, para el Congreso Constituyente de Querétaro, los Ayuntamientos de San José del Cabo, Mulegé, San Antonio, Todos Santos y Santa Rosalía, le solicitaron que transformara al Distrito Sur de la Baja California en Estado de la Unión.

El movimiento para la instauración en Estado había comenzado. Hacia 1919, Agustín Arriola, Julián Galindo, Alfredo Fiol y Bernardo Moreno promovieron ante Carranza la convocatoria a elecciones del gobernador del Distrito Sur, en lugar de la designación presidencial de dicho funcionario.³⁷

En Baja California Sur, el movimiento pro-Estado comenzó por ser un movimiento pro-gobernador nativo. El 15 de agosto de 1920 se efectuó un plebiscito para designar al gobernador entre candidatos nativos, que resultó ser Agustín Arriola, quien fungió de 1920 a 1924. La expresión máxima de esta aspiración la dio ese gran hombre que fue Francisco Múgica, quien gobernó al Territorio Sur de Baja California desde 1941; a fines de 1945 presentó su renuncia ante Manuel Ávila Camacho para que en su lugar se designara un gobernador nativo, quien fue Agustín Olachea Avilés.³⁸

No obstante este episodio, la obligatoriedad de un gobernador nativo no se plasmó legalmente sino hasta las reformas de 1970 a la Ley Orgánica del Distrito Federal y Territorios Federales, promovidas por la Primera Gran Asamblea Territorial que se reunió en la histórica Loreto. Como producto de dicha reforma, el primer gobernador nativo del Territorio Sur fue Félix Agramont Cota, quien fue designado gobernador provisional a partir de una terna que analizó y seleccionó el Senado de la República.

³⁷ Jorge Luis Amao Manríquez, "Baja California Sur, de 1879 a nuestros días", *Panorama Histórico de Baja California*, Universidad Autónoma de Baja California, 1983, p. 688.

³⁸ Olachea Avilés fue un distinguido militar y gobernante de ambas Baja Californias; en marzo de 1929 había derrotado a los levantados Francisco Manzo y Gonzalo Escobar, quienes basados en la guarnición militar de La Paz, habían apresado a Amado Aguirre, gobernador del Distrito Sur. Esta acción permitió que Olachea fuera designado gobernador del Distrito Norte el 7 de noviembre de 1931 y, posteriormente, del Territorio Sur de donde era verdaderamente originario. En 1953, cuando se aprobó la Constitución del Estado de Baja California, Olachea fungía como gobernador del Territorio Sur y con tal representación atestiguó el inicio de la vida constitucional de la parte norte de la Baja California.

El 24 de enero de 1917, la 2a. Comisión de división territorial del Congreso Constituyente, integrada por Paulino Machorro Narváez, Arturo Méndez, Hilario Medina y Heriberto Jara, rindieron último dictamen sobre diversas peticiones en materia de entidades territoriales, entre las que estaban la petición de los Ayuntamientos de San José, Mulegé, San Antonio, Todos Santos y Santa Rosalía, para convertir el Territorio de Baja California Sur en un Estado. Sin embargo, el dictamen fue redactado en los siguientes términos:

La comisión ha tenido informes sobre la población de la Baja California, según los que ha obtenido sobre que dicha población no llega a la cantidad que exige la Constitución. Además le parece necesario y conveniente que en tanto no depende directamente de la Federación para que sea objeto de una vigilancia y de un cuidado más estrictos.³⁹

Al propio gobernador Agramont le tocó ser actor del histórico proceso para transformar el Territorio en Estado, que se verificó formalmente el 8 de octubre de 1974. Aunque desde 1928 se eliminaron los Municipios en el Distrito y Territorios Federales, desapareciendo los siete Municipios que a la fecha existían (Mulegé, Comondú, La Paz, San Antonio, Santiago, San José del Cabo y Todos Santos). Sin embargo, la Federación de Estudiantes de Baja California Sur propuso en los foros políticos de la Ciudad de México, desde 1965 el restablecimiento de los Municipios en el territorio. Esta iniciativa tuvo éxito hasta 1972, cuando se reconocieron tres Municipios: Comondú, Mulegé y La Paz; Los Cabos se uniría a la categoría municipal en 1981 y, finalmente, el quinto municipio de Loreto se crearía mediante plebiscito.⁴⁰

6. LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO

A partir del 8 de octubre de 1974, la existencia de los territorios federales desapareció, con la ignominiosa excepción del Distrito Federal. Baja California Sur se convirtió, junto con Quintana Roo, en Estado de la Unión. Si se evalúa en retrospectiva, la tradición autonómica de Baja California Sur, desde su creación como Territorio en Partido y Distrito, desde 1850, por lo menos, ya conocía de los asun-

³⁹ *Diario de Debates del Congreso Constituyente*, México, 1922, tomo II, p. 722.

⁴⁰ Mario Vargas Aguiar, "El Municipio. Su evolución en Baja California Sur", Mario Vargas Aguiar y Manuel González Oropeza, *La Constitución de Baja California Sur*, Senado de la República, 1996, p. 362.

tos y problemas del autogobierno que conlleva la categoría de Estado, por lo que la formalización de 1974 consolidó su capacidad de entidad federativa de México.

Luis Echeverría había anunciado en la celebración del Día de la Marina en Cabo San Lucas, el 1o. de junio de 1974, que el Territorio debería convertirse en Estado. Su propuesta la entregó al Congreso de la Unión el 2 de septiembre de 1974, siendo aprobado en la Cámara de Diputados el 12 de septiembre, mientras el Senado lo hizo el 19 de septiembre. La Cámara revisora lo envió a las Legislativas de los Estados el 20 de dicho mes, para hacer la declaratoria constitucional el 24 de septiembre de 1974. El presidente Echeverría promulgó el decreto de reforma el 7 de octubre para ser publicado al día siguiente.⁴¹

Para la integración del Congreso Constituyente, convocado el 10 de octubre de 1974, concurrieron candidatos del Partido de Acción Nacional, del Revolucionario Institucional y del Popular Socialista. Eligio Moisés Coronado nos ofrece los siguientes resultados en los siete Distritos electorales:⁴²

DISTRITO	CANDIDATOS	VOTACIÓN	%
I	PAN Leonardo Peñaloza	880	12.3
	PRI Armando Aguilar Paniagua	5744	80.3
	PPS Ramón Sarabia Bastida	189	2.6
II	PAN Soledad Cruz	797	11.0
	PRI Armando Santisteban	5944	82.0
	PPS Martha I. Zavala	171	2.3
III	PAN no registró	—	—
	PRI Armando Trasviña Taylor	3483	99.5
	PPS Matías Meraz Andrade	18	0.5
IV	PAN no registró	—	—
	PRI Fernando I. Cota Sánchez	4581	97.4
	PPS Armando Valtierra	27	0.6

⁴¹ Héctor Lucero Antuna, *Evolución político-constitucional de Baja California Sur*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979, p. 81.

⁴² Eligio Moisés Coronado, *Constitución y Constituyentes Sudcalifornianos 1974-1975*, Gobierno del Estado de Baja California Sur, La Paz, 1993, pp. 11-13.

DISTRITO	CANDIDATOS	VOTACIÓN	%
V	PAN Espiridión Sánchez	190	4.7
	PRI Eligio Soto López	2815	69.7
	PPS Marcial de la Paz	671	16.6
VI	PAN no registró	—	—
	PRI Manuel Davis Ramírez	2516	70.4
	PPS Manuel Figueroa	876	24.5
VII	PAN Francisco Verdugo	221	4.7
	PRI María Luisa Salcedo	4087	87.0
	PPS Agustín Juárez López	48	1.0

Los Distritos correspondieron a los Municipios: La Paz (Distritos I y II), Todos Santos (Distrito III), San José (Distrito IV), Ciudad Constitución (Distrito V), Loreto (Distrito VI) y Santa Rosalía (Distrito VII).

Las juntas preparatorias del Congreso Constituyente comenzaron en la Sala de “Gobernadores” del Palacio Estatal en La Paz, el 25 de noviembre de 1974, bajo la presidencia de Manuel Davis Ramírez y la secretaría de María Luisa Salcedo de Beltrán, primeramente y, con posterioridad, fueron designados Armando Trasviña Taylor como Presidente, Armando Aguilar Paniagua, Vicepresidente, y Eligio Soto López como Secretario. Se formaron dos comisiones dictaminadoras para la calificación de las elecciones, la primera presidida por Armando Aguilar Paniagua y la segunda por Eligio Soto López.

Los dictámenes se rindieron al día siguiente, quedando debidamente calificados los siguientes diputados constituyentes y suplentes:⁴³

DISTRITO	DIPUTADOS CONSTITUYENTES Y SUPLENTE
I	Armando Aguilar Paniagua, diputado propietario Ramón Ojeda Suárez, diputado suplente
II	Armando Santisteban Cota, diputado propietario Antonio Flores Mendoza, diputado suplente

⁴³ Eligio Moisés Coronado, *op. cit.*, p. 12.

DISTRITO	DIPUTADOS CONSTITUYENTES Y SUPLENTE
III	Armando Trasviña Taylor, diputado propietario Juan Manuel de la Peña Gutiérrez, diputado suplente
IV	Fernando Inés Cota Sáñez, diputado propietario Julio Castillo Márquez, diputado suplente
V	Eligio Soto López, diputado propietario Guadalupe Ontiveros Beltrán, diputada suplente
VI	Manuel Davis Ramírez, diputado propietario Manuel Martínez Álvarez, diputado suplente
VII	Ma. Luisa Salcedo de Beltrán, diputada propietaria Gonzalo Sandoval, diputado suplente

Eligio Moisés Coronado fue nombrado Oficial Mayor del Congreso y tuvo como colaboradores a Beatriz Cota Garciglia y a Salvador Guereña. Para regular las discusiones del Constituyente, se aplicó el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión. De los diputados constituyentes, la mayoría eran originarios de Baja California Sur (Armando Santisteban, Armando Trasviña Taylor, Fernando Inés Cota y Manuel Davis Ramírez), los demás aunque con suficiente residencia en el Territorio, fueron originarios de otros Estados como Sinaloa (Ma. Luisa Salcedo y Eligio Soto) y Chiapas (Armando Aguilar). La formación de los Constituyentes era diversa, la mayoría proviene del magisterio (Trasviña, Cota, Davis y Salcedo), había un abogado (Aguilar), un contador (Santisteban) y un ingeniero agrónomo (Soto).

De esta manera, los trabajos del Congreso Constituyente de Baja California Sur comenzaron el 28 de noviembre de 1974. Desde esta primera sesión se conocieron los resultados de los comicios tanto para los senadores de la República que representarían al naciente Estado, los cuales fueron Jesús Castro Agúndez y Raúl Carrillo Silva, teniendo como suplentes a Julia García de Ojeda y a Carlota Cota de Salgado, respectivamente. Asimismo se conocieron los resultados de las elecciones de tres Municipios del Estado: La Paz, Comondú y Mulegé.

El 29 de noviembre de 1974, entre otros asuntos, se efectuaron las visitas protocolarias al gobernador provisional Félix Agramont Cota y al presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado, Guillermo Mercado Romero.

La discusión del texto que sería la Constitución del Estado empezó el 2 de diciembre del mencionado año. Las sesiones continuaron con un libre intercambio de ideas no sólo entre los diputados constituyentes, sino entre diversos líderes sociales y representantes de la comunidad sudcaliforniana, que solicitaron la exposición de sus ideas en el seno del Constituyente sobre aspectos que llamaron su atención. Por ejemplo, Rafael Castillo Castro inició estas comparecencias hablando sobre la pesca en el Estado, el 4 de diciembre de 1974. Estas comparecencias dieron a las sesiones un ambiente de gran intercambio y redundaron en beneficio de la discusión.

La elaboración del proyecto constitucional fue producto de la preparación por todos los Constituyentes divididos en comisiones que se designaron el 16 de diciembre de 1974: Principios Constitucionales, Formas de Gobierno, Territorio del Estado, Hacienda Pública, Municipios Libres y Garantías Individuales y Sociales, fueron las comisiones *ad hoc* que integradas con un Presidente y dos secretarios tuvieron encomendada dicha tarea. Llama la atención que no hubo una sola Comisión de Constitución, como se observa en otros Estados y en la Federación, encargada de elaborar el proyecto, sino que en el caso de Baja California Sur fueron todos los diputados del Congreso, quienes se dividieron el trabajo para formular el proyecto por partes, a través de dichas comisiones.

Armando Aguilar Paniagua presidió la Comisión de Principios Constitucionales, Manuel Davis lo hizo con la de Formas de Gobierno, Cota Sáñez presidió la del Territorio, Santisteban estuvo en la de Hacienda Pública, Soto López presidió la de Municipios y Armando Trasviña hizo lo mismo con la de Garantías individuales y sociales. Una Comisión de Estilo se formó posteriormente, con la presidencia de Armando Aguilar.

Los dictámenes de estas comisiones empezaron a conocerse por el Pleno del Congreso a partir del 17 de diciembre, cuando se presentó el capítulo relativo a los principios constitucionales. En esta misma sesión se discutió el principio fundamental de cuáles serían los derechos de los sudcalifornianos, adoptándose el principio de tener como reproducidas las contenidas en la Constitución Federal; ésta fue la posición de Matías Amador Moyrón que sostuvo en su ponencia leída ante el Congreso Constituyente.

En la misma sesión del 17 de diciembre de 1974 se conoció la innovadora propuesta del Partido Popular Socialista de incluir diputados de partido a nivel local, puesto que éstos ya existían en el Congreso de la Unión desde 1964.

En la sesión del 18 de diciembre, Francisco Higuera Martínez, del Partido Popular Socialista, compareció para proponer que el principio de representación minoritaria de los partidos, bajo la fórmula de diputados de partido, fuera incluida en la Constitución del Estado; lo cual fue hecho en consecuencia, estableciéndose finalmente en la Constitución que el partido que obtuviera el 6% de la votación total, tendría derecho a acreditar un diputado de partido.⁴⁴ Este mismo día la Comisión de Territorio expuso su dictamen, en el que incluyó muy adecuadamente el nombre de las islas que serían parte del Territorio del Estado, lo cual constituye una disposición oportuna pues de no haberlo hecho, la Federación hubiese considerado como propiedad federal a dicho Territorio.

El 19 de diciembre se tuvo la comparecencia de Enrique Ortega Romero, quien disertó sobre los requisitos para gobernador del Estado. Su propuesta fue rígida y pretendía consolidar la nacionalidad sudcaliforniana; entre los requisitos que no fueron aprobados por el Constituyente, están los de ser hijo de padres mexicanos, requisito presidencial que fue removido en la reforma constitucional de 1993, además de una residencia mínima de siete años, la cual fue reducida a tres años.

Como los Municipios de Baja California Sur son extensos, el problema de la designación de delegados y subdelegados municipales se torna en ocasiones en un problema de legitimación democrática, por lo que la comparecencia de Guillermo Barajas Valadez del Movimiento Renovador Sudcaliforniano, tuvo como objetivo que los delegados y subdelegados se designasen de manera plebiscitaria para satisfacer plenamente la representación democrática. En esta sesión se aprobaron los principios constitucionales, que constituyen los primeros artículos de la

⁴⁴ Posteriormente, con la reforma política nacional de fines de la década de los 70, los diputados de representación proporcional accedían a la Legislatura con el 3% de la votación de su partido en las elecciones. En abril de 1983 se incrementó el número de diputados a diez de mayoría y hasta tres curules de representación proporcional. En 1986 se continuó ampliando a doce curules de mayoría y a cuatro de representación proporcional. Por último, en 1989 se promovió la reforma para ampliar el número a quince diputados de mayoría y cinco de representación proporcional. Alfonso Guillén Vicente, *Biblioteca de las Entidades Federativas. Baja California Sur*, UNAM, México, 1990, pp. 102-106.

Constitución, con la adición del diputado Cota Sáñez quien adelantó el principio de la rectoría económica del Estado que a nivel federal se aprobaría en 1983, al proponer que el Estado promovería el desarrollo económico y tendría que regular el proceso demográfico, lo cual era plenamente compatible con la reforma federal de planeación familiar de 1974. Al día siguiente se aprobó el dictamen de la Comisión de Territorio del Estado.

En dicha sesión del 21 de diciembre, se confirmó a la ciudad de La Paz como capital del nuevo Estado. El puerto de La Paz ha sido la capital del territorio desde la segunda mitad del siglo XIX, por lo que esta declaratoria corresponde a una tradición centenaria. En esta misma fecha se crea la séptima comisión del Congreso, relativa a la condición de sudcaliforniano, cuya presidencia recayó en el diputado Santisteban.

El tesorero del Ayuntamiento de la Paz, Antonio Manríquez Morales, propuso que el impuesto predial se otorgara como ingreso propio de los Municipios, garantizando así la autonomía financiera de los Municipios del Estado.

El 22 de diciembre se tuvieron tres importantes comparecencias, la de Antonio Manríquez Morales, quien propuso en lo sustancial el espíritu de la reforma municipal federal de 1983: Que el Municipio contase con fuentes propias de recursos que lo hagan autónomo económicamente, por ejemplo, que el impuesto predial fuese de exclusivo aprovechamiento a los Municipios. La segunda intervención fue de Guillermo Mercado Romero, quien disertó sobre el Poder Judicial del Estado, y la de María del Carmen García Formentí, sobre la situación de la mujer en Baja California Sur.

El 23 de diciembre se aprobó como residencia suficiente la de tres años para que el mexicano nativo de otra entidad adquiriese la oriundez sudcaliforniana; asimismo se recibieron las comparecencias de Jesús Aragón Ceseña sobre la hacienda pública estatal y de Alfonso González Ojeda sobre administración municipal.

La materia municipal fue nuevamente preocupación del Congreso, con la comparecencia de Ricardo Santos Santos el 24 de diciembre, donde se ratificó la propuesta de que contasen con ingresos propios, como el impuesto predial y los ingresos municipales, y que los candidatos a delegados y subdelegados municipa-

les, aunque no designados mediante plebiscito, tuviesen una residencia en la circunscripción de dos años mínimo.

Víctor Manuel Liceaga Ruibal compareció con propuestas sobre las garantías sociales, todas ellas formaron parte de la nueva Constitución: igualdad jurídica de la mujer, readaptación social de los sentenciados y obligatoriedad de la enseñanza media básica; esta última fue objeto de una reforma a nivel federal hasta 1993.

Una segunda comparecencia provocó la inserción de edades mínimas para servir los cargos de elección popular de importancia en el Estado: 21 años para diputado y 30 años para gobernador. La propuesta la explicó Antonio Benjamín Manríquez Guluarte.

Las comparecencias de Juventino Hernández Rubino sobre la administración municipal y de Luis Robinson Orozco sobre las cooperativas pesqueras continuaron en la sesión del 26 de diciembre.

El diputado Armando Trasviña Taylor propuso la proscripción de la pena de muerte en el Estado y así fue aprobado junto con los demás artículos relativos a las garantías individuales y sociales el 27 de diciembre. De la misma manera, se aprobó la adición a los requisitos para ser diputado, consistente en que el candidato tuviese por lo menos un año de residencia en el Distrito al cual aspira representar, iniciada por la diputada Salcedo.

Al día siguiente, la comparecencia de Abel Quintana Rodríguez propuso la creación de un organismo encargado del desarrollo urbano, que se encargase de la implementación de los planos reguladores.

El 29 de diciembre, Héctor Castro Castro expuso sobre la organización de la procuración del Estado y Ricardo García Soto sometió a consideración de los Constituyentes que los contratos gubernamentales estuviesen asignados mediante concurso previo. Esta propuesta fue recogida en las prevenciones generales de la Constitución.

Por último, fueron aprobadas tres nuevas comisiones del Congreso, para ser diez. Una Comisión sobre las Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Estatales, presidida por el diputado Cota Sánchez; una Comisión sobre las Refor-

mas e Inviolabilidad de la Constitución, presidida por la diputada Salcedo y otra Comisión sobre los Artículos Transitorios fue nombrada bajo la presidencia del diputado Trasviña Taylor.

En sesión doble del 30 de diciembre, el diputado Santisteban propuso que la residencia de los candidatos a gobernador fuese de tres años, y así fue aprobado. El diputado Trasviña Taylor incluyó la función de consejero jurídico del Gobierno, al Procurador General de Justicia y el diputado Soto López sugirió que la experiencia profesional de los abogados para el nombramiento de Procurador de Justicia fuese de cinco años. El articulado relativo al Poder Ejecutivo fue aprobado en esta sesión, y lo mismo sucedió con los correspondientes del Poder Judicial y la primera parte relativa a los Municipios. La décima primera Comisión del Congreso, encomendada con la formulación del capítulo de Prevenciones Generales, fue aprobada con la presidencia de la diputada Salcedo.

El nuevo año de 1975 continuó el trabajo del Congreso Constituyente. El dos de enero se aprobó la segunda parte relativa a los Municipios,⁴⁵ así como lo relativo a las responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos y a las reformas e inviolabilidad de la Constitución.

El 3 de enero de 1975 compareció Adalberto Rico Castel, quien expuso su punto de vista sobre el lema y el escudo de Baja California Sur. Posteriormente se procedió a aprobar las disposiciones generales de la Constitución y con ellas se dio por concluida la discusión del texto fundamental de la entidad federativa más joven de nuestra Unión.

Eligio Moisés Coronado, en quien me he basado para hacer la crónica del Constituyente, relata la ceremonia de aprobación de la Constitución de Baja California Sur. Fue el 9 de enero de 1975 cuando en el Teatro Constitución de La Paz se verificó la sesión solemne. Fue un triunfo para todos los sudcalifornianos, según menciona el Constituyente Trasviña Taylor; la promulgación y publicación se daría el 15 de enero de 1975.

⁴⁵ La reforma electoral en los Municipios de Baja California Sur no llegó sino hasta cuando se efectuó la federal, en el sexenio de Miguel de la Madrid, cuando se cumplió. Se requiere una votación del 3% para acreditar regidores de representación proporcional. Alfonso Guillén, *op. cit.*, pp. 51-54.

En su corta existencia —41 años—, la Constitución de Baja California Sur ha sufrido buen número de adiciones y reformas; en 1976, por ejemplo, se le adicionó el artículo 135, sobre la integración de los ayuntamientos, y son de notar las reformas que registró a partir de 2012, sobre todo a causa de las que sufrió la Constitución Federal en junio del año previo. Así, por ejemplo, la denominación de su Título Segundo se transformó en “De los derechos humanos y sus garantías”, mientras que se adicionó un artículo 7o. Bis que se refiere a la composición “pluricultural, pluriétnica y plurilingüe” del Estado, y que prevé acciones a tomar por parte de los Poderes locales a favor de los derechos de los indígenas.

La reforma más reciente de aquella Constitución data del 12 de diciembre de 2016.



Estado de
Campeche



La complejidad constitucional en el procedimiento de creación de un nuevo Estado dentro del territorio de otras entidades federativas, prevista en el artículo 73, fracción III, encuentra su paradoja en la sencilla, aunque debatida, creación del Estado de Campeche, como una separación del territorio del Estado de Yucatán.

Fueron las elecciones constitucionales para gobernador de Yucatán, el 6 de agosto de 1857, ante el triunfo de Pantaleón Barrera, el detonante para que Pablo García se levantara en armas en el entonces distrito de Campeche.¹ Fue el momento de confrontación entre los grupos políticos que dominaban la península. Los destinos de Campeche y Yucatán estarían separados desde lo político, como en lo

¹ Los problemas electorales no son extraños en la historia constitucional de la entidad, ya que con anterioridad hay registro de impugnaciones electorales al síndico procurador Echave de la ciudad de Campeche (1817), así como de declaratorias de nulidad de elección municipal en Campeche (1825) y de suspensión de la celebración de elecciones en el Estado de 1842 a 1843 (Yucatán), de la misma manera las elecciones de 1849 y 1851 en el Estado fueron declaradas nulas, antes de que se instaurara Campeche como Estado. Parecía entonces que las elecciones paralelas realizadas por un lado en Campeche y por el otro en Mérida hacían incompatible la coexistencia de las dos ciudades. Francisco Álvarez, *Anales Históricos de Campeche*, tomo I, Ayuntamiento de Campeche, 1991, pp. 76, 180 y 349 entre otras.

económico: durante la separación de Yucatán de México, era claro que Campeche se nutría del comercio con México, mientras que Yucatán podía mantenerse por el comercio con los Estados Unidos y con Cuba de manera natural. El acuerdo entre las partes beligerantes se pacta el 10 de agosto del mismo año, formalizando así la virtual escisión de Campeche. A dicho acuerdo sigue otro convenio sobre la división territorial entre Yucatán y Campeche, el 3 de mayo de 1858.²

Siguen las proclamas políticas del 18 de mayo de 1858 declarando gobernador del nuevo Estado a Pablo García y hasta el 13 de diciembre de 1860 convoca a elecciones del primer Congreso Constituyente para celebrarse el 13 de enero de 1861, coincidiendo con las elecciones federales para Presidente de la República y del Congreso de la Unión, e inauguró así la tendencia que se plasmó en la reforma a la Constitución Federal del 13 de noviembre de 2007, cuyo artículo 116, fracción IV, inciso a), determinó que los Estados llevarían a cabo las jornadas electorales en la misma fecha que la elección federal, cuando coincidieran en el año de su celebración.

Desde los orígenes del Estado de Yucatán, Campeche fue una ciudad de gran importancia que competía con Mérida por su relevancia política y económica. De esta manera, por problemas de salud pública en Mérida, el Congreso del Estado de Yucatán llega a trasladarse a la ciudad de Campeche el 12 de mayo de 1826, siendo capital del Estado hasta el 8 de septiembre de 1826.³ Las iniciativas del Ayuntamiento de Campeche fueron de trascendencia en el Estado y en el país; así lo constata su pronunciamiento por el centralismo el 22 de junio de 1835 o la iniciativa del regidor Miguel de Lanz de adoptar la tolerancia de cultos y abolición de fueros, que presentó el 21 de diciembre de 1840.⁴

Lo anterior demuestra el protagonismo que tenían los municipios, no sólo en Campeche sino en el país, pues ellos promovían activamente reformas constitu-

² Alejandro Negrín Muñoz, *Campeche. Textos de su historia*, Gobierno del Estado de Campeche, Instituto José María Luis Mora, 1991, p. 58. Cuando se formó el Estado, contaba con 86,485 habitantes aproximadamente, lo cual satisfacía el requisito de la Constitución de 1857 en su artículo 72, fracción III, que exigía ochenta mil habitantes como mínimo.

³ Manuel A. Lanz, *Compendio de Historia de Campeche*, Tipografía El Fénix de Pablo Llovera, Campeche, 1905, Edición facsimilar, p. 176.

⁴ *Ibid.*, pp. 278 y 331.

cionales de importancia, como el cambio de forma de gobierno; de esta importancia derivó en ocasiones que el gobierno general intervenía en los calendarios electorales municipales para adecuarlos a contextos políticos nacionales. Un ejemplo de ello lo muestra el decreto del Congreso de la Unión suspendiendo las elecciones de Ayuntamientos en todo el país el 22 de diciembre de 1836, o el decreto yucateco suspendiendo las elecciones municipales en el Estado, donde comprendía entonces a Campeche, del 11 de noviembre de 1842,⁵ lo mismo sucede el 4 de noviembre de 1848 por disposición del gobierno del Estado de Yucatán, en parte por la guerra de castas. El control político ejercido por el gobierno general de López de Santa Anna llega incluso a prohibir a los Ayuntamientos que celebren sesiones extraordinarias sin permiso de las autoridades políticas en los Estados, según decreto del 24 de febrero de 1854. Ya una vez separado Campeche de Yucatán, el nuevo gobierno local continuó suspendiendo las elecciones municipales en el Estado, como se confirma con el decreto del 11 de septiembre de 1861.

El distrito de Campeche se pronunció a favor del Plan de Ayutla lo que ayudó a identificarse con los liberales que dominarían la segunda mitad del siglo XIX, pugnando por la incorporación de Ciudad del Carmen al Estado, que en esa época era Yucatán.⁶ El 25 de diciembre de 1857 se declaró en el Estado otra virtual separación por la expedición del Plan de Tacubaya, ya que se acordó que mientras se restableciera el orden constitucional y la República, el Estado se gobernaría por un Poder Ejecutivo colegiado, depositado en una junta gubernativa, integrada por Martín F. Peraza, Pablo García, J. Tiburcio López, Tomás Aznar y Barbachano y Juan J. Herrera como miembros propietarios; mientras que como suplentes fungirían José D. Zetina, Pedro de Baranda, Francisco Ramírez, Pablo Castellanos y Juan Miguel Castro.⁷

A pesar de los orígenes del Estado, no hubo ninguna afectación a su naturaleza de Estado “libre y soberano” desde 1858; no obstante otros ejemplos de entidades federativas no tuvieron la misma suerte, como fue el caso de Quintana Roo, que sufrieron separaciones y fusiones con los Estados que les habían

⁵ Reanudando dichas elecciones por decreto del 17 de septiembre de 1843.

⁶ Rosendo Arjona Uribe, *Breve monografía del Estado de Campeche*, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, México, 1967, p. 25.

⁷ Joaquín Baranda, *Recordaciones históricas*, tomo II, Ayuntamiento de Campeche, 2a. ed., 1992, p. 393.

dado origen, en diversas etapas de su desarrollo constitucional. En 1908, sin embargo, se dio la propuesta de un ilustre campechano, Gustavo Martínez Alomía, manifestando que Campeche estaría mejor si se le consideraba como territorio federal. La respuesta no se hizo esperar y en septiembre del mismo año, Calixto Maldonado publicó una refutación explicando que Campeche contaba con la población requerida (que entonces era de 89,000 habitantes) para proseguir con su carácter de Estado federado.⁸

Después del funcionamiento del Poder Ejecutivo en el Estado naciente, se convocó a elecciones para integrar su Poder Legislativo el 13 de diciembre de 1860, instalándose el primer Congreso Constituyente el 2 de marzo de 1861,⁹ concluyendo sus sesiones el 31 de octubre del mismo año. Su finalidad no se agotaba con la expedición de su Constitución, sino que, debido al carácter consensual de su erección como Estado, se fijó en el artículo 12 de la convocatoria respectiva como meta, la de promover el reconocimiento de Campeche como nuevo Estado de la Unión por parte de las demás entidades federativas¹⁰ y de las autoridades federales, haciendo oír su voz ante el Congreso de la Unión para lograr el reconocimiento del nuevo Estado. Adicionalmente, como se frecuentaba en los congresos constituyentes decimonónicos, el Congreso expidió igualmente leyes orgánicas y reglamentarias de la Constitución que aprobaría.

La aprobación del primer texto constitucional campechano fue el 7 de junio de 1861, siendo promulgado por el gobernador el 30 de dicho mes y año, para ser

⁸ La confusión que motivó ambas propuestas quizá se debió a que la Constitución de 1857 estableció en su artículo 72 originario, fracciones II y III, la población mínima de ochenta mil habitantes, tanto para formar territorios federales como para pedir la instauración de un Estado dentro del territorio de otro Estado.

⁹ Álvarez, *Anales históricos de Campeche*, tomo II, p. 8. La elección del primer Congreso Constituyente se fijó el segundo domingo de enero de 1861 que correspondió al día trece. Una vez verificadas estas elecciones, cinco de los diez diputados constituyentes sometieron licencias para separarse del cargo de manera inmediata: Francisco Javier García (III distrito de Hecelchakán) y Salvador Cañas (I distrito del Carmen) lo hicieron el 16 de marzo de 1861, y el 1o. de abril del mismo año la presentó Manuel Barrera (I distrito de Bolonchenticul), Saturnino Guzmán (I distrito Hecelchakán) y José García y Poblaciones (II distrito de Hecelchakán). El diputado suplente en funciones, Romualdo Baqueiro Lara (I distrito Bolonchenticul) se separó para ejercer el mando de la guardia nacional y defender a Campeche de la incursión de la guardia de Yucatán que intentó recuperar su territorio, llamándose a Manuel Contreras, suplente en el distrito I de Champotón.

¹⁰ Con ese objetivo, los diputados federales Tomás Aznar Barbachano y Juan Carbó presentaron al Congreso de la Unión una *Memoria sobre la conveniencia, utilidad y necesidad de erigir constitucionalmente en Estado de la Confederación Mexicana el antiguo distrito de Campeche*.

publicada el 7 de agosto de 1861.¹¹ El caso de Campeche fue único ya que de manera política pacta su autonomía respecto de Yucatán y, una vez consolidada dicha autonomía por la expedición de su propia Constitución en 1861, prepara el camino para su emancipación constitucional en el contexto nacional a través del decreto del presidente Benito Juárez expedido, en uso de facultades extraordinarias, el 19 de marzo de 1862¹² ratificándose finalmente como reforma a la Constitución Federal el 29 de abril de 1869.

El primer Congreso constitucional, posterior al Constituyente, fue convocado a elecciones en medio de la lucha armada entre las guardias nacionales de Yucatán y Campeche el 27 de septiembre de 1861. La Legislatura se instaló el 20 de marzo de 1862 y el 26 del mismo mes y año se declararon electos como gobernador a Pablo García y como vicegobernador a Tomás Aznar y Barbachano. La calificación electoral por parte del Congreso del nuevo Estado operó desde un principio, pues el 19 de abril de 1862 se declaró la nulidad de la elección del diputado Andrés Castillo del I distrito de Champotón para ocupar el cargo de Juez suplente de paz al momento de la elección, por lo que se llamó a su suplente Julián Osornio para entrar en funciones.¹³

No obstante, el Congreso del Estado cerró sus sesiones a partir del 7 de mayo de 1862 por la Guerra de Intervención y no volvió a funcionar sino hasta el restablecimiento de la República el 7 de diciembre de 1867.¹⁴

En Campeche, su primera Constitución local posibilitó la autonomía de la entidad y antecede a su reconocimiento nacional y se pronuncia por la elección

¹¹ La discusión de esta Constitución fue inicialmente presidida por el diputado Rafael Carvajal, del tercer distrito electoral con sede en la ciudad de Campeche el 20 de abril de 1861. Víctor Manuel Collí Ek, *El Poder Legislativo de Campeche 1861–2002*, LVII Legislatura del Estado, 2002, p. 10.

¹² Álvarez, *op. cit.*, tomo II, p. 20. A consecuencia del decreto de Juárez, el 29 de abril de 1863, habían aprobado la creación del Estado 12 de la Unión. Emilio Rodríguez Herrera, *Legislaturas Campechanas: Compendio Histórico (1861–1998)*, LVI Legislatura, Campeche, 1999.

¹³ Rodríguez Herrera, *op. cit.*, p. 51. La III Legislatura anuló las elecciones de tres diputados el 17 de agosto de 1868: Joaquín Blengio (II distrito de Campeche), José García y Poblaciones (I distrito de Calkiní) y Pedro Marcial Berzunza (II distrito de Calkiní), ya que según dictamen del Consejo de Estado eran inelegibles. En el caso del diputado García y Poblaciones, el 28 de agosto del año referido se confirmó la nulidad de su elección al declararse “inhábil” para el cargo por no haberse presentado a ninguna sesión. En algunos casos, la Legislatura había declarado “inhábiles” a algunos diputados por haber colaborado con el Segundo Imperio Mexicano, como fue el caso de Santiago Martínez Zorraquín (I distrito Bolonchenticul).

¹⁴ Rodríguez Herrera, *op. cit.*, p. 16.

directa de sus diputados, inaugurando así el movimiento por esta opción. Domingo Duret fue el diputado presidente del Constituyente campechano,¹⁵ siendo Rafael Carvajal su vicepresidente y los diputados Salvador Cañas y José del Rosario Hernández los respectivos secretarios, todos ellos diputados electos por el distrito de la ciudad de Campeche, con excepción del diputado Cañas que lo fue por el de Ciudad del Carmen.

Previamente a la autonomía del Estado de Campeche, todavía como parte del Estado de Yucatán, el distrito había experimentado la separación de Yucatán y, por tanto, de su territorio del resto del país por los afanes centralistas de Antonio López de Santa Anna, quien había promulgado la primera Constitución de Yucatán el 6 de abril de 1825, lo cual propició que Campeche se rigiera por la Constitución independentista de Yucatán de 31 de marzo de 1841, obra de su coteráneo Manuel Crescencio Rejón. Correspondió al mismo Rejón, quien como secretario de Relaciones Exteriores, notificó el 29 de septiembre de 1846 al gobierno del Estado independiente de Yucatán la noticia de que el Poder Ejecutivo Federal había derogado las disposiciones legales que habían provocado la secesión del Estado; excitándolo, en consecuencia, a unirse a la Federación Mexicana, lo cual ocurrió el 2 de noviembre de 1846 mediante decreto del Congreso de la Unión.¹⁶

La Constitución de 30 de junio de 1861 previó en el artículo 81 la posibilidad, común durante el siglo XIX, por parte del gobernador del Estado de suspender por tiempo limitado y acompañado de prevenciones generales, las

¹⁵ Posteriormente, Duret ocupó un escaño en la I Legislatura y el 24 de abril de 1862 fue designado consejero de Estado. Según el artículo 57 de la Constitución Campechana de 1861, el Consejo de Estado era no sólo el órgano consultivo del Poder Ejecutivo, sino el encargado de glosar las cuentas públicas, participar en el nombramiento de jefes políticos, tesorero general y Jueces de primera instancia, así como velar por la observancia de la Constitución del Estado, recayendo en él el control político de la constitucionalidad estatal. El juicio político era el medio por el que se exigía la responsabilidad al servidor público ante la comisión de infracciones de la Constitución y leyes estatales. Víctor Manuel Collí Borges, *Evolución Constitucional del Estado de Campeche*, Libro V, Poder Judicial del Estado de Campeche, 2008, pp. 997-998 y 1005-1006. No obstante, es de suponerse que el Consejo de Estado también participaba para ejercer un control abstracto de la constitucionalidad de las leyes estatales, ya que el 20 de noviembre de 1873 se declaró la nulidad por el Congreso del decreto de cambio de cabecera de un partido. Es interesante destacar que el Consejo de Estado o de Gobierno como se le llamó a nivel federal dejó de operar en 1853 para convertirse en la diputación permanente del Congreso de la Unión, con funciones absolutamente distintas a las que originalmente se le encomendaban en la Constitución Federal de 1824, pero que se preservan en la original Constitución campechana.

¹⁶ Joaquín Baranda, *Recordaciones históricas*, tomo II, Ayuntamiento de Campeche. 2a. ed., 1992, p. 6. No obstante, esta reincorporación de Yucatán a México provocó debate en Campeche sobre su oportunidad, ya que en esos momentos nuestro país ya estaba en guerra con los Estados Unidos por su invasión.

garantías previstas en el texto fundamental del Estado,¹⁷ contrario a lo que se piensa en la actualidad de que sólo el presidente de la República lo puede hacer. El gobernador tendría que contar con la autorización del Congreso del Estado o, en su caso, ante los periodos de receso, del Consejo de Estado.¹⁸

Esta facultad fue ejercida con regularidad por el gobernador de Campeche, comenzando el 7 de mayo de 1862 para enfrentar la asonada de Juan N. Almonte.¹⁹ También se desarrolló en el Estado el ejercicio de facultades extraordinarias del Ejecutivo para legislar en momentos de emergencia, lo cual iba generalmente de la mano de una declaratoria de suspensión de garantías.²⁰

Durante la vigencia de la primera Constitución de Campeche no fueron extrañas las responsabilidades penales de los servidores públicos y su correspondiente procedimiento declaratorio de desafuero. Quizá uno de los primeros procedimientos de este tipo se dio contra el diputado Román Sabás Flores (I distrito de Champotón) quien fuera acusado de lesionar a José Ángel Castillo, por lo que el juzgado 1o. de lo penal solicitó a la XXIV Legislatura del Estado el inicio del procedimiento. La sección instructora del Gran Jurado, integrada por los diputados Guillermo Ferrer Vega y Eduardo Alfaro acordaron el 23 de septiembre de 1910 “no ha lugar a proceder contra el diputado Dr. Román Sabás Flores, por haber sido provocado”.²¹

¹⁷ Aunque en un solo artículo, el 3o. de la Constitución de 1861, los campechanos gozaron desde un principio de suficientes garantías expresadas en las veinte fracciones de dicha disposición.

¹⁸ Collí Borges, *op. cit.*, p. 1010.

¹⁹ Posteriormente, el 27 de noviembre de 1871 la Legislatura acordó suspender las garantías de los campechanos, decretando posteriormente la utilización por parte de la población de un pasaporte, para transportarse dentro del Estado el 2 de diciembre de 1871. Hacia enero de 1872 todo individuo que ingresara al Estado tenía la obligación de presentarse ante la autoridad política del Estado para registrarse y, finalmente, el 16 del mismo mes y año antes referido, el gobierno del Estado decide suspender por seis meses las garantías de la Constitución del Estado. Finalmente, el 24 de noviembre de 1876 se autorizó al gobernador para suspender las garantías que fueren obstáculo para enfrentar la situación de emergencia por la que atravesaba el Estado.

²⁰ Lo cual no sólo sucedió durante el siglo XIX, sino que perduró en los inicios del siglo XX, como se desprende del decreto a favor del gobernador interino José Castellot del 26 de mayo de 1902. Siguiendo los correspondientes al gobernador Manuel Castilla Brito el 29 de diciembre de 1911 y el 31 de diciembre de 1912. En esta última ocasión Castilla tuvo que movilizar la guardia nacional para enfrentar los hechos revolucionarios en el Estado. Ya con la nueva Constitución de 1917, la práctica continuó y Joaquín Mucel disfrutó de facultades extraordinarias en materia hacendaria el 23 de noviembre de 1917 y para legislar en materia de alcoholes el 20 de diciembre de 1917. Posteriormente se autorizó al gobernador Ángel Castillo Lanz facultades extraordinarias para reorganizar a la administración pública, el 29 de abril de 1924.

²¹ Al año siguiente, el 16 de junio de 1911, Sabás Flores fue designado gobernador interino ante la renuncia de Gustavo Suzarte Campos. Un caso *sui generis* fue el del diputado por Palizada, Canuto Guerrero,

1. EL JUICIO POLÍTICO DE PABLO GARCÍA MONTILLA

Quizá el primer acontecimiento de gravedad en el ámbito constitucional lo fue el enjuiciamiento político del primer gobernador de Campeche, Pablo García. Hacia 1870, recién instaurada la República, la época era propicia para el inicio del régimen de responsabilidades de servidores públicos. A nivel federal, Juárez expidió el primer decreto en uso de facultades extraordinarias para la responsabilidad de servidores públicos de la Federación, donde se contemplaba a los gobernadores de los Estados como sujetos de esta responsabilidad, por la aplicación indebida de la Constitución y leyes federales, según previó el artículo 3o. de la Ley del 3 de noviembre de 1870.²²

El primer caso de responsabilidad de un gobernador por infracción a la Constitución y leyes federales, posterior al restablecimiento de la República, lo fue el del gobernador de Jalisco, Gómez Cuervo, quien fuera defendido por

quien solicitó su propio desafuero, ya que circulaban rumores de que había dado muerte a Alfredo Vera. Este caso recuerda el de los diputados Carlos A. Madrazo y Sacramento Joffre en el Congreso de la Unión quienes motivaron su propio desafuero ante acusaciones de haber manipulado los permisos para el programa “Bracero” en 1945. La petición de desafuero contra el diputado Pablo Emilio Sotelo Regil no prosperó por acuerdo del 3 de mayo de 1919. Resulta interesante el caso del diputado Enrique Manjarrez quien fue investigado por un agente del Ministerio Público de Ciudad del Carmen; en el asunto la Cámara solicitó al gobernador Enrique Arias Solís explicaciones respecto de las facultades de averiguación penal, a lo que el gobernador declinó contestar. El fuero constitucional procede cuando la consignación ya ha procedido ante un Juez penal, por lo que la etapa de investigación está fuera de su ámbito. Dentro de estos precedentes notables debe figurar sin lugar a dudas, el problema propiciado por la reforma a la Constitución del Estado en 1927, cuando el gobernador Silvestre Pavón Silva pidió dejar sin efectos unas reformas a dos preceptos constitucionales relativos al nombramiento del Tesorero del Estado (artículos 43, fracción VIII, y 60, fracción VI-B), lo cual provocó una severa división de la Legislatura. Esta división fue aprovechada por el gobernador para ordenar la ocupación del recinto legislativo por la fuerza pública el 15 de mayo de 1928. Una porción de los diputados de la XXX Legislatura sesionaron en otro recinto denominado “recinto oficial accidental”. La fracción que siguió sesionando en el recinto oficial se erigió en Gran Jurado y encausó al Secretario General de Gobierno, Benjamín Romero Esquivel, por abandono de funciones y presentó una denuncia penal por el “robo” del Libro de Actas y Copiador, sellos y papel membretado efectuado por los diputados “accidentales”. La situación provocó que dos diputados locales Gregorio Sansores y Manuel J. Silva promovieran sendos juicios de amparo contra una facción de la Legislatura en octubre de 1928, resolviéndose finalmente el conflicto con la renuncia el 28 de diciembre de dicho año de Pavón Silva. El 27 de noviembre de 1931, la XXXIII Legislatura desaforó al diputado Gregorio Sansores (VII distrito Hechelchakán) por el homicidio y lesiones de Víctor Vázquez y Herminio Castro. En esta época, también se desaforó a Mateo Ek por la XXXV Legislatura por la acusación de usurpación de atribuciones y sedición. En otras ocasiones, fue la Legislatura la agraviada con delitos como el homicidio del diputado Antonio Silva Góngora (V distrito Champotón), por lo que resolvió nombrar una comisión de investigación del delito, sin esperar la averiguación previa del Ministerio Público.

²² Raúl F. Cárdenas, *Responsabilidad de los funcionarios públicos. Antecedentes y leyes vigentes de México*, Editorial Porrúa, 1982, pp. 36-37.

Ignacio L. Vallarta. El gobernador jalisciense había sido acusado de desacato de una resolución del Juez de Distrito en 1869.

Posteriormente, en el mismo año de 1869, la Quinta Legislatura del Congreso de la Unión conoció de la acusación contra el gobernador del Estado de Querétaro, Julio Cervantes.

Pablo García fue el tercer gobernador en ser acusado, a través de la queja de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y diversos ciudadanos. Los cargos fueron:

- a) Haber condenado a prisioneros de guerra, como se les trató a los indígenas mayas sublevados, a trabajos forzados sin haber cumplido con las formalidades de un juicio;
- b) Haber atentado contra la integridad de los miembros de la Legislatura y del Tribunal Superior de Justicia;
- c) Violentar las garantías individuales de varias personas que fueron reducidas a prisión;²³ y
- d) Desobedecer las sentencias emitidas por Jueces de amparo.²⁴

En la sentencia de la Suprema Corte, como jurado de sentencia,²⁵ rendida el 3 de septiembre de 1870 se suspendió de sus derechos de votar y ser votado, “activos y pasivos de ciudadano”, por el término de un año y medio; ya que al no haberse expedido todavía la ley de noviembre del mismo año, sobre responsabilidades de servidores públicos, no se le podía imponer una pena, como la de desti-

²³ El gobernador García había ordenado encarcelar al entonces presidente municipal de Campeche, Joaquín Blengio, así como a los Magistrados y al fiscal del Tribunal Superior de Justicia, entre los que se encontraba Marcelino Castilla.

²⁴ Negrín Muñoz, *op. cit.*, p. 102. *Cfr. Pablo García en el banquillo de los acusados*, Ediciones de la Muralla, 1979, 77 pp. Raúl Pavón Abreu (compilador), *La injusta condena al Lic. Pablo García*. Publicaciones del Gobierno del Estado, Campeche, 1996, 285 pp. Con relación a este cargo, Juan Sánchez Azcona, promotor del juicio contra García, había manifestado: “Violar el amparo es atentar contra lo que hay más grande y más sagrado para un pueblo, es destruir el único fundamento posible de todo gobierno republicano democrático: la libertad”, Negrín, *op. cit.*, p. 109.

²⁵ Bajo la vigencia de la Constitución Federal de 1857, la Cámara de Diputados investigaba la acusación contra los servidores públicos y, en caso de encontrarlos culpables, consignaba ante la Suprema Corte de Justicia para que aplicara la sanción correspondiente, que era de remoción y, en ocasiones, se agregaba la de inhabilitación.

tución, pero la Suprema Corte no podía decretar su absolución ya que mediaba la declaración de culpabilidad de la Cámara de Diputados, por lo que toma en cuenta que la pena aplicable es la destitución; no obstante, como la destitución conlleva la inhabilitación, ésta debe ser por tiempo limitado.

Con estas consideraciones, la Suprema Corte estimó, por vez primera, que a pesar de no existir ley reglamentaria de las disposiciones constitucionales en materia de responsabilidades de servidores públicos, tendría que aplicar una pena ante la declaratoria de responsabilidad de la Cámara de Diputados. Dictada el 10 de mayo de 1870 y, en consecuencia, tomando en cuenta las circunstancias y gravedad de las conductas imputadas al gobernador García, tenía que dictar una sentencia condenatoria.

En el curso del proceso, el acusador Joaquín Baranda, quien sería el gobernador que sucedería a García, había enfatizado que la falta de ley reglamentaria no debería ser impedimento para condenar a quien infringiera la Constitución del Estado:

En donde hay una Constitución debe haber un castigo para el que la viole; de lo contrario, el cumplimiento de esta ley fundamental sería completamente ilusorio.²⁶

El juicio político de García fue resuelto en congruencia con el juicio contra el gobernador de Querétaro, Julio Cervantes, sobre todo en lo que concierne al fundamento para aplicar una sanción, a pesar de no existir ley reglamentaria que la sustentara. En la resolución de la Suprema Corte se lee lo siguiente:

Que aunque no se ha dictado una ley especial orgánica, emanada de la Constitución de 1857, que gradúe los delitos oficiales y sus penas de imponer alguna, una vez pronunciado por el jurado de acusación el veredicto de culpabilidad (...) está en el arbitrio judicial imponer pena por hechos declarados criminales por la ley, aún cuando ésta no la designe.²⁷

La suspensión de los derechos políticos de García y, en consecuencia, su salida del gobierno del Estado provocó una serie de trastornos a la administra-

²⁶ Negrín Muñoz, *op. cit.*, p. 111.

²⁷ *Ibid.* p. 114.

ción del gobierno, dado que otros acontecimientos nacionales se sucedieron con posterioridad. Si bien Joaquín Baranda tomó posesión del cargo como gobernador en 1871, habiéndose reelecto el 16 de septiembre de 1875, no concluyó su segundo periodo pues tuvo que renunciar el 1o. de enero de 1877 ante la Revolución de Tuxtepec. Con el sucesor, Marcelino Castilla, el periodo gubernamental fue modificado ya que en lugar de concluir en 1879, terminando el ciclo de Baranda, reinició un periodo completo de cuatro años el 29 de abril de 1877, concluyendo hasta 1881.

Como el 16 de septiembre de 1879 inició el ejercicio de la facultad de desaparición de poderes en los Estados por parte del Senado, procediendo a declararla en el Estado de Colima; también se sugirió que fuera Campeche el destinatario de una nueva declaración, lo cual no aconteció según los registros con que el autor cuenta;²⁸ no obstante ello, se reformó la Constitución del Estado para prever que ante el supuesto de la declaratoria de desaparición de poderes, fuera el presidente del Tribunal Superior de Justicia quien fungiría como gobernador provisional.

Lo anterior era compatible con el régimen previo a la Constitución de 1917, cuando se requería la constatación de la ausencia absoluta de sólo dos poderes de gobierno: El Ejecutivo y el Legislativo; que eran los casos más comunes debido a que el legislador, cuando calificaba las elecciones en las entidades federativas, se dividía de tal manera que en lugar de ausencia ocurría una pluralidad de poderes: cada fracción legislativa siguiendo al candidato que consideraba ganador en una contienda electoral.

La reforma a la Constitución del Estado, efectuada en 24 de noviembre de 1880 por Marcelino Castilla y la VIII Legislatura del Estado consignó esta disposición. El 31 de octubre de 1870 se había reformado la Constitución del Estado para suprimir el cargo de vicegobernador, que se contenía en el artículo 39.

Campeche fue la cuna del promotor del juicio de amparo en México: Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá. Este gran jurista, que murió en 1849, no presencié el nacimiento de su Estado natal, por lo que desarrolló su fecunda actividad

²⁸ Manuel González Oropeza, *Las facultades exclusivas del Senado de la República*, LX Legislatura del Congreso de la Unión-Editora Laguna, 2008, p. 436.

en Yucatán y México. Su lugar de origen fue Bolonchenticul, que en 1882 se denominó “de Blengio”, cambiando en 1896 por el nombre “de Montalvo” y no fue sino hasta el 22 de septiembre de 1955 que se le impuso el nombre de su más célebre hijo “de Rejón”.²⁹

La primera Constitución de 1861 tuvo el gran mérito de consagrar en el artículo 66, a la facultad del Poder Judicial del Estado para *amparar* contra providencias del Poder Ejecutivo que infringieran los derechos de los campechanos. Este medio de protección constitucional desapareció con la siguiente Constitución, pero demuestra que los Estados no sólo fueron el crisol de los derechos humanos en nuestro país, sino también, el origen de los medios de protección constitucional.

2. LA CONSTITUCIÓN CAMPECHANA DE 1917

La nueva Constitución del Estado sería promulgada el 8 de julio de 1917, a iniciativa, mediante convocatoria a elecciones de quince diputados constituyentes, del gobernador provisional constitucionalista Joaquín Mucel el 28 de abril de 1917, verificándose las elecciones correspondientes el 13 de mayo del mismo año. El Congreso Constituyente sesionó del 11 de junio de 1917 al 6 de agosto de 1919; aunque la discusión de la nueva Carta Fundamental se llevó a cabo del 22 al 30 de junio de 1917. La brevedad del plazo fue debida, quizá, a que las adecuaciones que se hicieron en el texto anterior fueron pocas. La nueva Constitución entró en vigor el 8 de julio de 1917.

Fue la XXVI Legislatura³⁰ la que se erigió en Constituyente el 31 de mayo de 1917; gobernaba el comandante militar Joaquín Mucel Acereto, designado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, desde el 10 de septiembre de 1914.³¹ En ejercicio de sus amplias facultades, el gobernador

²⁹ Posteriormente, el 10 de octubre de 1979, se haría la declaratoria solemne de Rejón como hijo predilecto del Estado.

³⁰ Hubo una XXVI Legislatura previa, instalada el 6 de agosto de 1914, pero que funcionó sólo 33 días por la Revolución Constitucionalista. Rodríguez Herrera, *op. cit.*, p. 116.

³¹ Mucel había sido diputado suplente (II distrito de Ciudad del Carmen) en la XXII Legislatura. Uno de sus actos más notables, además de haber expedido la Constitución del Estado, lo fue la abolición de la servidumbre o virtual esclavitud, mediante decreto del 22 de septiembre de 1914, que prevalecía en el Estado gracias a la ominosa ley de amos y sirvientes de 1868 que esclavizaba a los operarios de palo de tinte, principal exportación de Campeche. Luis Millet Cámara, *El palo de tinte y la incorporación de la península yucateca al mercado mundial*, México, 1987, 30 pp.

declaró nulas las leyes aprobadas por la XXVI Legislatura del Estado y suspendió las actividades de la Legislatura por dos años y medio, por lo que el Congreso de la Unión conoció de una acusación contra el gobernador.

Durante la época revolucionaria surgen conflictos entre las diversas fracciones que si bien son motivadas por los diversos intereses partidistas, cobran forma en discusiones constitucionales. Hacia 1921, por ejemplo, el gobernador Enrique Gómez Briceño entró en conflicto con el presidente municipal de Campeche, Félix Flores, formalmente con motivo de la rendición del informe del primero ante el Congreso, ya que en lugar de comparecer el propio gobernador, éste instruyó al Secretario de Gobierno para que lo leyera. Esta cuestión que no merecía la inclusión del presidente municipal motivó que presentara su renuncia al cargo edilicio en 11 de agosto de 1921. No obstante, Félix Flores es electo gobernador con posterioridad.

Otro caso lo constituye el del gobernador Silvestre Pavón Silva, quien en 1928, con motivo de su licencia en abril de ese año, su sustituto Domingo Flores Méndez, reformó la Constitución del Estado para incluir el proceso de ratificación del Tesorero del Estado, facultándolo además con poderes de fiscalización de los actos del gobernador, por lo que finalmente salió el gobernador Pavón Silva con responsabilidad que mereció ser desaforado en diciembre de 1928.³²

Con la vigencia de la Constitución de 1917, Campeche experimentó la fusión y posterior escisión de su territorio al de Quintana Roo. Esta entidad que desde 1973 es un Estado de la Unión federal, tuvo serias crisis debido a la guerra de castas y a la debacle económica del precio del chicle que provocó la ola de presiones para desintegrarla en dos frentes: Yucatán y Campeche. El 24 de marzo de 1931 se aludió por vez primera a la posible desaparición del Territorio Federal de Quintana Roo en el Congreso de la Unión; la versión fue cobrando fuerza a lo largo de ese año, y el 28 de septiembre, la Legislatura de Campeche se convierte en el promotor de esta segregación de Quintana Roo; en contraste, hacia octubre se organizó un *Comité Pro-Territorio*, presidido por Enrique Barocio defendiendo

³² Vid. Nota a pie de página número 21.

la integridad territorial;³³ no obstante, el 24 de diciembre de 1931 se suprimió el Territorio, sin fundamento constitucional claro, pues la norma fundamental sólo prevé el supuesto de creación de nuevas entidades, pero no de su desaparición.

De esta manera, el municipio de Payo Obispo, convertido actualmente en el Municipio de Othón P. Blanco, sede de la capital Chetumal, pasó a pertenecer a Campeche,³⁴ y la parte norte del Territorio se fusionó a Yucatán. La desaparición de Quintana Roo se efectuó con tal desarreglo y premura³⁵ que no se definió en principio la asignación de las islas, por lo que Holbox, Isla Mujeres y Cozumel continuaron siendo territorio federal hasta el 22 de marzo de 1934, fecha en que se decretó su anexión a Yucatán.

Con la visita del Presidente Lázaro Cárdenas en diciembre de 1934, se promovió nuevamente la creación del Territorio de Quintana Roo, lo cual se verificó el 14 de enero de 1935,³⁶ separándose en esa fecha de Campeche. No obstante, esta apresurada historia de anexiones y separaciones dejó pendiente la definición de las fronteras entre los tres Estados peninsulares y en la época actual se generaron problemas limítrofes que no han sido resueltos.³⁷

³³ El Comité sesionaba en el Teatro Juventino Rosas de Payo Obispo y entre los miembros de su directiva estuvieron: Gil Aguilar, como secretario, Pedro J. Cervera, como pro-secretario, José Marrufo, Arturo Namur Jr. y Mariano Angulo, como vocales. El Comité, aunque fue perseguido, tuvo una propuesta razonable y moderada que merecía otra respuesta distinta a la represión: que se respetara la integridad del Territorio con gobierno propio durante dos años, como prueba, y autosuficiencia económica; si al término de dicho plazo se demostraba que la entidad no era autosuficiente, entonces se prosiguiera con su desintegración.

³⁴ Con esta unión a Campeche, culminaba el movimiento de políticos campechanos hacia tal propósito que comenzó el 10 de diciembre de 1924, cuando Gustavo Sotelo Regil propuso dicha división, argumentando que la entidad sólo tenía mil habitantes. Primitivo Alonso Alcocer, *Cuando Quintana Roo fue desmembrado*, Chetumal, p. 35. El gobernador de Campeche explicó la autosuficiencia de este municipio con 10,227 habitantes ante el Congreso del Estado el 24 de diciembre de 1931, por lo que se reformó la Constitución del Estado en su artículo 14, para incluirlo como un nuevo municipio. El 20 de julio de 1934 se reformó nuevamente la Constitución Campechana para incluir los islotes y cayos adyacentes, situados al sur de la Bahía de la Ascensión.

³⁵ Todo induce a considerar que la desaparición del Territorio de Quintana Roo fue una decisión coyuntural, tomada sin ningún plan previo, ya que el 10 de diciembre de 1930 se había aprobado, sin ningún comentario en contra, en lo general y en lo particular, el proyecto de ley de ingresos del gobierno de Quintana Roo. No obstante, existe el antecedente de la iniciativa de 1925 del senador por Campeche Pablo Emilio Sotelo Regil, para anexar una porción del Territorio de Quintana Roo a su Estado. De la misma manera, el 30 de diciembre de 1930 se había reformado la Constitución para dividir el Territorio de Baja California, en Norte y Sur, sin mencionar siquiera a Quintana Roo.

³⁶ El informe concluye que el desmembramiento de Quintana Roo había sido contraproducente para la población, pues no contaban con los servicios que requerían. Ulises Irigoyen, *El problema económico de las fronteras mexicanas*, México, 1935, pp. 181 y 186.

³⁷ No obstante, el 16 de diciembre de 1879 se autorizó al Poder Ejecutivo de Campeche para designar dos comisionados para fijar los límites de Campeche con los Estados de Tabasco y Chiapas. Sin embargo, los

3. DESAPARICIÓN DE PODERES EN EL ESTADO

Como producto de la guerra civil provocada por el Plan de Agua Prieta en 1920, las autoridades federales desconocieron al gobernador del Estado y se verificó un debate muy interesante en el Senado respecto de las facultades para declarar la desaparición de poderes, a que se refiere el artículo 76, fracción V, de la Constitución Federal, ya que el senador campechano Francisco Field Jurado, en la sesión del Senado correspondiente al 5 de julio de 1920, cuestionó la procedencia de la declaratoria, debido a que el entonces gobernador Enrique Arias Solís y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia se encontraban funcionando normalmente en la capital del Estado, mientras que el Congreso estaba en receso, por lo que la acusación de que los poderes locales estuvieran hostilizando al gobierno federal o a los revolucionarios de Agua Prieta, tendría que ser objeto de una investigación y acopio de pruebas, no sólo de opiniones, aunque fueran de personajes como Rafael Zubarán Capmany y Santiago Martínez Alomía.

Teófilo H. Orantes y otros senadores consideraron que el Senado no debería de investigar las causas de una desaparición de poderes y confiaban en que el Ejecutivo Federal fuera el único poder que valorara los hechos que conducen a una desaparición de poderes. Esta opinión hacía prácticamente nugatoria la facultad senatorial y la sometía a la discrecionalidad del Presidente de la República.

La declaratoria se aprobó por el Senado el mismo día de su discusión, nombrando a Gonzalo Sales Guerrero gobernador provisional del Estado.³⁸ No obstante, los problemas ocasionados en esta etapa revolucionaria no acabaron y hacia 1921 se contaba con el funcionamiento de dos legislaturas estatales, una presidida por Santiago Hernández y otra por Eduardo Mena Córdoba, debido al conflicto

límites con Quintana Roo, a pesar de haber sido objeto de fijaciones en 1931, 1935 y 1940, fueron objeto de controversia constitucional en 1997, trasladándose al Senado de la República su resolución a partir de 2007. Pedro Ocampo Calderón, "Un conflicto sin límites. La controversia de Campeche y Quintana Roo", *Diario de Yucatán*, miércoles 22 de octubre de 2003, p. 4 y González Oropeza, *op. cit.*, p.

³⁸ Como la facultad del Senado en esta materia permite que el Estado prevea en su Constitución la persona en que recaería el nombramiento del Senado como gobernador provisional, el 3 de enero de 1921 la legislatura que coordinaba Eduardo Mena Córdoba, desconoció el nombramiento del Senado y nombró a Eduardo Arceo como gobernador provisional, quien había estado incluido en la terna que conoció originalmente el Senado.

surgido con motivo del reconocimiento de la titularidad del diputado del primer distrito de Calkiní, que se lo disputaban dos candidatos.³⁹

Los problemas políticos entre facciones que subsistieron en los años posteriores se discutieron en el Senado de la República que, como Cámara federal, ventiló las convulsiones de los Estados provocadas por la Revolución Mexicana. De esta manera, el 21 de diciembre de 1921 los senadores campechanos Francisco Field Jurado y Joaquín Lanz Galera solicitaron nuevamente la desaparición de poderes, con el objetivo de destituir al entonces gobernador Ramón Félix Flores.⁴⁰

En medio de esta crisis de poderes, la nueva Constitución del Estado permitió cambios electorales trascendentes para la democratización del Estado. El 25 de mayo de 1923 se reformó la Constitución para reducir la edad como requisito para ocupar los cargos de gobernador y diputados locales, de 25 a 21 años;⁴¹ así también la ley electoral de 1927 permitía que los Ayuntamientos registraran candidatos a diputados locales.⁴²

4. NUEVO ORDEN CONSTITUCIONAL

En 1929 se aprobó la reforma para reducir el número de diputados considerablemente. El artículo 19 de la Constitución del Estado redujo a siete escaños que implicaba la mitad de la composición de la última Legislatura (XXXI), anterior a la reforma. De la misma manera, en ese mismo año, el 29 de noviembre, se otorgaron facultades extraordinarias al gobernador del Estado para extender la duración del periodo de cada Legislatura de dos a tres años, lo cual se aprobó mediante reforma a los artículos 18 y 19 de la Constitución de 1917, aprobada el 21 de marzo de 1931.

³⁹ Rodríguez Herrera, *op. cit.*, p. 126. González Oropeza, *op. cit.*, pp. 466-468.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 135.

⁴¹ Lo cual hacía compatible que el requisito de edad coincidiera con la mayoría de edad de 21 años, decretada en Campeche desde el 10 de enero de 1868.

⁴² En materia de género y representación política, Campeche ya había electo como diputada local en la XXV Legislatura del Estado (1912-1914) a la primera representante mujer, como diputada suplente, Cristina Lara. No sería sino hasta la XLII Legislatura del Estado (1956-1959) que se elegiría a la primera diputada local propietaria, en la persona de Zoila Quijano McGregor.

La integración de diputados a la Legislatura fue en este periodo cambiante, pues de siete en 1929 pasó a nueve diputados en 1931, pero en 1939 se redujo el periodo a dos años a partir de la XXXVI Legislatura (1940-1942) integrada con siete diputados tan sólo, para cambiar en la XXXVIII Legislatura el periodo a tres años. En 1953 se aumentaron los distritos electorales de siete a ocho diputados y, a partir de esa fecha, se fue aumentando el número de diputados en la Legislatura: a 9 en 1965, 13 en 1971 y 21 a partir de 1983.⁴³

La Constitución de 1917 fue reformada el 22 de marzo de 1957 con el nombre de Constitución Política-Social de Campeche, que comprendió el espíritu social de la Constitución Federal de 1857, cuyo centenario se conmemoraba, así como el de la Constitución Federal de 1917 y su ideario de derechos sociales. El presidente del Congreso lo fue el diputado Francisco Piña Campos y el gobernador del Estado, Alberto Trueba Urbina, imprimió su convicción en el proyecto de Constitución. La reforma constitucional promulgada el 30 de mayo de 1965 fue coordinada en sus debates por la diputada Margarita Tamay de Pinzón.

Conviene señalar que el nombre “Constitución Político-Social del Estado de Campeche” cambio su denominación a Constitución Política del Estado de Campeche el 23 de diciembre de 1961. La reforma más reciente a este documento se publicó el 13 de octubre de 2016 en el *Periódico Oficial del Estado*.

⁴³ Adicionalmente, el 30 de diciembre de 1978 se incluyó la representación proporcional en la Legislatura del Estado.



Estado de
Chiapas



1. CHIAPAS EN CÁDIZ

La frontera sur del país abriga un Estado peculiar que es mexicano por vocación, aunque sus raíces lo ligan a Centroamérica. La antigua Capitanía General de Guatemala (1542) incluye a Chiapas dentro de su jurisdicción y con la Independencia de la Nueva España,¹ América Central se une al Imperio Mexicano el 8 de enero de 1822.

Aun antes de su adhesión a México, Chiapas contó con representación política en la persona del presbítero Mariano Robles Domínguez ante las Cortes de Cádiz, cuya obra trascendió no sólo por solicitar la instalación de una diputación provincial,² órgano de gobierno innovado a instancias de los diputados

¹ La villa de Comitán, en la voz y acción de fray Matías de Córdoba, fue la primera en adherirse al Plan de Iguala el 28 de agosto de 1821. José Luis Castro Aguilar, *Bosquejo Histórico de Tuxtla Gutiérrez*, Edysis, 1995, p. 15.

² Ante la imposibilidad de la Capitanía de Guatemala de atender los asuntos de Chiapas, según manifestó en la sesión del 29 de mayo de 1813 en Cádiz. Valentín Rincón Coutiño, *Chiapas: entre Guatemala y México. Injusto motivo de discordias*, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, núm. 3, 1964, p. 13. Como se recuerda, la diputación provincial aprobada en la Constitución de Cádiz de 1812 fue iniciativa particularmente

americanos, sino por exponer la apremiante condición de la población indígena de su provincia, que significaba aproximadamente el 70% de la población total de Chiapas.³

Robles fue financiado por el Ayuntamiento de Ciudad Real, hoy San Cristóbal de las Casas, formulando incluso un detallado Plan de Arbitrios.⁴ Originalmente había sido designado Sebastián Esponda, quien falleció en el trayecto de Veracruz a Cuba. Comparte la representación de Guatemala con Manuel de Llano.

Después de cinco meses de travesía, comenzó sus funciones en Cortes a partir del 24 de octubre de 1812. El diputado comienza por denunciar los maltratos que el gobernador de Chiapas inflige a la población indígena y presenta en el punto 18 de su *Memoria*, a la ilustración de las Cortes, una serie de estampas sobre los monumentos mayas donde se ponen en relieve la creatividad artística y las inscripciones de los indígenas, para concluir:

Todos estos conocimientos y otros que omito por no ser más prolijo, tenían los indios y a pesar de que todos y cada uno de ellos demuestran hasta el extremo de la evidencia la buena disposición de sus talentos, ¿Es posible que haya habido quién les creyese punto menos que brutos y aún les niegan temerariamente la racionalidad? Nada tiene de extraño, porque como estas cosas sabe figurarse la negra envidia, la insaciable ambición y sólo puede caber en hombres de menos discernimiento que el que ha querido suponer los infelices indios.⁵

de Miguel Ramos Arizpe, en su *Memoria sobre la condición de las Provincias Internas de Oriente*, presentada el 1o. de noviembre de 1811.

³ La encomienda había explotado a los indígenas y los mismos frailes habían propiciado la reducción de los indígenas creando poblaciones distantes y dispersándolos. En 1712 se da cuenta de la rebelión de Cancun como líder de una temprana rebelión indígena. En 1797 se condenó a Matías de Córdoba por escribir un ensayo sobre la *Utilidad de que todos los indios y ladinos vistan y calcen a la española y medios de conseguirlo sin violencia, coacción ni mandato*; la vestimenta fue objeto de debate y diferenciación entre españoles e indígenas. Sergio Nicolás Gutiérrez Cruz, *Encrucijada y Destino de la Provincia de Chiapas*, Biblioteca Básica del Sureste, Gobierno Chiapas y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1997, p. 311. En México se respeta actualmente la vestimenta indígena y se considera ofensivo a sus usos y costumbres prescribir lo contrario. En Guatemala, el problema tuvo que ser resuelto por la propia Constitución a partir de la prescripción contenida en su artículo 66 de que el Estado reconoce, respeta y promueve el uso del traje indígena en hombres y mujeres.

⁴ Archivo General del Estado. “Documentos históricos de Chiapas”, *Boletines 11 y 12*, Tuxtla Gutiérrez, 1983, pp. 115-131.

⁵ Leonel Antonio Morales Grajales, *Mariano Robles Domínguez. Primer diputado chiapaneco en las Cortes de Cádiz, España*, LXI Legislatura del Congreso del Estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, 2007, p. 16.

Pero la *Memoria* de Robles es una completa denuncia de la condición indígena en Chiapas y prosigue:

No hay lacayo, hombre ruin o verdugo que no se crea autorizado para maltratarles públicamente (a los indios), en vista del mal ejemplo y la severa crueldad con que les tratan especialmente otra personas de carácter y de superior esfera (refiriéndose a las autoridades), azotándoles y dándoles de bofetadas o palos.⁶

Finalmente, Robles propone el 25 de mayo de 1813 una serie de medidas trascendentales:

- a) Que se establezca una diputación provincial en Ciudad Real
- b) Que se funde una Universidad en la misma ciudad
- c) Que se libere de alcabalas la navegación fluvial en Chiapas
- d) Que se abra un canal en el istmo de Tehuantepec
- e) Que se conviertan en villas a Tuxtla, Tonalá y Palenque y que Comitán se convierta en ciudad
- f) Que se permita la evangelización de los lacandones por los mercedarios.

No cabe duda que su aportación en Cádiz y a favor de Chiapas merece un reconocimiento cabal.

Por otra parte, si bien Chiapas se separa de México el 29 de julio de 1823, mediante un plebiscito celebrado el 12 de septiembre de 1824, la población de la entidad, distribuida en sus diez partidos,⁷ votó desde el 9 de septiembre de 1824 mayoritariamente (96,829 votos) por la unión con México, quedando en segundo

⁶ *Idem.* p. 34.

⁷ Los partidos que votaron a favor de la adhesión a México fueron: Los Llanos (37,742), San Andrés (11,088), Simojovel (4,330), Huixtlán (16,447), Yajalón (1,428) y Petelongo (1,126) haciendo un total de 90,829 votos. Los partidos que votaron a favor de la anexión con Guatemala fueron: Tuxtla (18,831), Tonalá (4,308), Ixtacomitan (12,324), Palenque (2,717), Soconusco (15,479), San Felipe (608), Zapaluta (2,000), Tila (3,992) y Chicomucelo (150), que suman 60,400 votos. Se cuentan también los pueblos indiferentes a cualquier anexión: Ocosingo (10,836), Sabanilla (787), Tumbalá (3,543) y Moyos (558), que en total dieron 15,724 votos. Leonel Antonio Morales Grajales, "Breve historia de la independenciam, agregación y federación de Chiapas a México", *Independencia de Chiapas. Su agregación y federación a México*, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, 2009, p. 20. El 18 de mayo de 1824 el dictamen de anexión a México fue leído ante el Congreso Constituyente con presencia de Lucas Alamán como Secretario de Relaciones. Carlos Ruiz Abreu *et al.*, *Historia del H. Congreso del Estado de Chiapas*, tomo I. LVIII Legislatura, 1994, p. 31.

lugar (60,400 votos) la fusión con Centroamérica.⁸ Según el célebre historiador Jan de Vos, el 58% de los municipios chiapanecos votó a favor de la anexión a México.⁹ Otra historia paralela la escribió la región del Soconusco, que también sufrió los vaivenes de separaciones y adscripciones con respecto a Chiapas.¹⁰ Finalmente, el 11 de septiembre de 1842, el Soconusco se adhiere a Chiapas por decreto del Gobierno Mexicano, en cuyo artículo primero se le une “irrevocablemente al Departamento de Chiapas, cuya capital será la villa de Tapachula, que se eleva desde hoy al rango de ciudad”.

2. LOS INICIOS CONSTITUCIONALES

Con el antecedente de Cádiz, Chiapas una vez restablecida en la Federación Mexicana, se aprestó a organizarse constitucionalmente y la Junta Suprema Provisional, que gobernó por primera vez al Estado,¹¹ convocó a elecciones de diputados constituyentes y su primer Congreso se instaló el 5 de enero de 1825.

⁸ La unión de Chiapas con México y Guatemala tiene profundas raíces históricas, ya que el 5 de abril de 1528 comenzó a estar bajo la jurisdicción de la Audiencia de México, pero a partir de 1530 su adscripción cambió pendularmente:

- 1528–1530 Audiencia de México
- 1530–1540 Audiencia de Guatemala
- 1540–1544 Alcaldía Mayor de Yucatán
- 1544–1549 Audiencia de los Confines (Centroamérica)
- 1549–1564 Audiencia de Guatemala
- 1564–1569 Audiencia de México
- 1564–1821 Audiencia de Guatemala
- 1822–1824 Imperio Mexicano

De cualquier manera, estos cambios también se reflejan en su estatus político y anarquía organizativa, ya que Chiapas transitó por la categoría de Provincia (1528–1577), Alcaldía Mayor (1577–1786), Intendencia (1786–1821) y Estado de la Federación (1824). José Luis Castro, *Síntesis histórica de Chiapas*, Archivo General del Estado, Tuxtla Gutiérrez, 1990.

⁹ Jan de Vos, *Vienen de lejos los torrentes*, Consejo Estatal para la Cultura y las Artes, Tuxtla Gutiérrez, 2010, p. 275.

¹⁰ En 1786, la región del Soconusco, de gran riqueza natural, se fusionó a Chiapas. Con la adhesión de Chiapas a México, el Soconusco fue agregado a Guatemala por disposición de la Asamblea Constituyente de Centroamérica el 18 de agosto de 1824, con la protesta de la Junta Gubernativa de Chiapas.

¹¹ La diputación provincial de Chiapas, establecida por la Constitución de Cádiz en 1812, fue sustituida por una Junta Provisional Gubernativa el 8 de abril de 1823, que funcionó transitoriamente hasta su disolución el 20 de junio del mismo 1823; sin embargo, una Junta Suprema Provisional se establece desde el 30 de octubre de 1823, que convoca a elecciones. Alberto Cal y Mayor Redondo, *Historia de las Constituciones Políticas del Estado de Chiapas*, Congreso del Estado de Chiapas, 2009, p. 8.

La Constitución resultante se expidió el 19 de septiembre de 1825, publicándose hasta el 18 de febrero de 1826, mediante la imprenta de José M. Corrales, ubicada en la ciudad de Villahermosa, en el vecino Estado de Tabasco,¹² y este Congreso nombró al primer gobernador, Manuel José de Rojas, así como los primeros tres Magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia, el cual se estableció el 29 de abril de 1825.¹³

Los integrantes del Constituyente fueron:

Eustaquio Zebadúa (Presidente)
Joaquín Gutiérrez de Arce (Vicepresidente)
Manuel Escandón (Secretario)
Juan Crisóstomo Robles (Secretario)
Juan María Balboa
Pedro Corona
Juan José Domínguez
Francisco Guillén
Manuel Saturnino Ozuna
Cayetano Blanco

Desde un principio, los forjadores constituyentes estuvieron conscientes de las peculiaridades del Estado, por lo que se apartaron de modelos constitucionales que ya aparecían en los otros Estados de la Federación Mexicana. Ellos partieron de la realidad que era la condición precaria del erario y la crisis política y social en la que se encontraban después del parto entre Centroamérica y México que le dio identidad.

Llama la atención el primer artículo de esta Constitución donde define al Estado a partir del concepto de nación y no, como se hizo en otras entidades, a partir de la identidad geográfica. De esta manera, se define al Estado de Chiapas

¹² José Luis Castro, *Marco histórico-jurídico de los procesos electorales de Chiapas*, Centro de Estudios Profesionales de Chiapas “Fray Bartolomé de las Casas”, p. 20. El primer periódico oficial, *Avisos al pueblo*, no se publica sino hasta 1830.

¹³ José Luis Castro, *Síntesis Histórica del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Chiapas*, s.p.i.

como la reunión de todos los chiapanecos, naturales o avecindados, *independiente* de los demás Estados de la Unión.

Con gran tino, define la Constitución que el Estado es *libre y soberano* en cuanto a su régimen y administración interior; con ello se daba significado a las palabras del artículo 6o. del Acta Constitutiva de la Federación, en cuanto determinaba que las partes integrantes de la Nación Mexicana eran sus Estados independientes, libres y soberanos.

Otro aspecto fundamental de la primera Constitución es que establece una religión de Estado, la católica. Los términos de su artículo 5o. son absolutos:

La religión del Estado es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana, sin tolerancia de otra alguna. En consecuencia, el mismo Estado la protege por leyes sabias y justa, y prohíbe para siempre cuanto la pueda ofender de hecho, por palabra, o por escrito.

3. LA ESCLAVITUD

En cuanto a las libertades públicas, Chiapas fue pionero, pues a pesar de la miserable condición de los indígenas, denunciada por Mariano Robles, la Constitución de 1825 proscribió en el artículo 7o. la esclavitud, dictando también de manera clara que ningún habitante chiapaneco sería esclavo, por lo que quien tuviera esa condición, la ley dispondría la indemnización correspondiente.

La esclavitud fue abolida en los Estados antes que en la Federación Mexicana, de manera absoluta en otras entidades, como Guanajuato (“Se extingue para siempre la esclavitud”.-Artículo 25) y en el Estado de México (“En el Estado nadie nace esclavo”.-Artículo 6o.), pues esta corriente filosófica rechaza en principio que las personas queden reducidas a objetos por virtud de la esclavitud. La fórmula de Chiapas y Guanajuato era más radical que la del Estado de México, pues la erradicación de la esclavitud era *ipso jure*, mientras que la del Estado de México permitía la interpretación de que los nacidos esclavos, y que mantuvieran esa condición a partir de la disposición constitucional, mantendrían esa condición, por lo que sólo sus hijos nacerían libres.

A diferencia de los Estados Unidos de América y de la mayoría de los países europeos,¹⁴ nuestro país suprimió la esclavitud desde los primeros intentos por lograr su independencia. Miguel Hidalgo expidió el 6 de diciembre de 1810 el tercer decreto¹⁵ relativo a la abolición de la esclavitud en la ciudad de Guadalajara, estableciendo la pena de muerte a todo aquel que comerciara con esclavos.

La historia de la esclavitud es de dominación e ignominia. Portugal inició el tráfico de esclavos desde 1442 a través de Antón Gonçaves, y España a partir de 1479 autorizó mediante el Tratado de Alcacovas, la venta de esclavos en el territorio español. Particularmente, Carlos V de España autorizó a Lorenzo de Garrevod a traficar con 4,000 negros en el continente americano¹⁶ en 1518.

Existen en expedientes judiciales casos documentados de esclavitud que van del siglo XVI hasta el siglo XVIII,¹⁷ donde el ser humano era reducido a la categoría de objeto como un “bien dentro del comercio”, al cual se le hipotecaba, heredaba, transfería o compraba y vendía sin ningún prurito por parte de, no digamos comerciantes, sino autoridades civiles e, incluso, eclesiásticas.

Según Alexander von Humboldt, los cálculos de la población negra esclavizada en la Nueva España, hacia 1793, no rebasaba los 10,000 esclavos y se encontraba en la zona de influencia del puerto de Veracruz;¹⁸ sin embargo, como lo demuestran datos de los archivos judiciales, la población negra estuvo presente

¹⁴ España fue el último de Europa en suprimir la esclavitud, pues formalmente la cambió en 1880 por una servidumbre cercana a la esclavitud. Inglaterra la suprimió en 1833.

¹⁵ Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación Mexicana*, tomo I, p. 339. Hidalgo había ordenado a su secretario Anzorena que publicara un primer decreto, fechado el 19 de octubre de 1810, en la antigua Valladolid, hoy Morelia, con el fin de prohibir el tráfico y posesión de esclavos, so pena de muerte y confiscación de los bienes del infractor. El segundo decreto lo expidió Hidalgo, también en Guadalajara, el 29 de noviembre de 1810 reiterando la prohibición y la pena hacia los traficantes de esclavos. En el tercer decreto, el más conocido de ellos, Hidalgo concede un plazo de diez días para ejecutar la prohibición. Luis Castillo Ledón, *Hidalgo: La vida del héroe*, Universidad de San Nicolás de Hidalgo de Michoacán, 1992, pp. 269 y 324.

¹⁶ Sin embargo, en la Península, desde la época de los Reyes Católicos, ya existían por lo menos mil esclavos domésticos en Sevilla, entre musulmanes, negros y habitantes de las Islas Canarias. John Edwards, *The Spain of the Catholic Monarchs 1474–1520*, Blackwell Publishers, 2000, p. 173.

¹⁷ Existen documentados muchos otros ejemplos, como el “Testimonio de la venta de esclavos de doña Magdalena Medrano”, paleografiado por Santos Herrera de la Rosa, en *Boletín del Archivo General de la Nación*, Nueva Época, Octubre–Diciembre 2001, núm. 3, pp. 41–47. En dicho documento consta la venta de Lorenza de Salazar a Gabriel de Mendieta Rebollo. A Lorenza, de veinte años, se le separa de la hacienda en donde vivían sus padres como esclavos.

¹⁸ Lester G. Bugbee, “Slavery in early Texas”, *The Political Science Quarterly*, vol. III, núm. 3, 1898.

en múltiples regiones de México. El archivo judicial de Teposcolula, en la Sierra Mixteca de Oaxaca, documentó muchos casos de venta de esclavos.

Pero la presencia de negros en Chiapas ha sido documentada antropológica e históricamente. Por el tipo de sangre de los tojolabales se encuentra el tipo B, común en la población africana. Esto se justifica en la región de Guatemala y Chiapas por el sistema de “licencias” y por el contrabando en el comercio de la población africana, fundamentalmente.¹⁹

Las autoridades eclesiásticas tuvieron “licencia” para contar con esclavos negros, desde fray Bartolomé de las Casas, quien tuvo cuatro negros esclavos a su disposición por licencia otorgada por real cédula del 13 de febrero de 1544, hasta los subsecuentes obispos de Chiapas.²⁰ El contrabando fue común en el Estado, por lo que las relaciones entre negros e indígenas fue común en la provincia, prefiriendo la selva lacandona como sitio para refugio, tanto de los indígenas insumisos a la conquista española, como de los esclavos africanos, por lo que el mestizaje étnico y cultural fue consecuencia lógica.²¹

En general, los sacerdotes en el Nuevo Mundo predicaron con su ejemplo una tolerancia hacia la esclavitud, a pesar de que muchos de ellos, a su muerte, emanciparon a los esclavos que poseían. Tal fue el caso de Juan de Zumárraga, primer obispo de México, el cual en su testamento, y hasta su muerte, liberó a los esclavos que tenía el 2 de junio de 1548.²² Vasco de Quiroga toleró también la posesión de esclavos, pero los emancipó a través de su testamento, formalizado el 24 de enero de 1565. Desde su *Información en Derecho*, escrita el 4 de julio de 1535, Quiroga había condenado la esclavitud de indios, como reacción al decreto de Carlos V del 20 de febrero de 1534, el cual había derogado la prohibición de

¹⁹ Juan Pablo Peña Vicenteño, “Relaciones entre africanos e indígenas en Chiapas y Guatemala”, *Estudios de Cultura Maya*, tomo XXXIV, UNAM, pp. 170 y 173.

²⁰ *Ibidem*, p. 171.

²¹ En el ámbito musical, la marimba, introducida por el obispo de Guatemala Juan Cabrera en 1612 con un grupo de músicos negros, procedentes de La Habana, es ejemplificativa del mestizaje cultural. Según Lester Godínez, el origen de la palabra es *imba*, que significa golpes de madera, con el prefijo *ma*, que es plural, por lo que la palabra marimba es “múltiples golpes de madera”. Peña Vicenteño, *op. cit.*, p. 177.

²² Zavala, *Los esclavos indios en la Nueva España*, El Colegio Nacional, 2a. edición, 1981, México, p. 64.

esclavizar a los aborígenes, dictada previamente en 1530.²³ Pero la población de origen africana continuó siendo esclavizada.

No obstante, la esclavitud tuvo dos vertientes en la Colonia Novohispana. Por un lado se trató la esclavitud de los pueblos naturales y, por el otro, a la población negra proveniente de África. Esta dualidad en el tratamiento, más benigno hacia los indígenas que hacia la población negra, aunque no por ello menos odioso y cruel, fue advertida desde el 30 de junio de 1560 por el entonces arzobispo de México, Alonso de Montúfar en su epístola al rey de España:

No sabemos qué causa haya para que los negros sean cautivos más que los indios, pues ellos según dicen, de buena voluntad reciben el Santo Evangelio y no hacen guerra a los cristianos.²⁴

De la misma manera, fray Alonso de la Vera Cruz no aceptó la esclavitud de indígenas, aunque siguió el pensamiento de Aristóteles sobre la justificación de la servidumbre, ya que según el filósofo, por naturaleza hay seres de diferente capacidad y virtud, ello solo justificaría la evangelización ante su infidelidad. Alonso de la Vera Cruz niega que la institución de la esclavitud hubiese existido entre los naturales de la Nueva España, pues “entre los indios el esclavo era de tal condición, que mejor se llamaría libre; porque tenía su dinero y familia, y sólo se decían esclavos, porque acarreaban leña o agua, o barrían la casa”.²⁵

Efectivamente, la esclavitud entre los pueblos prehispánicos era más benigna porque se le reconocía al esclavo capacidad para tener la posesión de bienes, no perdía la ciudadanía y había mayores garantías para conseguir su libertad. No todos los esclavos eran dedicados al sacrificio. Los esclavos entre los aztecas podían contar con una prole libre aunque entre los mayas no era común, por lo que

²³ Silvio Zavala, *Ideario de Vasco de Quiroga*, El Colegio de México, 1992, pp. 278–279. No obstante, las Leyes Nuevas del 22 de noviembre de 1542 prohibieron la esclavitud de indígenas. Esta prohibición tenía efectos a futuro y sólo retrotraería sus efectos al pasado, cuando los esclavos naturales cayeran en alguna de las siguientes causales: a) Hijos de padres libres, b) Los esclavizados sin causa legítima anterior a 1542; es decir, conquista o rescate y rebelión, c) Los esclavizados sin contrato de compraventa o título legítimo a los que se llamó de “hierro dudoso”, y d) Los marcados sin ningún antecedente que legitimara su esclavitud. Zavala, *Los esclavos indios en Nueva España*, El Colegio Nacional, 1991, p. 111.

²⁴ Zavala, *Los esclavos...*, p. 158.

²⁵ Mauricio Beuchot, “Introducción”. *Fray Alonso de la Vera Cruz. Antología sobre el hombre y la libertad*, Anejos de *Novahispania*, núm. 5, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 18.

la esclavitud europea resultaba en comparación más cruenta que entre los antiguos pueblos de Mesoamérica.²⁶

Mediante cédula real emitida el 23 de octubre de 1543 se prohibió en la Nueva España que se sacasen indios, libres o esclavos, de los puertos y se cayera así en el comercio de naturales.

Hacia 1546 se concluyó por una Junta de Prelados reunidos en la Ciudad de México el problema de la esclavitud de naturales, en la cual, Bartolomé de Las Casas avanzó su posición de extender, sin condiciones, las Leyes Nuevas de 1542, prohibiendo de manera absoluta cualquier tipo de esclavitud.²⁷

La argumentación de Las Casas reconocía el historial antiesclavista de la Iglesia en la antigüedad, cuando el papa San Calixto, que había sido esclavo, promovió la manumisión de los esclavos. De la misma manera, en 1462 Pío II había condenado a la esclavitud en Europa y el mundo católico. El dominico Tomás de Mercado, profesor de la Universidad de México, condenaría la esclavitud observada en la isla de Cabo Verde.

Las Leyes de Indias recogieron diversas disposiciones con la intención de restringir o someter al régimen de autorizaciones al comercio de esclavos. De esta manera, se compiló la Ley del 17 de marzo de 1557 sobre *Que no se desembarquen negros en las Indias sin licencia de la justicia y Oficiales Reales*, así como la Ley del 21 de junio de 1595 sobre *Que no se introduzcan esclavos en las Indias sin licencia del Rey*, bajo el Título XVIII del Libro IX de dicha Recopilación, que aparecen como ley primera.

A pesar de que México comenzó a eliminar el odioso problema de la esclavitud desde su independencia, es importante señalar que desde la época colonial se dieron los primeros pasos para erradicar la esclavitud, a partir de la población negra que se daba a la fuga.

²⁶ Carlos Bosch García, *La esclavitud prehispánica entre los Aztecas*, El Colegio de México, 1944, 117 pp.

²⁷ *Ibidem.* p. 114.

Al respecto es interesante el caso de Gaspar Yanga, primer caso de un afro-mexicano que se fugó en 1570 de algunos cañaverales en Veracruz y comenzó una rebelión en contra de las autoridades.²⁸ A partir de 1560, la población de color que vino esclavizada a la Nueva España, propició muchas rebeliones y fugas, sobre todo entre los trabajadores en minas. Yanga, proveniente de Gabón, encabezó una rebelión por más de treinta años y logró asentarse muy cerca de la ciudad de Córdoba en el actual Estado de Veracruz.

Hacia 1609 la rebelión iniciada todavía continuaba bajo el mando de Francisco de la Matosa, originario de Angola, quien después de varios enfrentamientos con el capitán Pedro González de Herrera decidieron negociar un cese de hostilidades.

En el primer entendimiento de esta naturaleza en el Nuevo Mundo, Yanga y sus seguidores depusieron las armas y juraron lealtad a las autoridades españolas a cambio del reconocimiento de autonomía para el poblado que fundan en 1618 con el nombre de San Lorenzo de los Negros, actualmente Yanga, en reconocimiento al insólito hecho de un esclavo prófugo que, por la fuerza, obtuvo su libertad y la autonomía de un nuevo asentamiento.

Complemento de ello está el procedimiento de *alhorría*²⁹ o *atahalorría*, mediante el cual el esclavo promovía ante la justicia una certificación de su libertad, a través de la expedición de una carta o *ahorría*, basada en la manumisión que su dueño había hecho con anterioridad por los méritos en sus servicios o la edad a que llegaban, y que los tribunales durante el periodo colonial mexicano conocieron desde fines del siglo XVI.

La esclavitud en la América española sobrevivió durante la mayoría del siglo XIX, ya que reportaba grandes beneficios económicos, sobre todo en las colonias de Cuba y Puerto Rico. En la España peninsular, Isidoro Antillón pre-

²⁸ Ya en 1522 se registra el primer levantamiento de esclavos en la isla La Española, actual Santo Domingo, en los ingenios de esa isla. Posteriormente en Acla, Panamá, ocurre una segunda sublevación en 1530 y, a partir de 1547, suceden otras sublevaciones más. En 1579 los esclavos de Portobelo, actual Panamá, firman el primer Tratado de Paz con los colonos españoles, a través del cual obtienen la emancipación colectiva.

²⁹ Esta palabra, de indudable raíz árabe, proviene del término *al-hurriyaa*, que significa “ser libre”, o tener la categoría de *hurr* que es precisamente libre.

sentó desde 1802 un proyecto de abolición de la esclavitud ante la Academia Matritense de Derecho Español y Público, sugiriendo que los esclavos de la época deberían obtener su libertad al llegar a cierta edad y pugnando por la supresión de la esclavitud para todos aquellos hijos de esclavos nacidos a partir de determinado año. Dicho proyecto tuvo gran influencia en la legislación de este continente para erradicar paulatinamente la esclavitud.

Antillón fue diputado a las Cortes de Cádiz y defendió su proyecto con el apoyo del diputado mexicano Miguel Guridi y Alcocer en 1811. Las Cortes españolas no decidieron nada en definitiva, a pesar de que España e Inglaterra habían firmado un tratado para eliminar la trata de esclavos; es decir, el secuestro y sometimiento de población africana para ser vendidos como esclavos, desde 1835.

Sin embargo, ni la trata ni la esclavitud fue abolida por España. El 27 de febrero de 1837 se dio un segundo intento en las Cortes para la abolición de este abominable comercio. El rey español no expidió la ley de “abolición” de la esclavitud en Cuba sino hasta el 13 de febrero de 1880, cuando de manera formal pretendió abolirla, aunque lo más que hizo fue sustituirla por un “patronazgo” que ejercerían los dueños sobre sus antiguos esclavos, mediante el cual los forzaría a prestar su trabajo en una verdadera servidumbre.

Durante el movimiento de Independencia, después de los decretos de Miguel Hidalgo, José María Morelos diseñó el plan constitucional del nuevo país mediante *Los Sentimientos de la Nación*, a través de los cuales, el 13 de septiembre de 1813, prohibió “para siempre” la esclavitud, en todas sus modalidades, como tráfico o posesión de esclavos, declarando asimismo la igualdad de todos los seres humanos y admitiendo como única distinción el “vicio y la virtud”. Este es el primer antecedente directo de nuestro artículo primero constitucional, pues está inspirado por las mismas ideas contrarias a la esclavitud y discriminación.

Una vez lograda la Independencia, el Congreso Constituyente Mexicano también reiteró la prohibición del comercio y tráfico de esclavos, a través del decreto del 13 de julio de 1824.³⁰ De la misma manera, para eliminar el sistema de castas

³⁰ Dublán y Lozano, *op. cit.*, p. 710.

que prevaleció en la Colonia, durante el primer Imperio Mexicano se expidió la orden del 17 de septiembre de 1822 que prohibió clasificar a los mexicanos por su origen racial.

Posteriormente, en el decreto mexicano del 15 de septiembre de 1829, expedido por el gobierno federal en uso de facultades extraordinarias, volvió a abolir la esclavitud, pero especificó en su artículo 3o. que el erario público indemnizaría a los “propietarios” de los esclavos prófugos, “cuando las circunstancias lo permitieran”.

4. EL JUICIO DE AMPARO

El artículo 6o. de la primera Constitución de Chiapas es de gran interés por establecer los derechos del hombre y por el proemio del precepto que alude a que el Estado de Chiapas “ampara y protege a sus habitantes” en el goce de dichos derechos que se resumen en la libertad de expresión, la igualdad ante la ley, el derecho de propiedad y la garantía de seguridad.³¹

Aunque no hay ningún expediente judicial en materia de protección de los derechos de los chiapanecos durante esta época, debido a que no existen archivos del periodo, quizá en parte por el incendio que el rebelde Juan Ortega provocó en el Palacio de Gobierno en 1863 o por la negligencia en su custodia, la mención al amparo de los derechos implica la intencionalidad de garantizarlos por los órganos de gobierno en sus respectivos ámbitos de competencia.

No obstante, el ejercicio de los derechos ciudadanos se suspendía según esta Constitución por ser analfabetas, si esta condición subsistía al año de 1835, según el artículo 12. Es penoso que el gran Estado de Chiapas conforme a datos de 2005 sea el Estado con mayor analfabetismo en el país, según el INEGI.³²

³¹ Alberto Cal y Mayor Redondo asevera que la Constitución de Chiapas prescribió más derechos que la Constitución Federal, lo cual no nos debe sorprender, puesto que la Constitución de 1824 no tuvo como objetivo enlistar una declaración de derechos, a semejanza de la original Constitución de los Estados Unidos. Los derechos humanos fueron parte del régimen interior de los Estados en México, por lo que correspondía a ellos su consagración legal y protección.

³² En población infantil menor de 14 años, el analfabetismo alcanza un porcentaje tres veces mayor (9.6%) que la media nacional (3.3%). El 39.2% de la población indígena es igualmente analfabeta, de los cuales

En la primigenia Constitución de Chiapas, los Jueces estaban limitados a ejecutar sus resoluciones e implementar literalmente las leyes, por lo que al consagrarse constitucionalmente los derechos fundamentales, éstos podían y debían ser aplicados por los Jueces.³³ Si bien el intérprete de la Constitución y las leyes era el propio Congreso, por disposición del artículo 128 constitucional, la protección de los derechos podía ser un problema de ejecución.

La protección de los derechos fundamentales es el núcleo y origen del control constitucional, ya que a nivel federal el juicio de amparo fue el primer medio jurisdiccional para garantizar la supremacía constitucional contra leyes y actos contraventores.

En este sentido, la vigente Constitución de Chiapas fue reformada el 6 de noviembre de 2002, establece un control constitucional por parte de un tribunal especializado con medios de impugnación como la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la acción por omisión legislativa.³⁴ Sin embargo, a pesar de que ello representa una actualización en el constitucionalismo local que aparece en México a inicios del siglo XXI, resulta sorprendente que, olvidando los antecedentes protectores de los derechos del hombre, no se establezca actualmente un medio como el juicio de protección de derechos.

5. ORGANIZACIÓN DE PODERES EN 1825

Esta Constitución determina ya los tres poderes de gobierno tradicionales, pero tratándose del titular del Poder Ejecutivo, el gobernador era electo por el propio Congreso del Estado³⁵ y, en cuanto a éste, se determinó su división en dos

el 50.1% corresponde a las mujeres. *Chiapas en Datos*. www.sipaz.org/data/chis_es_02.htm#ARRIBA (Datos de 2005).

³³ El artículo 84 constitucional estableció que los Jueces y tribunales no podían más que juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, por consiguiente no podían suspender la ejecución de las leyes, interpretarlas ni formar reglamentos para la administración de justicia. Esta misma rigidez podría haber permitido que, una vez consigned un derecho en norma, ésta tendría que ser ejecutada por los Jueces.

³⁴ Alfonso J. Martínez Lazcano, "Justicia Constitucional en Chiapas", *Revista Jurídica Primera Instancia on line*. El capítulo VII del Título Octavo de la Constitución chiapaneca, integrado por los artículos 63 y 64, sufrió reformas entre 2011 y 2014.

³⁵ El sometimiento del nombramiento de gobernador a las facciones representadas en la Cámara Legislativa provocó desde el principio algunas controversias. El 13 de marzo de 1830 se solicitó por el Ayuntamiento de San Cristóbal la primera anulación electoral de gobernador, recaído en José Rafael Coello, basado

cámaras, cuando las condiciones económicas del Estado lo permitieran, según el artículo 17 constitucional.

Es decir, la Legislatura del Estado, además de los diputados, previó que habría un Senado. Lo anterior resalta una polémica del siglo XIX sobre la moderación en los debates legislativos y el equilibrio en la discusión de las leyes a través del sistema bicameral.

Aunque es obvio que las ventajas de una segunda Cámara no es exclusiva de las cámaras federales o del Congreso de la Unión, el debate sobre una segunda Cámara en las Legislaturas de los Estados ha sido olvidado y se ha considerado que el establecimiento de un Senado en los Estados sólo es factible como institución del Congreso Federal, pues ésta representa únicamente a las entidades federativas.

Sin embargo, resulta claro que las razones detrás de una segunda Cámara no son privativas de la esfera federal y en nuestro país, así como en otras federaciones, se han creado segundas Cámaras también en las Legislaturas de las entidades federativas. Pese a ello, la idea de establecer un Senado local en Chiapas parece original y atrevida a la vez, pero su rechazo no ha sido producto de razonamientos sino, más bien, expresión del centralismo existente en nuestro país y de la actitud de no conceder a los Estados la posibilidad de crear instituciones que permitan su desarrollo político.

Sorprenderá conocer que, en México, la segunda Cámara estuvo en las primeras Constituciones de varios Estados, con el propósito de cumplir diversos objetivos políticos, además del común de concurrir en la aprobación de los proyectos de ley. El control político de la constitucionalidad, la solución de conflictos políticos, la ratificación de nombramientos, la supervisión de la administración pública y la representatividad política de las regiones, son algunas de las funciones políticas propias que podría tener una segunda Cámara, aparte de la concurrencia legislativa que daría mayor legitimidad a las iniciativas de ley discutidas y, en su caso, aprobadas.

en que éste pertenecía a una logia masónica, sociedad secreta no reconocida por la ley, y que los diputados que lo habían electo también eran miembros de la logia yorkina. Por otra parte, en 1830, a escaso un mes de su conclusión, la Legislatura removió al gobernador José Diego Lara, por la lucha entre federalistas y centralistas. Carlos Ruiz Abreu *et al.*, *Historia del H. Congreso del Estado de Chiapas*, tomo I, pp. 44 y 51.

Pareciera que en Chiapas no operó la segunda Cámara, pero no por falta de diseño constitucional, sino aparentemente por falta de recursos económicos. Durante la vigencia de la Constitución de 1824 no hubo ninguna dificultad en que las entidades federativas desarrollaran la organización de sus poderes de la manera en que consideraran pertinente. Actualmente, el punto central contra una segunda Cámara en las Legislaturas Locales, podría radicar en la interpretación del párrafo segundo de la fracción II del artículo 116 constitucional, reformado por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 10 de febrero de 2014, que dice:

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

El precepto no puede, en nuestra opinión, interpretarse de manera que evite a la soberanía de los Estados depositar su Poder Legislativo en dos Cámaras, como podría colegirse de una interpretación superficial. El mismo artículo que sirve de base para impugnar la creación de un Senado en los Estados encierra un *lapsus* demostrativo de su objeto: la fracción citada comienza con la frase “El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno”, de lo cual puede inferirse que el lenguaje del Constituyente no pretende tener el alcance de integrar las Legislaturas sólo con diputados, aun cuando en los párrafos siguientes se refiera a los “representantes” como diputados.

Como se aprecia en la fracción II del artículo 116 constitucional, la norma prevista se refiere a imponer a los Estados la obligación de integrar sus Legislaturas con “representantes” de mayoría relativa y de representación proporcional, pero no de imponer a los Estados el unicameralismo, pues de otra manera no se entiende el término de representantes. La palabra diputados se justifica porque, al promulgarse la Constitución, los únicos integrantes de las Legislaturas estatales

eran precisamente los diputados. De ahí que el párrafo refrende esa tradición e inercia, pero consideramos que no puede interpretarse que un Estado esté impedido desde el punto de vista constitucional para adoptar una segunda Cámara.

La Constitución Federal ha tenido diversos *lapses* semánticos de esa naturaleza. Habrá que recordar que la fracción X del artículo 89 mantuvo la prescripción, hasta 1977, de que el Presidente de la República podría “dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal”, queriendo decir, por el contexto general de la propia Carta Magna, “del Senado”.

Lo mismo sucedió con el artículo 29 constitucional cuando mantuvo durante muchos años un “Consejo de Ministros” inexistente, de consulta necesaria, para la suspensión de garantías en nuestro país. Ni que decir de los partidos políticos nacionales, que no eran siquiera nombrados en la Constitución sino hasta la reforma de los “diputados de partido” de 1963, a pesar de que las leyes los reconocían desde 1911. Y, por último, la “Guardia Nacional”, todavía sometida a los gobernadores (artículo 76, fracción IV), si bien la Ley del Servicio Militar Obligatorio de 1940 la asimiló a una reserva del Ejército y, por tanto, sometida al Ejecutivo Federal.

De tal suerte, una sola disposición constitucional no basta para concluir un asunto tan importante para la estructura de los poderes de los Estados. Es nuestro propósito sentar las bases para un debate sobre el posible establecimiento de una segunda Cámara en los Estados que, en ejercicio de su soberanía, así lo determinen en sus Constituciones.

El punto de partida de cualquier asunto de competencia entre la Federación y los Estados es la soberanía de los segundos determinada en el artículo 40 constitucional, “en todo lo concerniente a su régimen interior”, siempre que no contravenga las estipulaciones de la Carta Magna. Una de ellas podía ser la del citado párrafo final de la fracción II del artículo 116. Pero, como hemos referido, esta norma determina la representación mayoritaria y de representación proporcional en las Legislaturas de los Estados, de manera genérica; para ello menciona a los “diputados” que serán electos por ambos principios, si bien quiere decir “representantes”, como comienza esa fracción.

No hay interés federal o nacional para que ese precepto limite la soberanía de los Estados y éstos no puedan definir en cuántas Cámaras depositar sus Congresos o, incluso, en cuántos gobernadores hacer descansar su Poder Ejecutivo; define algunas “normas” o principios, contra los cuales las Entidades, no pueden prescribir disposiciones.

Los Estados pueden organizar sus poderes como mejor decidan, sin contravenir —entre otros— los principios constitucionales siguientes:

- a) División de poderes
- b) Plazos en el encargo
- c) Elección popular directa
- d) No reelección
- e) Designación por el Congreso del Gobernador sustituto
- f) Proporcionalidad poblacional en la representación popular
- g) Representación proporcional en las Legislaturas
- h) Independencia de la judicatura
- i) Incompatibilidades para el desempeño de ciertas funciones, y
- j) Remoción exclusiva mediante juicio político

La soberanía de los Estados debería construirse a partir del artículo 124 constitucional, que les reserva facultades, por lo que no necesariamente las características de su soberanía y la integración de sus poderes deberían estar prescritas de manera explícita en la Constitución Federal, ya que la abierta y detallada determinación de la estructura de los órganos de gobierno es un atributo necesario sólo para los poderes federales. Por tanto, para que un Estado pueda organizarse a sí mismo, sólo observará las “normas” que limitan su soberanía, enunciadas ejemplificativamente en el párrafo anterior, o prohibírsele de modo explícito, como sucede con las hipótesis de los artículos 117 y 118 de la Constitución Federal, pero no es aceptable el principio de que ésta deba consagrar en forma expresa la estructura de los poderes estatales para permitirles la organización y el ejercicio de sus atribuciones y competencia reservada a ellos, pues entonces se estaría aplicando equivocadamente el supuesto del artículo 124, que hace de la reforma explícita de la Constitución una condición para el gobierno federal, pero no para los Estados, que se han “reservado” su soberanía por todo lo que concierne a su régimen

interior. Hacerla implicaría desnaturalizar el pacto federal y violentar el principio de distribución de competencias.

El Senado fue un elemento característico del Congreso Federal desde 1824. En el Constituyente Federal se razonaron los argumentos para adoptar el bicameralismo en las Legislaturas. Entre tales juicios se plantearon, en nuestra opinión, las dos justificaciones fundamentales para crear el Senado: rectificar la desproporción de la representación popular y crear un proceso legislativo más ponderado. Respecto a la primera justificación, las entidades poco pobladas, independientemente de su extensión, mostraron preocupación al ver que el Congreso Federal pudiera integrarse sólo por representantes populares, cuando la distribución poblacional era diferenciada y algunos Estados, como el de México, aglomeraban en su territorio la mayor parte de los habitantes de la República y, en consecuencia, dichos Estados tendrían muchos más representantes, haciendo prevalecer sus intereses en la legislación federal, en posible detrimento de los intereses de los Estados menos poblados.

El federalismo mexicano se planteó como un sistema equitativo de Unión de Estados libres, soberanos e independientes, donde el individuo, igual que las entidades federativas, alcanzaría la igualdad mediante la Constitución y la ley. El Senado sería, por tanto, una segunda Cámara que neutralizaría la desproporción representativa de la población, por lo que el perfil del senador tendría que ser distinto del correspondiente al diputado, representante popular por antonomasia, siendo elegido de manera distinta por las Legislaturas de los Estados, en un número idéntico por cada uno de éstos: dos senadores, sin importar su población, extensión u otra diferencia. El Senado sería así el garante de la igualdad política de las entidades que formasen la Unión Federal.

Por otra parte, la formación de las leyes es una preocupación constante en la ciencia política. El Constituyente Federal de 1824, en voz de fray Servando Teresa de Mier, manifestó que las leyes aprobadas por los Congresos serían, por necesidad buenas, pues de lo contrario resultaba mejor no aprobar ninguna, ya que una mala norma perjudica más a la sociedad que la carencia de leyes; el prin-

cipio lo repite León Guzmán en la obra que publica en 1870.³⁶ El bicameralismo devendría la garantía de que los procesos de discusión de leyes fuesen ponderados y meditados, alejados del control político de una facción o de las circunstancias retóricas del momento.

Una sola Cámara propicia que las leyes se aprueben por coacción y con festinación, mientras que dos ofrecen la oportunidad de una segunda reflexión en los proyectos de ley. Si la característica principal de las Asambleas Legislativas es la deliberación, la división en dos Cámaras de éstas, integradas por representantes con distinto perfil, crea los elementos suficientes para mejorar la deliberación parlamentaria.

Las ventajas de una segunda Cámara convencieron a varios Estados en sus primigenias Constituciones para adoptar un Senado en sus Legislaturas:

1. Jalisco, en la del 18 de noviembre de 1824
2. Oaxaca, en la del 1o. de enero de 1825
3. Yucatán, el 6 de abril de 1825
4. Veracruz, en la del 3 de junio de 1825
5. Chiapas, en la del 7 de febrero de 1826
6. Durango, en la del 1o. de septiembre de 1826
7. México, en el decreto del 13 de octubre de 1832, y
8. Puebla, en las reformas del 15 de diciembre de 1870 a la Constitución de 1861

El liberalismo mexicano vio con escepticismo esa segunda Cámara, ya que el conservadurismo europeo, igual que el estadounidense, también proponían el bicameralismo, por lo que personajes del liberalismo como José María Luis Mora eliminaron en varios Estados la posibilidad de su creación, pues “los revolucionarios” han preferido casi siempre una sola Cámara.

Este ejercicio de la soberanía estatal no excluyó ni desnaturalizó al Senado como institución meramente federal, sino que dejó a las entidades federativas en

³⁶ León Guzmán, *El sistema de dos Cámaras y sus consecuencias*, México, Imprenta del Comercio de Nabor Chávez, 1870. Hay edición reciente de la Cámara de Diputados (2003).

plena libertad para adoptarlo o no, convencidos de que el Senado puede tener varias consecuencias, según su ubicación en un Estado Federal o un Estado Unitario, o del Gobierno Federal y de los estatales.

En México, el Senado sobrevivió a la debacle del federalismo de 1836 y subsistió en el Estado centralista; desapareció, paradójicamente, con la ratificación del sistema federal en 1857. Estas observaciones son pertinentes para el Senado Federal, al que se asigna la categoría de representante de los Estados en el Congreso de la Unión; es decir, símbolo del sistema federal. Ello supone una falacia porque el Senado ha existido y existe en épocas y países centralistas y se le ha eliminado en épocas y países federalistas; además, en el México actual representa igualmente a la población, porque hay elección directa de sus miembros, así como a los partidos políticos por la representación proporcional.

La misma apreciación aparece en Francia, con Carré de Malberg y, en Italia, con Pierandrei, respecto al nexo entre los senadores electos por el pueblo o por las regiones de los diversos países, pues la representación política no es un mandato entre los elegidos y el elector, no asume la representatividad de intereses, sino que constituye una relación interorgánica, de contribución a la voluntad general o federal, por parte de los elementos integrantes de un Estado.

Otro aspecto que merece un comentario es el laberíntico artículo 43 de la Constitución de Chiapas de 1825, que de manera confusa prescribe el siguiente quórum para la votación de los proyectos legislativos:

Para la discusión y votación de todo proyecto, que tenga carácter de ley o decreto, se requiere la presencia de las dos terceras partes de todos los diputados, o el número menor que más se acerque para las demás providencias hasta la mitad y uno más de la misma totalidad, o el número más aproximado.

El gobernador del Estado contaría con una Junta Consultiva formada de tres a cinco individuos cuyo objetivo era proponer planes de fomento y nombramientos de funcionarios (artículo 63 de la propia Constitución). No obstante, en periodos de crisis, muy frecuentes en esta etapa histórica, cuando el Estado sufría una ausencia absoluta del gobernador, la Junta Consultiva resultó fungir como un órgano de continuidad, ya que ante la remoción de Lara, en 1830, lo sustituyó Emeterio Pineda, antiguo miembro de la Junta.

6. CONSTITUCIÓN DEL MEDIO SIGLO

En el azaroso siglo XIX, el segundo Congreso Constituyente fue convocado el 19 de mayo de 1857 por el entonces gobernador Ángel Albino Corzo. Las elecciones de diputados constituyentes recayeron en las siguientes personalidades:³⁷

Mariano Ortiz (Presidente)
Juan Clímaco Corzo (Vicepresidente)
Ciriaco Ruiz (Secretario)
José Eugenio Palacios (Secretario)
Ponciano Solórzano
José Alberto Salvatierra
Victoriano Díaz

Esta Constitución del medio siglo fue resultado del Plan de Ayutla adoptado el 16 de octubre de 1855 y por el cual salió designado gobernador Ángel Albino Corzo. El día 24 del mismo mes y año fue instalado un Consejo de Gobierno cuyo objetivo fue elaborar un Estatuto Orgánico Provisional del Estado, antecedente de la Constitución.³⁸

La elección de diputados que había sido de manera indirecta con base en la población en 1825, se transformó en indirecta con base en los departamentos en que se organizaba el Estado, permitiéndose la reelección indefinida; pero el 22 de febrero de 1858 se expidió la primera ley de elección directa para los presidentes municipales.³⁹ La Constitución fue aprobada el 4 de enero de 1858 y estuvo en vigor hasta el 14 de noviembre de 1893.

En el Congreso Constituyente federal de 1856-1857 surge la cuestión de límites entre Chiapas y Tabasco, a instancias del gobernador de Tabasco, Víctor Jiménez, quien presentó ante el Congreso Constituyente la petición para que Palenque y otros pueblos de Chiapas, Veracruz y Yucatán fueran puestos a debate, el 4 de

³⁷ Cal y Mayor Redondo, *Historia de las Constituciones de Chiapas*, p. 41.

³⁸ Víctor Manuel Esponda Jiménez, *Ángel Albino Corzo: La batalla liberal en tiempo de caudillos. Historia del Poder en Chiapas*, 2000, p. 39.

³⁹ José Luis Castro, *Marco histórico-jurídico de los procesos electorales de Chiapas*, Centro de Estudios Profesionales de Chiapas, "Fray Bartolomé de las Casas", Tuxtla, p. 21.

junio de 1856. La reacción provino del gobernador Corzo el 6 de septiembre de 1856, quien sometió un alegato en defensa de la integridad territorial de Chiapas, al que denominó “Exposición del Gobierno del Estado de Chiapas contra la desmembración de una parte considerable de su territorio, intentada por el Excelentísimo Señor Gobernador de Tabasco”.⁴⁰

En 1907, Rabasa demarcó una línea divisoria entre ambos Estados, y la acompañó con un alegato elaborado el 2 de febrero de 1911, que utilizó en el arbitraje. Frente a la incertidumbre, Joaquín Ruiz propuso desde 1857 la fusión de los dos Estados, la cual no fue aceptada por ninguna de las partes. La tesis de Rabasa en esta importante discusión fue en el sentido de que los territorios deben ser reconocidos a los Estados que ejerzan actos de soberanía, es decir, actos positivos que demuestren que dichos territorios han estado bajo la jurisdicción de los poderes de un Estado.⁴¹

En 1949, el gobernador Francisco Grajales, de Chiapas, extendió una invitación al culto gobernador de Tabasco, Francisco J. Santamaría, a formar una comisión mixta para delimitar la conflictiva frontera. Base de las nuevas discusiones lo fue la Exposición de Francisco S. Carvajal que había publicado el 15 de abril de 1908 en representación de Tabasco.

El origen de la querrela entre Tabasco y Chiapas fue el aparente despojo al primer Estado de su territorio cerca del río Usumacinta para la creación del territorio de El Carmen, por Antonio López de Santa Anna, quien a cambio le había prometido el territorio de Palenque. El primer tratado entre ambos Estados se dio en 1907 entre el gobernador tabasqueño Abraham Bandala, negociado con el ex gobernador Emilio Rabasa, y suscrito por el gobernador Ramón Rabasa, hermano menor del primero.⁴²

⁴⁰ Impreso por la Imprenta del Gobierno de Chiapas en 1856.

⁴¹ Emilio Rabasa, *Las cuestiones de límites entre los Estados*, Instituto de Ciencias y Artes de Chiapas, Cuadernos Culturales 2, Tuxtla Gutiérrez, octubre 1987, pp. 5-7.

⁴² Gobierno Constitucional del Estado de Chiapas, *El problema de límites entre los Estados de Chiapas y Tabasco*, Departamento de Prensa y Turismo, Tuxtla Gutiérrez, 1951, p. 43.

Finalmente, el 14 de abril de 1962 se firmó en la ciudad de Campeche el Convenio amistoso, definitivo, para fijar los linderos de la referida frontera entre los gobernadores Samuel León Brindis de Chiapas y Carlos Madrazo de Tabasco.

La jura de la Constitución Federal de 1857 presentó las mismas dificultades de parte del sector conservador. El obispo Carlos María Colina y Rubio, de San Cristóbal, desde el púlpito catedralicio instó a la población a no jurar ni respetar la Constitución Federal, por lo que el gobernador Corzo lo tuvo que expulsar del Estado para refugiarse en Guatemala. A partir del 8 de enero de 1859 se decretó como subversivo contra el orden público a quien se negara a jurar las Constituciones en el Estado, tanto la federal como la local.

También en diciembre de 1856 las rebeliones conservadoras de Juan Ortega y el fraile Víctor Antonio Chanona constituyeron un azote para la tranquilidad del Estado, que se prolongó hasta la época del Segundo Imperio. Ortega incendió el palacio municipal de San Cristóbal, perdiéndose el archivo de gobierno en 1863.⁴³

Las autoridades chiapanecas mantuvieron en esta época, la unidad del Estado y consolidaron el régimen republicano. Tuvo que enfrentar las incursiones guatemaltecas propiciadas por el ex presidente de ese país Manuel José Arce, quien pretextando que México quería adueñarse de El Petén, organizaba incursiones violentas a nuestro país.

Por otra parte, no se reconocían los derechos políticos de los trabajadores domésticos y de los religiosos y se prescribió que el gobernador debería asistir a la apertura de sesiones de la Legislatura para pronunciar un discurso y no necesariamente un informe sobre sus funciones.⁴⁴

En el último año de vigencia de esta Constitución, el entonces gobernador Emilio Rabasa solicitó a la XVII Legislatura del Estado autorización para trasladar los poderes de gobierno de San Cristóbal de las Casas, donde tradicionalmente habían fungido desde la fundación del Estado, a la ciudad de Tuxtla

⁴³ Jan de Vos, *Vienen de lejos los torrentes*, p. 276.

⁴⁴ Víctor Martínez Bulle Goyri, *Historia Constitucional del Poder Legislativo del Estado de Chiapas*, Tuxtla, 1988, pp. 13-16.

Gutiérrez el 10. de julio de 1892. Finalmente, Rabasa decreta el 11 de agosto de 1892 como nueva capital a la ciudad de Tuxtla Gutiérrez.⁴⁵

Correspondió igualmente a Rabasa estructurar al Poder Judicial del Estado y consolidar su organización con Magistrados, Jueces de primera instancia, jurados, Jueces menores y alcaldes. Desde 1825, el Tribunal Superior se integraba con tres Magistrados, correspondiendo a la ley reglamentaria la integración del poder, misma que había sido expedida el 5 de septiembre de 1826; pero con la Constitución de 1858 fue el propio artículo 66 el que determinó la integración con tres Magistrados propietarios y dos supernumerarios. Como en otros Estados, Oaxaca por ejemplo, al presidente del Tribunal se le denominaba Regente.

En materia de derechos humanos la religión católica siguió como religión de Estado, lo cual llama la atención pues se está en los albores de la Reforma.⁴⁶ Siguen enlistándose los derechos como en la Constitución primigenia, en una relación más profusa distribuida en once fracciones del artículo 4o., pero la protección está expresamente circunscrita para las “personas e intereses”, en el apartado respecto a la propiedad, por lo que el amparo que podría haber sido para todos los derechos según el texto de 1825, pareciera que se redujo con la Constitución de 1858.

7. LA CONSTITUCIÓN DE FIN DE SIGLO

El gobernador Miguel Utrilla expidió el 29 de diciembre de 1881 el decreto por el que se denominó a Chiapa como “de Corzo”, en honor del gobernador de la Reforma. En otra materia y para finalizar con los conflictos de la frontera sur,

⁴⁵ José Luis Castro Aguilar, *Bosquejo histórico de Tuxtla Gutiérrez*, Edysis, 1995, p. 15. El traslado de la capital a Tuxtla Gutiérrez no había sido la primera vez, pues de 1833 a 1835, la capital funcionó en Tuxtla Gutiérrez por vez primera. Durante la Guerra de Reforma, el 4 de enero de 1858, se habían trasladado los poderes a esta ciudad, regresando en 1861 a San Cristóbal. Posteriormente el gobernador Rafael Pimentel trasladó nuevamente a San Cristóbal la capital que había sido establecida en 1892 en Tuxtla. Igualmente en 1892 se comienza a usar el escudo del Estado de manera regular, tomado del escudo de San Cristóbal de las Casas, otorgado en 1535. El escudo se oficializa con la Ley para la preservación y difusión del escudo del Estado Libre y Soberano de Chiapas, publicado el 2 de agosto de 2000. *Cuatrocientos setenta y cuatro años del escudo de Chiapas*, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, 2009, p. 7.

⁴⁶ La expedición de las Leyes de Reforma provocaron el pronunciamiento del Plan de Yalmis, que en 1863 apoyó la instauración del Segundo Imperio.

entre México y Guatemala, el 27 de septiembre de 1882 se concluyó el Tratado de Límites entre ambos países, firmado en la ciudad de Nueva York.⁴⁷

La Constitución de 1858 tuvo vigencia hasta el 14 de noviembre de 1893, cuando al día siguiente se publicó la tercera Constitución del Estado, esta vez expedida por Emilio Rabasa como gobernador. La XVII Legislatura en funciones de Constituyente estuvo integrada por:

F. Antonio Acebo (Presidente)
Enoch Paniagua (Vicepresidente)
Manuel Suárez (Secretario)
José Inés Cano (Secretario)
Manuel Abreu
Daniel Zepeda
Manuel de Trejo
Virgilio Figueroa
Pomposo Castellanos
Manuel H. San Juan

Con esta Constitución terminaba una efervescente etapa donde los Congresos habían sido disueltos cinco veces: 1830, 1832, 1842, 1863 y 1864. El siguiente siglo conocería otros cuatro cierres: en 1914, dos intentos en 1927 y en 1929.

Esta Constitución reafirma que Chiapas forma parte de México, “por su propia voluntad”, desde el 12 de septiembre de 1824,⁴⁸ con lo cual se entiende que la adhesión fue no sólo voluntaria, sino que el pacto entre Chiapas y la Federación Mexicana fue de parte de ambos; ya que no sólo fue voluntad del Estado unirse a México, sino de la Unión de los demás Estados en aceptar, a partir de la aprobación del Acta Constitutiva, la adhesión de Chiapas.

⁴⁷ El Tratado fue negociado por Matías Romero y Manuel Herrera; en él Guatemala reconoce no contar con mejores derechos sobre el Soconusco ni sobre Chiapas. Valentín Rincón Coutiño, *Chiapas entre Guatemala y México. Injusto motivo de discordias*, p. 19.

⁴⁸ Sin embargo, es el 14 de septiembre, día de fiesta estatal que conmemora la “federalización de Chiapas”, a instancias de Benigno Cal y Mayor, por decreto publicado el 2 de febrero de 1934. Archivo General del Estado, *Boletines 11 y 12*. El 21 de marzo de 1951 el gobernador Francisco J. Grajales eliminó la fórmula de “plena libertad” de la adhesión de Chiapas a México.

Esta Constitución prevé claramente que el gobernador es el comandante de la guardia nacional en el Estado (artículo 49). Durante el siglo XIX, la guardia nacional de los Estados fue fundamental para la defensa del país. Mantener y movilizar un ejército federal era, además de oneroso, poco funcional, dada la extensión y las vías de comunicación con que se contaba entonces; por lo que cada Estado debería reunir a su ciudadanía para constituir una fuerza armada no permanente, que entrara en acción a instancias del gobernador para la defensa de la entidad federativa. El plan de defensa era completamente federalista, pues la defensa de una parte implicaría la defensa del todo.

De esta manera se luchó exitosamente durante la invasión de los Estados Unidos en 1847, y cuando el gobierno federal suscribió el Tratado de Guadalupe Hidalgo en 1848, poniendo fin a las hostilidades que en su mayoría habían sido enfrentadas por la guardia nacional de los Estados, éstos se sintieron decepcionados y se provocaron múltiples problemas que se aprecian claramente con el primer juicio de amparo sustanciado y resuelto en 1849 en el Estado de San Luis Potosí.⁴⁹ Por ello, la jefatura del gobernador sobre esta fuerza transitoria es de fundamental importancia, sobre todo tratándose de un Estado fronterizo como Chiapas, ante las posibles invasiones o incursiones extranjeras a su territorio.

En cuanto al régimen de responsabilidades de los funcionarios públicos, cabe mencionar que la responsabilidad que la Constitución contempló para el gobernador era tanto por la comisión de delitos del orden común como por la responsabilidad política en que podía incurrir por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Con falta de técnica la Constitución combina tanto delitos, objeto de responsabilidad penal, como infracciones a la Constitución y leyes, objeto de responsabilidad política. En los primeros debería primero autorizarse la sustanciación del juicio penal correspondiente ante tribunales comunes, una vez que el Congreso declarara si procedía o no el encausamiento.

⁴⁹ Manuel González Oropeza, *Las facultades exclusivas del Senado de la República*, Senado de la República, LX Legislatura, 2008, pp. 367-422. Del mismo autor: "Amparo a un rebelde. La primera sentencia de un juicio de amparo (1849)", en *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*, tomo I, UNAM, 2011, pp. 529-558.

La responsabilidad política debería haberse reducido a la violación expresa de la Constitución y a los ataques a la libertad electoral, que implicaban infracciones graves al sistema de gobierno republicano y representativo por imponer a autoridades que deberían ser electas por la ciudadanía. Sin embargo, la Constitución de Chiapas, en una repetición innecesaria de la fraseología de la Constitución Federal de 1857, incluye también en esta categoría a un delito federal, como lo es el de traición a la patria y los delitos comunes ya contemplados en el mismo precepto de delitos “graves” del orden común.

En esta vaga materia, habría que considerar que el delito de traición a la patria es, en principio, federal y castrense, que implica que los gobernadores de los Estados son autoridades auxiliares de la Federación en la defensa del país, sobre todo a partir de su obligación de comandar la guardia nacional, aunque no fuese en persona. Esta hipótesis es factible hacia los gobernadores de los Estados, ya que al no ser ellos los comandantes en jefe de las fuerzas armadas permanentes federales, sino el Presidente de la República, sí podrían caer en desacato a las órdenes de las autoridades militares federales, cuando actúan en auxilio de ellas.

Por lo que respecta a los delitos graves del orden común, la jurisdicción y competencia de su juzgamiento recae absolutamente en el ámbito local, pero no define cuáles delitos son graves, por lo que el principio de legalidad en materia penal se vería en peligro ante la discrecionalidad de las autoridades judiciales para considerar la gravedad del delito y fincar la responsabilidad penal de este funcionario público.

8. LA CONSTITUCIÓN MODERNA

El 28 de enero de 1921, la XXVIII Legislatura del Estado se erige en Congreso Constituyente; publicó los ajustes necesarios a su Constitución, conforme a los realizados por la Federal de 1917. Los diputados en función de constituyentes fueron:

Alonso Zorrilla (Presidente)
Sostenes Ruiz (Vicepresidente)
Benigno Cal y Mayor Palacios (Secretario)
Secundino Orantes Zenteno (Secretario)

José Ortega (Pro-secretario)
Antonio Martínez
Arsenio Narvárez G.
Filadelfo Grajales
Lisandro Villafuerte
Herminio M. Solís
Nicolás Macías
Juan Clímaco Corzo
Rafael Ortega
Joaquín Armendáriz
Salvador Coutiño

En esta ocasión, el proyecto de reformas constitucionales estuvo a cargo de una comisión. El Congreso se instaló el 1o. de noviembre de 1920. La Constitución fue expedida por el gobernador Tiburcio Fernández Ruiz y estuvo vigente hasta el 14 de agosto de 1973, aunque en el transcurso de su aplicación fue objeto de varias y trascendentales reformas, una de ellas es que a partir de 1931 hasta 1951, los diputados sirvieron el cargo por cuatro años; es decir, el doble de lo que servían desde 1826.⁵⁰

Nuevos municipios fueron ampliando el texto constitucional con reformas que iniciaron el 22 de noviembre de 1922. Sin embargo, la reforma más trascendente fue la relativa al reconocimiento de igualdad en el ejercicio de derechos políticos entre el hombre y la mujer, realizada el 20 de mayo de 1925, a instancias del diputado Ricardo Alfonso Paniagua,⁵¹ por lo que el 31 de diciembre de 1926 se eligió la primera diputada ante la XXXI Legislatura del Estado: Florinda Lazos León.⁵²

La Constitución de 1921 marca una notable diferencia con las anteriores Constituciones chiapanecas en las cuales prevalecía la religión de Estado y la elección indirecta. Por disposición de los artículos 88, toda elección popular debe ser

⁵⁰ De 1952 a 1991 se redujo su periodo a tres años, para volver a cuatro a partir de 1992. José Luis Castro, *Marco histórico jurídico de los procesos electorales de Chiapas*, p. 40.

⁵¹ Juan María Morales Avendaño, *Pequeña biografía de Ricardo Alfonso Paniagua*, Rincones de Chiapas, 1987, p. 6.

⁵² Víctor Martínez Bulle Goyri, *Historia Constitucional del Poder Legislativo del Estado de Chiapas*, p. 24.

directa, y del 92, los ministros de culto religioso tendrán incapacidad absoluta para desempeñar cargos públicos.

En las prevenciones generales se contemplaba que en caso de desaparición de poderes, declarada previamente por el Senado de la República, como una nueva atribución incluida en la Constitución Federal desde 1874, quien debería ser nombrado gobernador provisional sería el Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente (artículo 98), lo cual era contradictorio, puesto que la desaparición de poderes afecta también al Poder Legislativo.

El suceso electoral del 7 de septiembre de 1924 puso al descubierto este sistema defectuoso, pues precisamente la disputa por la gubernatura entre Carlos A. Vidal y Luis Ramírez Corzo provocó que la Legislatura se escindiera y hubiese dos corporaciones, cada una reconociendo a distintos candidatos ganadores. El Presidente de la República, sin percatarse de la disposición de la Constitución estatal, envió una terna, de donde se eligió por el Senado a César Córdoba, sin tomar en cuenta el artículo 98 citado.⁵³

Nuevas reformas constitucionales se sucedieron el 14 de enero de 1931 y el 21 de marzo de 1951 que afectó la integración del Congreso, así como el 16 de abril de 1952 y el 24 de junio de 1955.

Previas reformas aumentaron los municipios en el Estado y ampliaron la base poblacional de los distritos electorales (reformas del 17 de junio de 1970 y 29 de diciembre de 1972, respectivamente); se publica el 17 de julio de 1973 una nueva reforma integral de la Constitución de Chiapas, expedida por su gobernador Manuel Velasco Suárez.

Los diputados de la LI Legislatura en funciones de constituyentes en ese año fueron:

⁵³ Manuel González Oropeza, *Las facultades exclusivas del Senado de la República*, pp. 483-484. Posteriormente, el 20 de octubre de 1927, volvió a declararse la desaparición de poderes. El Presidente de la República ha propiciado en diversos periodos la remoción de los gobernadores por conflictos con la Federación, entre ellos se encuentran: Victorico R. Grajales (1936), Juan M. Esponda (1947), Salomón González Blanco (1979), Elmar Harold Setzer (1994) y Eduardo Robledo Rincón (1995).

José Ricardo Borges Espinosa
Gonzalo Caballero Vázquez
Gustavo Castellanos Rivera
Fernando Correa Suárez
Flavio Coutiño Velasco
Alberto Lara Valls
Romeo Rincón Castillejos
Galdino Ríos Clemente
Cándido Torres Ruiz

Otra versión de reforma integral se publicó el 16 de septiembre de 1981, promulgada por el gobernador Juan Sabinés Gutiérrez, a la cual se han agregado las persistentes reformas políticas. En esa ocasión, los diputados que participaron en la reforma integral de la Constitución fueron:

Oscar Alvarado Cook
Artemio Becerra Guzmán
Dante Bonino Granados
Luz Isabel Cancino de Ceballos
Abigail Cruz Lázaro
Miguel Arcadio Cruz Ruiz
Rafael González Bruno
Ricardo López Gómez
Roberto Ortiz Solís
Ariosto Pozo Cruz
Roberto Prado Gómez
Ilse Sarmiento de Esquinca
Humberto Zavala Peña

Entre las reformas a considerar de septiembre de 1981, destaca la relativa al artículo 15, según la cual, el Poder Legislativo chiapaneco se deposita en una sola cámara de representantes populares; actualmente esa disposición corresponde al artículo 18, que alude a una “Asamblea de Representantes del pueblo que se denominará Congreso del Estado”. Junto con ellas ha habido, hasta la fecha, más de 140 reformas, la más reciente data del 29 de diciembre de 2016.

9. DERECHOS INDÍGENAS

La Revolución Mexicana no había tenido una dimensión social en Chiapas, por lo que la marginación de las comunidades indígenas continuó floreciendo durante los inicios del siglo XX.⁵⁴ Esta crónica situación se reflejó aun antes, con el estallido de la guerra de castas en Yucatán, donde en 1869, el pueblo de Chamula se levantó en una guerra similar, encabezada por Pedro Díaz Cuscat.

La población indígena rebasa el millón de habitantes que representa el 29% del total de población indígena en el país. Fray Servando Teresa de Mier fue el primero en proponer la creación de una comisión al Congreso Constituyente federal, el 8 de marzo de 1824, para que analizara los problemas derivados de la condición indígena y propusiese soluciones para el fomento de las zonas indígenas; no obstante, toda la clase política mexicana se pronunció en contra: Lorenzo de Zavala, Rafael Mangino, Manuel Crescencio Rejón, José María Becerra y Miguel Guridi y Alcocer; argumentaron que el tema de la igualdad y de las leyes debería prevalecer sobre cualquier etnia o cualquier diferencia étnica en nuestra sociedad.⁵⁵

El Estado Libre de Occidente, aquel que englobó a Sinaloa y Sonora, estableció en 1825, en su Constitución, la suspensión del ejercicio de los derechos políticos a todos los bárbaros por tener la costumbre de andar “vergonzosamente desnudos”, pero esta disposición no tendría efecto respecto a los ciudadanos indígenas hasta el año de 1850 (artículo 28, fracción 6a.).⁵⁶ Finalmente, en la Constitución Federal de 1857, la clase política mexicana, confrontada con los horrores de la discriminación indígena ideó, a través de Ignacio Ramírez y de Francisco Zarco, un parangón; si los indígenas son pobres, menesterosos y campesinos, deberíamos crear una legislación protectora de los pobres.

En agosto de 2001 se aprobó una importante reforma constitucional que nació en el conflicto indígena de Chiapas. La iniciativa de reforma indígena tomó

⁵⁴ Emilio Zebadúa, *Breve historia de Chiapas*, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 148.

⁵⁵ José Barragán, *Crónicas del Congreso Constituyente de 1824*, Comisión del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la República, México, 1974, tomo II.

⁵⁶ Mariano Galván Rivera, *Constituciones de la República Mexicana*, Imprenta del Gobierno, 1828, tomo III, reimpresso por Miguel Ángel Porrúa, 1978, tomo II, p. 113.

en cuenta algunas porciones de la propuesta de la Comisión de Concordia y Pacificación del Congreso de la Unión (COCOPA) del 20 de noviembre de 1996, junto con las observaciones del Poder Ejecutivo que se hicieron el 20 de diciembre del mismo 1996 a dicha propuesta. Si bien existen restricciones en la reforma, con relación a la propuesta de la COCOPA, que se basa en la aplicación del Convenio 169 de la OIT, sus limitaciones no son graves en mi opinión, pues tanto el Tratado Internacional como las leyes de los Estados pueden subsanar cualquier restricción que adolezca la Constitución en el texto del artículo segundo constitucional.

A pesar de la reforma constitucional y el marco legal que posteriormente se aprobó,⁵⁷ habrá que observar cuidadosamente los preceptos legales sobre esta materia y no relegarlas a la categoría de “Declaraciones de Principios”, pues es notorio que en nuestro país contamos con una cultura deficiente de la legalidad.⁵⁸

La iniciativa de reforma al artículo segundo constitucional fue recibida con optimismo y votada con general satisfacción por la mayor parte del Congreso. Las disensiones fueron mínimas y quizás la más completa fue la presentada por el diputado Héctor Sánchez López, Presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados. El Partido del Trabajo, por su parte, presentó una proposición suspensiva contra la iniciativa por considerarla un retroceso en las aspiraciones indígenas del país.⁵⁹

⁵⁷ El capítulo IV del Título Segundo de la actual Constitución de Chiapas se refiere a los pueblos indígenas; el artículo que lo integra es el 7o. y fue reformado en 2012; prevé una serie de cuestiones programáticas para promover y proteger a su población indígena. Asimismo, el artículo 3o. de la Ley de Derechos y Culturas Indígenas, expedida mediante decreto 207, publicado el 29 de julio de 1999 —y cuya última modificación se produjo el 27 de noviembre de 2014—, entiende por pueblo indígena a “aquel que se conforma de personas que descienden de poblaciones que, desde la época de la Conquista, habitaban en el territorio que corresponde al Estado y que hablan la misma lengua, conserva su cultura e instituciones sociales, políticas y económicas y practican usos, costumbres y tradiciones propios”. Dicha ley también reconoce instituciones como la representación indígena en la Comisión Estatal de Derechos Humanos, la creación de juzgados indígenas denominados “juzgados de paz y conciliación”, la sustitución de las penas privativas de la libertad por trabajos a favor de la comunidad en delitos no graves, derecho a un traductor, creación de una defensoría indígena y reconocimiento de la medicina tradicional indígena.

⁵⁸ Documento inédito de Gonzalo Aguirre Beltrán, presentado en julio de 1989 a la Comisión de Justicia del Congreso de Oaxaca. Salomón Nahmad Sittón, “Autonomía indígena y soberanía nacional: el caso de la Ley Indígena de Oaxaca”, *Alteridades*, 1999, núm. 9 (17), p. 120. *Cfr.* Ana Luisa Izquierdo, “El régimen jurídico de los indígenas de México. Aspectos comparativos entre los Estados del Sur”, *Memorias del V Congreso Internacional de Mayistas*, En prensa.

⁵⁹ Sesión del 28 de abril de 2001. Versión estenográfica. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. La diputación priísta de Oaxaca también votó en contra del dictamen.

La reforma constitucional, mal llamada ‘ley indígena’, aprobada el 14 de agosto de 2001 y por la cual el artículo 2o. de la Constitución contempló algunos derechos de los pueblos indígenas, provocó un gran debate nacional que dividió al país en su momento, a pesar del obvio reconocimiento de la marginación y discriminación de los pueblos indígenas, por meras cuestiones de formalidad jurídica y de indefinición entre la jerarquía de las normas en el sistema jurídico mexicano.

La confusión provino precisamente de donde no debió haber surgido: el Convenio de la OIT número 169. Desde 1991 había entrado en vigor en México este Convenio, donde se consagran prácticamente todos los derechos de las comunidades indígenas que ahora están contenidas en el artículo segundo de la Constitución y de la iniciativa COCOPA de reforma constitucional.

Como lo mencionamos con anterioridad, al retomar la Constitución algunas disposiciones de dicho Convenio, quiso reproducir su contenido para dar satisfacción a un requerimiento desde el levantamiento del Ejército Zapatista en 1994. La cortedad o la introducción de nuevos términos en la reforma constitucional respecto del Convenio 169 motivó que sólo 19 Estados aprobaran la reforma⁶⁰

60

Estados a favor de la Reforma constitucional
Aguascalientes
Baja California
Campeche
Coahuila
Colima
Chihuahua
Durango
Guanajuato
Jalisco
Michoacán
Nayarit
Nuevo León
Puebla
Querétaro
Sonora
Quintana Roo

y 12 no estuvieran de acuerdo con la misma o se abstuvieran,⁶¹ cifras que en mi opinión muestran un desconocimiento del sistema normativo mexicano.

En el fondo, subyace una mala interpretación del objetivo de una norma constitucional. Ante el problema indígena, ni la Constitución ni ninguna ley van por sí a resolver los problemas indígenas, pero el primer paso firme se dio con la reforma constitucional de 2001. La reforma constitucional fue oportuna para consagrar no sólo derechos, sino para establecer una autonomía que no había sido reconocida hasta la fecha y para permitir que, con base en dicha autonomía de las respectivas comunidades, hubiese el reconocimiento de un derecho alternativo al mexicano, basado en los usos y costumbres de las poblaciones indígenas.⁶² Quizá las expectativas sobre la materia desilusionaron a varias Legislaturas estatales que reprobaron el dictamen del Congreso de la Unión conteniendo la reforma indígena, pero ello no impide que las propias Legislaturas estatales mejoren las condiciones normativas de sus respectivas comunidades indígenas.

Pareciera incomprensible que la reforma constitucional indígena de 2001 hubiera tenido tanta oposición. Sus aparentes deficiencias originaron que se presentaran alrededor de 330 controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de julio a octubre de 2001, desechándose 9 por extemporáneas y 295 por considerar que la Suprema Corte no tiene la facultad de revisar las refor-

Tabasco
Tlaxcala
Veracruz

61

Estados en contra	Estados que se abstuvieron
Baja California Sur	Chiapas (j)
Guerrero	Distrito Federal
Hidalgo	Tamaulipas
México	Yucatán
San Luis Potosí	
Sinaloa	
Oaxaca (j)	
Zacatecas	

⁶² Francisco López Bárcenas, *Autonomía y Derechos Indígenas en México*, CONACULTA, 2002, p. 39.

mas a la Constitución, según se resolvió el 6 de septiembre de 2002. Asimismo se promovieron juicios de amparo en su contra.

Con el objeto de conciliar el alzamiento zapatista en Chiapas en 1994, el gobierno federal siguió una vía de conciliación poco usual en tiempos modernos, donde se firmaron los denominados Acuerdos de San Andrés, que fueron la base de la reforma indígena en nuestro país. La crítica de la época no se hizo esperar, sobre el carácter de un acuerdo entre el gobierno federal y una parte beligerante indígena.

Su naturaleza jurídica fue igualmente cuestionada, aseverándose que era un acto nulo por haber sido arrancado por la “violencia” del levantamiento zapatista. Los Acuerdos de San Andrés no pudieron ser inexistentes; según el artículo 2224 del Código Civil Federal, la inexistencia de los actos jurídicos se debe a dos causas: primera, la falta de consentimiento de alguna de las partes, ésta puede ser, la debilidad y temor del gobierno federal frente a la negociación con el EZLN, cosa que es remota; y la segunda causa de inexistencia es la falta de un objeto o materia del contrato, del convenio o del acuerdo.

Aquí pudo alegarse que había ilicitud en el objeto, es decir, que el gobierno federal no podía negociar autonomías, porque las autonomías conducen, según se pensó equivocadamente, a separación, y la separación conduce, peor aún, a la desintegración del Estado. Así, en el caso de que se conviniera que fuera ilícito el objeto de los Acuerdos de San Andrés, el artículo 2225 del Código Civil establece que esto no produce inexistencia sino nulidad, y que esta nulidad debía ser declarada por una autoridad competente, lo cual no ocurrió.

Mientras no se declare por una autoridad competente esa nulidad, sobrevive el acuerdo aun en el supuesto de ilicitud en el objeto. Pero supongamos la existencia de violencia y error, que alguna de las partes hubiese impuesto por violencia a la otra firmar estos acuerdos, aún así esta violencia, según el artículo 2237, caduca a los seis meses. Si a los seis meses no se hace valer la violencia para la nulidad, el acuerdo quedaba vigente sin ningún problema; por tanto, los Acuerdos de San Andrés gozaron de plena validez jurídica, además que son compatibles con la globalización de Norteamérica.

Hay una tendencia muy clara de los gobiernos de los Estados Unidos y de Canadá a celebrar tratados, pactos o acuerdos con las comunidades indígenas. Los primeros pactos o acuerdos se formalizaron en una decisión hace más de 170 años y su legalidad fue confirmada mediante sentencia de la Suprema Corte de Estados Unidos, en un caso que involucró a la nación cherokee en 1831, resuelta por el jurista John Marshall, Presidente de la Corte.

En esa decisión se reconoce que los cherokees son una nación autónoma capaz de un autogobierno, y que los acuerdos entre esta nación y el Gobierno Federal deben ser válidos y Ley Suprema de la Unión, con carácter de tratado internacional.⁶³

Una tendencia reciente en Canadá obligó a que la Constitución antigua, de 1867, fuera reformada en 1982; y precisamente en el artículo 35 de la Constitución de 1982 se establece que el gobierno canadiense firmará tratados, pactos o acuerdos con las comunidades indígenas. De esta manera, los Acuerdos de San Andrés lo único que hacen es actualizar una tendencia más, ya centenaria, entre gobiernos nacionales y sus propias comunidades indígenas.⁶⁴

Desde los Acuerdos de San Andrés se proponía que el autogobierno indígena se hiciera compatible con el municipio libre. Esta es una buena solución para algunas comunidades indígenas, pero para las de Chiapas las comunidades indígenas no están alineadas con las circunscripciones municipales, como lo están en Oaxaca, por ejemplo. Gonzalo Aguirre Beltrán escribió hace más de cincuenta años que el municipio es el vehículo adecuado para garantizar la autonomía de las comunidades indígenas.⁶⁵

Según él, el funcionamiento adecuado del municipio libre fue factible sólo en las comunidades indígenas aculturadas, mas en aquellas otras donde el proceso de cambio no ha logrado modificar realmente los viejos patrones tradicionales,

⁶³ *Cherokee Nation vs. Georgia* 30 US 1 (1831) Kermit L. Hall, *The Oxford Companion to the Supreme Court on the United States*, Oxford University Press, 1992, p. 138.

⁶⁴ Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 3a. edición, Carswell, 1992, pp. 682-685.

⁶⁵ Gonzalo Aguirre Beltrán, *Formas de gobierno indígena*, México, Imprenta Universitaria, 1953. Hay una edición posterior del Instituto Nacional Indigenista, 1981, 221 p.

ese funcionamiento es precario o nulo. El maestro estaba describiendo precisamente las comunidades aculturadas de Oaxaca. Su libro se refiere a las comunidades indígenas chiapanecas, donde afirma que el municipio no puede servir porque nunca ha servido, que nunca se ha podido adaptar; en esos lugares debe haber una nueva demarcación municipal.

En la etapa posterior a la Revolución Mexicana, Amado Aguirre, hacia 1925, en un informe que rindió al Presidente de la República sobre la situación de los mayas en Quintana Roo, mencionó lo siguiente:

Sujetos los indios al supremo gobierno de la República y obedeciendo las leyes siempre que se les impone un mandato conforme a ellas, correría empero su autonomía administrativa peligro, y no tienen organización ninguna conforme a nuestras leyes, porque no existe el municipio entre ellos, ni han adoptado organización conforme a las leyes de la República, sino que conservan cierta autonomía en su gobierno, cuya autoridad unitaria la asume el jefe de cada tribu, independientemente de las otras dos, y la autoridad es omnímoda porque es sólo fallo sin apelación y según su propio criterio en todo asunto civil o penal.



Estado de
Chihuahua



Chihuahua ha sido un Estado peculiar el más grande de México. Conocido por sus gestas revolucionarias, cuenta igualmente con una gran tradición constitucional que debe ser conocida y difundida.

Sus relaciones con las comunidades indígenas fueron rípidas durante los inicios constitucionales del Estado y ya se muestran en la Memoria de 1822 sobre las Provincias Internas de Occidente donde, debido a los ataques de los grupos rarámuris, pimas, tepehuanes y guarijíos, califica con dureza a estos grupos. Las incursiones de las tribus indígenas que diezmaron la población en las villas y poblados del extenso territorio chihuahuense comenzaron a agravarse a partir de 1778, por lo que la defensa fue organizada con milicias cívicas en las partes estratégicas de las ciudades de Chihuahua y Parral.¹ El comandante militar, coronel José Joaquín Calvo, declaró expresamente la guerra contra los comanches y los apaches el 16 de octubre de 1831.²

¹ Graziella Altamirano y Guadalupe Villa, *Chihuahua: Una historia compartida de 1824 a 1921*, Gobierno del Estado de Chihuahua.

² *Ibid.* p. 78. Los problemas con las incursiones de las tribus indígenas permearon todo el siglo XIX, por lo que la Diputación Permanente de la Legislatura del Estado convocó, en 1852, a una junta para formar una coalición de Estados fronterizos mexicanos para combatir en la “guerra contra los bárbaros”. *Ibid.*, p. 105.

El primer problema internacional que enfrentó el Estado de Chihuahua fue precisamente el combate y prevención de los ataques indígenas, por lo que la primera estrategia fue promover el establecimiento de grupos indígenas laboriosos y pacíficos, como los indios seminoles, quicapús y mascotas, que pudieran igualmente enfrentarse a los grupos belicosos. Esta estrategia comenzó en 1850, pero no estuvo respaldada por todos los gobernadores subsecuentes.

Los indios ópatas se alzaron en 1819 y 1824 bajo la dirección de Ignacio Dórame. Este grupo incursionó desde Sonora en territorio chihuahuense y Mariano Urrea los venció el 8 de septiembre de 1824.³ En 1827 los indios yaquis se sublevaron en Sonora y Chihuahua, por lo que el Estado mandó tropas para enfrentarlos. Quizá el origen del malestar entre ciertas comunidades indígenas y la población en Chihuahua se debió al despojo de las tierras de estos grupos decretadas por el primer gobernador Elías González, motivo por el cual tuvo que renunciar el 29 de enero de 1828.

Esta etapa concluyó hacia 1884 con la derrota de los grupos indígenas beligerantes, para comenzar la etapa de la formación de las grandes haciendas de latifundistas como Luis Terrazas y Enrique Creel.⁴

Chihuahua, junto con Durango, formaba parte de la provincia conocida como Nueva Vizcaya hasta que fue separada por decreto del Congreso Constituyente del 19 de julio de 1823, gracias a las intervenciones de los diputados Francisco Velazco y Salvador Porras.⁵

En la discusión del Constituyente Federal se consideró igualmente que Chihuahua estuviera unida al territorio de Nuevo México; sin embargo, el 6 de julio de 1824 se prefirió crear a los territorios federales como entidades contro-

³ Francisco R. Almada, *Resumen de la Historia del Estado de Chihuahua*, s.p.i., p. 179.

⁴ Frederich Katz, *Villa, el gobernador revolucionario de Chihuahua*, 2a. ed., Gobierno del Estado de Chihuahua, 2003, p. 7.

⁵ Víctor Orozco, *El Estado de Chihuahua en el parto de la Nación 1810-1831*, El Colegio de Chihuahua, Instituto Chihuahuense de Cultura, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Plaza y Valdés Editores, 2007, p. 133.

ladas por el gobierno federal,⁶ ante la ausencia de elementos para constituirlos en Estados de la Federación, y tal fue el caso de Nuevo México que ingresó a la naciente Unión federal como territorio y continuó así hasta su segregación por la invasión de los Estados Unidos. No fue sino hasta el 6 de enero de 1912 que a Nuevo México, siendo parte de los Estados Unidos, le fue reconocido el carácter de Estado de la Unión Americana.

Una vez reconocido como Estado de la Federación y separado de las demás entidades a las que estaba fusionado, las primeras autoridades de Chihuahua, en 1823, fueron las municipales. Sus límites fueron fijados mediante decreto del 27 de julio de 1824. Desde diciembre de 1823 los regidores del Ayuntamiento de Parral propusieron la creación del Estado Interno del Norte, mediante la unión de Chihuahua con Durango y Nuevo México. La ciudad de El Paso del Norte pidió, desde el 19 de junio de 1823, unirse a Chihuahua y separarse del territorio de Nuevo México, con el que estaba unida hasta ese año, ya que la cercanía con la capital (90 leguas) era menor que con Albuquerque (150 leguas).⁷

Con la ley constitucional del 8 de enero de 1824, para crear las Legislaturas en los nuevos Estados, se instala el 8 de septiembre de 1824 el primer Congreso del Estado y los nuevos diputados procedieron a discutir su primera Constitución, la cual fue aprobada el 7 de diciembre de 1825 y promulgada por el gobernador José de Urquidi.

El 13 de junio de 1825, aun antes de haber sido aprobada la Constitución, se crea el Supremo Tribunal de Justicia del Estado, cuya integración fue prevista con tres Magistrados y un fiscal. Un cuarto Magistrado fue agregado con la Constitución de 1825; sin embargo, por falta de letrados, se optó por designar un solo Ministro de Justicia, a semejanza de lo previsto en la Constitución de Veracruz del mismo año, aprobada el 3 de junio de 1825 a través del decreto del 7 de noviembre de 1825. El médico Victoriano Mateos, sin ser abogado, ocupó

⁶ Manuel González Oropeza, "Territorios Federales", *Diccionario Jurídico Mexicano I-O*, UNAM-Editorial Porrúa, México, 2005, p. 3656; Enrique González Flores, *Chihuahua: De la Independencia a la Revolución*, Gobierno del Estado de Chihuahua, p. 31.

⁷ Orozco, *op. cit.*, pp. 131 y 152.

dicho cargo hasta el mes de febrero de 1826, acompañado de Joaquín Escobar como fiscal.⁸

La primera elección de gobernador se efectuó en febrero de 1826, recayendo en Simón Elías González, teniendo incompatibilidad para ejercer su encargo, pues fungía simultáneamente como comandante de las fuerzas armadas de Chihuahua y Nuevo México. Al mes siguiente, el 10 de marzo de 1826, se decretó la abolición de la esclavitud en el Estado.

El levantamiento armado de Anastasio Bustamante (vicepresidente de la República) contra Vicente Guerrero, presidente constitucional del país, a través del Plan de Jalapa, provocó que el gobernador José Antonio Arce disolviera la Legislatura del Estado en 1829, pues estaba compuesta por diputados afectos a Guerrero, creándose así el primer conflicto entre poderes en el Estado. En este primer conflicto se pretextó que la expulsión de diputados se hacía con el propósito de erradicar la masonería, por ser contraria a los principios constitucionales, ya que a los diputados locales expulsados se les tildó de ser masones yorkinos.

José Agustín de Escudero escribió, hacia 1834, una extraordinaria *Noticia Estadística* donde llevó a cabo una cuidadosa clasificación de las haciendas y los pueblos de la época con la descripción de su medio físico. En su obra, Escudero nos informa que el 21 de marzo de 1826 se expidió la primera ley sobre la milicia cívica en el Estado.⁹ Este cuerpo armado de ciudadanos, bajo el mandato de las autoridades de Chihuahua, fue fundamental para repeler las incursiones de las tribus beligerantes de indios, así como la defensa del Estado contra invasiones extranjeras y defensa de la población. Todavía en la actualidad está contemplada la guardia nacional o milicia cívica bajo la jurisdicción de los Estados, pero desafortunadamente se le ha visto trastocada al considerarla como una reserva del ejército federal.

⁸ Francisco R. Almada, *op. cit.*, p. 180; Enrique Medina Ramírez, Fundación del Supremo Tribunal del Estado de Chihuahua (inédito).

⁹ José Agustín de Escudero, *Noticias Estadísticas del Estado de Chihuahua*, Biblioteca Chihuahuense, 1834 (2a. ed., 2003), p. 73.

La milicia local fue organizada a fines de 1827 y al año siguiente se expidió su ley reglamentaria, la cual fue suspendida en las épocas en que el centralismo campeó en México, como en 1835. Todavía a fines de la segunda mitad del siglo XIX, la milicia cívica luchó contra los apaches y los comanches, siendo su comandante José Joaquín Calvo. Poco antes de su primera extinción, las milicias fueron organizadas en el Estado en milicias urbanas y rurales para enfrentar el problema indígena apropiadamente. La división del territorio nacional, provocada por el Tratado Guadalupe Hidalgo (1848), fue una razón para defenderse de las incursiones violentas de los indios y diezmar las poblaciones mexicanas fronterizas.¹⁰

1. LA PRIMERA CONSTITUCIÓN DE CHIHUAHUA

La primera Constitución organizó los poderes estatales de manera pragmática y eficiente. Integró la Legislatura con una sola Cámara, desechando la segunda, que algunos Estados, entre ellos Veracruz (que fue su modelo), habían adoptado. Fueron once diputados y el gobernador único duraría cuatro años en su mandato.

Como se refirió en párrafos anteriores, el primer gobernador electo fue Simón Elías González, siendo José Antonio Arce teniente gobernador o vicegobernador del Estado. González no se encontraba en la entidad, pues además de sus funciones militares se desempeñaba como gobernador del Estado de Occidente, tal como se llamó a la fusión de Sonora y Sinaloa hasta 1831.

Si bien no aceptó la tolerancia de cultos, la Constitución fue muy liberal en la aceptación de los derechos humanos, llegando incluso a otorgar la nacionalidad chihuahuense a los extranjeros avecindados, así como reglamentar la expedición de cartas de naturalización a los extranjeros, de acuerdo a las reglas generales que sobre esta materia se expedirían por el Congreso General, según el artículo 49, fracción XXVI, de la Constitución Federal.

En materia de libertad de imprenta, la correspondiente al gobierno fue creada el dos de octubre de 1825, a cargo de Rafael Núñez. El sistema constitucional de

¹⁰ Almada, *op. cit.*, p. 235. Al respecto se crearon colonias militares en sustitución de los antiguos *presidios* para defender la frontera de Ojinaga, Coyame, Carrizal, Galeana y Janos.

Chihuahua registra desde sus orígenes la garantía del debido proceso legal para juzgar los delitos de imprenta, estableciendo un juzgado con jurado popular, según la tradición de la Constitución de Cádiz. El primer juicio de esta naturaleza fue sustanciado contra el célebre jurista José Fernando Ramírez, quien, aunque nacido en Parral,¹¹ pasó parte de su vida juvenil en Durango y fue acusado de calumniar al coronel Joaquín Ayestarán, de dicho Estado, en publicación del periódico *El Centinela*. Ramírez fue absuelto por el jurado.

México fue contrario a la esclavitud desde su independencia, y aunque el movimiento insurgente adelantó la abolición de esa servidumbre, no fueron sino las Constituciones de los Estados las que tomaron la delantera en esta prohibición, incluso antes de la Federación. Chihuahua ofrece esta tendencia cuando en el artículo 7o. se determina la liberación de todos los que guardasen la condición de esclavos.

Uno de los derechos más peculiares es el consagrado en el artículo 13, fracción 7a., que consiste en el deber de los hijos de guardar gratitud hacia sus padres, con la pena de suspensión de sus derechos de ciudadanía si son encontrados ingratos hacia sus padres. De la misma manera, se podrían suspender los derechos de ciudadanía si un cónyuge se separaba de su legítimo consorte de manera notoria, y sin las formalidades prescritas en la ley.

Los anteriores derechos y obligaciones muestran el alto grado de civilidad que la norma constitucional chihuahuense plasmaba como principio constitucional, actualmente son un raro ejemplo a seguir. El artículo 18 de esta Constitución proseguía con esta ética, al determinar como obligación de los chihuahuenses el guardar con sus semejantes un respeto hacia sus derechos y de ser “fieles obedientes” de la ley.

Por otra parte, la obligatoriedad de servir en los cargos para los que fueron nombrados o electos se percibía con el principio contenido en el artículo 24, el

¹¹ Al respecto habrá que mencionar que Parral pretendió seguir unida a Durango durante los primeros años constitucionales de Chihuahua. Víctor Orozco, *El Estado de Chihuahua en el parto de la Nación. 1810-1831*, El Colegio de Chihuahua, Instituto Chihuahuense de la Cultura, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Plaza y Valdés Editores, 2007, p. 134.

cual prescribió que ningún individuo del Estado podría excusarse de admitir el cargo de diputado.

La interpretación de las leyes y decretos corría a cargo del propio Congreso del Estado (artículo 36, fracción I) y el control de la constitucionalidad se encontraba depositada como facultad de la diputación permanente, la cual debía velar sobre la observancia de la Constitución y las leyes, dando cuenta al propio Congreso de las infracciones por parte de las autoridades, a efecto de proceder a su responsabilidad política (artículo 48, fracción I).

Como se explicó con anterioridad, el Estado contaba con su propia milicia integrada por ciudadanos para que de manera temporal e inmediata, la defensa de la entidad estuviera en las manos de sus ciudadanos. El titular del Poder Ejecutivo estatal sería el comandante de dicha milicia, y ésta probó ser eficaz contra las depredaciones de los indígenas beligerantes (artículo 67, fracción XIV).

Un principio de soberanía judicial, común en la mayor parte de los Estados, fue el contenido en el artículo 88 de esta Constitución, en donde se estableció que todos los negocios judiciales terminarían dentro del territorio del Estado hasta su último recurso, lo cual implicaba que las resoluciones de los tribunales chihuahuenses eran definitivas e inatacables; lo anterior era acorde con la caracterización que hizo el Congreso Constituyente Federal, en el sentido de que la soberanía de los Estados implicaba, entre otros aspectos, que las decisiones de sus respectivos poderes de gobierno eran finales y no estaban sujetas a ninguna revisión por parte de alguna otra autoridad distinta de la estatal.

El anterior principio se complementaba con la disposición contenida en el artículo 89 de la misma Constitución, que estableció la regla de que en ningún negocio (causa) podría haber más de tres instancias.

Lo anterior sería ampliamente discutido en el Amparo Miguel Vega, de 1869, cuando se recurre vía amparo la sentencia recaída a la causa del Juez Miguel Vega, en Sinaloa, y al final se levantaría la prohibición en la Ley de Amparo de sustanciar un nuevo juicio federal contra resoluciones definitivas de los tribunales superiores de los Estados, si éstas conculcasen algún derecho reconocido en la Constitución Federal.

Se cuidó mucho la función judicial en la primera Constitución, al permitirse acción popular contra Jueces que cohecharan o fueran susceptibles de soborno o prevaricación, según el artículo 95.

Como es natural, la milicia cívica fue regulada en un título completo de la propia Constitución. A partir de su artículo 115 determinaba que los chihuahuenses integrarían la fuerza militar para el servicio nacional y estatal, según el arreglo de la ley general y la correspondiente ley del Estado, “del modo más útil y menos gravoso a los habitantes del Estado”.

El Poder Ejecutivo se depositó en la figura del gobernador del Estado y en un vicegobernador, como se ha mencionado con antelación. Además se incluyó el auxilio de cuatro consejeros de gobierno, que le daban un carácter de integración colectiva a dicho poder. El gobernador tenía y en la actualidad goza igualmente de la facultad para promulgar las leyes, pudiendo impugnar por una vez las leyes que no fueran consideradas como constitucionales, según el artículo 67, fracción XI. Por ende, se deduce que desde esta primera Constitución la promulgación de leyes era una obligación del Ejecutivo, por lo que podía vetarlas en el caso de una presunción de inconstitucionalidad. Ante este veto, éste se superaba por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes.

La interpretación constitucional, así como la responsabilidad de funcionarios públicos, dependía de la decisión del Congreso del Estado; de esta manera, las “dudas que se susciten sobre la inteligencia de los artículos de la Constitución”, serían resueltas por el órgano legislativo según el artículo 123.

2. EL RESTABLECIMIENTO CONSTITUCIONAL

Con el surgimiento del centralismo a partir de 1835, la adopción de instituciones que eliminaban la soberanía de los Estados tuvo repercusiones muy graves para la estabilidad del país, pues a partir del enfrentamiento entre federalistas y centralistas se perdió Texas como parte del Estado de Coahuila, y los Estados Unidos aprovecharon la división para invadir al país, despojándonos de gran

parte de nuestro territorio, por lo que la nueva frontera quedó a las puertas del gran Estado de Chihuahua.

El Congreso aprobó la nueva Constitución del Estado el 7 de diciembre de 1847, a raíz del restablecimiento del sistema federal merced al Acta de Reformas expedida como modificaciones a la Constitución Federal de 1824, el 21 de mayo de 1847. Sin embargo, quizá por causa de la guerra de invasión de Estados Unidos, el gobernador Ángel Trías la promulga y publica el 16 de septiembre de 1848, esto es, con gran dilación. Está documentada la toma del Estado de Chihuahua el 2 de marzo de 1847 por las fuerzas estadounidenses, convirtiéndose Parral en la capital del Estado. Por su parte, Zacarías Taylor estableció su cuartel general en la ciudad de Saltillo, en el Estado de Coahuila.

No fue sino hasta el 9 de marzo de 1849 que se instituyó la nueva Legislatura conforme al modelo federalista. El 13 de marzo de 1848, el gobernador del ya territorio federal de Nuevo México, bajo el dominio de los Estados Unidos, William Carr Lane proclamó a la Mesilla como parte de su territorio, iniciando así un nuevo despojo de territorio nacional, encubierto mediante otra adquisición de parte de ese país, a través de la convención Gadsden. La compra o nuevo despojo disfrazado fue así llamado por el embajador James Gadsden, nombrado por Franklin Pierce, quien negoció con el gobierno de México, a través de Manuel Díez de Bonilla, la adquisición de 76,800 kilómetros cuadrados de territorio nacional, que incluía el valle de la Mesilla, donde se encuentra una pequeña población fronteriza de Nuevo México, pero que por los cálculos afectaron también poblados como Yuma y Tucson, en Arizona. Esta porción era importante para los intereses económicos del ferrocarril transcontinental que vendría desde Nueva York, que proyectó construir su ruta del ramal del sur pasando por esas tierras.

Así, el interés de los Estados Unidos estuvo sustentado en esta ocasión, por ese proyecto ferrocarrilero, por lo que se tramó el despojo consumado con un “tratado” el 30 de diciembre de 1853. Tocó nuevamente a Santa Anna suscribir este saqueo, pues había asumido la Presidencia de la República, nuevamente, el 20 de abril de dicho año.

Entre las reformas notables en la Constitución federalista se encuentra la supresión del cargo de vicegobernador y del consejo de gobierno. Prevé el estado

de emergencia y contempla la formación de un triunvirato con amplias facultades legislativas para poder enfrentar cualquier contingencia. Como dato adicional prevé, por vez primera, la igualdad de salarios entre el gobernador y los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia.

Contiene una definición sobre la libertad, como el derecho de hacer lo que no prohíbe la ley ni daña a otro (artículo 22). La segunda Constitución enumera derechos de libertad, igualdad, seguridad y propiedad en diversos artículos, lo que confirma la vocación histórica de las entidades federativas para reconocer los derechos aplicables a sus propios habitantes.

Adicionalmente, esta Constitución establece un poder electoral como poder del Estado y lo deposita en el cuerpo de ciudadanos que fungen como electores en las diversas secciones, municipalidades y cantones del Estado para seleccionar a las personas en sus cargos electivos. Se caracteriza, además, por estar constituido por ciudadanos alfabetizados y sometidos a requisitos rentísticos para garantizar la independencia de sus decisiones.

La invasión de los Estados Unidos que padeció nuestro país provocó que Chihuahua fuera codiciado por parte de aventureros que aprovechaban la situación para incursionar con violencia en su territorio y apropiarse de los bienes que encontrasen. Estos verdaderos filibusteros entraron al país al amparo de las tropas de ocupación, como fueron la de Alexander Domphan, quien colaboró con Zacarías Taylor en Saltillo durante la guerra, y Sterling Price, quien se apoderó del Territorio de Nuevo México, provocando una revuelta en el poblado de Taos.

La tercera Constitución, expedida el 31 de mayo de 1858 y promulgada por el gobernador Antonio Ochoa Carrillo, fue producto del Congreso Constituyente que laboró desde el 19 de julio de 1857. La administración de justicia se instrumentó con un Supremo Tribunal de Justicia colegiado y, además, se implantó el juicio por jurados con indudable influencia anglosajona. En esta época, en la que los tribunales no contaban con suficiente personal profesional en derecho calificado, las ideas de que la justicia no requería del conocimiento experto en derecho hacía atractivo que los vecinos integraran un jurado, el cual se pronunciaría sobre la culpabilidad o inocencia de una persona inculpada, a fin de que el Juez dictara la sentencia aplicable conforme al veredicto del jurado.

En el ámbito federal, en la sesión del Congreso Extraordinario Constituyente, se había debatido desde el 19 de agosto de 1856 la desaparición del jurado en los procesos federales; fue aprobada gracias a la persuasión del entonces diputado Ignacio L. Vallarta, en contra de las argumentaciones favorables a dicha institución que hicieron Francisco Zarco, Ignacio Ramírez y José María Mata.¹²

Al respecto habría que registrar los debates del diputado por Chihuahua, José Eligio Muñoz, ante el Congreso Constituyente federal de 1856-1857: fue un paladín de la libertad de cultos, que se proponía en el artículo 15 del proyecto de Constitución, pero que desafortunadamente la movilización del clero católico impidió el reconocimiento de esta libertad fundamental, la cual no se reconocería sino hasta la promulgación de la Ley Federal de 25 de septiembre de 1873.

3. CAPITAL JUARISTA

Ante la invasión francesa y el establecimiento de un imperio, la República se refugia en varias partes del país, y del 29 de septiembre de 1864 al 27 de noviembre de 1866, el Presidente Benito Juárez estableció su gobierno en Chihuahua. En estos dos años, el presidente tuvo el apoyo del gobernador Ángel Trías para establecerse y enfrentar, además de la crisis de la invasión, la pérdida de dos hijos del Benemérito.¹³ Durante esta permanencia en el Estado, Juárez decide el 8 de noviembre de 1865 continuar como Presidente de la República, en el poblado de Paso del Norte.

Desde 1852 los torrentes del veleidoso río Bravo comenzaron a variar de cauce, recorriendo más de trescientas hectáreas hacia la margen de los Estados Unidos, ganando este país una franja adicional; siendo patente la variación del límite fronterizo hacia octubre de 1866, cuando todavía se encontraba Juárez en la población. A pesar del evidente accidente geográfico, la recuperación de El Chamizal tuvo que ser objeto de negociación internacional y un laudo arbitral que concluyeron con su entrega en 1963.

¹² Manuel González Oropeza, "El juicio por jurado en las Constituciones de México", *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 2, disponible en: «<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/2/art/art3.htm>».

¹³ Jorge L. Tamayo, *Juárez en Chihuahua*, México, 1970, p. 35.

La Ley de 3 de marzo de 1865 fraccionó el inmenso territorio del Estado en tres departamentos: Chihuahua, Huejuquilla y Batopilas. Las comunicaciones internacionales comenzaron en este periodo, ya que el 15 de abril de 1866 comenzó a transitar la diligencia de Chihuahua a San Antonio, Texas. El gobernador era Luis Terrazas, el famoso latifundista, que estableció igualmente el Registro Civil.

Terrazas inició reformas a la Constitución del Estado en forma plebiscitaria, de acuerdo con la ley expedida al efecto, tal como Juárez había intentado con la ley de convocatoria a elecciones de agosto de 1867. En dicho año, el 15 de abril, Terrazas convocó a elecciones con la iniciativa de reformar la Constitución del Estado en los siguientes puntos:

- a) La pertinencia de instaurar una segunda Cámara en el Congreso del Estado, con el objeto de ponderar mejor los proyectos de ley que se discutieran, tal como Juárez lo propuso inicialmente;
- b) La facultad del gobernador para el establecimiento de un veto suspensivo, con el cual obligara a la Legislatura a discutir las observaciones que el gobernador hiciera sobre los proyectos aprobados;
- c) La obligación del gobernador de informar sobre el estado de la administración pública ante el Congreso, de manera verbal o por escrito, tanto de manera personal como a través del Secretario de Gobierno; y
- d) Establecimiento de una Diputación Permanente del Congreso, con facultades de administración y de convocatoria para sesiones extraordinarias.

En las elecciones federales convocadas en todo el territorio nacional, al restablecerse la República, Benito Juárez fue candidato a la diputación federal por el distrito de Paso del Norte, en el caso de que no fuera reelecto en la Presidencia de la República. Al confirmarse en su puesto como titular del Poder Ejecutivo, su suplente Mariano Samaniego ocupó la curul por ese distrito. Este sistema de candidaturas simultáneas para diversos cargos de elección fue común durante la segunda mitad del siglo XIX, por lo que los suplentes entraban a ejercer el cargo

de manera frecuente, tanto porque el propietario optaba por otro cargo al cual también había presentado su candidatura, como por enfermedades, distancias y diferentes causas personales.

Con la República y su restablecimiento en el Estado, las personas que hubiesen servido al imperio de Maximiliano estaban impedidas para desempeñar ningún cargo local, por disposición de la Ley del 8 de enero de 1869, aprobada por la Legislatura del Estado.

Un periodo igualmente azaroso sufrió Chihuahua hacia 1871, cuando con motivo de los episodios nacionales de sucesión presidencial, previos a la muerte de Juárez, la Legislatura del Estado se disolvió durante el lapso de dos periodos legislativos.

No obstante, en medio de esta conmoción, el gobernador Antonio Ochoa aprovechó la oportunidad para establecer la educación obligatoria a los niños en edades de siete a catorce años, mediante la Ley de 8 de julio de 1875.

Frente a la crisis constitucional en la que Sebastián Lerdo de Tejada renuncia a la Presidencia de la República ante la imposibilidad de organizar las elecciones de 1876, Chihuahua secunda el movimiento de la legalidad reconociendo a José María Iglesias como Presidente interino de la República, ya que según la Constitución Federal, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia suplía las faltas absolutas de un presidente.

José Eligio Muñoz, entonces gobernador del Estado y un distinguido jurista que había sido diputado constituyente en el Congreso Extraordinario de 1856-1857, enfrentó la crisis nacional de 1876 asumiendo facultades extraordinarias y disolviendo la Legislatura del Estado para reconstruir la representación popular; convocó a elecciones, creando un colegio electoral extraordinario en sustitución de la Legislatura que habitualmente calificaba las elecciones.

Todavía en el ámbito interno del Estado se decretó en 1878, por el siguiente gobernador Trías, un ordenamiento mediante el cual se prohibió el pago del salario a los operarios de las minas mediante vales o mercancías, por lo que las

nefastas tiendas de raya fueron anticipadamente prohibidas en Chihuahua, aunque su posterior retorno provocó la Revolución Mexicana.

Igualmente, en este periodo se organizó una Junta de Guerra del Estado para combatir a los apaches y eliminar a su dirigente de nombre Victorio. No fue sino hasta el 28 de junio de 1881 cuando, con el auxilio de las fuerzas federales, se disipó la amenaza de los apaches y el ejército se acuarteló en zonas militares a lo largo del país. No obstante, todavía en 1895, los rarámuris o tarahumaras amenazaron con una guerra de castas en Agua Amarilla.

Así, el problema de los indígenas concluía para dar paso al problema social de la explotación de los trabajadores. La entrada de ferrocarriles dio progreso al Estado, pero también las prácticas de explotación de las compañías extranjeras propiciaron los primeros movimientos laborales, como sucedió con la huelga del Ferrocarril Central Mexicano en 1881, causada por las pésimas condiciones de trabajo. Como solución, las empresas optaron por contratar mano de obra extranjera, como la china, que no fue tal, sino que creó un problema de discriminación parecido al de los Estados Unidos, potencializado por la Ley de Exclusión de Chinos de 1882.

4. LA CONSTITUCIÓN PORFIRISTA

Una cuarta Constitución fue aprobada el 27 de septiembre de 1887, creando las jefaturas políticas como instancias de control del gobernador y anticipando el monopolio de la acción penal por parte del Ministerio Público, de manera contraria a la tendencia de la Constitución Federal de 1857 que permitía el ejercicio de la acción a instancia de parte. Como corolario de esta facultad, el Procurador de Justicia del Estado sería electo popularmente. Esta Constitución fue promulgada por el gobernador Lauro Carrillo.

Contempla el supuesto de la declaración de desaparición de poderes del Estado por parte del Senado de la República, según la reforma a la Constitución Federal ocurrida en 1874 en el artículo 72, apartado B, fracción 5a. Pero no decide que el gobernador provisional fuera designado entre los funcionarios

que el Estado determinara, sino que declina esa facultad en favor del Presidente de la República y del Senado, permitiendo que ellos lo designen libremente.

Organiza al Poder Judicial con cinco Magistrados propietarios y diez suplentes, determinando que en el Estado no podría haber más de dos instancias judiciales, más el recurso de casación, que procedería en casos excepcionales de acuerdo con la ley. Este recurso había sido instaurado previamente por el gobernador Luis Terrazas y pervivió hasta la Constitución revolucionaria de 1921.

Desde junio de 1879, con la resolución del juicio de amparo promovido por Alfonso Lancaster Jones, en representación de Larrache y Compañía, Sucesores, de San Luis Potosí, por la Suprema Corte de Justicia, se había dado contenido a la segunda parte del artículo 14 de la Constitución Federal que establecía el amparo-casación, por el cual cualquier sentencia que diera una inexacta aplicación de la ley, tanto en el fondo como en el procedimiento del juicio respectivo, la casación, de origen italiano y francés, se había popularizado para revocar sentencias con errores en la interpretación de las leyes.

La responsabilidad política del gobernador se estableció claramente en esta Constitución, por violaciones a la misma y por ataques a la libertad electoral, lo cual reproduce el mismo régimen de la Constitución Federal respecto a la responsabilidad del presidente, omitiendo el de traición a la patria y delitos graves del orden común. El artículo 103 de la Constitución de 1857 responsabilizaba además a los gobernadores por infracciones a la Constitución y leyes federales.

Aunque no hay una definición legal de los ataques a la libertad electoral, puede concluirse válidamente que ello significa infringir las leyes electorales impidiendo al ciudadano o a los cuerpos electorales desempeñar sus funciones y derechos, tal como ya se había conocido en la justicia federal en algunos juicios de amparo conocidos desde 1849.

La libertad de cultos que fuera aprobada finalmente en 1874, propició la migración de grupos de origen religioso a Chihuahua, como la de protestantes desde 1882, bautistas en 1905 y menonitas desde 1922.

5. LA CONSTITUCIÓN DE LA REVOLUCIÓN

La explosión de la Revolución Mexicana tuvo especial impacto en Chihuahua. El popular y digno gobernador Abraham González, quien había suprimido las jefaturas políticas, sucumbió ante la ejecución dictada por Victoriano Huerta en 1912. El legendario Pancho Villa invade el poblado de Columbus, Nuevo México, el 9 de marzo de 1916, para crear un problema internacional al régimen de Venustiano Carranza, por el hecho de haberlo reconocido, invadiendo las tropas estadounidenses el territorio del Estado durante un año, a partir del 12 de abril de 1916 al 5 de febrero de 1917, en búsqueda infructuosa de Villa, provocando un enfrentamiento armado entre Félix U. Gómez y Charles Boyd.

Para distender las relaciones entre México y su vecino del norte, se organizaron conferencias en Atlantic City entre Luis Cabrera, Alberto J. Pani y el embajador y futuro candidato de Carranza a la Presidencia, Ignacio Bonillas, con la contraparte integrada por Franklin K. Lane, George Gray y John R. Mott. Las negociaciones fracasaron ante la insistencia de Estados Unidos de no retirar las tropas de territorio mexicano, mientras que la posición de nuestro país era la de negociar con la condición del retiro de las fuerzas armadas.

Una nueva invasión de los Estados Unidos podía ser posible, dado que ese país invadió a Nicaragua en el mismo año. Quizá los eventos mundiales que comenzaron a desembocar en lo que sería la Primera Guerra Mundial y la administración de William Howard Taft estaba por terminar y la de Woodrow Wilson por iniciar, propiciaron un ambiente más favorable para México.

Elecciones para un Congreso en el Estado se verificaron y una nueva Legislatura, la XXIX, se instaló el 24 de septiembre de 1920 asumiendo el carácter de Constituyente. Como resultado se expidió el 25 de mayo de 1921 una nueva Constitución, por el gobernador Ignacio C. Enríquez. Este gobernante se caracterizó por el respeto al derecho del sufragio y por dictar legislación de contenido social, en materia agraria y laboral.

La Constitución declara de utilidad pública el cultivo de la tierra y reconoce como derecho de todo habitante el de cultivarla. Como era tradición en el Estado, se reconoce el derecho fundamental a la educación y reconoce en breves términos el derecho de petición. Pero además del listado tradicional de derechos en buenos términos, esta Constitución tiene una peculiaridad de relevancia en el siglo XX, la contenida en el artículo 10 de su Constitución:

Cualquier persona en cuyo perjuicio se viole alguna de las garantías expedidas en los artículos del 5o. al 9o. de esta Constitución, podrá ocurrir contra la autoridad infractora ante el Supremo Tribunal de Justicia del Estado, el que hará cesar el agravio e impondrá a la autoridad responsable la pena correspondiente. La ley reglamentará el ejercicio de este derecho.

Este recurso denominado de queja, sobrevive en la Constitución reformada el 1o. de octubre de 1994, en su artículo 200, y constituye un juicio de amparo local, como medio estatal de protección de los derechos de los chihuahuenses. Esta disposición hizo devolver el préstamo intelectual a Veracruz, pues esta entidad se basó en la queja chihuahuense para instaurar el juicio de protección de derechos establecido en la Constitución de Veracruz del año 2000.

Como se ha mencionado, Enríquez dio la bienvenida a los menonitas, quienes se instalaron originalmente en el latifundio Zuloaga, en el municipio de Cuauhtémoc.

Por otra parte, a diferencia de la Constitución de 1887, la de 1921 previó detalladamente los funcionarios estatales que serían nombrados por el Senado, ante el supuesto de una desaparición de poderes, como gobernadores provisionales. Dichas autoridades serían:

- a) El último presidente del Supremo Tribunal de Justicia,
- b) El último presidente del Congreso o de la Diputación Permanente,
- c) El último vicepresidente del Congreso,
- d) El último secretario general de gobierno, y
- e) Los presidentes municipales de las principales ciudades.

Asimismo, esta Constitución reconoció por vez primera la elección popular directa de todas las autoridades, y previó en el artículo 38 una disposición de gran utilidad: Ningún ciudadano podría ser detenido en la víspera de la elección, salvo la comisión de delito flagrante. De la misma manera, para conservar la libertad electoral, estableció en el artículo 39, como causal de responsabilidad política, todo acto u omisión de autoridad que impida la celebración de las elecciones populares en el Estado.

Proveyó que los Magistrados del Supremo Tribunal fuesen electos popularmente.

Para garantizar el derecho a la educación, la Constitución estableció la enseñanza primaria como obligatoria, así como que la cultura de los indígenas tendría una atención eficaz.

Esta Constitución fue reformada integralmente el 17 de junio de 1950, considerándose la formulación de una nueva, ya que fue expedida completa en esa fecha. El gobernador Fernando Foglio Miramontes explicó los motivos de su reforma integral en los siguientes conceptos:

- a) La reforma integral se autoriza por el artículo 199 de la Constitución de 1921
- b) Para fijar con claridad la competencia de las autoridades municipales
- c) Para fijar la nacionalidad chihuahuense como requisito previo para ser ciudadano del Estado
- d) Para considerar a las leyes de ingreso como complemento necesario de los presupuestos de egresos
- e) Para plasmar la facultad reglamentaria del gobernador de manera expresa
- f) Para limitar la interpretación de las leyes en términos generales y abstractos y no interpretarla a partir de casos concretos

- g) Para reafirmar el principio de igualdad ante la ley y evitar suspensiones o excepciones en la aplicación de la misma
- h) Para suprimir el otorgamiento de facultades extraordinarias por consistir en una infracción al principio de separación de poderes al reunir dos poderes en una sola persona
- i) Para facilitar la salida del gobernador del territorio del Estado
- j) Para suprimir el recurso de casación

6. LA NUEVA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

En los albores del siglo XXI, Chihuahua sirvió de modelo para impulsar el nuevo control interno de la constitucionalidad en las entidades federativas del país, a partir del recurso de queja contemplado originalmente en el artículo 10 de la Constitución de 1921, y que fuera recorrido hasta el numeral 200 de las reformas de 1995.

El 29 de junio de 2013 se reformó la Constitución en su artículo 105 para definir que:

Corresponde a la Sala de Control Constitucional la revisión de las resoluciones de los jueces de primera instancia y de las salas unitarias del Supremo Tribunal de Justicia, mediante las cuales se determine la inaplicación de las normas jurídicas, por considerarlas contrarias a los contenidos de la Constitución Política del Estado, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los Tratados Internacionales celebrados y ratificados por el Estado Mexicano, con arreglo a esta última.

El 19 y el 25 de noviembre de dicho año integró la Sala de Control Constitucional, siendo instalada formalmente el 9 de diciembre. A los pocos días, el 13 de diciembre, la Sala recibía su primer juicio de revisión constitucional. A partir de entonces se han resuelto alrededor de 90 asuntos, que versan sobre todo acerca

de violaciones a derechos previstos en la Constitución Federal, relativas al procedimiento penal y acceso a la justicia, así como tratados internacionales.

Con lo anterior, Chihuahua vuelve a colocarse en la delantera del control constitucional de las entidades federativas.

7. REFORMAS CONSTITUCIONALES

A partir de la Constitución de 1921 se han verificado alrededor de 104 reformas a su texto, tanto parciales como las integrales de 1950 y 1995. Entre ellas se duda que algunas sean verdaderas reformas, pues fuera de modificaciones cosméticas, los cambios se han producido en la numeración del articulado correspondiente.

La primera reforma al texto de 1921 fue la correspondiente al decreto del 24 de junio de 1922, donde se prohibía al Congreso extender su periodo de sesiones. La mayoría de las reformas se han verificado en el régimen de los municipios y como reflejo de reformas a la Constitución Federal. A continuación ofrezco una lista ejemplificativa de dichas reformas, para finalizar este estudio introductorio a la evolución constitucional del gran Estado de Chihuahua:

1923, 2 de junio	2006, 14 de febrero
1925, 11 de julio	2006, 10 de junio
1926, 10 de julio	2006, 2 de septiembre
1926, 9 de octubre	2006, 25 de noviembre
1927, 2 de julio	2007, 28 de febrero
1928, 12 de mayo	2007, 9 de mayo
1928, 2 de octubre	2007, 16 de mayo
1929, 15 de junio	2007, 29 de septiembre
1932, 23 de enero	2007, 20 de octubre
1933, 17 de junio	2008, 10 de diciembre
1934, 10 de noviembre	2009, 11 de febrero

1935, 7 de diciembre	2009, 13 de junio
1936, 19 de septiembre	2009, 9 de septiembre
1939, 24 de junio	2009, 12 de diciembre
1942, 3 de octubre	2009, 30 de diciembre
1943, 23 de febrero	2010, 31 de marzo
1944, 26 de abril	2010, 14 de julio
1945, 27 de junio	2010, 28 de julio (D. 1022, 1023 y 1059)
1950, 14 de junio	2010, 15 de septiembre
1951, 2 de mayo	2011, 26 de marzo
1955, 1o. de junio (Decretos 263 y 265)	2012, 30 de mayo (D. 441 y 758)
1963, 13 de julio	2012, 27 de junio
1968, 31 de enero	2012, 30 de junio
1976, 31 de julio	2012, 18 de julio
1979, 24 de enero	2012, 11 de agosto
1982, 26 de junio	2012, 1o. de septiembre
1983, 31 de diciembre (D. 73-83 y 794-83-10)	2012, 22 de septiembre
1986, 1o. de octubre	2012, 13 de octubre
1988, 13 de julio	2013, 5 de enero
1989, 18 de noviembre	2013, 2 de febrero
1992, 15 de julio	2013, 9 de febrero
1994, 1o. de octubre	2013, 29 de junio
1997, 26 de febrero	2013, 28 de agosto
1997, 3 de septiembre	2013, 28 de septiembre
1998, 3 de octubre	2013, 23 de octubre (D. 1275, 1288 y 1299)

1999, 21 de agosto	2013, 26 de octubre
1999, 22 de diciembre	2014, 28 de mayo
2000, 6 de mayo	2014, 21 de junio
2001, 12 de mayo	2014, 18 de octubre
2002, 23 de noviembre (D. 181, 253, 257, 277, 278 y 336)	2015, 31 de enero
2002, 27 de noviembre	2015, 11 de febrero
2002, 20 de diciembre	2015, 4 de marzo
2003, 8 de abril	2015, 1o. de abril
2003, 13 de mayo	2015, 29 de abril
2004, 18 de septiembre (D. 761 y 1133)	2015, 6 de mayo
2004, 30 de octubre (D. 756 y 1011)	2015, 16 de mayo
2005, 1o. de junio	2015, 8 de agosto
2005, 10 de septiembre	2015, 21 de noviembre
	2015, 9 de diciembre
	2015, 30 de diciembre
	2016, 27 de enero
	2016, 17 de febrero
	2016, 11 de junio
	2016, 29 de junio
	2016, 10 de septiembre
	2016, 24 de septiembre
	2016, 1o. de octubre
	2016, 29 de octubre



Ciudad
de México



1. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En la Ciudad de México se resume el pasado, el contraste e incluso se designa todo el nombre de nuestro país. Aun antes de que naciera como nación independiente, la conquista española quiso edificar sobre la capital del imperio azteca, Tenochtitlán, como símbolo de la superposición de lo español sobre lo indígena, la nueva capital del virreinato, con el nombre que lleva hasta la actualidad.

Con la emancipación de España, México instauro el régimen constitucional de acuerdo al modelo de los Estados Unidos de América. Tanto el presidencialismo como el sistema federal son adoptados por México a partir de la primera Constitución de 1824.

El presidencialismo, aunque fue debatido por el Congreso Constituyente respectivo, se adecuó a la idea monárquica del Poder Ejecutivo desde la época colonial y fue implantándose con naturalidad y facilidad a tal grado que resulta

actualmente un problema por resolver la cantidad de poder acumulado en las manos presidenciales.

Sin embargo, el sistema federal causó gran malestar pues la descentralización rompería una larga tradición centralista y de unificación del poder político. Los intereses de una élite política y económica hicieron que la discusión sobre centralismo o federalismo fueran banderas de los nacientes partidos políticos que después se identificarían como conservadores o liberales, respectivamente, dominando todo el siglo XIX en México.

La idea de igualdad entre los Estados miembros de una Federación hizo que la Constitución de 1824 adoptara instituciones como el Senado y estableciera una ciudad como asiento de los poderes federales, denominada Distrito Federal. La diferencia entre Estados Unidos y México fue que nuestro país, aunque simpatizó desde un principio con la idea de ubicar la capital federal fuera de la antigua Ciudad de México, no hubo la decisión de buscar una nueva ciudad o de construirla como sucedió en Washington, D. C., o recientemente con Brasilia, porque para 1824 la ciudad capital de los Estados Unidos no era más que un lugar pantanoso, insalubre y carente de todos los servicios y edificaciones necesarias. Además, el erario mexicano era infinitamente menor que el de su vecino, pues las deudas provenientes de su guerra de independencia, más del derrocamiento de un primer imperio de transición (1821-1823), pesaban sobre el primer gobierno republicano.

Por ello, la Ciudad de México se instauró como capital de la Federación Mexicana, a pesar de un importante sector de opinión que identificaba a la Ciudad de México con un pasado colonial y centralista por el que había atravesado el país, y con el cual se quería romper una vez tomada la decisión política de constituirse en un sistema federal y presidencialista. Veamos algunos resultados de esta decisión política:

1. A principios de este siglo, el 80% de la población mexicana residía en pequeñas comunidades rurales de 2,000 habitantes o menos. Tal como se determinó en la “Declaración de la Ciudad de México sobre población y desarrollo, adoptada el 14 de agosto de 1984 en la Conferencia Internacional sobre Población, la tendencia actual es que la población

mundial se está urbanizando”. Después, se consideró que para el año 2,000 el 80% de la población en México viviría en ciudades.

Sin embargo, el crecimiento de las ciudades no es homogéneo. Entre 1990 y 2000 la población urbana que habitaba en localidades mayores de 15 mil habitantes se incrementó de 46.6 a 59.4 millones, aumentando su participación de 57.4 a 61 por ciento. Para el mismo periodo, la población que vivía en localidades de transición rural-urbana (entre 2,500 y 14,999 habitantes) pasó de 11.2 millones a 13.3 millones; no obstante, su participación disminuyó de 13.9 a 13.7 por ciento. Finalmente, la población de las localidades pequeñas (menores de 2,500 habitantes) aumentó de 23.2 millones a 24.7 millones, presentando, al igual que el rango anterior, una disminución en su participación relativa, de 28.7 a 25.4 por ciento.

2. La ciudad capital de México refleja el incremento poblacional del país que posee una tasa de crecimiento de 3.5% anual, la cual excede con mucho el 1.6% que es el promedio mundial. La población en el Distrito Federal empezó a crecer súbitamente a partir del siglo XX, especialmente a partir de la década de los sesenta.

Año	Población
1960	4'870,876
1970	6'874,165
1980	8'029,498
1990	8'235,744
2000	8'605,239
2005	8'720,916
2010	8'851,080
2015	8'985,399

Fuente: INEGI. Censos Generales de Población y Vivienda.

El incremento en la población se origina, sin embargo, en la inmigración de las zonas rurales a la gran Ciudad de México. El índice de fe-

cundidad es menor en el Distrito Federal al de los demás Estados. Por lo menos 39% de la población del Distrito Federal es recién inmigrada y proviene principalmente de los Estados colindantes a la capital, como los Estados de México, Puebla, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala, así como del distante de Chiapas. La mayor parte de la población inmigrante es femenina y recientemente se ha acrecentado la inmigración de minorías étnicas nahuas, mazahuas y otomíes.

3. En el antes denominado Distrito Federal considerando la Zona Metropolitana del Valle de México habita el 20% de la población total de México y en su territorio de 1,482 km² se desarrollan 46% de las actividades industriales y se genera por lo menos el 17% del Producto Interno Bruto. Sin lugar a dudas, representa el centro económico, social y cultural del país. Pero igualmente impresionantes son sus problemas: el 26% de los habitantes está desempleado o subempleado, el 75% de la basura es depositada a cielo abierto lo cual genera problemas de salubridad; sólo el 3.3% del territorio ofrece áreas verdes y un pequeño 25% de la población capitalina posee una vivienda decorosa con todos los servicios, mientras que el 50% vive en tugurios, existiendo un déficit de un millón de casas habitación.
4. La migración de las comunidades locales al Distrito Federal ha sido directa, sin utilizar poblaciones intermedias antes de ir a la gran ciudad. Durante el periodo de 1890 a 1930 la población migrante a la capital de México se concentraba en el centro de la Ciudad de México donde se ubicaba el 98% de la población.

Este es un ejemplo típico de la tesis sustentada por John Turner que explica los movimientos migratorios en Latinoamérica. Sin embargo, de 1930 a 1950 la tendencia a desconcentrarse del centro de la Ciudad de México empieza y la población comienza a establecerse en las demás delegaciones integrantes del Distrito Federal; es decir, en la periferia de la ciudad central. El proceso de transformación a metrópoli del Distrito Federal comienza a partir de 1950, cuando los asentamientos exceden el Distrito y comienzan a poblar los municipios contiguos del Estado de México, empezando por Tlalnepantla al norte

del Distrito Federal, donde se encuentra establecida la mayor parte de la industria. Sin embargo, es en el oriente de la ciudad donde a partir de 1946 se ubican los migrantes hacia el Distrito Federal, conformando lo que sería ciudad Nezahualcóyotl, un asentamiento periférico que hacia 2010 contaba con 1,110,565 habitantes, según datos del Censo del INEGI. Siendo el décimo municipio más poblado del país.

5. La Ciudad de México, como capital del país, es creada a través de una ley constitucional promulgada en el mes de septiembre de 1824, unas semanas antes de la Constitución del 4 de octubre de 1824, con una extensión mínima de dos leguas cuadradas, equivalentes a 8,800 m².

Lo que se entiende actualmente por la Ciudad de México es una circunscripción de 137.78 km² y ocupa sólo el 9.1% del territorio total del Distrito Federal (1,842 km²),* el cual a su vez representa el 16.2% de la superficie de la unidad natural conocida como Valle de México, en donde están localizados tres Estados más (México, Hidalgo y Tlaxcala), con 8,153 km².

6. Desde sus orígenes, hasta 1903, la Ciudad de México constituyó una municipalidad autónoma con distritos y delegaciones aledañas y subordinadas siguiendo la organización francesa de las prefecturas. A la cabeza de la municipalidad se encontraba el Gobernador del Distrito Federal, quien era designado por el Presidente de la República.

La Revolución Mexicana dio al Distrito Federal la organización municipal con trece ayuntamientos de elección popular. El texto original de la Constitución del 5 de febrero de 1917 consagró esta misma organización y la reguló a través de la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales. En 1928 el presidente electo Álvaro Obregón promovió una reforma constitucional en la que deroga la organización municipal del Distrito Federal y, en su lugar, se establecen “Delegaciones Políticas” y desaparece la figura de gobernador, para equipa-

* De acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

rarla a la de un departamento administrativo dirigido por un jefe, quien es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. Para 1929, la organización del Distrito se dividiría en la Ciudad de México y doce circunscripciones denominadas delegaciones.

Se consideraba entonces al Distrito Federal como una identidad federativa, igual que los llamados territorios federales existentes hasta 1974, pero con su propia capital que era la Ciudad de México. Esta concepción de la gran capital del país se pierde en 1970, cuando formalmente la ciudad se fragmenta en cuatro delegaciones, haciendo del Distrito una gran entidad con un total de dieciséis delegaciones políticas.

7. Existía un gran contraste entre las delegaciones políticas, en sus extensiones, población e intereses, así como entre el Distrito Federal y los municipios conurbados del Estado de México. De la siguiente lista de las 16 delegaciones políticas, habrá que destacar que de las delegaciones que constituían la Ciudad de México, ninguna merece mención especial en materia poblacional, pues las delegaciones más densamente pobladas son: Iztapalapa (1'827,868 habitantes), Gustavo A. Madero (1'164,477 habitantes), y Álvaro Obregón (749,982 habitantes), que contrastan con otras delegaciones con menos habitantes: Milpa Alta (137,927 habitantes), Cuajimalpa (199,224 habitantes) y Magdalena Contreras (243,886 habitantes), de acuerdo a los datos disponibles en 2015.

DELEGACIÓN POLÍTICA	EXTENSIÓN EN KM ²
Álvaro Obregón	96.17
Azcapotzalco	33.66
Benito Juárez	26.63
Coyoacán	54.40
Cuajimalpa	74.58
Cauhtémoc	32.40
Gustavo A. Madero	94.07

Iztacalco	23.30
Iztapalapa	117.00
Magdalena Contreras	74.58
Miguel Hidalgo	46.99
Milpa Alta	228.41
Tláhuac	85.34
Tlalpan	312.00
Venustiano Carranza	33.40
Xochimilco	122.00
<i>Total</i>	<i>1447 km²</i>

En cuanto a la utilización del territorio se ha calculado que aproximadamente el 54% se utiliza para usos habitacionales, 28% para vialidad, 7% para fines comerciales y de servicios, 6% lo representan espacios abiertos sin usos específicos y 5% lo son para fines industriales.

8. Además del dato demográfico, la contaminación ambiental es un problema de graves proporciones en la Ciudad de México, en donde se calcula que el 70% de la contaminación proviene de los 3.2 millones de vehículos automotores, mientras que el resto lo generan las 131,000 industrias, todos en la zona metropolitana. Siendo extensa la superficie de la zona metropolitana, se requiere transportar diariamente a más de diez millones de personas, de las cuales las dos terceras partes lo hacen a través de vehículos contaminantes, y de ellos la mitad es transporte público y la otra es privado, pero todos contaminando por igual. Lo anterior sin abordar el problema de que se requieren de dos a cuatro horas para transportarse de la casa al lugar de trabajo y de éste a su casa nuevamente.
9. La Ciudad de México es financieramente una ciudad demasiado costosa. A pesar de que recauda cuatro veces más por concepto de impuestos que cualquier otro gobierno estatal, también gasta el doble en costos de

administración que los Estados más importantes y cinco veces más en obras públicas que los demás gobiernos municipales. El gobierno federal se encarga de financiar todo lo necesario para satisfacer las siempre crecientes necesidades de la metrópoli. El agua es un elemento precioso que tiene que ser trasladado de distantes ríos. Por otra parte, las fuentes de ingreso provienen fundamentalmente de los impuestos predial y comerciales (al valor agregado), que son recaudados concurrentemente por la Federación, así como, por la propia Tesorería de la Ciudad.

2. NATURALEZA Y ORGANIZACIÓN JURÍDICO-POLÍTICA DE LA ENTIDAD FEDERATIVA

Al ser México un país constituido en una República representativa, democrática y federal, ésta debe estar compuesta sólo por *Estados libres y soberanos*, tal como se establece en el artículo 40 de la Constitución Federal, y no por territorios federales, sujetos a la intervención de gobierno federal con una naturaleza ajena al concepto de entidades federativas con plena autonomía. El mismo nombre del país sugiere esta conclusión, pues el artículo 1o. de la Constitución determina que el nombre oficial es *Estados Unidos Mexicanos*.

Los antiguos territorios federales que existieron de 1824 a 1974 fueron excepciones al sistema federal, exigidas por las circunstancias de identidad política propia para algunas entidades que por falta de población y de recursos propios no podían acceder en ese momento a la categoría plena de Estados. No obstante, esta excepción fue eliminada en 1974 a través de una reforma constitucional que transformó a todos los territorios federales entonces existentes en Estados libres y soberanos. Actualmente, sólo algunas islas están bajo el dominio directo de la Federación.

Sin embargo, a partir de la Reforma Constitucional de 1996, el Distrito Federal no se configuraba como un territorio federal típico, pues sus autoridades son electas, desde el jefe de gobierno hasta los jefes delegacionales. El modelo del Distrito de Columbia, en la ciudad de Washington, que le sirvió de paradigma,

también ha sufrido diversas transformaciones desde 1802 hasta 1995 que lo aleja de la categoría de un territorio federal.¹

En 1974, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley de Auto-Gobierno del Distrito de Columbia por la cual cambió la fisonomía de territorio por la de un “cuasi-estado”, después de haber intentado diez formas distintas de gobierno.² No obstante que la población del Distrito de Columbia, mayoritariamente negra,³ elige a su Alcalde y a un Consejo de la ciudad, desde 1995 una Junta de Supervisión tutela y dirige a estos funcionarios electos sujetando sus gobiernos a un rígido control, incompatible con cualquier idea de autonomía o autogobierno como lo sugiere maliciosamente la Ley de 1974. No hay duda que la falta de emancipación de esta entidad en los Estados Unidos se debe a motivos de discriminación racial que están emergiendo contundentemente con otras medidas que afectan a México, como la política migratoria.⁴

No obstante, ante el incipiente autogobierno reconocido por el Congreso de los Estados Unidos, la naturaleza jurídica de Washington, D. C. ha dejado de ser un territorio federal, como las islas, para convertirse en una entidad amorfa que no deja de avergonzar a los ciudadanos conscientes en ese país.⁵

¹ La ciudad de Washington, definida con la Ley de Residencia de 1790, no fue fundada sino hasta 1800 con el carácter de territorio federal. Su origen se debió al ataque que sufrió el Congreso Continental en 1783, antecedente del Congreso Constituyente de 1787, organizado por miembros de la guardia nacional que al sesionar en Filadelfia, capital del Estado de Pensilvania, las autoridades municipales y estatales no atendieron la solicitud de auxilio, lo que dejó honda huella en los delegados advirtiendo de los peligros que sufriría cualquier Congreso Federal o Poder de ese nivel de gobierno, si no tuviera el mando de la fuerza pública en el territorio de su sede. Aaron E. Price Sr. “Civil Rights in the 21st Century: A Representative Democracy: An Introduction unfulfilled ideal for Citizens of the District of Columbia”. 7 *University of the District of Columbia Law Review* 80 (Primavera 2003). Similar precaución advirtió Heriberto Jara en el Congreso Constituyente Mexicano, la cual cristalizó en el actual artículo 115, fracción VII, de la Constitución, aunque refiriéndose al Presidente de la República y no al Congreso, en el sentido de que “El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente”.

² *Idem*, p. 83-84. Washington aún no cuenta con representatividad efectiva ante el Congreso de los Estados Unidos y no fue sino hasta 1961, a través de la Enmienda Constitucional XXIII, que sus habitantes pudieron votar en las elecciones presidenciales.

³ La población estimada es de 672,228 habitantes (2015) de los cuales el 50.7% es afroamericana. *District of Columbia Quik Facts from the US Census Bureau*.

⁴ J. Otis Cochran, “District of Columbia. Statehood”, 32 *Howard Law Journal* 415 y siguientes (1989).

⁵ Nota, “Democracy or Distrust? Restoring Home Rule for the District of Columbia in the Post-Control Board Era”. 111 *Harvard Law Review* 2062 (Mayo 1998).

Sin embargo, ello no ha detenido una reforma política en el ejemplo que sirvió a la Ciudad de México para federalizarla en 1824. De esta manera, después de un plebiscito con poco más de 151,000 ciudadanos, el 4 de noviembre de 1980 la Convención Constitucional para acceder como Estado de la Unión que se conformó en la ciudad de Washington, sometió un proyecto de Constitución el 2 de noviembre de 1982, la cual fue igualmente ratificada por referéndum por más de 110,000 votos de la población de la capital federal y después fue sometida a la Cámara de Representantes del Congreso de la Unión en septiembre de 1983, la cual dictaminó favorablemente desde el 17 de septiembre de 1987.⁶ Actualmente está detenida por el racismo existente que se esconde bajo el pretexto de que una reforma de esta naturaleza requeriría de una reforma constitucional.⁷

La sede federal en México ha sido reconocida con potencialidad para constituirse en Estado desde la Constitución de 1857 a través de su artículo 46.⁸ Aunque desde su origen en 1824, ha tenido la población y los recursos suficientes para constituirse en Estado, el prejuicio de que sea sometida a los poderes federales ha evitado su maduración como entidad federativa plena. La reforma de enero de 2016 le reconoce la categoría de una entidad federativa autónoma, pero su plenitud como Estado se encuentra inmerso en la bruma de la indefinición.

A casi 150 años de la prescripción constitucional, reiterada en el actual artículo 44 constitucional, o los poderes federales salen de la Ciudad de México o se reforma su estatuto constitucional para conceder otra jerarquía política no a la ciudad, sino a los habitantes que en un número cercano a los diez millones sobrepasa a muchos Estados de la Unión.

⁶ Jamín B. Raskin, "District of Columbia: The 'State of Controversy: Commentary: Domination, Democracy, and the District: The Statehood Position", 39 *Catholic University Law Review* 435 (Invierno 1990).

⁷ La Constitución de Estados Unidos es menos específica sobre "el asiento de los poderes federales" que la Constitución Mexicana (Artículos 44 y 122), por lo que dos académicos (Raven-Hansen y Philip Schrag) han sostenido que una reforma legislativa sería suficiente. Peter Raven-Hansen, "The Constitutionality of D.C. Statehood", 60 *The George Washington Law Review* 192-193 (noviembre 1991). Otros consideran que esta reforma solo sería posible reformando la Enmienda XXIII (Seidman). Adam H. Kurland, "Partisan Rhetoric, constitutional Reality, and Political Responsibility: The Troubling Constitutional Consequences of Achieving D. C. Statehood by simple legislation", 60 *George Washington Law Review* 504-505 (Enero 1992).

⁸ "El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar".

La Ciudad de México cuenta con un territorio de 1447 km², en donde se desarrollan 46% de las actividades industriales y se genera el 17% del Producto Interno Bruto del país. Sin lugar a dudas, representa el centro económico, social y cultural del país.

Para evitar la consecuencia lógica de convertir a la Ciudad de México en una entidad federativa plena se argumentaron en el pasado, entre otros, dos razonamientos para negarle esta categoría:

1. La imposibilidad de coexistencia de poderes locales con el Gobierno Federal. Esta razón que está sustentada en razones históricas ya superadas, olvida que el sistema federal es precisamente la coexistencia de soberanías en un mismo territorio, tal como lo explicó Alexis de Tocqueville desde 1837, en su teoría más aceptada sobre la naturaleza jurídica del sistema federal, y que recogiera Mariano Otero en el *Acta de Reforma de 1847*, consolidada en la Constitución de 1857. El evitar que la Ciudad de México sea un Estado es reducir al gobierno federal a la territorialidad de la Ciudad de México, que es su mera sede geográfica, y olvidar que el ámbito federal se expande a todo el territorio del país, según se desprende del artículo 133 constitucional, por lo que necesariamente convive y cohabita con los demás Estados y municipios. Aun en los momentos de mayor emergencia política, durante los siglos XIX y XX, cuando la sede de los poderes federales tuvo que cambiarse a ciudades como Querétaro, Veracruz o San Luis Potosí, ningún peligro corrieron esos poderes federales y los poderes estatales y municipales, ya que fueron capaces de coexistir en un mismo territorio, por lo que transformar a la Ciudad de México en Estado no implica ni peligro para la Unión, ni subvierte el orden constitucional del país. Antes bien, desde 1857, la posibilidad de convertir a la entidad en Estado del Valle de México estaba abierta, pero con la disyuntiva de que salieran los poderes federales de su territorio. La reforma política trató de eliminar esta disyuntiva y convirtió a la Ciudad de México en un Estado dentro de los demás que enumera la Constitución Federal, según lo preconiza el actual artículo 122 constitucional.

2. La imposibilidad de contar con las mismas instituciones con que cuentan los Estados, como los municipios. Sin embargo, el municipio no ha sido elemento estructural de los estados pues su existencia ha sido independiente a la República (cuando el municipio se creó por leyes españolas en la Colonia), al federalismo (cuando sobrevivió y se le reguló en la etapa centralista) y a los propios Estados (cuando los territorios federales y el mismo Distrito Federal contaban con municipios antes de 1928). Sería deseable incorporar plenamente al municipio como parte de la estructura federal, pero todavía no alcanza la categoría política que existe entre los Estados y la Federación. Para empezar, los municipios no cuentan con capacidad legislativa, esencia de la soberanía de los niveles de gobierno del federalismo, tal como ya lo lograron los municipios del Brasil bajo su Constitución de 1988, por ejemplo. La precaria libertad de los municipios mexicanos se reduce a no depender de autoridades intermedias, como jefes políticos, por lo que su plena incorporación al federalismo está todavía distante. El artículo 115 constitucional aunque ya reconoció que los ayuntamientos “gobieran”, los municipios siguen reducidos a constituir la “base geográfica” de la división territorial de los Estados, y su función de base de la organización política y administrativa no deja de ser más que un eufemismo, pues su función jurisdiccional y administrativa, así como reglamentaria, no es sino una delegación de los poderes estatales. De tal manera que si la Ciudad de México se convirtiera en un Estado podría prescindir de los municipios si así lo juzgara pertinente el Poder Constituyente Permanente y exceptuar la regla del artículo 115 constitucional sin detrimento de todo el sistema federal. La Ley del 6 de mayo de 1861, obra del gran Francisco Zarco, organizó políticamente al entonces Distrito Federal en un solo municipio, el de México, que coexistió con cuatro partidos (Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya). Al frente de cada partido había un prefecto nombrado por el gobernador del Distrito Federal.

Por otra parte, hay que mencionar que la realidad ha desbordado los obstáculos ideológicos y políticos que hasta la fecha han impedido que la Ciudad de México se convierta en un Estado. Sus autoridades todas son electas popular-

mente, desde el jefe de Gobierno hasta los jefes delegacionales y, por supuesto, los diputados locales son producto de elecciones competitivas y democráticas. Sus tres poderes están plenamente configurados a imagen y semejanza de los demás Estados y sólo estorban tres aspectos para que, de hecho, los poderes capitalinos sean idénticos a los estatales:

1. La plena facultad legislativa por parte de la Asamblea Legislativa, puesto que en la actualidad, el artículo 122 constitucional le otorga limitadas facultades legislativas, en una abigarrada distribución de competencias que no corresponde a las facultades reservadas de las demás entidades federativas, sino más bien su tratamiento es igual a la Federación, pues se exige que las facultades legislativas del Distrito Federal sean expresas y, por tanto, limitadas.
2. La eliminación de la cohabitación de poderes federales y órganos locales de gobierno a que fuerza el artículo 122 constitucional, ya que en la actualidad los únicos poderes de gobierno del Distrito Federal son exclusivamente los federales, mientras que los demás locales son considerados por dicho artículo como “órganos” auxiliares, lo cual provoca conflicto y duplicidad de autoridades sin ningún sentido jurídico o político.
3. La eliminación de las facultades explícitas para el Distrito Federal, tergiversando la regla general de distribución de competencias del Estado Federal contenida en el artículo 124 constitucional.

Cumplidos estos cambios fundamentales, la transformación en Estado será normativamente sencilla y puede hacerse en el propio artículo 44 constitucional, con un texto que podría redactarse de la siguiente manera:

La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. La Ciudad de México es un estado integrante de la Federación con soberanía en lo que respecta a su régimen interior y con el territorio que actualmente tiene. Su constitución establecerá los derechos humanos, la división territorial y la organización de sus poderes en los términos del artículo 116 de esta Constitución. Los Poderes Federales serán regulados por el Congreso de la Unión y su protección y mantenimiento será de acuerdo con lo que las leyes determinen.

Con esta reforma no sería necesario sostener el artículo 122, por lo que podría derogarse y reformar el artículo 115 para definir la existencia o no de municipios en la Ciudad de México.

3. RELACIONES DE LOS ÓRGANOS DE LA FEDERACIÓN CON LOS ÓRGANOS LOCALES DE GOBIERNO

Los críticos de la categoría de Estado para la Ciudad sostienen que las relaciones de coexistencia entre un gobierno de oposición frente al gobierno federal serían inviables. A partir de 1997, el concepto de oposición-gobierno se ha relativizado y todos los partidos políticos son oposición y gobierno a la vez en los distintos ámbitos de gobierno del país. El gobierno de hoy en la Ciudad de México y en la Federación, es drásticamente distinto a los de ayer y serán distintos a los de mañana, con mayor apertura y pluralidad.

La reforma política de la Ciudad y del país no beneficia únicamente a los partidos gobernantes actuales, sino también a los de oposición que mañana pueden gobernar, el bloquear esta reforma no perjudica de la misma manera a un partido gobernante, sino también a los de oposición. Con esta pluralidad, los conflictos entre poderes y órganos, que antes eran sinónimos de ingobernabilidad, ahora son objeto de soluciones jurisdiccionales a través de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad. Por ello, los conflictos políticos tienen ahora una solución legal. La relación entre ambas esferas de gobierno será tan armónica o difícil como se quiera, tal como lo es entre los demás Estados y la Federación.

La solución está en la existencia de reglas claras en la distribución de competencias y, en caso de controversia, en el respeto al Poder Judicial Federal en su solución de controversias constitucionales. Tal distribución ya existe en el artículo 124 constitucional y, si bien no es perfecta, la actuación de la Suprema Corte será garante de puntualizar cada vez más esta distribución de competencias.

4. ÓRGANOS DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Estos deben ser los mismos *poderes* locales de cualquier Estado. La denominación de jefe de gobierno puede conservarse, pero es mejor adoptar la tradicional de

Gobernador, para evitar lagunas en el tratamiento constitucional del Gobernador de la Ciudad con la reforma se le ha dado el nombre de alcalde con respecto a los demás gobernadores. Aun en la época de la mayor centralización política el Distrito Federal se gobernaba por un Gobernador designado por el Presidente. En la actualidad la entidad tendría un Gobernador electo con la misma investidura que cualquier titular del Poder Ejecutivo de un Estado; la Constitución Federal se refiere a los gobernadores de los Estados y si persiste la denominación de jefe de gobierno habría la duda sobre si se aplica dicha disposición o no al titular del *Poder Ejecutivo* del Distrito Federal; lo mismo sucedería con la Asamblea Legislativa como Poder Legislativo similar al de un Estado. El Poder Judicial del Distrito Federal está llamado a continuar siendo el Poder Judicial más profesional de todas las entidades federativas y, además, a desplegar una nueva función constitucional: el control interno de la constitucionalidad en la entidad. Para ello podría crearse una Sala Constitucional, como se ha creado en Veracruz, Tlaxcala y Coahuila, lo cual daría dignidad a la futura Constitución del Distrito Federal, pues habría los mecanismos para su garantía.

Hacia 1996 presenté una propuesta para coordinar los gobiernos delegacionales con los del Distrito Federal: de la misma manera que muchos servicios prestados en las delegaciones deben hacerse bajo la dirección del gobierno central del Distrito Federal, ya que no pueden estar sujetos a criterios distintos en cada delegación, la función de los jefes delegacionales, como servidores electos popularmente, no puede reducirse al de seguir siendo delegados que por razón de eficiencia y congruencia se reduzca a acatar los lineamientos del gobierno central.

Si no se considerara pertinente establecer los municipios en la Ciudad de México, entonces sería conveniente establecer en la Constitución de la Ciudad un Consejo de Gobierno que, presidido por el Gobernador, e integrado por todos los jefes delegacionales, dicte las medidas políticas de relevancia en la entidad, apruebe los reglamentos del Distrito Federal y resuelva las dudas y conflictos políticos entre delegaciones o al interior de alguna de ellas. Este Consejo de Gobierno sería también el encargado de someter a la Asamblea Legislativa acusaciones contra servidores que incurrieran en responsabilidad política. De esta manera se daría el nivel político que merece a cada uno de los jefes delegacionales electos y las medidas de carácter general reglamentarias se aprobarían por quienes precisamente gobiernen en esas circunscripciones.

5. LA CIUDAD DE MÉXICO COMO ENTIDAD FEDERATIVA

Aunque la Ciudad de México fue abandonada como un territorio federal atípico, tanto por sus gobernantes como legisladores, los constituyentes mexicanos recapitaron desde un principio y propusieron la transformación de la entidad con derechos propios a ser Estado integrante de la Federación Mexicana.

Me refiero al Proyecto de Constitución Política para el Distrito y Territorios de la Federación Mexicana que circuló originalmente en un folleto reproducido por la Imprenta del Correo, a cargo de José María Alva, en 1828. Recién se había expedido la Ley Constitucional del 23 de noviembre de 1824, aprobada por el Congreso Constituyente Mexicano que regulaba la naturaleza y funciones de la Ciudad de México como Distrito Federal y que identificó a esta entidad como territorio federal,⁹ siendo así uno de los primeros territorios¹⁰ en una relación que duraría hasta 1973, año en que se extinguieron, como se ha mencionado, todos los territorios excepto el Distrito Federal, que habiendo sido el primero, es ya el último de una especie en extinción.

Durante el Virreinato, la Ciudad de México contaba con un jefe político que posteriormente fue refrendado en la Constitución de Cádiz, ya que en el artículo 309 se determinaba que al frente del gobierno interior de los pueblos habría ayuntamientos cuyas autoridades estarían presididas por un jefe político.¹¹

Desde la primera elección constitucional del Ayuntamiento de la Ciudad de México, acaecida en noviembre de 1812, el conflicto entre autoridades locales y las generales del país fue evidente en la Ciudad de México, como aconteció por la remoción que hizo el Virrey Venegas de los integrantes del Ayuntamiento de la Ciudad de México, no porque no pudieran coexistir como después se acostum-

⁹ Charles W. Macune Jr., *El Estado de México y la Federación Mexicana 1823-1835*, Fondo de Cultura Económica, 1978, México, p. 32.

¹⁰ La Constitución de 1824 en su texto original ya había incluido a las Californias, Colima y Santa Fe de Nuevo México como territorios federales, así como Tlaxcala y Aguascalientes, éste último de manera provisional. Edmundo O'Gorman, *Historia de las divisiones territoriales de México*, 5a. ed., México, Porrúa, 1979, 326 p. con mapas (*Sean Cuantos*, 45), p. 65-74.

¹¹ Ariel Rodríguez Kuri, *La experiencia olvidada. El Ayuntamiento de México: Política y Gobierno. 1876-1912*, UAM Azcapotzalco-El Colegio de México, 1996, México, p. 24.

bró afirmar, sino por los conflictos de interés que se generaron en torno a la Constitución de Cádiz de 1812 y a la introducción del concepto de soberanía popular que el Ayuntamiento de México había efectuado desde 1808. Es bien conocido que el Ayuntamiento defendió la soberanía popular y el virrey no consintió en ceder el absolutismo.

Pero no sólo las circunstancias de hecho motivaron estos conflictos sino fue la falta de regulación jurídica adecuada la que propició inseguridad y controversia. Resulta sorprendente mencionar que además de la Ley del Distrito Federal de 1824 no hubo ninguna otra ley que fijara la compleja estructura de gobierno de la sede de los poderes federales, ni de las relaciones intergubernamentales entre las autoridades de la ciudad y del gobierno federal.

Esta falta de regulación jurídica finalizó con la expedición de la Ordenanza de 1840, lo que provocó una dilación considerable en la determinación de la naturaleza y funciones del Distrito Federal. Desde esa época se percató tanto por la opinión pública como por la especializada de los políticos de la época, que lo que se requería era una Constitución para el Distrito Federal¹² y por ello, la Comisión especial de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión formuló el Proyecto. Dicha Comisión analizó igualmente el caso de Colima, que no alcanzó estatus de entidad federativa plena sino hasta con la Constitución de 1857.

La persistencia en otorgarle al Distrito Federal una Constitución que definiera su naturaleza y funciones descansaba no sólo en la preocupación de los derechos políticos de los habitantes de la sede federal que, como resto de soberanía, deberían tener derecho a contar con una Constitución propia, en ese tiempo expedida por el propio Congreso de la Unión, pues no existía una Asamblea Legislativa propia, como ya existe en la actualidad; sino para arreglar precisamente la relación “tensa y conflictiva” entre las autoridades locales y las federales que se daba por no contar con reglas constitucionales claras, como posteriormente los diputados constituyentes Francisco Zarco y Guillermo Prieto enfatizaron ante el Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857.

¹² Rodríguez Kuri, *op. cit.* p. 21-22.

Este Congreso extraordinario fue reticente en dejar a los territorios federales en la estructura constitucional de México y los suprimió todos, con la esperanza de que los poderes federales se reubicaran y la Ciudad de México se transformara en el Estado del Valle de México.¹³

La condición del Distrito Federal como territorio federal presionaba al gobierno contra la población y el célebre saqueo de El Parián, ocurrido en 1828, evidenció esta crisis que había existido desde la época en que la ciudad había sido capital virreinal.¹⁴ Pero habrá igualmente que considerar que la cerrada elección presidencial de ese año motivó el estado de tensión en la ciudad.¹⁵ La población de la capital exigía soberanía, autogobierno y descentralización, por lo que las decisiones generales del gobierno federal no siempre eran oportunas o convenientes para la Ciudad de México. Sin embargo, la condición de los territorios federales requería que el gobierno no fuera electo, sino designado por las mismas autoridades federales, por lo que la condición de un territorio federal es que su gobierno sólo respondiera al gobierno federal.¹⁶ Lo anterior ya no sucede desde 2016 por lo que la naturaleza del Distrito Federal ha cambiado sin estar totalmente definida.

En el Proyecto de Constitución que se presentó, se sugiere volver a denominar “jefe político” al que se denominaba “gobernador” del Distrito Federal, de conformidad con el decreto del 23 de junio de 1813.¹⁷ No obstante, la intención de los diputados que proyectaron esta Constitución desde Colima,¹⁸ puesto que su deseo era beneficiar a ese territorio, según se confesó sin ambages, de elevar a los territorios en Estados, tal como se haría en el Constituyente de 1856-1857, y lo lograría Colima.

¹³ Manuel González Oropeza, *La Constitución del Distrito Federal*, Presentación de Edgar Elías Azar, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2009, XI-361 p., p. 43-46.

¹⁴ Adriana López Monjardín, *Hacia la ciudad de la capital: México 1790-1870*, INAH, Cuaderno de Trabajo Número 46, 1985, México, pp. 150-151.

¹⁵ En la época, Manuel Gómez Pedraza recibió once votos de los Estados del Centro del país, mientras que Vicente Guerrero recibió 9 votos, resultando el primero ganador en consecuencia. Se acusó que Gómez Pedraza había utilizado presión sobre los electores, dada su condición de Secretario de Guerra que mantuvo durante la campaña. Laura Solares Robles, *Una Revolución Pacífica. Biografía Política de Manuel Gómez Pedraza 1789-1851*, Instituto de Investigaciones José María Luis Mora-Archivo Histórico Diplomático SRE-Consejo Estatal para la Cultura y las Artes del Gobierno del Estado de Querétaro, 1996, México, p. 75.

¹⁶ Manuel González Oropeza, “Territorios Federales”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo P-Z, 3a. ed., Editorial Porrúa-UNAM, 1989, p. 3080.

¹⁷ Rodríguez Kuri, *op. cit.*, p. 24.

¹⁸ Dichos diputados fueron: José Rafael Andrade, José María Jerónimo Arzac, José R. Arzac, Liberato Maldonado y Nicolás Tortolero.

Algunos pasos para esta emancipación se aprecian con la prescripción de que el Distrito Federal y los demás territorios hasta entonces existentes tendrían una diputación, la cual fue precisamente un órgano de autogobierno creado desde la Constitución de Cádiz en sus artículos 325 y 326, integrada por representantes electos en las provincias; además de los ayuntamientos que continuarían funcionando como órganos locales de gobierno. De la misma manera se nota la previsión de un Poder Judicial propio que no fue permanentemente establecido sino hasta 1850, para completar el cuadro de autogobierno, aunque tutelado, del Distrito Federal.

La reforma constitucional de 1996 motivó aún más la necesidad de una Constitución para el Distrito Federal, pues con la elección del Jefe de Gobierno y de los diputados a la Asamblea Legislativa, verificadas el 6 de julio de 1997, si bien se mejoró la calidad de gobernabilidad en la ciudad federal, el marco constitucional y legal permanece deficiente.¹⁹

No obstante lo anterior, cabe mencionar que dicha reforma constitucional es un signo de la preocupación por un documento constitucional consecuente con el principio de autogobierno desde 1828, por lo que ofrecía un ejemplo histórico irrefutable de la necesidad de aprobar un texto constitucional para *nuestro* Distrito Federal, tal como sucedió en 2017, casi 200 años después de las primeras manifestaciones de autonomía.

Todas las reformas políticas federales han —necesariamente— reformado la Constitución Federal. La reticencia que está de moda ahora, no encuentra sustento ni en los cientos de reformas de 1921 al 2001, de la historia de las reformas constitucionales de nuestro país, ni en la lógica de las instituciones. En el caso del Distrito Federal, ante la ausencia de su propia Constitución local, no podría concretarse un avance político al nivel de los poderes locales, porque ni siquiera la ley que los estructura y da sustento, está en el ámbito de su competencia, sino que correspondía al Congreso de la Unión, un poder federal representado por todas las entidades federativas, determinando lo que correspondía a nuestra entidad fede-

¹⁹ Peter M. Ward, *Mexico City*, John Wiley & Sons, 1998, p. 282.

rativa a través de un *Estatuto de Gobierno*, nombre anacrónico que se utiliza en la terminología jurídica como sinónimo de reglamento.

La reforma de 2016 logró la autonomía de la Ciudad de México pero el artículo 44 constitucional le impide, todavía, la categoría de Estado. Bajo el pretexto de que esta ciudad es la sede de los poderes federales, se le ha subyugado nuevamente contra toda lógica federalista, pues la tendencia consolidada desde 1920 es el hacer a las capitales federales, estados soberanos, como ha sucedido con Viena (1920), Berlín (1995) y Buenos Aires (1995). El ejemplo de Washington no aporta ya nada para México, y está anquilosado tanto como su sistema electoral.

6. POR FIN UNA REFORMA POLÍTICA PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

El 30 de octubre de 2001 se firmó por los representantes de las distintas fracciones parlamentarias de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal una minuta que contiene las bases para la Reforma Política del Distrito Federal. Este esfuerzo por el consenso político de las distintas fuerzas políticas de la entidad es loable y merece reflexión para que los logros concretos no desdoren ni a los cuerpos legislativos encargados de hacer la Reforma, ni a la población que espera una reforma verdadera de la naturaleza jurídica de la Ciudad de México.

La minuta asevera que el entonces Distrito Federal es una entidad autónoma en su régimen interior, en los términos que disponga la Constitución Federal. El único régimen interior que establece dicha Constitución es para los Estados libres y soberanos, de acuerdo al artículo 40 constitucional, con una distribución de competencias de acuerdo al artículo 124 constitucional; es decir, con una esfera de competencia *reservada*, no explícita, para las entidades con un régimen interior propio. Por lo que desde el primer punto de la minuta, se entiende que el actual artículo 122 constitucional debe eliminarse, por haber establecido un régimen *expreso* de facultades para el Distrito Federal, asimilándolo así, a la Federación.

El documento de compromiso entre los partidos políticos alude a que el nombre de la ley fundamental de nuestra entidad se denominará “Estatuto Cons-

titucional”. Semánticamente, el término es tautológico, pues “estatuto” (*statutum: lo que está inmóvil, lo que está firme*) y “constitucional” (*cum, Statuere: poner o colocar con, organizar, instituir*), pareciera que son términos equivalentes, además de que sus etimologías no dan margen para implicar una reforma o un cambio. Quizá el rebuscamiento en el nombre aluda al Estatuto Provisional del Imperio de Maximiliano (1865), o las Bases se refieran a las Bases Constitucionales del Imperio de Iturbide (1822) o a las Bases Constitucionales del Centralismo (1835). Todo lo cual sería una desafortunada remembranza; por ello el nombre de Constitución Política de la Ciudad de México ha sido afortunado en 2017.

El término de Estatuto se ha referido a legislación secundaria, como los Estatutos que dicta el Consejo Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México, subordinados a la Ley Orgánica, o los Estatutos de una Asociación o Club. La única vez que se utilizó Estatuto *Jurídico* para referirse a la ley sobre empleados públicos al servicio del Estado, fue la Ley dictada por Lázaro Cárdenas en 1938, que fue sustituida por el término de Ley en 1963.

Por tanto, no es muy conveniente referirse al “Estatuto Constitucional” y evadir lo que será la *Constitución* de la Ciudad de México expedida el 5 de febrero de 2017.

La minuta establece los principios de “prevalencia y suspensión” de las leyes y actos federales sobre las leyes y actos de las autoridades del Distrito Federal. Tal hipótesis, como peculiar al Distrito Federal, se hace sospechosa; pues según el artículo 133 constitucional, si bien las leyes federales, que no los actos de autoridades federales, son la Ley Suprema de la Unión, ésta sólo cobra tal carácter cuando la ley federal está *de acuerdo con la Constitución Federal*, es decir, el contenido de la ley esté asignado expresamente a la Federación o al funcionamiento de los poderes federales, como lo determina en otra parte la minuta. Pero este sistema es extensivo para todos los demás Estados, no sólo para el Distrito Federal.

De tal manera que el único principio que debe regir las relaciones entre la Federación y el entonces Distrito Federal es el de la supremacía constitucional de los artículos 124 y 133.

El documento al hacer referencia a materias concurrentes como los asentamientos humanos, la ecología y la seguridad pública, previstos todos ellos en las distintas fracciones del artículo 73 constitucional, omite considerar que la condición de las leyes generales que rigen estas materias, por ser concurrentes y excepcionales del principio de distribución de competencias contenido en el artículo 124 constitucional, es de prevalencia respecto de todas las leyes locales, no sólo las del Distrito Federal, en caso de contradicción entre ellas.

Por lo que respecta a la responsabilidad política del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por ser electo y por ser titular del Poder Ejecutivo del Distrito Federal, no debieran hacerse consideraciones especiales, sino asimilarlo al régimen general de los gobernadores de los demás Estados, según el Título Cuarto de la Constitución Federal. En contra, la minuta signada trata al “Jefe de Gobierno” como si su remoción fuera una desaparición de poderes en la entidad, asignándole exclusiva facultad al Senado, aunque con una mayoría calificada, la decisión de removerlo cuando sus actos u omisiones afecten gravemente las relaciones con los poderes federales. Estas causales no son más que motivo de manipulación política del Presidente y de los senadores, tal como se observó en la práctica de la desaparición de poderes antaño.

La minuta enfatiza el régimen especial de la “sede de los poderes federales”, en momentos de emergencia, así como en la facultad para iniciar leyes sobre dicha sede. Como la sede de los poderes federales es una ficción constitucional, la denominada jurisdicción federal, inmuebles e instituciones se esparcen sobre todo el territorio nacional y no sólo sobre el Distrito Federal, por lo que habrá que delimitar cuidadosamente la intención de dichas leyes, ya que afectarán a todo el gobierno federal y no solamente a la sede.

Resulta inconveniente que el mando de la fuerza pública sea exclusiva del Presidente en el Distrito Federal, tal como lo sugiere el punto sexto de la minuta. Primero porque nuestra entidad no es un municipio y, segundo, porque la seguridad pública es una materia concurrente según la propia Constitución, por lo que lo congruente sería que regularmente, la fuerza pública esté bajo la custodia del Gobernador del Distrito Federal o Alcalde, aunque la seguridad de los funcionarios

federales pueda estar bajo el control de las fuerzas federales, y que sólo en caso de emergencia, el Presidente asuma la responsabilidad de dirigir todas las fuerzas en la entidad.

La minuta desciende a una serie de consideraciones sobre el patrimonio federal que es excesivo e innecesario, ya que el artículo 132 constitucional satisface cualquier duda al respecto y deberán ser las leyes secundarias las que determinen la identificación y naturaleza del patrimonio federal y local.

No debe haber materias que el Congreso de la Unión retenga en su competencia sobre el Distrito Federal, como lo sugiere la minuta. La soberanía de la entidad radicará en la plena facultad legislativa como la de cualquier Estado de la Unión. La Federación, por su parte, legislará en las materias de su competencia expresamente determinadas en la Constitución Federal.

No obstante los anteriores puntos, la minuta contiene acertados principios respecto a la Asamblea Legislativa o “Legislatura del Distrito Federal”, al reconocerle las facultades de iniciar leyes federales o reformas a la Constitución Federal; así como prever la integración de porcentajes para diputados de mayoría relativa y de representación proporcional (60–40, respectivamente), aunque la proporción de representación política por población es muy amplia: un diputado por cada 200,000 habitantes. Si se compara la entidad con los demás Estados, Baja California Sur, por ejemplo, tendría sólo dos diputados con esa escala en su Legislatura, pero tiene 21. En términos conservadores no puede haber menos de un diputado por cada 145,000 habitantes, según cálculos basados en el censo poblacional del año 2000.

La minuta prevé un *Consejo de Coordinación de Política Territorial*, formado por los jefes delegacionales. Esta institución funcionaría como Consejo de la Ciudad y ayudaría para la formación de los Reglamentos que expedirían conjuntamente con el gobernador. La elección de los jefes delegacionales, para ejercer funciones delegadas de la administración pública centralizada, no tiene caso, por lo que ese Consejo debe tener asignadas funciones políticas, no sólo territoriales, de relevancia.

Una función de importancia sería concurrir para las reformas a la Constitución del Distrito Federal. Para que este documento fundamental tenga la jerarquía que merece no puede ser aprobado exclusivamente por la Asamblea Legislativa, como ya lo prevé para las leyes ordinarias la Legislatura del Estado de Morelos, sino que tiene que ser un verdadero procedimiento dificultado, donde la Asamblea sea la Cámara de origen y el Consejo sea el Órgano Revisor. La Constitución de la entidad merece ser votada y aprobada por una Asamblea Constituyente, convocada *ex profeso* para su discusión. No merece, pues, el tratamiento de una simple ley.

Una idea sugerente de la minuta se refiere a asignar al Tribunal de lo Contencioso Administrativo la facultad para dirimir controversias entre las circunscripciones delegacionales y las autoridades centrales de la entidad. Su función merecería convertirlo en un verdadero *Tribunal Constitucional*, como poder constitucional autónomo de los tres poderes —espero que ya no sean meros órganos— de gobierno. Él velaría por el cumplimiento de la Constitución del Distrito Federal, así como dirimiría los conflictos entre delegaciones y autoridades del Distrito Federal, contando con una Sala Administrativa para continuar ejerciendo el control de la legalidad en la entidad.

7. UNA NUEVA ENTIDAD FEDERATIVA

El 21 de enero de 2016, con el aval de 23 Legislaturas, se aprobó la creación del Estado número 32 de la Federación Mexicana: la Ciudad de México, anunciando con ello la desaparición del Distrito Federal, después de dos siglos de existencia. Con ello, la capital del país goza de autonomía y cuenta con su propia Constitución publicada en febrero de 2017.

Como es conocido, desde 1824, el Congreso había determinado que la Ciudad de México iba a ser territorio federal, como sede de los Poderes Federales; los propios diputados que participaron en el Constituyente hicieron una propuesta de Constitución para el Distrito Federal desde 1827. No obstante, ésta nunca se discutió ni se promulgó.

En el Congreso Constituyente de 1856-1857, Francisco Zarco, Ignacio Ramírez y todos los grandes constituyentes manifestaron que era un mito la idea de que la sede de los poderes federales fuera incompatible con un gobierno autónomo, y desde entonces se convirtió en un problema de nuestro diseño constitucional. Tan es así que la propia Constitución de 1857 ya prevé, de manera implícita, la creación de un Estado en la Ciudad de México, porque prevé o preveía, en su articulado, que en caso de que los poderes federales se trasladaran a otro lugar, la Ciudad de México se convertiría en el Estado del Valle de México, parte de esta disposición pervive en el actual artículo 44 constitucional.

Ya estaba previsto desde esa época que la Ciudad de México se convirtiera en un Estado, lo cual resultaba lo más sensato y razonable, que ahora se logra con esta reforma, en una etapa final de todo este proceso de reforma, que es el más importante, pues pasó por el Congreso, por las legislaturas y por todo el Constituyente Permanente.

Sin embargo, no se le consideró como un Estado pleno, pues se temía que se presentaran varios problemas. El primero de ellos era que hubiese una contradicción en los partidos políticos que gobernarán la nación y esta entidad, que hubiera creado anarquía, en virtud de que sobre el mismo territorio habría dos autoridades: la federal y la local, propiamente.

Lo anterior quedó totalmente desmentido desde la elección de 1997, en la que la ciudadanía eligió al primer jefe de Gobierno y no hubo ningún problema de incompatibilidad política entre el jefe de Gobierno de un partido de oposición y el titular del Poder Ejecutivo Federal y tampoco hubo ninguna impugnación en esa primera elección, lo cual demuestra la madurez política de los ciudadanos que habitan la Ciudad de México.

Tan pronto como un partido de oposición tomó la Jefatura de Gobierno y un titular del Poder Ejecutivo Federal que pertenecía a otro partido gobernara la entidad, comenzaron los dos a coexistir, demostrando tener armonía en las relaciones institucionales y no ha habido ningún problema grave ni una crisis constitucional por el hecho de que en este mismo territorio hubiese dos gobiernos de distintos partidos, claro, uno local y el otro federal.

A este mismo hecho se suma la pluralidad que existió en la composición de la Segunda Asamblea Legislativa del Distrito Federal, integrada por el PRI, el PAN, el PRD, el PVEM inclusive como cuarta fuerza y el jefe de Gobierno, pues la reforma constitucional de 1996 que permitió la elección de un jefe de Gobierno, en el entonces Distrito Federal, también permitió una serie de reformas a la Constitución que invitaban a la confrontación; si se leía el artículo 122 de la Constitución Federal, antes de la reforma constitucional de 2016, esta disposición invertía la regla de distribución de competencias natural del Estado Federal Mexicano, pues depositaba los poderes del Distrito Federal en poderes híbridos federales y locales. El jefe de Gobierno gobierna, pero con el presidente de la República; la Asamblea Legislativa no tenía plenos poderes legislativos como cualquier Legislatura, sino que tenía sólo los poderes para legislar en las materias expresamente marcadas en la Constitución, al contrario de lo que pasa en todas las Legislaturas, en donde ellas legislan sobre cualquier materia que no esté en la Constitución. A la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sólo la Constitución le permitía legislar sobre ciertas materias. Entonces, era una mezcla de poderes legislativos, que ya se logró superar esa etapa.

El jefe de Gobierno, por ejemplo, podía ser removido por una simple decisión del Senado, entonces no habría juicio político para este gobernante, ergo, el jefe de Gobierno siempre estaría sometido al presidente de la República. No debemos olvidar que fue una reforma de transición, pero ahora ya se está dando un paso más, y conforme vayamos avanzando en la madurez política de la entidad, es mejor.

Todavía esta reforma tiene algunas cuestiones que podrían corregirse en la Constitución del Distrito Federal. Por ejemplo, las demarcaciones territoriales, para qué llamarlas demarcaciones territoriales, cuando en verdad son municipios y debe haber municipios. Se decía que no podían ser municipios porque la conurbación es tan grande, que lo que se hace en un municipio repercute en el otro. El federalismo reconoce municipios conurbados, incluso conurbados de dos entidades federativas, no de una sola como sería la nuestra; hay tres municipios en Torreón, en Ciudad Lerdo y en Gómez Palacio, creando la zona metropolitana de La Laguna entre los Estados de Coahuila y Durango, y los tres

están conurbados a tal grado que sólo los separa una vialidad. Entonces el problema de la conurbación es un problema que sí bien presenta complejidades, éstas han sido tratadas en el sistema federal. Para estos efectos se han creado comisiones metropolitanas que resuelvan los problemas de esas concentraciones urbanas.

En la Ciudad de México, a las demarcaciones territoriales aún no se les llama municipios, aunque en realidad lo sean. Por ejemplo, el artículo 115 constitucional reformado tiene un título que dice: “De los Estados de la Federación y de la Ciudad de México”. En realidad, el título debería ser otro, pues así está mal desde antaño, porque el 115 es un artículo que regula a los municipios, entonces debería poner en el título “De los Estados y los municipios”, lo que resulta más correcto. Y no se dice nada de los municipios en el título del 115; sin embargo, todo es regulación municipal; el 116 es todo vida estatal y en el 117 y el 118 son restricciones a los Estados. Antes se decía, “de los Estados y del Distrito Federal”, ahora señala “De los Estados y de las entidades federativas”. En realidad, debe ser “De los Estados y los municipios”, porque ésa es la organización federal en México desde 1824.

Se dice entidades federativas, todavía en la reforma, cuando debería decirse sencillamente “Estados”. El nombre de entidades federativas se adoptó cuando convivían Estados y territorios, entonces la referencia a un Estado excluía a los territorios. Ahora con esta reforma histórica ya se extingue el último territorio federal que era el Distrito Federal, como antes lo fueron Quintana Roo y Baja California Sur.

Ahora si ya tenemos sólo tres ámbitos de gobierno: la Federación, los Estados y los municipios. La Ciudad de México deja de ser un nivel aparte, es, sencillamente, un Estado más de la Federación, no es un Estado aparte, una entidad autónoma. Los Estados son los únicos, tienen soberanía interna para elegir a sus gobernantes, para legislar en las materias reservadas a los Estados; ya el artículo 122 reformado no tendría mucho sentido, porque se regiría por el 124, por las facultades expresas en la Constitución. No debemos pasar por alto que las facultades no expresadas en la Constitución, están reservadas para los Estados.

Con todo esto, realmente en el fondo, se puede hacer una corrección muy bien en la Constitución de la Ciudad de México. Dicha Constitución tendría muchos modelos, si se quiere llamar así, como fuentes para nutrir su articulado.

A escala mundial, la primera fue la Constitución de Viena. Dicha Constitución tiene a Viena como ciudad, pero también es considerada como Estado por el más grande jurista que existió en el ámbito mundial en el siglo XX, Hans Kelsen; él fue quien promovió a Viena como un Estado. Es así como la primera Constitución de una ciudad-Estado es la de Viena y ha funcionado de manera permanente y regular, a pesar de las guerras mundiales que ha visto pasar. Berlín es otra ciudad-Estado dentro de la Federación Alemana. Buenos Aires fue la primera ciudad-Estado latinoamericana y también tiene su propia Constitución.

Es por ello que no debemos desaprovechar esta oportunidad para que todos aquellos que vivimos en la Ciudad de México podamos contribuir no con críticas, sino con soluciones, construir una entidad, un Estado, pero peculiar a las características del lugar en que hemos vivido durante tanto tiempo. Es algo que vamos a resolver desde nuestra propia experiencia política, desde nuestra propia madurez que ya ha sido aprobada a partir de 1997 y el marco teórico de las ciudades federales como Estados que existen en el mundo.

8. UN PROCESO HISTÓRICO

Debemos tener presente que este paso histórico que se dio para que la Ciudad de México conquistara su autonomía no ha sido un hecho menor, ni tampoco algo que sucedió intempestivamente. Es un hecho que el cabildo de la Ciudad de México, desde 1808, puso en discusión el concepto de soberanía popular, tan fundamental para las elecciones y la democracia en todo el país, fue un acuerdo del Ayuntamiento de la Ciudad de México. Desde esa perspectiva, el sistema federal mexicano se hizo a partir de los pronunciamientos que los cabildos —en distintas ciudades, pero principiando con la Ciudad de México— se dieron para definir que nuestro país debería tener soberanía popular y debería ser un Estado federal. Volvemos a destacar que los ayuntamientos contribuyeron a la democracia en nuestro país más que los Estados y mucho más que la Federación o el Gobierno Central.

Como territorio federal desde 1824 hasta 1928, es decir, más de un siglo, en esta ciudad, a pesar de ser Distrito Federal, había ayuntamientos autónomos. Una reforma en ese año eliminó el ayuntamiento para crear la figura de delega-

ciones. De ahí que llamarlo de distinta manera a “ayuntamiento”, parece que no quiere reconocer ese trasfondo histórico que existe en los ayuntamientos de la Ciudad de México.

Esa vida como ayuntamiento nunca puso en peligro la estabilidad ni nunca fue un obstáculo para que a pesar de ello la entidad fuera un territorio federal; con mayor razón no va a tener ningún problema cuando ya sea Estado. Hay un gran aprendizaje en este sentido.

Por lo que respecta a las garantías individuales o derechos humanos, éstas fueron consagradas primero en las Constituciones de los Estados y después en la Constitución Federal. Es decir, las primeras declaraciones de derechos humanos surgen en las Constituciones estatales, a partir de 1824, porque la Constitución Federal de ese año no tuvo una declaración de derechos, entonces fueron los Estados los que, apoyando el Estado democrático que se estaba fundando, establecieron en sus Constituciones los derechos humanos.

Por ejemplo, el primer Estado en prohibir la esclavitud, antes de que se hiciera en el ámbito federal, fue el Estado de Coahuila y Texas en 1827, y la Federación lo prohibió mediante un decreto en 1829; otro ejemplo muy relevante es el juicio de amparo, que surge primero en los Estados, como en la Constitución de Yucatán de 1841, a merced de la preclara inteligencia de Manuel Crescencio Rejón.

Un nuevo Estado es la oportunidad para poder crear nuevos derechos. Como ejemplo está la Constitución del año 2000 de Veracruz; se hizo un anteproyecto y se participó en la elaboración de la nueva Constitución, en la cual se establecieron nuevos derechos que se tomaron de instrumentos internacionales europeos y quedaron plasmados en la Constitución de Veracruz. Es así como la Constitución de Veracruz tiene un catálogo más completo de derechos humanos que la Constitución Federal. Tiene, para empezar, un derecho muy importante, que los derechos son reconocidos por los Jueces, porque generalmente se dice que los derechos son reconocidos en la ley, lo cual está bien, pero también los Jueces pueden declarar que existe un derecho derivado de principios generales del derecho internacional, por ejemplo, que no son tratados, en una sentencia. La sentencia se convierte en un acto de resolución de confirmación de nuevos derechos, como un legislador hace un nuevo derecho en una ley.

La Ciudad de México ha sido precursora en la aprobación de derechos de avanzada en nuestro país, por ejemplo, con el aborto, con las sociedades de convivencia y el matrimonio entre personas del mismo sexo, con las relaciones y el apoyo psicológico que puedan aportar los animales, como animales de compañía, en particular los perros, pero no sólo como compañía sino como auxiliares para personas con capacidades diferentes; se trata del reconocimiento que tiene una persona para poseer un animal de apoyo y compañía u otro ente que le pueda prestar confort como cuestión de convivencia social; esto es algo que en otros países ya está plenamente reconocido como derecho y a los animales se les permite ingresar a lugares públicos, como medios de transporte, oficinas públicas, e incluso hospitales. El ámbito de los derechos humanos está no sólo previsto en la Constitución que se promulgue, sino en las demás leyes de la nueva entidad, e incluso en las sentencias del Poder Judicial de la ciudad.

9. PROYECTO DE CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

Después de doscientos años, la Ciudad de México logra por fin el estatus constitucional de entidad federativa autónoma, con un régimen interior y una organización política y administrativa propia, por reforma al artículo 122 constitucional. Para lograr tal fin, el 15 de septiembre de 2016 se presentó un proyecto de Constitución a la Asamblea Constituyente convocada para tal fin.

Se aprecia que el Constituyente Permanente, en reforma de 29 de enero de 2016, no quiso asimilar a la Ciudad de México con el resto de los Estados “libres y soberanos”, precisamente por conservar su carácter de ciudad capital frente a los Estados. No obstante, la soberanía que se define en el artículo 40 constitucional para todos los componentes de los Estados Unidos Mexicanos, precisa que la soberanía se define con un régimen interno propio, que es el que precisamente hace de los Estados y, ahora, de la Ciudad de México, libres, por lo que no existe diferencia constitucional entre los Estados libres y soberanos y la Ciudad de México autónoma, porque ambos tiene un régimen interno propio, consagrado en los artículos 40 y 122 constitucionales.

Ese régimen interno propio se detalla en las Constituciones de los Estados, en las cuales se despliegan las facultades legislativas reservadas, encomendadas a ellas por disposición del artículo 124 de la Constitución federal, así como la organización de sus poderes públicos, conforme a las bases previstas en el artículo 116 constitucional. Por lo que respecta a la Constitución de la Ciudad de México, el artículo 122 da las bases de organización de los que también denomina poderes públicos de la ciudad, antes meramente órganos de gobierno, y no se refiere a las facultades legislativas reservadas a su poder legislativo, como lo hacía el anterior artículo 122 constitucional, antes de la reforma de 2016, donde se describían explícitamente las potestades legislativas de la Asamblea Legislativa. De tal manera, debe concluirse que las facultades legislativas reservadas del nuevo poder legislativo de la Ciudad de México se rigen por los mismos principios que los de los Estados “libres y soberanos”, según el artículo 124. En el artículo 34, apartado D, inciso a), del Anteproyecto se definen las facultades del Congreso de la ciudad de manera defectuosa, pues determina que dicho Poder Legislativo podrá expedir leyes sobre materias conferidas “expresamente” a las legislaturas locales por la Constitución Federal, cuando la regla básica de distribución de las legislaturas son facultades reservadas y, por lo tanto, no conferidas expresamente, pues esa distribución se atribuye a los funcionarios federales en el mismo artículo 124. Al cometer este error, el Anteproyecto vuelve al sentido del artículo 122 constitucional que fue reformado en 2016. Esta misma conclusión se sostiene en la Constitución de la Ciudad de Viena, primera de su tipo, ya que fue expedida en 1920, cuando el artículo 15 (A) de la Constitución de Austria estableció la misma regla de facultades reservadas a la esfera de todas las Provincias, incluida la ciudad de Viena.

Ha quedado la duda expresada por algunos constituyentes de la ciudad que ésta no puede equipararse a los Estados libres y soberanos, ya que el artículo 44 constitucional prevé la transformación de la ciudad en Estado del Valle de México, siempre que los poderes federales se trasladen a otra entidad, en cuyo caso se “erigirá en un Estado de la Unión con la denominación de Ciudad de México”. Aunque éste es un principio histórico que deriva del artículo 46 de la Constitución federal de 1857, la reforma de 2016 determina que, en el caso del traslado de los poderes federales a otro sitio, se convertiría la ciudad en “un Estado de la Unión”, pudiendo interpretarse que no lo es mientras sea sede de los poderes fe-

derales. Esta interpretación restrictiva y aislada del artículo 44 constitucional ha sido motivo para considerar a la ciudad una entidad autónoma, y no un Estado de la Federación, no obstante que ambas categorías gozan de un régimen interior.

Habrá que recordar, como lo hicimos en páginas anteriores, que para el Distrito Federal, la primera expresión de un gobierno propio y autónomo proviene desde el proyecto del 14 de enero de 1828 denominado *Proyecto de Constitución Política para el Distrito y Territorios de la Federación Mexicana*, elaborada por una Comisión del Congreso General de la época e integrada por José Rafael de Andrade, José María Jerónimo de Arzac, José R. Arzac, Liberato Maldonado y Nicolás Tortolero. Dicho proyecto constitucional ya previó en sus sencillos 128 artículos un jefe político, designado por el presidente de la República, una diputación provincial con integrantes electos y con facultades para aprobar las leyes que consideraran necesarias y un poder judicial propio, así como los derechos más amplios destinados para todos los habitantes, “aun en su clase de transeúntes”.

En la exposición de motivos del proyecto comentado no se hace mención a la importante consulta popular que organizó el gobierno de la ciudad, recién electa, en 1999, donde por primera vez se consultó a la ciudadanía sobre la pertinencia de una Constitución para la ciudad. Tampoco se menciona la importancia de las elecciones para jefe de Gobierno de 1997 que constituyeron un hito en la democracia capitalina y la emancipación del poder público respecto al presidente de la República, reafirmando la autonomía de la entidad.

Por otra parte, el enfoque del proyecto constitucional en acrecentar los derechos humanos es pertinente, ya que los derechos humanos han surgido en México de los documentos constitucionales locales y no tanto de los federales, por lo que corresponde a ellos acrecentarlos y garantizarlos. No obstante, el proyecto, lejos de consagrarlos de manera esquemática, con nuevas perspectivas, para que las autoridades judiciales y administrativas los incrementen a partir de su interpretación e implementación, con base en el artículo primero de la Constitución federal, que obliga a todas las autoridades a promoverlos, protegerlos y garantizarlos en el ámbito de su respectiva competencia, los trate de reglamentar y detallar.

El proyecto se inicia con principios constitucionales que exceden el catálogo de las declaraciones tradicionales. Basta revisar los principios fundamentales de la

Constitución de Berlín, reformada el 22 de marzo de 2016, para considerar que en la versión moderna de estos textos no es necesario hacer una enumeración de principios, que no son definidos en el proyecto, como “autodeterminación de la ciudad”, “construcción de ciudadanía” y “diálogo social”, entre otros. De igual manera, repite principios que no es necesario, pues están en el régimen constitucional general, entre ellos “respeto a los derechos humanos”, “igualdad sustantiva y no discriminación”, “vigencia de instrumentos internacionales” y “defensa del Estado democrático y social de derecho”. De esta manera aborda también principios que bien pueden estar consagrados en las leyes reglamentarias de la Constitución, como “distribución equitativa del ingreso” y “dignificación del trabajo y el salario”. Por otro lado, resultaría subrayar con mayor precisión otros principios que resultarían innovadores como la prohibición de prácticas clientelares y el principio de subsidiariedad.

En la Carta de Derechos, también es debida mayor ponderación en la consagración de los derechos. Como documento legal, la Constitución de la Ciudad de México no debe ratificar todos los derechos contenidos en la Constitución General ni en los instrumentos internacionales, pues éstos están impuestos por mandato constitucional superior. El artículo 133 constitucional los define como Ley Suprema de la Unión, lo que significa que su vigencia plena no depende de la ratificación o consentimiento de las entidades federativas. En cuanto al “derecho a la ciudad”, resulta un concepto más retórico que jurídico, pues los beneficios sociales que se comprenden como la democracia, educación, solidaridad, productividad, habitabilidad y seguridad pueden estar bien definidos y mejor expuestos en las leyes de bienestar social que se expidan o enmienden. No todos los derechos humanos deben estar consignados en la Constitución, pues como dice el artículo primero de la Carta Magna federal, éstos pueden estar en todos los ordenamientos del sistema jurídico mexicano y cuentan con la misma protección de las leyes. Por lo tanto, no es necesario abrumar un texto fundamental con conceptos abstractos sobre derechos, pues lo que más importa es su concreción y garantía.

Una cuestión similar sucede con el título segundo del proyecto de Constitución, donde se desborda el articulado en materia de desarrollo sostenible de la ciudad. Consideramos que bastarían algunas disposiciones sustanciales para

plasmar los principios de disponibilidad, racionalidad y utilización adecuada del territorio, así como el derecho al agua de tan compleja urdidumbre en nuestra capital. La innovadora disposición constitucional de Sudáfrica al derecho al agua, interpretada por su Corte Constitucional, nos puede fijar el rumbo del agua como derecho fundamental de manera realista. El caso de las mansiones de Bon Vista, resuelto en septiembre de 2001, nos ayudan a dilucidar jurídicamente este espinoso problema (*Residents of Bon Vista Mansions v. Southern Metropolitan Local Council 01/12312*).

Llama la atención la propuesta del artículo 29.3 del Proyecto donde disminuye la edad legal del sufragio a los 16 años, lo cual sería contrario, de aprobarse, con el artículo 34, fracción I de la Constitución federal. Si bien las elecciones locales son competencia de las entidades federativas, el derecho a sufragio es un ejercicio de la ciudadanía y éste se encuentra regido por la Constitución federal, que desde el 22 de diciembre de 1969 es de 18 años.

El Cabildo de la Ciudad resultaría una institución novedosa que tendería canales de comunicación institucional entre los alcaldes y el jefe de Gobierno para tomar decisiones que conciernen a la entidad, de común acuerdo. Dada la pluralidad política de la Ciudad de México, así como la alta conurbación entre las demarcaciones, resulta aconsejable un órgano colegiado que tome en su conjunto las decisiones más importantes.

El Anteproyecto prevé un Congreso de la Ciudad de México compuesto paritariamente por diputados de mayoría y de representación proporcional. Este modelo se observa en algunos Estados como Jalisco y no se ha ponderado la ventaja de una representación proporcional con igual número de curules que los diputados de mayoría.

En el artículo 34, apartado A, punto 5, se cae en una contradicción cuando se afirma que no habrá inmunidad para los diputados, cuando el propio artículo menciona la inviolabilidad de sus personas por la expresión de sus ideas en el desempeño de su función. En la doctrina parlamentaria, esta inviolabilidad se reconoce como inmunidad parlamentaria.

Anticipando una conclusión general, podemos describir al Anteproyecto más que un texto Constitucional un verdadero texto reglamentario, donde las disposiciones secundarias, propias de leyes secundarias, abundan en todo su capitulado. Si se quisiera justificar esta metodología diciendo que la Asamblea Constituyente quiere garantizar principios que las legislaturas posteriores quizá no adopten, como lo hizo el propio Constituyente de 1917, esta razón no justificaría dicho propósito, pues al prever constitucionalmente la integración y otras disposiciones menores, las haría pétreas y de difícil modificación en caso de que no cumplieran su cometido, ya que la reforma constitucional se plantea de difícil consecución, pues sólo con el voto de las dos terceras partes del Congreso local, en dos periodos de sesiones sucesivos (art. 74.1 del Anteproyecto), podría modificarse, lo cual limitaría la estructura inicial del Gobierno de la Ciudad de México que, por lógica, estaría ensayando la mejor forma de gobierno en la capital de la República, por vez primera en doscientos años. Esta rigidez en la reforma constitucional se traduce igualmente en una rigidez para aprobar las leyes ordinarias por el Congreso de la ciudad, ya que se requiere la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes, no sólo de los miembros presentes, del Congreso (art. 36.6 del Anteproyecto). Esta rigidez en la elaboración y en la modificación de las normas podría llegar a producir un inmovilismo en el Gobierno de la ciudad.

Los aciertos que se prescriben en las propuestas del Poder Judicial requieren ser explicados, no extensivamente, pero sí bastaría una breve definición. El ejemplo en cuestión sería el juicio de restitución obligatoria. La creación de un Tribunal Constitucional, así como la previsión de efectos generales en la declaratoria de inconstitucionalidad son aportes interesantes.

La transformación de la Comisión de Derechos Humanos en la Defensoría del Pueblo tendría que justificarse con facultades de mayor aliento, como por ejemplo, la de formular recomendaciones públicas vinculantes. Tal como está la facultad en el artículo 50.4, inciso e), de recomendaciones no vinculantes, hace que esta institución represente sólo un cambio nominal, incompatible con la poderosa facultad de presentar denuncia de juicio político (art. 50.6, inc. j).

Por último, el “Estatuto de Capitalidad” merece un comentario en el sentido de que sus límites no están claros en el Anteproyecto y tal como se enuncia, como la norma que regulará las condiciones necesarias para el debido funcionamiento de

las instituciones federales, pudiera exceder la competencia de la Ciudad de México, pues la competencia de la Federación sólo la fija ella misma, sin convenio ni acuerdo con otros poderes locales.

La última palabra la tiene la Asamblea Constituyente que aprobó en 2017 un texto constitucional para la última de las entidades autónomas, o diría, soberanas de la Nación Mexicana.



Estado de
Coahuila



Coahuila, cuyos diversos significados apuntan a su descripción forestal, ha tenido un variado desarrollo político; su historial comprende uniones con Texas y Nuevo León, así como desuniones para conservar su singularidad.¹ Esta historia geográfica proviene desde la Colonia, cuando en 1726, Fernando Pérez de Almazán separó administrativamente a Coahuila y Texas, estableciendo la villa de los Aldaes como primera capital de Texas y a Monclova como capital de Coahuila.

Previo a la Independencia, Coahuila formó parte de las Provincias Internas de Oriente, separándose por disposición de la primera Constitución Federal de 1824.² A partir de entonces, su destino quedó ligado a Texas y parte de su historia

¹ Cabe resaltar que el régimen de Antonio López de Santa Anna no sólo provocó la separación de Texas del Estado y del país, sino que propició igualmente movimientos separatistas como el que proclamaba la “República de Río Grande” el 18 de enero de 1840, que incluía el territorio de Coahuila, Texas, Nuevo León y Tamaulipas.

² El Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 estableció provisionalmente a Coahuila dentro del bloque de un “Estado Interno de Oriente”, junto con Nuevo León y Tejas (artículo 7o.). Sin embargo, ya en la Constitución del 4 de octubre de 1824, Nuevo León aparece como un Estado distinto, según ya

política gira en torno a esa asociación, así como a la ubicación de su capital: Monclova o Saltillo.³

El Primer Congreso Constituyente se ubicó en Saltillo en agosto de 1824, aprobándose su Constitución el 11 de marzo de 1827. Monclova sustituyó a Saltillo⁴ como capital en marzo de 1833. Ante la inmigración de población de Estados Unidos, además de las tierras y la ciudadanía mexicanas que generosamente se les ofreció, el Estado permitió el uso del inglés como idioma en Texas.

Coahuila dio ejemplo de apertura y respeto hacia las instituciones culturales de los anglosajones al otorgarles plenos derechos de ciudadanía. De esta manera, Thomas J. Chambers fue designado Juez superior en tres distritos judiciales en Texas, adoptándose además el juicio por jurado.⁵

El personaje más célebre de Coahuila y Texas, así como quizá de México, en los albores del México constitucional, lo fue Miguel Ramos Arizpe⁶ a quien se debe el germen del autogobierno en las provincias y, por ende, del federalismo.

había operado su separación por decreto del 7 de mayo de 1824, para dejar a Coahuila y Texas unidos como Estado de la Unión (artículo 5o.).

³ Durante los años de 1827 y 1828, la rivalidad entre Monclova y Saltillo provocó que los asientos de los poderes estuvieran divididos, el gobernador despachando en Monclova y la Legislatura en Saltillo. Pablo M. Cuéllar Valdés, *Historia del Estado de Coahuila*, vol. I. Biblioteca de la Universidad Autónoma de Coahuila, Saltillo, 1979, p. 115.

⁴ El 15 de noviembre de 1827, con la aprobación del decreto número 29, se cambia el nombre de Saltillo, por el muy merecido de “Leona Vicario”, dignísima insurgente mexicana, esposa de Andrés Quintana Roo, quien arriesgó su vida y fortuna por la independencia nacional. El 4 de marzo de 1834 volvió el nombre de Saltillo a la ciudad. Cuéllar Valdés, *op. cit.*, p. 114.

⁵ “Coahuila”. *The New Handbook of Texas in six volumes*. Vol. 2. The Texas State Historical Association, Austin, 1996, p. 171. Durante la primera mitad del siglo XIX, gracias a la influencia de Jeremías Bentham y otros autores, México estableció el juicio por jurado como garantía judicial. La Constitución Federal de 1857 lo abolió por la convicción del papel preponderante que debía jugar el Juez en la administración de justicia.

⁶ Nacido el 15 de febrero de 1775 en Coahuila (San José de la Capellanía), murió en Puebla, el 28 de abril de 1843. El 22 de marzo de 1811 tomó posesión del cargo de diputado ante las Cortes de Cádiz. Como defensor del régimen constitucional fue encarcelado en Madrid del 10 de mayo de 1814 hasta el 17 de diciembre de 1815. En el año de 1820, con el restablecimiento de la Constitución de Cádiz, Ramos Arizpe volvió a ocupar su curul, representando a la Nueva España en las Cortes. Ya el país independizado, Ramos Arizpe volvió a México y fue electo por Coahuila ante el Congreso Constituyente, el 30 de octubre de 1822; en la formación de nuestra Constitución Federal de 1824, Ramos Arizpe promovió el sistema federal y el presidencialismo. Fungió como Secretario de Justicia del 30 de noviembre de 1825 hasta el 7 de marzo de 1828. Sin duda un gran personaje oriundo de un gran Estado.

1. EL SURGIMIENTO DE LO COAHUILENSE

En su escabrosa vida política, Ramos Arizpe fue un parlamentario singular. Como primer representante de la Nueva España ante las Cortes de Cádiz, propuso en su *Memoria como representante de Coahuila o Nueva Extremadura. Descripción de las Provincias Internas*,⁷ presentada el 7 de noviembre de 1811 ante las Cortes, la creación de “diputaciones provinciales” que sustituirían a las originales juntas provinciales que se hicieron cargo del gobierno local ante la ausencia de la autoridad real en España.⁸ Estas diputaciones comenzaron la vida democrática en el país a partir de 1812.

La *Memoria* de Ramos Arizpe es el primer diagnóstico político e histórico de la condición de Coahuila (Nueva Extremadura) y Texas (Nueva Filipinas), además de otras provincias circunvecinas. Asevera en su documento que la población de Coahuila fue la principal fuente de colonización en Texas desde el siglo XVI y ya apunta, desde 1811, que los angloamericanos tienen pretensiones sobre Texas dada la reciente frontera con la Luisiana.⁹ Prosigue con una crítica sobre el gobierno de las Provincias Internas de la Nueva España, donde los comandantes militares viven con lujos desmedidos y ejercen mayores poderes que los del propio virrey, aplicando sólo leyes militares para la población civil, porque son las únicas que conocen los gobernadores de esas tierras. Denuncia la carencia de cabildos, por lo que no existe gobierno municipal. En cuanto a la administración de justicia, también asevera que sólo existen Jueces militares.

Ante estas condiciones, Ramos Arizpe propone en su *Memoria* el gobierno que se debería adoptar, por lo que pide a las Cortes:

⁷ Reimpreso en Guadalajara en la Oficina de José F. Romero en 1813.

⁸ Nettie Lee Benson, *The Provincial Deputation in Mexico. Harbinger of Provincial Autonomy, Independence, and Federalism*, University of Texas Press, 1992, p. 4.

⁹ La adquisición de Luisiana atrajo la atención de los Estados Unidos en su expansión territorial hacia el oeste. Este país signó Tratado con Francia el 30 de abril de 1803, para adquirir más de dos millones de kilómetros cuadrados, equivalente al despojo que hizo de México con el Tratado Guadalupe Hidalgo de 1848. La adquisición se justificó en el paso franco con Nueva Orleans que era vital para el comercio y las comunicaciones de los Estados Unidos. Francia apenas había adquirido la Luisiana en 1800 a través del Tratado de San Ildefonso con España, la que había ejercido control en ese territorio desde 1762. Para Napoleón, la venta constituyó un bloqueo para Inglaterra en América.

Se sirva establecer en ellas un cuerpo gubernativo y otro que en grado de apelación ejerza el Poder Judicial; el primero con el nombre de Junta Superior Gubernativa de las cuatro provincias internas de Oriente en la América Septentrional.

(...)

Es necesario establecer en cada provincia una Junta Gubernativa, llámese Diputación Provincial, a cuyo cargo está la parte gubernativa de toda ella, y en cada población un cuerpo municipal o cabildo, que responda de todo el gobierno de aquel territorio.¹⁰

Esta Junta estaría compuesta por siete individuos, vecinos de las mismas provincias,¹¹ y estaría acompañada de un Tribunal Superior de Apelaciones.

2. LA PRIMERA CONSTITUCIÓN DE 1827

Las Constituciones que fueron expedidas por los Estados durante la Primera República Federal (1824-1835) son ejemplo importante del federalismo y de la autonomía de las entidades federativas. Sin parámetros extranjeros ni modelos teóricos a seguir, los Constituyentes estatales desarrollaron instituciones propias de avanzada que aun hoy serían ejemplo de diseño constitucional.

Ante la ausencia de un capítulo sobre derechos del hombre en la Constitución Federal de 1824, los Estados tuvieron la tarea de reconocerlos y brindarles protección, así como de diseñar desde un principio los poderes de su gobierno de la mejor manera, aunque con un marco de referencia en la Constitución Federal.

La Constitución de Coahuila y Texas fue promulgada en Saltillo el 11 de marzo de 1827¹² por el gobernador José Ignacio de Arizpe. Desde su primer

¹⁰ Miguel Ramos Arizpe, *Memoria*, pp. 39 y 43.

¹¹ Este requisito de vecindad aseguraría el conocimiento y la responsabilidad de esas autoridades respecto de la provincia que gobernarían. Este requisito es contrastante con el sistema anterior donde las autoridades eran designadas directamente por el Rey o, en su caso, el Virrey, sin contar con arraigo o pertenencia hacia los intereses de la provincia respectiva.

¹² El Congreso Constituyente estuvo integrado por Santiago del Valle, como diputado presidente, Juan Vicente Campos, como vicepresidente, Rafael Ramos Valdés, José María Viesca, Francisco Antonio Gutiérrez, José Joaquín de Arce Rosales, Mariano Varela, José María Valdés y Guajardo y como diputados secretarios José Cayetano Ramos y Dionisio Elizondo.

artículo nos sorprende su espíritu republicano. En lugar de definir al Estado como una circunscripción geográfica y política, lo define como “la reunión de todos los coahuiltejanos”; es decir, refiriéndose al concepto de nación, en este caso, los habitantes en el Estado.¹³

Esta “nación coahuiltejana” es depositaria de “los imprescriptibles derechos de libertad, seguridad, propiedad e igualdad”, siendo un deber del Estado conservar por leyes sabias y equitativas estos derechos (artículo 11). La disposición constitucional es excepcional en tanto que extiende la protección de los derechos que enuncia a “todo hombre que habite en el territorio del Estado, aunque sea de tránsito”, lo cual contrasta con jurisdicciones extranjeras, aun en la actualidad, como la de los Estados Unidos, donde sólo se reconocen derechos a los ciudadanos del país.¹⁴

Como complemento, la Constitución contuvo una regla en la que obligaba a todos los habitantes en el Estado a obedecer las leyes del Estado, respetar a sus autoridades y contribuir al sostenimiento de su erario (artículo 14); lo anterior incluía a los extranjeros de manera expresa, a quienes el artículo 17, fracción 3a., asimilaba como coahuiltejanos, “sean de la nación que fueren”.¹⁵ No existe disposición similar en alguna de las Constituciones modernas.

¹³ El distinguido político y militar coahuiltecano, Melchor Múzquiz, fue gobernador del Estado de México en 1824 y presidente interino de México del 14 de agosto al 27 de diciembre de 1832. Esteban L. Portillo, *Anuario Coahuilense para 1886*. Reimpresión 1994. Igualmente, el más célebre coahuiltecano lo fue Ignacio Zaragoza Seguín, quien habiendo nacido en Goliad, Texas, fue el héroe de la batalla del 5 de mayo de 1862 contra los franceses. A partir de 1834 se mudó a Matamoros y, diez años después a Monterrey, confirmando así su mexicanidad.

¹⁴ *United States vs. Verdugo-Urquidez* 494 US 259 (1990). La resolución de la Suprema Corte de los Estados Unidos estableció que los extranjeros, en este caso nacional mexicano, no gozaban de la protección del debido proceso legal, establecida en la Cuarta Enmienda de su Constitución, cuando agentes federales de ese país practicaron un cateo sin orden judicial en la casa de un inculpado y las pruebas obtenidas de ese cateo eran válidas en un proceso penal conducido en tribunales de ese país con la presencia forzada del reo, quien había sido secuestrado y conducido a los Estados Unidos.

¹⁵ La nacionalidad ofrecida ampliamente a los extranjeros residentes en el Estado se extendía incluso a los cargos de elección popular, convirtiéndose en ciudadanía. El artículo 39 establecía como causa de impedimento para ser diputado a los extranjeros, pero sólo en el caso en que hubiese guerra declarada entre la nación de su origen y la mexicana. De la misma manera, el artículo 160 constitucional no establece impedimento para que un extranjero de origen, con ciudadanía y vecindad en México y en el distrito correspondiente, pudiera optar para un cargo edilicio.

La primera Constitución del Estado previó la pérdida de los derechos de ciudadano de la entidad para quienes vendieran su voto o compraran el ajeno, para sí o para un tercero.

Destaca la declaración que establece que “El objeto del gobierno del Estado es la felicidad de los individuos que lo componen, puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los asociados”; (artículo 26). Éste es un derecho del más amplio espectro, digno de repetirse en los textos fundamentales actuales.

Tratándose del cargo de diputado de la Legislatura, la residencia no era requisito para ser electo, pues el artículo 41 constitucional previó que los candidatos podían resultar electos en dos o más partidos y el candidato electo tendría al final la facultad de escoger el partido por el que quisiera fungir con ese cargo, a pesar de no ser natural ni vecino del mismo.

Si bien no se estableció el requisito de residencia para ser elegible en un distrito electoral, en el caso de los diputados, la primera Constitución del Estado permitía que un candidato lo fuera por distintos partidos simultáneamente, por lo que en caso de resultar electo en dos o más de ellos, el artículo 41 determinó una prelación que obligaba al presunto diputado a optar en un orden predeterminado; de esta manera, sería diputado por el distrito en el cual fuera vecino, o en su defecto por el que fuera natural, para finalmente dejar la opción del distrito de su selección.

El Congreso del Estado contaba con profusas atribuciones y, en sus recesos, funcionaba la diputación permanente, cuya atribución más importante sería, sin duda, la de velar sobre la observancia del Acta Constitutiva, la Constitución y leyes federales, así como por la Constitución y leyes del Estado, informando al pleno del Congreso de las infracciones que hubiese notado.

Lo anterior implicaba que había un sistema de control de la constitucionalidad y legalidad por parte de esta comisión legislativa y que sería el Congreso, aplicando la responsabilidad política, quien aplicaría la sanción correspondiente. Este sistema de control resulta interesante en tanto que concentra sus efectos en la destitución del funcionario que incurriera en una infracción grave del marco constitucional y legal, en lugar de la mera anulación del acto inconstitucional o ilegal.

La Constitución del Estado expresó la inmunidad parlamentaria por las opiniones que manifestaran los diputados en el desempeño de sus funciones (artículo 44). Por cuanto a las sesiones del Congreso, el texto constitucional fue muy limitativa respecto de su duración, ya que previó sólo dos periodos de sesiones ordinarias: la primera de cuatro meses, de enero a abril, con la posibilidad de prorrogarlo hasta mayo; y la segunda del mes de septiembre, improrrogable, “por motivo ni pretexto alguno” (artículo 87). No obstante, se autorizaba la convocatoria a sesiones extraordinarias cuando las dos terceras partes de la diputación unánime y del Consejo de Gobierno lo acordaren favorablemente.

Se organiza al Poder Ejecutivo unipersonal, pero con la asistencia de un Consejo de Gobierno que fue un cuerpo consultivo para la formación de los reglamentos de la administración pública, la formulación de dictámenes, la investigación y consignación ante el Congreso, de las violaciones a la Constitución Federal y la estatal, la propuesta de ternas para la provisión de empleos y la glosa de las cuentas públicas (artículo 127). Se previó igualmente un vicegobernador para suplir las faltas del gobernador, así como para presidir al Consejo de Gobierno.

Los tribunales del Estado fueron autorizados exclusivamente para aplicar las leyes, pero “nunca podrán interpretarlas ni suspender su ejecución” (artículo 172). Se concedió acción popular para denunciar a los Jueces y Magistrados por la comisión de cohecho, soborno y prevaricación (artículo 176).¹⁶

La Constitución de 1827 previó algunos principios fundamentales en la administración de justicia, que merecen ser encomiados en la actualidad. El primero es el de que todo habitante del Estado está facultado para resolver sus diferencias legales a través de árbitros o conciliadores (artículo 178); la libertad inmediata a los detenidos por un periodo de cuarenta y ocho horas si no se le hubiere notificado el auto de prisión (artículo 183); los reos sólo estarán asegurados en las cárceles, sin que puedan ser molestados (artículo 187), y se prohíben los tormentos y apremios sobre los inculpados (artículo 190).

¹⁶ La Real Academia Española define la prevaricación, como el delito cometido por una autoridad, Juez o funcionario, de dictar a sabiendas una resolución injusta.

Finalmente, con claridad meridiana, esta Constitución debía ser observada en todas sus partes por los habitantes del Estado, estableciendo con ello la supremacía de la Norma Fundamental, complementando esta obligación con la responsabilidad personal de quien la infringiera (artículos 218 y 219)

3. LA BÚSQUEDA DE UNA CAPITAL

Monclova había sido la capital histórica de Coahuila desde la época de la Colonia; sin embargo, dada la influencia de Miguel Ramos Arizpe se comenzó a considerar a Saltillo como nueva capital de la entonces provincia. La Constitución de 1827 no definió la sede de los poderes del nuevo Estado, sino que dejó que el Congreso, mediante ley, determinara en cada periodo de sesiones la capital del Estado.¹⁷

Fue por el Plan de Cuernavaca, expedido por Santa Anna en abril de 1834, que agudizó la disputa entre las dos ciudades. El funcionamiento separado de los poderes hizo crisis cuando el gobernador Juan José Elguezábal mandó, desde Monclova, su renuncia al cargo a los diputados en Saltillo. El 12 de marzo de 1835, la Legislatura llama al gobernador sustituto José María Cantú, con la oposición de tres diputados y la falta de publicación del decreto, por el que surtía efectos la renuncia de Elguezábal.

Lo anterior agravó la situación de la Legislatura misma, la cual contaba sólo con ocho diputados de los trece, por lo que su quórum se afectó para sesionar válidamente.¹⁸ El 27 de marzo de 1835 se sustituye a Cantú por Marcial Borrego con la interpretación de que los ocho diputados representaban las dos terceras partes necesarias para su nombramiento; después sería designado Agustín Viesca como gobernador interino.

¹⁷ El artículo 78 de la Constitución determinó que: “El Congreso se reunirá todos los años para celebrar sus sesiones en el lugar que se designará por una ley”. Esta disposición que consagra la decisión final en el Congreso del Estado respecto de este punto, fue confirmada por otra disposición constitucional que prescribió: “Las resoluciones que tome el congreso sobre la traslación de su residencia, o prorrogación de sus sesiones, las hará ejecutar el gobernador sin hacer observaciones sobre ellas” (artículo 94). Mariano Galván Rivera, *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*, t. I., Edición facsimilar, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004, pp. 222, 227 y 228.

¹⁸ Miguel Soto, “La disputa entre Monclova y Saltillo y la Independencia de Texas”, en *Revista de Historia. Tempus*, Facultad de Filosofía y Letras, núm. 1, otoño de 1993, UNAM, p. 134.

La oposición al régimen de Santa Anna, que implicó la disputa entre Monclova y Saltillo, repercutió en la reducción de las milicias cívicas, denominadas por la Constitución Federal “guardia nacional” de los Estados,¹⁹ y después de someter a Zacatecas las fuerzas federales avanzaron sobre los opositores de Coahuila. El gobernador Viesca, anticipando la represalia del gobierno federal, decide cambiar la sede de los poderes estatales a San Antonio de Béjar, en Texas, buscando con ello el apoyo de los texanos y aliviar así la tensión tradicional entre esa parte del Estado y Coahuila, pero el 5 de junio de 1835 es aprehendido en su camino hacia esa ciudad.

Con la aprehensión del gobernador Viesca se agravió a la comunidad texana, que encontró en este pretexto una justificación más para comenzar su emancipación del país en el pueblo de Gonzales, el 2 de octubre de 1835, con la batalla del mismo nombre, ganada con un minúsculo cañón. La guerra de independencia de Texas concluyó el 21 de abril de 1836, con la batalla de San Jacinto.²⁰

Aunque *de jure* México no reconoció la independencia de Texas, sino hasta el Tratado de Guadalupe Hidalgo, en 1848, después de la derrota del ejército de Santa Anna en 1836, Texas formó una República independiente hasta que se unió a los Estados Unidos el 1o. de marzo de 1845. La división del pueblo de Coahuila respecto a dónde ubicar su capital había contribuido a la lucha que desembocó en la separación de Texas; finalmente, instalado el régimen centralista con las Siete Leyes de 1836, la Asamblea Departamental, sucesora de la Legislatura del Estado, decretó definitivamente a Saltillo como capital del Departamento.

Este separatismo no fue único, y en la década de 1840 sucede otro intento para formar la República de Río Grande, comprendiendo a Texas, —que ya se había perdido—, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. Afortunadamente esta República sólo logró nombrar a su “presidente” en la persona de Jesús Cárdenas. Igualmente, en esta época se incrementaron las incursiones de los pueblos indios,

¹⁹ Artículos 73, fracción XV, 76 fracción IV y 89 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁰ En esta batalla, cerca de la actual ciudad de Houston, fue capturado Santa Anna y obligado a firmar los llamados Tratados de Velasco, reconociendo la separación de Texas. En dichos Tratados la frontera de Texas fue fijada en el Río Bravo o Grande, en lugar del río Nueces, que anteriormente había sido la división entre Coahuila y Texas.

principalmente comanches, como la invasión conocida como “indiada grande”, donde cuatrocientos indígenas atacaron Saltillo el 10 de enero de 1841. A raíz de estas incursiones el gobierno federal comenzó a establecer colonias militares en la frontera norte, y de ellas surgieron nuevos centros de población como Piedras Negras.²¹

Las invasiones de los indígenas ubicados allende la frontera mexicana provocaron muchos conflictos y pérdida de vidas de nuestros connacionales. En 1841, por ejemplo, el gobernador del entonces Departamento de Coahuila, Ignacio Arizpe, publica un opúsculo culpando a Mariano Arista, futuro Presidente de la República y, en la fecha, Comandante en jefe del Ejército del Norte, de provocar desorganización de las compañías presidiales y de intervenir con usurpación de funciones en el gobierno interno del Departamento, en detrimento de la protección de la población coahuilense contra la incursión de los indígenas.²²

De la misma manera, el actuar de Mariano Arista contra la invasión ocupó la atención de otro general, Isidro Reyes, para aclarar su conducta en la defensa de la población.²³ Ciertamente, el enfrentamiento de los Estados contra los indígenas escapaba, con mucho, a las fuerzas permanentes del gobierno federal, por lo que se vieron obligados a través de la guardia nacional y a las coaliciones que formaron entre ellos, para defenderse del ataque indígena.²⁴

²¹ A partir del 19 de junio de 1848 se establecieron cuatro colonias militares en Coahuila, que fueron eliminadas el 25 de abril de 1853. Las mayores incursiones violentas se dieron a partir de 1850 con los comanches, lipanes y mescaleros. El gobierno del Estado trabajó con otras comunidades pacíficas como los seminóles y kikapús, quienes ayudaron a frenar el avance de las otras tribus. Juan A. Arreola Pérez, “Anexión de Coahuila a Nuevo León”, en *Revista Coahuilense de Historia*, noviembre–diciembre 1998, y enero–febrero 1999, núm. 73, Colegio Coahuilense de Investigaciones Históricas, p. 184.

²² *Contestación del Exmo. Sr. Gobernador del Departamento de Coahuila, D. Ignacio de Arizpe, al Sr. General en jefe del Ejército del Norte, D. Mariano Arista*. Saltillo, Imprenta del Gobierno de Coahuila, dirigida por Serapio Fragoso, 1841, Fondo Lafragua de la Biblioteca Nacional, núm. 4050.

²³ *Manifiesto y Documentos que el general Isidro Reyes dirige al público sobre sus operaciones en la última invasión de los indios comanches; o sea aclaración de algunas equivocaciones que contra su manejo se leen en el oficio que el Sr. General D. Mariano Arista dirigió al Exmo. Sr. Gobernador de Coahuila en 20 de febrero de este año*. Saltillo, Imprenta del Gobierno de Coahuila, dirigido por J. Serapio Fragoso, Fondo Lafragua de la Biblioteca Nacional, núm. 4183.

²⁴ Como ejemplo está el *Dictamen presentado a la Cámara de Diputados por una comisión de su seno sobre la Coalición de los Estados de Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas para hacer la guerra a los bárbaros*. Imprenta de Ignacio Cumplido, México, 1852. Igualmente está el *Plan para la defensa del Estado de Coahuila invadido por los bárbaros, propuesto por los representantes de Monclova, Río Grande y Parras que lo suscriben y adoptan por la comisión respectiva, quien lo presentó al H. Congreso en 25 de agosto de 1849*. Saltillo, Imprenta del Gobierno. A partir de 1857, la Constitución Federal proscribió la formación de alianzas entre Estados, sometiéndolos a la autoridad y defensa de la Federación exclusivamente.

El pronunciamiento del Plan de Jalapa por Melchor Múzquiz, en diciembre de 1829, desencadenó la declaración del Senado de no considerar a Vicente Guerrero apto para gobernar, el 4 de febrero de 1830.

4. LAS PARADOJAS DE TEXAS

Aunque el nombre de Texas o Tejas nos induce a pensar en el elemento arquitectónico de las casas o edificios para resguardar sus techos de los efectos climatológicos, el origen de la palabra asignada al inmenso Estado de la Unión Americana, que una vez fue parte de la federación mexicana, nos la recuerda Juan Rodríguez de San Miguel, distinguido jurista mexicano —a mediados del siglo XIX—, poco después de su anexión a los Estados Unidos:

El país de los antiguos *assináis*, se llamó Tejas, a causa de que en la primera entrada que hizo el capitán Alonso de León, gobernador de Coahuila, para reconocer la bahía del Espíritu Santo, se encontró como a cuarenta leguas de la bahía del Norte, a unos indios de aquel país que, preguntados por intérprete de qué nación eran y si eran amigos de los españoles, respondieron “*textia, textia*”, que en su lenguaje era decir amigos, amigos, de aquí es que aún se le llamó a un tiempo el país de los amigos, y constantemente Tejas.²⁵

El término de *assináis* significa “nuestra gente”, y a partir de 1839 estos amigables indígenas de Texas fueron removidos de sus territorios y se encuentran actualmente circunscritos al condado de Caddo, en Oklahoma. La primera paradoja de Texas es que teniendo en sus orígenes una alianza amistosa con los españoles, producto de la diplomacia y buena voluntad, el Estado de la Unión Americana se ha convertido en un amenazante lugar, donde la frase “*Don’t mess with Texas!*” ha sido el lema para el último magnicidio de un presidente de ese país, como lo fue el de John F. Kennedy el 22 de noviembre de 1963, así como el gobernante texano, que fuera presidente, George W. Bush, quien ordenó invadir militarmente dos países del Medio Oriente.

²⁵ Juan Rodríguez de San Miguel, “La República Mexicana en 1846. Directorio general de los Supremos de Poderes y las principales autoridades, corporaciones y oficinas de la nación”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 53, enero-marzo de 1983, p. 76.

Texas fue utilizado como apelativo en la fundación en 1690 de San Francisco de los Tejas, un asentamiento establecido cerca del río Nacogdoches, que fuera fundado por fray Damián Massanet.

Carlos Bosch García fue un gran conocedor de lo que eufemísticamente podríamos denominar la diplomacia entre México y los Estados Unidos, aunque, como Carlos Pereyra lo describiera, se trata más bien de una historia de invasión y despojo. Todo empezó con Texas, después alcanzó el occidente mexicano, prosiguió con América Latina y, ahora, el *Destino manifiesto* no tiene barreras en el mundo.²⁶

Desde 1947, Carlos Bosch analizó las actividades diplomáticas entre ambos países, con particular referencia a los deseos de los Estados Unidos por poseerse de Texas, bien por compra, por cesión, por conquista o como fuera.

Un primer esfuerzo de los anglosajones para apoderarse de Texas fue tratar de encubrir su pretensión a través del velo de la indefinición de límites entre la Luisiana y la provincia mexicana de Coahuila y Texas. México respondió a estas pretensiones logrando la seguridad jurídica a través de la fijación de límites, creando para tal efecto una Comisión de Límites, dirigida por Manuel Mier y Terán, que funcionó de 1825 a 1831. El primer diplomático mexicano, Simón Tadeo Ortiz de Ayala, murió en 1833 intentando disipar las dudas de esta ficticia confusión de límites y el sacerdote José Antonio Pichardo disipó las dudas en su obra escrita en 1803, publicada por primera vez en 1931.²⁷

En el Tratado de San Ildefonso de 1800 entre España y Francia, por el cual la primera cedió a la segunda la Luisiana, nunca se definieron los límites de su territorio, que llegaba hasta Canadá por el norte y concluía en el Golfo de México al sur.

²⁶ Guadalupe Curiel, *La historia de Texas en la Biblioteca Nacional de México, 1528-1848*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Bibliográficas, 1994, pp. 59 y 174.

²⁷ *Pichardo's treatise on the limits of Louisiana and Texas, an argumentative historical treatise with reference to the verification of the true limits of the provinces of Louisiana and Texas*, 4 v., University of Texas, 1931, citado en Curiel, *op. cit.*, pp. 120-121.

Si bien los límites entre España y los Estados Unidos se definieron provisionalmente en 1819 con el Tratado Onís-Adams, siendo ratificados posteriormente con el tratado del 5 de abril de 1832, una nueva delimitación fue al principio buscada para dirimir las confusiones creadas por Estados Unidos con la Luisiana, pero, con el tiempo, la necesidad de delimitar las fronteras era inútil ante la variación del territorio con la independencia de Texas.

De cualquier manera, el espíritu expansionista de los Estados Unidos quedaba demostrado desde el mismo año de la adquisición de la Luisiana en 1803, pues Thomas Jefferson, siendo presidente de ese país, comisionó a su propio secretario y éste a su vez se auxilió de un negociador y comerciante, para llevar a cabo la exploración del río Missouri hacia el oeste, deseando llegar hasta el Océano Pacífico. Esta exploración, que recibió el nombre de exploración de Lewis y Clark, se organizó en el mismo 1803 y proclamó el territorio explorado, así como a los indígenas que lo habitaban, sujetos a la jurisdicción de los Estados Unidos sin importar si se encontraban o no comprendidos en la compra de la Luisiana.

La amistad y el comercio se dieron con España, primero, y después entre México y los Estados Unidos de la manera más conflictiva que pudiera imaginarse. Durante la vigencia de la Constitución de 1824, que es la que crea a Coahuila y Texas como una entidad federativa unida a la Federación Mexicana, los tratados internacionales y la regulación del comercio entre países correspondía al Congreso General, según el artículo 50, fracciones XI y XIII de dicha Constitución, pues las cámaras no contaban con facultades propias ni exclusivas, como ahora el Senado de la República goza desde 1874, sino que todos los tratados, leyes y decretos se desahogaban y aprobaban, en su caso, por ambas Cámaras.

Varios intentos fallidos por los emisarios de los Estados Unidos, como Joel R. Poinsett y Anthony Butler, pretendieron engañar a México con falsos tratados de amistad, comercio y navegación a partir de 1826, hasta que en agosto de 1831, bajo la amenaza de retirar su delegación, los Estados Unidos lograron el ansiado, para ellos, Tratado de Amistad, Comercio y Navegación,²⁸ paradoja de años posteriores donde nuestro país, durante el Porfiriato y la Revolución, tuvo que

²⁸ Irene Zea Prado, *Gestión diplomática de Anthony Butler en México, 1829-1836*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1982, p. 33.

negociar el reconocimiento diplomático por parte de los Estados Unidos. Ignacio Luis Vallarta lo logró durante el primer periodo en 1878, sin mella para la dignidad del país, pero no así la Revolución, que tuvo que aceptar los ominosos Tratados de Bucareli, para lograrlo en 1923.²⁹

Después de lograr que el Congreso mexicano aprobase el Tratado de Amistad y Límites, los Estados Unidos ofrecieron la compra de la provincia de Texas, con una oferta que varió de cinco a siete millones de pesos. La conducta se basó sin duda en el éxito de Thomas Jefferson por adquirir la Luisiana, según mencionamos. Hacia 1833, la actitud de compra se cambió por la de una ocupación militar, como había sucedido en Florida.³⁰ Asimismo, la sola propuesta para adquirir Texas presupone que su territorio no estaba incluido en la compra de Luisiana.³¹

Entre los primeros intentos de los angloamericanos por apoderarse de Texas está el de James Long, quien desde Luisiana inició una campaña para conquistar el territorio de Texas de 1819 a 1821. No obstante, aun antes que Long, habrá que recordar la expedición organizada por Aaron Burr, en 1804, a la sazón vicepresidente de los Estados Unidos, quien por la fuerza quería arrebatarse el gobierno español de México.

Así como los límites de la frontera se han fijado y redefinido a través de diversos tratados bilaterales,³² muchos problemas fronterizos merecen atención formal en el ámbito de un tratado internacional. No obstante, los tecnicismos que algunos de ellos implican han orientado la tendencia de expedir leyes unilaterales

²⁹ Esta Convención Especial de Reclamaciones que el Gobierno de Estados Unidos impuso al gobierno de Álvaro Obregón, a cambio de su reconocimiento como Presidente de la República, pretendió obviar la disposición del artículo 27 constitucional respecto del dominio directo de los hidrocarburos. En 1925 fue desconocido este Acuerdo por Plutarco Elías Calles.

³⁰ I. Zea, *op. cit.*, pp. 43-44.

³¹ Ripley Hitchcock, *The Louisiana purchase and the exploration. Early history and building of the West*, Ginn & Company Publishers, 1903, pp. 4-8.

³² Por lo menos diez tratados se han signado para definir cuestiones limítrofes entre México y los Estados Unidos: 1) el Tratado Guadalupe Hidalgo del 2 de febrero de 1848, 2) el Tratado de La Mesilla del 30 de diciembre de 1853, 3) la Convención del 12 de noviembre de 1884 para alinear los cambios de curso de los ríos fronterizos, 4) la Convención del 10 de marzo de 1889 que creó la Comisión Internacional Fronteriza, 5) la Convención Banco del 20 de marzo de 1905, 6) la Convención del 21 de mayo de 1906 para la distribución equitativa de la cantidad de agua entre la frontera, 7) la Convención del 10 de febrero de 1933 para rectificar el cauce del Río Bravo, con extensión de 249 kilómetros, 8) el Tratado de Aguas del 3 de febrero de 1944 para la utilización de las aguas de los ríos Colorado, Tijuana y Bravo, 9) el Tratado de El Chamizal del 29 de agosto de 1963 y 10) el Tratado del 23 de noviembre de 1970.

dentro de la “soberanía” de cada país involucrado, o, en el mejor de los casos, de memoranda de entendimiento entre autoridades o comisiones bilaterales,³³ que no están revestidas de la misma fuerza de los tratados internacionales.

En medio de un tenso clima de racismo y políticas antimigratorias, México y los Estados Unidos crearon la Comisión Internacional de Límites el 1 de marzo de 1889 para arreglar bilateralmente los problemas comunes, aunque fuesen de carácter geográfico. Con el Tratado de Aguas de 1944, esta Comisión cambió su nombre al de Comisión Internacional de Límites y Aguas. Este modelo de organización binacional ha probado su éxito y debería extenderse hacia todos los problemas fronterizos de ambos países.

Desde la firma del Tratado de San Ildefonso entre España y Francia, el 1 de octubre de 1800, Francia mostró interés por invadir España, y Estados Unidos por hacer lo propio con Nueva España.

Además de estos esfuerzos internacionales, la población anglosajona que ocupó la provincia mexicana de Texas realizó un intento por cambiar la situación desde adentro, a través de las condiciones migratorias que México había observado al principio, pero que había decidido cambiar con la ley del 6 de abril de 1830.³⁴

Las familias de los residentes originarios del territorio ocupado por los Estados Unidos continuaron emigrando al antiguo territorio mexicano. Desde entonces, la migración mexicana ha sido un factor determinante en el crecimiento demográfico de ese país. El aumento poblacional que se prevé hacia el año 2050, de unos

³³ Como el memorándum o minuta número 242 del 30 de agosto de 1973, que atañe al grave problema de la desalinización del Río Colorado bajo la jurisdicción de la Comisión Internacional de Límites y Aguas. Innumerables minutas como la número 261, del 24 de septiembre de 1979, han sido firmadas para solucionar los problemas sanitarios de las ciudades y regiones fronterizas entre ambos países. La Comisión de Límites ha llegado incluso a fungir como árbitro en conflictos sobre los límites entre ambos países, sin éxito, por cierto, tal como sucedió con el arbitraje llevado a cabo el 10 de junio de 1911 respecto de la propiedad de El Chamizal.

³⁴ Esta ley fue elaborada por Lucas Alamán y resolvió parar la colonización anglosajona en territorio tejano. Sin embargo, esta voluntad se enfrentó a la realidad de los hechos: la migración no reconoce fronteras y no puede ser detenida, tal como sucede en la actualidad; los colonos americanos siguieron viajando a Texas, como si la ley no existiera.

120 millones de nuevos residentes en los Estados Unidos, no proviene de las tasas de natalidad, sino de la migración, especialmente de origen hispanoamericano.³⁵

Además, la tasa de natalidad de los migrantes hispanos a ese país es hoy la más alta que cualquier otra minoría étnica. Lo anterior sin contar con la creciente migración que sin inspección ni documentación cruza la frontera entre México y los Estados Unidos, o que permanece a pesar de las restricciones de su visa.³⁶

Esta abundancia migratoria ha sido considerada negativa por analistas conservadores debido a varios motivos que se refieren a continuación. Según una encuesta de Gallup, 60% de los ciudadanos comunes en los Estados Unidos considera que la migración extranjera, particularmente la de origen hispanoamericano, sobrevive en ese país gracias a los beneficios del seguro social o a las medidas de bienestar social, que impactan grandemente en el presupuesto público del condado, del Estado en que viven y de la Federación.

Por lo que respecta a la educación, California aprobó, mediante plebiscito, la Propuesta 187 que niega la educación pública a los hijos de padres que no cuentan con documentos migratorios. Lo mismo se había dado en el Estado de Texas, donde desde mayo de 1975 la Legislatura había aprobado la disposición contenida en su ley sobre educación, dentro del capítulo 21, sección 31, que prohibía el acceso a la educación elemental de los niños cuya entrada al país no estuviese documentada apropiadamente por las autoridades migratorias.

El problema de la migración irregular hacia los Estados Unidos es un problema común que comparte México. Se considera que hay 7 Estados de la Unión Americana que absorben la mayoría de los habitantes extranjeros residentes en los Estados Unidos. Para el año 2000, se consideraba que había cerca de nueve millones de extranjeros residentes en ese país, según datos de la Oficina del Censo de

³⁵ Actualmente, uno de cada once estadounidenses es de origen hispano. Hacia el año 2050 se prevé que la proporción sea de uno por cada cuatro, según cálculos del conservador Consejo Nacional de Investigación. Pastora San Juan Cafferty y David W. Engstrom, *Hispanic in the United States, an agenda for the twenty-first century*, New Brunswick, Transactions, 2002, p. 32.

³⁶ Se ha calculado que de tres a cinco millones de extranjeros indocumentados habitan en la actualidad en los Estados Unidos, de los cuales las dos terceras partes son hispanoamericanos y, dentro de esta proporción, la mitad son mexicanos. *Ibidem*, p. 51.

los Estados Unidos. El 44.5% de dicha población es, por lo menos, de origen mexicano, lo cual significa que hay aproximadamente cuatro millones de residentes mexicanos autorizados en el territorio de los Estados Unidos. De esa población, que representa 1.33% de la población total de los Estados Unidos,³⁷ tres Estados fronterizos con México reciben 56% de esa migración. California, 40%; Texas, 14%, y Arizona, 2%. La población de los Estados Unidos de origen extranjero que en 1850 era mayoritariamente europea (92.2%) se ha dispersado proporcionalmente en 51% para América Latina, lo cual no constituye una desproporción poblacional.³⁸

Por lo anterior, se aprecia que las cifras de inmigración hacia los Estados Unidos no son desproporcionadas ni exorbitantes, sino que son naturales en un país con gran desarrollo económico. En el caso de Texas, los habitantes mexicanos durante la etapa previa a la secesión de Texas eran la mitad del número de esclavos que habían introducido los colonos anglosajones y constituían una décima parte de la población inmigrada de los Estados Unidos. La migración entre México y Texas nunca se suspendió a pesar del cambio de bandera. En el censo de 1850 de los Estados Unidos, alrededor de 1 500 mexicanos oriundos del territorio permanecían en la región más poblada de Texas, y más de 600 padres de familia habían migrado de México hacia el recién declarado Estado de la Unión Americana.³⁹

Concluyendo, podemos decir que las mínimas molestias que padecieron los angloamericanos en la Texas mexicana, sobre las restricciones a su migración, lo sufrimos desproporcionadamente los mexicanos en la Texas norteamericana, donde las restricciones para autorizar a nuestros trabajadores cobran la vida de centenas de migrantes indocumentados. La migración no es un vicio que hay que limitar, sino un fenómeno universal e histórico que habrá que regular con la moderación debida.

³⁷ Teniendo como base la población estimada de 291 147 309 habitantes hasta el 4 de junio de 2003. United States Census Bureau. Cfr., «<http://www.census.gov/cgi-bin/popclock>».

³⁸ United States Census Bureau, *Profile of the foreign-born population in the United States: 2000*, diciembre de 2001, p. 31. Actualmente, la migración europea representa el 15.3%, la norteamericana el 2.5% y la asiática el 25.5%.

³⁹ Andrés Tijerina, *Tejanos & Texas under the Mexican flag, 1821-1836*, Collage Station, Texas A & M University Press, 1994, p. 141.

Otro pretexto para intervenir y posesionarse de Texas fue el de las reclamaciones que se interpusieron desde 1829 por la afectación de los intereses de estadounidenses en el curso de los constantes pronunciamientos en México. Desde 1870, el diplomático argentino Carlos Calvo, en su obra *Droit International, théorique et pratique*, fijó en la doctrina la tesis de que ningún gobierno debía reclamar con las armas las afectaciones económicas contra otro gobierno, lo cual lo llevó a defender al pueblo africano contra el colonialismo europeo desde 1886.

A partir de entonces, ha sido un principio latinoamericano de su diplomacia prohibir el uso de la fuerza y la intervención diplomática como método para exigir reclamaciones privadas de sus nacionales, antes de agotar los medios legales del país en cuestión. Consecuencia de estas ideas, Luis María Drago, como Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, extendió una nota diplomática el 29 de diciembre de 1902, protestando por la coerción que Venezuela sufría por parte de la Gran Bretaña, Alemania e Italia, debido a su deuda externa. La nota se refiere a ese asunto en estos términos: “Ningún adeudo debe ser reclamado a un Estado americano por la fuerza armada o por la ocupación de su territorio, por parte de una potencia extranjera”. La condición de Venezuela era apremiante, pues sus costas estaban bloqueadas por las fuerzas navales de esos países europeos.

Esta posición, conocida como la Doctrina Drago, fue posteriormente discutida en el Congreso Panamericano de 1906 y fue llevada a la Convención de La Haya de 1907, en donde el delegado de los Estados Unidos, Horace Porter, la defendió.

Porter, que había sido ayudante de campo del presidente de su país Ulises Grant, reformuló la tesis Drago de la siguiente manera: “Naciones poderosas cuyos nacionales hayan contraído reclamaciones económicas contra naciones débiles deben primero someter sus reclamaciones al arbitraje antes de tratar de exigir las por la fuerza”. Las doctrinas explicadas dieron por tierra el principio largamente sostenido por las naciones poderosas europeas, basado en la doctrina de Emmanuel de Vattel, influyente escritor de derecho internacional, quien en su obra escrita en 1758 puntualizó:

Quienquiera que maltratare a un ciudadano ofende directamente al Estado de su nacionalidad. El soberano de éste debe vengar su injuria y obligar, si puede, al Esta-

do agresor a una entera reparación, o a castigarlo ya que, de lo contrario, el ciudadano no lograría el gran fin de la asociación civil, que es la seguridad.

Por supuesto que la protección diplomática no es equivalente a la intervención extranjera, a través de medios, sofisticados o no, como lo es la pura invasión que hemos presenciado en contra de Afganistán e Irak. En este sentido, la resolución de la Corte Internacional de Justicia de 30 de agosto de 1924, se pronuncia en el caso de las Concesiones Palestinas Mavrommatis:

Es un principio elemental del derecho internacional que un Estado está facultado para proteger a sus súbditos cuando sean perjudicados por actos contrarios al derecho internacional, perpetrados por otro Estado, contra el cual sus súbditos han sido incapaces de obtener satisfacción a través de los canales ordinarios. Un Estado reafirma sus propios derechos: los relativos a asegurar en la persona de sus súbditos el respeto debido a las normas de derecho internacional, cuando defiende el caso de uno de sus súbditos a través de la acción diplomática o de procedimientos judiciales internacionales en representación de sus súbditos.

No hay autocomposición, guerra, invasión o aplicación unilateral del derecho doméstico en la satisfacción de intereses de los ciudadanos de un Estado contra otro, sino la aplicación de derecho internacional. El principio Mavrommatis fue repetido en 1998, en el reporte preliminar sobre la protección diplomática.

Un gran diplomático mexicano, Luis Padilla Nervo, en su voto particular a la resolución *Barcelona Traction Light and Power Company Ltd. Belgium vs. Spain*, emitida el 5 de febrero de 1970, mencionó los abusos de los países poderosos:

La historia de la responsabilidad de los Estados en materia de tratamiento de extranjeros es de abuso, injerencias ilegales en el orden interno de los países débiles, de reclamaciones injustificadas, de amenazas e, igualmente, de agresiones militares encubiertas en el ejercicio de los derechos de protección y de sanciones impuestas con la mira a obligar a un gobierno a hacer las reparaciones reclamadas.

Las intervenciones de los Estados Unidos han sido tan abiertas y son tan conocidas, que al recapitarlas nos dan la impresión de que una mano armada invisible ha diseñado con precisión esta intervención.

He aquí un panorama:

AÑO	ACCIÓN INTERVENTORA
1823	Se elabora la Doctrina Monroe donde el resto del continente americano está sometido a la influencia de los Estados Unidos
1836	Se promueve la secesión de Texas, so pretexto de conservar las instituciones federales
1848	Se invade México y se le arrebató la mitad de su territorio
1855	Se invade Nicaragua y William Walter se proclama presidente
1898	Se pelea con España la posesión de Cuba, Puerto Rico, Filipinas, Guam y Hawaii
1901	Se adopta la Enmienda Platt y con ella se interviene abiertamente en el gobierno de Cuba
1903	Se promueve la secesión de Panamá para controlar el canal
1905	Estados Unidos interviene las aduanas de la República Dominicana
1912	Nueva intervención en Nicaragua
1914	Invasión a territorio mexicano
1954	Fuerzas de inteligencia de los Estados Unidos promueven la caída del gobierno en Guatemala
1961	Invasión a la Bahía de Cochinos en Cuba
1965	El Ejército de los Estados Unidos interviene en la República Dominicana
1973	Estados Unidos interviene abiertamente en el golpe de Estado contra Salvador Allende
1981	Estados Unidos interviene y provoca una guerra civil en Nicaragua
1983	Estados Unidos invade y destituye al gobierno de Granada
1989	Estados Unidos invade y arresta a Manuel Noriega en Panamá
FUENTE: Intervención estadounidense en: < http://kuhttp.cc.ukans.edu/cwis/organizations/las/interven.html >	

Por supuesto, todas estas intervenciones han sido en nombre de la legalidad unilateral de los Estados Unidos, pero no con base en el derecho internacional. La ley doméstica y su interpretación por tribunales nacionales han sido instrumentos legitimadores en las invasiones llevadas a cabo. Por ello es de gran importancia

que las relaciones internacionales sean llevadas al ámbito del derecho internacional, escapando a la aplicación unilateral del derecho doméstico, que debe circunscribirse a las fronteras de cada país.

La llamada Doctrina Monroe, definida en 1823, que negó la posibilidad de colonización de emigrantes rusos, fue rechazada por provenir de una potencia europea; sin embargo, México abrió la inmigración en ese mismo año, no sólo a los ciudadanos anglosajones, sino a los mismos rusos, franceses y demás ciudadanos del mundo que así quisieran establecerse en las costas del Pacífico norte de nuestro territorio. A diferencia de Monroe, México no vio algún peligro a la paz y la felicidad de los mexicanos en la migración proveniente de otros países. La Doctrina Monroe fue el inicio de esta intervención en América Latina, excluyendo a las potencias europeas de mayor intervención en el continente americano. Un ejemplo de esta intervención fue la Enmienda Platt, en cuyo artículo III, Cuba encomienda su independencia al cuidado de los Estados Unidos, lo mismo hizo el artículo I del tratado con Panamá del 2 de diciembre de 1903.

El caso de Nicaragua fue pretextado para proteger las vidas y posesiones de ciudadanos de los Estados Unidos; según explicó Calvin Coolidge, por lo que mantuvo la presencia de *marines* en las costas de ese país de ¡1912 a 1925!, y después intermitentemente hasta 1933. Por supuesto la protección de vidas e intereses no era sólo cuando éstas estuvieran en peligro inminente y directo, sino que permitía que cualquier elección y cambio de políticas públicas por parte de autoridades nicaragüenses fueran evaluados por el gobierno de los Estados Unidos como acreditados o desacreditados a placer de este último.

En otras palabras, la afectación de intereses de los países poderosos como los Estados Unidos ha sido causa de la afectación de intereses mayores en los países débiles. En el primer caso, la soberanía del país poderoso es la única que cuenta, con la aplicación forzada de su derecho nacional, mientras que la soberanía del país débil no cuenta y su sistema jurídico se ve afectado por la imposición de instituciones y leyes del país poderoso. Contra esta desproporción, el derecho internacional se ha levantado como una barrera a esta tendencia injusta, partiendo del principio racional y sensato de que, en el consorcio de las naciones, la formación de un derecho supranacional es lo único que puede regular las relaciones internacionales.

La laboriosa construcción de la frontera entre México y los Estados Unidos, comenzando con la de Texas, no tiene efectos modernos, pues es el derecho de ese país el que pretende prevalecer sobre el de México, más allá de sus fronteras.

Cuando Esteban Austin adoptó la nacionalidad mexicana para lograr el desarrollo de su “empresa” territorial, que México le brindó sin ninguna restricción, se notó desde el inicio de su permanencia la intención de segregar la provincia del resto del país. Cuando en 1824 se informó que Texas formaría un solo Estado con Coahuila, a efecto de controlar el territorio texano desde un Estado más cercano, Austin promovió la anulación del decreto, en junio del mismo año de 1824, al más puro estilo secesionista de John Calhoun, protestando ante el Congreso Constituyente por esa unión. Lucas Alamán replicó debidamente que nadie tenía la facultad de suspender el cumplimiento de la ley, mucho menos una asamblea de recién naturalizados mexicanos.⁴⁰

El federalismo mexicano permitió que los asuntos de colonización estuvieran armonizados entre reglas federales y normas particulares emitidas por cada Estado de la Federación Mexicana. Desde estos comienzos, las instituciones republicanas mexicanas permitieron el acceso de representantes políticos de los recién llegados de origen norteamericano o extranjero. En otras palabras, las políticas mexicanas fueron incluyentes de los recién llegados extranjeros, brindándoles no sólo un patrimonio sino una nueva nacionalidad, sin requerimientos superfluos ni gravámenes.

Tal fue el caso del barón de Bastrop, quien originario de Holanda, nacido con el nombre de Philip Hendrik Nering Bögel, se había refugiado en América para escapar de la persecución por delitos cometidos en Europa, y establecido en Texas, para comenzar de nuevo, después de la bancarrota en que había incurrido en Luisiana. Este representante de la comunidad extranjera en Texas fue designado diputado por el distrito de San Antonio de Béxar ante el Congreso del Estado de Coahuila y Texas. Desde este puesto presidió la Comisión de Colonización del Congreso y trabajó para Austin asegurando varios privilegios para los

⁴⁰ A. Tijerina, *op. cit.*, p. 99.

colonos del país vecino. La Ley de Colonización del Estado que fue aprobada sintió su influencia.

En primer término, aunque la libertad de cultos no fue aceptada en México sino hasta 1873, al constitucionalizarse las Leyes de Reforma, se permitió en la ley local que los colonos fueran “cristianos”, en lugar de católicos, dando así entrada a las sectas protestantes de los nuevos inmigrantes.⁴¹ La ley garantizó la automática ciudadanía con la firma del contrato de colonización con el gobierno mexicano, lo cual fue una prueba de buena fe de parte del gobierno mexicano. De la misma manera, la ley estatal toleró la importación de la odiosa esclavitud a la que los sureños norteamericanos estaban acostumbrados, en el artículo 46.⁴² Esta ley tuvo prioridad en la discusión de la Legislatura de Coahuila y Texas y se aprobó como decreto 16 de 1825.

Si bien los extranjeros en México poseen los mismos derechos humanos que los nacionales desde el decreto del 14 de marzo de 1828, reiterado en la Constitución Federal de 1857, no sucede lo mismo en Texas angloamericano, y en el resto del territorio de los Estados Unidos, donde los extranjeros no gozan de los mismos derechos pues no forman parte del pacto social, como el resto de los norteamericanos, según se ha afirmado en resoluciones judiciales, recientes y vigentes, como *Immigration and Naturalization Service vs. López-Mendoza* (468 US 1032, 1984) y *United States vs. Verdugo-Urquidez* (494 US 259, 1990).

Esta discriminación en razón del origen y de la etnia tiene profundas raíces en la jurisprudencia de los Estados Unidos, ya que surge para justificar la esclavitud como institución compatible con las instituciones “libertarias” de ese país. En el infausto caso *Dred Scott vs. Sanford*, decidido en 1857 por la Suprema Corte de Estados Unidos, la afectación de derechos de libertad se justificó en el caso del esclavo Scott, ya que al no ser ciudadano americano no gozaba de los amplios derechos que la Constitución de ese país garantizaba a sus ciudadanos. Con

⁴¹ A pesar de que la legislación mexicana de la época era profundamente intolerante, el Congreso de Coahuila y Texas expidió, como una concesión a la colonización anglosajona, el decreto 272 en 1834, en cuyo artículo 10 se estableció que ninguna persona sería molestada por sus opiniones políticas o religiosas, en tanto éstas no perturbaran el orden público. *Ibidem*, p. 122.

⁴² *Ibidem*, p. 107.

singular miopía, la Legislatura de Coahuila permitió la esclavitud en el territorio de Texas unas décadas antes de la famosa decisión judicial.

Precisamente a raíz de la colonización, México permitió la entrada de migrantes anglosajones provenientes de los Estados esclavistas del sur de los Estados Unidos a territorio texano. En 1820, Moisés Austin, proveniente de Mississippi, nacionalizado español y en su calidad de “empresario”, se estableció en territorio mexicano. Como murió al año siguiente, su hijo Esteban Austin llevó a término su encomienda al establecer múltiples asentamientos familiares. Elaboró mapas de Texas y se ufano de tal proeza: “Hago este servicio a mi patria adoptiva (México) en obsequio del deber de un ciudadano”, según le refirió, el 23 de julio de 1832, al gobernador del Estado de Coahuila y Texas, Ramón Múzquiz.

La Ley de Colonización del Imperio Mexicano, del 3 de enero de 1823, reguló su empresa y se le autorizó a establecer familias el 27 de abril del mismo año de 1823. Sin embargo, reunido el Congreso Constituyente en la Ciudad de México, hizo gala de presión política, cuando viajó a la ciudad desde la villa de San Felipe de Austin, para negociar la entrada de colonos con sus esclavos; no obstante que desde 1810 se había proscrito en México la esclavitud, Austin deseaba infringir la ley mexicana, promoviendo una excepción o una concesión para que los colonos importaran a sus esclavos. Aun cuando el espíritu de la colonización era trabajar la tierra con las propias manos del inmigrante, Austin tergiversó el espíritu de las leyes mexicanas al introducir esclavos que trabajaran, para el recién establecido, la tierra que México les confiaba.

La introducción clandestina de esclavos se había iniciado desde 1822, pero la situación no podía durar desatendida, ya que cada vez más numerosas familias se establecían en Texas con sus respectivos esclavos. El contrato de colonización con Esteban Austin de 1823 no prohibía expresamente la esclavitud, pero se entendía que esta institución no era compatible con las leyes mexicanas, pues desde la lucha por la emancipación del país, la esclavitud había sido condenada, por lo que no puede aceptarse que el contrato, que es un acuerdo entre las voluntades, hubiese sido omiso al respecto, ya que el orden público de las leyes mexicanas no requería que fueran refrendadas por el acuerdo de Austin.

Era tan irregular la esclavitud en México, que expresamente Austin le pidió a Erasmo Seguín, diputado Constituyente por Texas radicado en la Ciudad de México, que trabajara por la aceptación formal de la esclavitud en Texas. Sin embargo, para mayor claridad, el Congreso de la Unión expidió el decreto número 412, en julio de 1823, prohibiendo el comercio y tráfico de esclavos y estableciendo el principio, contenido en el artículo primero de nuestra actual Constitución Federal, de que quien pisare el territorio mexicano sería por ese solo hecho liberado de la esclavitud.

Ante la negativa del Congreso General, Austin se refugió en la Legislatura de Coahuila y Texas para protestar contra la ley federal, atreviéndose a declararla ilegal y demostrativa de la mala fe del gobierno mexicano contra los colonos. Ante la imposibilidad de cambiar la ley federal, pretendió desobedecerla a través de las leyes estatales y, en agosto de 1825, promovió una iniciativa por la cual, en Texas y sólo para los colonos (véase la pretensión privilegiada) y se permitiría introducir esclavos hasta 1840 y el comercio de esclavos se permitiría para los colonos exclusivamente. Los nietos de estos esclavos podrían ser liberados a la edad de 25 años para los hombres y de 15 para las mujeres.⁴³

Pero tampoco logró su cometido el esclavista Austin, pues la Legislatura del Estado, gracias a la mayoría de coahuilenses, logró rechazar cualquier proposición de esta naturaleza y, al contrario, el artículo 13 de la Constitución local estableció en términos absolutos:

En el Estado nadie nace esclavo, desde que se publique esta Constitución en la cabecera de cada partido, y después de seis meses, tampoco se permite su introducción bajo ningún pretexto.⁴⁴

Habiendo sido promulgada esta Constitución el 11 de marzo de 1827, significaba que hacia septiembre de ese año quedaba proscrita la introducción de esclavos en el territorio texano. Sin embargo, esta disposición, tan radical como aparece, no lo era tanto, puesto que dejaba a la vaguedad de sus palabras la condición de los esclavos que, no nacidos en el Estado, sino introducidos antes de

⁴³ *Ibidem*, p. 110.

⁴⁴ "Constitución de Coahuila y Texas", *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Imprenta de Mariano Galván Rivera, 1828, pp. 198-199.

septiembre de 1827, continuarían siendo esclavos. No obstante, a pesar de este tipo de concesiones legalistas, Austin protestó y amenazó con que esta disposición pondría en peligro la colonización. Por ello, era tan importante para los colonos anglosajones separarse no sólo de Coahuila, sino de México.

En el Congreso Constituyente de Coahuila y Texas figuraron Juan Vicente Campos y José María Viesca como diputados favorecedores de la causa de Texas, siendo el primero vicepresidente del Congreso. Bastrop se enfermó y no pudo concluir su obra persuasiva, como tampoco pudo participar hasta el final Juan Carrillo, quien era un abierto opositor a la esclavitud.

Pero Austin había preparado el camino hacia la esclavitud, pues estableció en las colonias el cultivo del algodón como primera actividad productiva, con lo cual reproducía el esquema económico esclavista del sur de los Estados Unidos.⁴⁵ De la misma manera, Austin apoyó la elección de dos diputados por Texas en el Primer Congreso Constitucional, el que siguió al Constituyente, recayendo su favor en el esclavista mexicano Miguel Arciniega y en José Antonio Navarro. Para evadir la Constitución estatal recién promulgada, Navarro propuso y llevó a feliz término el decreto número 56, aprobado el 5 de mayo de 1828, mediante el cual se permitieron los contratos de servidumbre que encubrieron la importación de esclavos después de la prohibición del artículo 13 constitucional.

Por ello, el presidente Vicente Guerrero expidió el 15 de septiembre de 1829 un nuevo decreto federal en el que repetía la abolición de la esclavitud. Esta reiteración de decretos y leyes sobre la abolición de la esclavitud muestra la férrea voluntad mexicana de abolir tan abominable institución y, a la vez, la tozudez de los anglosajones, aliados con algunos mexicanos, para mantenerla. No es, por tanto, como lo afirma Alwyn Barr, falta de convencimiento de México hacia la esclavitud ni tampoco temor a los colonos anglosajones.⁴⁶ Además, Austin manipuló para desacatar la nueva ley.

⁴⁵ A. Tijerina, *op. cit.*, p. 114-115.

⁴⁶ Alwyn Barr, *Black Texans. A history of African Americans in Texas, 1528-1995*, 2a. ed., Norman, University of Oklahoma Press, 1995, p. 15.

Otra muestra de evasión del Estado de derecho por parte de Austin y sus colonos es el hecho de que muchos de sus protegidos eran deudores que escapaban de Estados sureños de los Estados Unidos del pago de sus deudas a acreedores norteamericanos. Se escudaban en la recién adquirida nacionalidad mexicana, y Austin promovió la aprobación del decreto número 70, del 13 de enero de 1829, para prohibir cualquier confiscación o hipoteca de sus tierras, utensilios, animales y demás bienes que tuviesen en Texas, basado en la respetable institución española de la inembargabilidad del “patrimonio familiar”, que proviene de la época de los Reyes Católicos.⁴⁷ En consecuencia, buscó abrigo en las instituciones jurídicas españolas y mexicanas para evitar el cumplimiento de obligaciones en su país de origen.

A partir de 1834, las tensiones entre los texanos oriundos y los colonos comenzaron a manifestarse de manera violenta, debido a las generosas concesiones que se dieron a inmigrantes como Green DeWitt, sin el cuidado de verificar que sus tierras concedidas no infringieran los derechos de propiedad de mexicanos ya establecidos, como fue el caso con el rancho de Martín de León, entre los pueblos de Victoria y Goliad. Los anglosajones comenzaron a sumar agravios cuando varios se dedicaron a practicar el contrabando y el abigeato.

Al final de esta etapa, hacia 1836, se calcula que había treinta mil personas de origen anglosajón; tres mil quinientos mexicanos oriundos; catorce mil doscientos indios, fundamentalmente comanches que no eran originarios de Texas sino de Wyoming, y cinco mil esclavos. De esta manera, los esclavos casi doblaban el número de mexicanos y los anglosajones los diezaban. Éste sí es ejemplo de desproporción poblacional, tan temida por los americanos en la migración china de finales del siglo XIX, y en la actualidad por la migración de nuestros nacionales en busca de trabajo.

Por esta superioridad numérica, Manuel Mier y Terán recomendó en 1827 la restricción de la migración anglosajona, y producto de ello fue la ley del 6 de abril de 1830 suspendiéndola. Los colonos, con Austin al frente, comenzaron a crear reclamaciones ficticias, para así tener una causa apropiada y rebelarse.

⁴⁷ A. Tijerina, *op. cit.*, p. 120.

Austin protestó contra la ley y las condiciones de la misma fueron pospuestas hasta 1832; pero su desobediencia obligó a las autoridades a arrestarlo en 1834 en la capital del Estado, la villa de Saltillo. Asimismo, la expulsión de los representantes de Texas ante el Congreso del Estado, José María Balmaceda e Ignacio Zendejas, mediante decreto número 149 del 18 de septiembre de 1830, fue utilizada por dichos colonos como agravios políticos contra Coahuila y el país; por lo que los colonos, a través de Horatio Chriesman y John Austin, convocaron una Convención en San Felipe de Austin, que se reunió el 1 de octubre de 1832.

En diciembre 19 de 1832, otra convención fue organizada en San Antonio de Béxar, y fue en esta convención que se utilizó por vez primera el rompimiento del “pacto social” como causa justificable para separarse de Coahuila, por la expulsión de la representación de Texas en el Congreso. En 1833 se reunió otra convención reiterando los agravios y las consecuencias de secesión. Entre los asistentes a esta convención se encuentra Samuel Houston, quien se considera como un enviado del entonces presidente de los Estados Unidos, Andrew Jackson.⁴⁸

En 1834 la suerte estaba echada, pues, a pesar de los intentos serios del Congreso de Coahuila y Texas para suavizar la lucha de agravios, todo fue infructuoso. Como parte de estos esfuerzos, los anglosajones John Durst y Oliver Jones fueron electos como representantes ante el Congreso del Estado; el idioma inglés fue declarado oficial en el territorio, las concesiones de tierras fueron prorrogadas y el sistema del juicio por jurado fue consolidado, como una aceptación de las instituciones jurídicas de esa comunidad.⁴⁹

La sustitución de la Constitución federalista de 1824 por las Siete Leyes Constitucionales de 1836 tuvo que ser entonces un nuevo pretexto para Austin, quien desde el 22 de septiembre de 1835 organizó con la guardia nacional del Estado, integrada por mexicanos convencidos del despotismo de Santa Anna, una rebelión manipulada por el empresario Austin.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 133. Jackson había sido colaborador de Aaron Burr en 1804, en la expedición para invadir a México.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 135.

Pero el afán intervencionista de los texanos anglosajones no se dejó esperar, y como nación independiente asistió a los yucatecos para separarse de México en la revolución de 1841, a instancias del Presidente de la República de Texas, Mirabeau Lamar. Andrew Jackson reconoció al nuevo país en marzo de 1837 y en 1845 se le dio acceso a la Unión Americana, como ya se mencionó.

Ya previamente, en la etapa centralista, la Junta Departamental de Coahuila mostraba preocupación por la reforma constitucional del país, al iniciar reformas a las Bases Orgánicas de 1843. Entre sus propuestas que resultan más bien liberales están:

- La soberanía reside en la Nación
- Establecimiento de la garantía de la libertad individual
- Concesión de facilidades para que los extranjeros sean ciudadanos
- Eliminación del requisito de capital para ser ciudadano
- Elección popular de los senadores
- Supresión del veto presidencial.⁵⁰

Una de las pocas reformas constitucionales reportadas al texto fundamental de 1827, lo constituyó el decreto del 18 de mayo de 1850, por el cual se autorizó a los diputados electos en ese año a llevar a cabo las reformas a la primera Constitución: “poniéndola en armonía con el Código fundamental de la Nación y con las exigencias del mismo Estado”.⁵¹

Otra reforma más sustancial se aprobó en 1852, esto es, una serie de reformas que llevaron a publicar enteramente la Constitución reformada de 1827, pero que son poco conocidas.⁵² El 1 de marzo de 1852 se publicó en el *Periódico Oficial* el proyecto de José María de Valle, en los siguientes términos:

⁵⁰ *Iniciativa de la Junta Departamental de Coahuila sobre reformas constitucionales*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, Abril 19 de 1845, Fondo Lafragua de la Biblioteca Nacional, LF 4662.

⁵¹ Cosme Garza García, *Prontuario de Leyes y Decretos del 15 de agosto de 1824 hasta el 31 de diciembre de 1900*, Saltillo, 1902.

⁵² El autor los conoce gracias a la investigación de Ángel Miguel Sebastián Barajas, de la Unidad Académica de Derecho de la Universidad Autónoma de Guerrero, quien colaboró en el Verano de la Investigación Científica 2007, Programa “Delfín”, con el autor.

Para facilitar las elecciones primarias, los ayuntamientos dividirán los términos de su comprensión de suerte que cada asamblea corresponda a una sección que no baje de quinientos habitantes, ni exceda de setecientos cincuenta.

En consecuencia, las reformas aprobadas hasta 1852, merecieron una edición integral de la Constitución.⁵³ En uno de los decretos del 30 de abril de 1852 se lee el protocolo que se llevó a cabo en el Congreso del Estado el 1 de mayo del mismo año para refrendar el texto fundamental; acompaña otro del 6 de mayo donde se prescriben las reglas de publicación por bando y juramento de la Constitución.

Rafael de la Fuente, vicegobernador de Coahuila, decreta, “en nombre de Dios todopoderoso”, la Constitución reformada el 1 de mayo de 1852. La garantía de los derechos se establece con gran fuerza, ya que hace responsables a las autoridades que las violenten, bien como ordenadoras o como ejecutoras (artículo 17). La suspensión de los derechos del ciudadano se contempla en seis causales, entre las que se encuentra no saber leer ni escribir, a partir de 1858 (artículo 18). Se requiere vecindad para los cargos de elección popular para los no coahuilenses, dos años a los nacionales y seis años a los extranjeros naturalizados (artículo 26). La reelección es permitida en los diputados, quedando “a la voluntad de los pueblos”.

Es de llamar la atención que el único periodo de sesiones ordinario que previó esta Constitución reformada se reducía a tres meses, de enero a marzo, prorrogable a un mes más (artículos 38 y 39), o por el tiempo suficiente para desahogar las observaciones del gobierno a los proyectos de ley (artículo 49), por lo que reducía sensiblemente la actividad del Congreso.

Se establece un titular del Poder Ejecutivo con una duración de cuatro años, electo de manera indirecta; se establece igualmente un vicegobernador, cargo que perduró hasta su abolición mediante reforma del 28 de noviembre de 1867.

⁵³ Los decretos conteniendo esta edición de la Constitución reformada están en la caja 28, correspondiente al año de 1852 del Archivo General del Estado de Coahuila.

Por cuanto al Poder Judicial, es interesante ilustrar la tendencia de esta época de someter a los Jueces y tribunales a la voluntad del legislador, manifestándose en el artículo 78 de la Constitución reformada, que los tribunales no podían ejercer otras funciones distintas a las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado; como si la función jurisdiccional no implicara la interpretación de la ley que se aplicaba.

Una medida de federalismo judicial prevista en la Constitución del Estado, lo fue la contenida en el artículo 80, que determinó que todos los asuntos judiciales se deberían terminar, hasta su último recurso, “dentro de su comprensión”. Esta disposición mostraba la opinión prevaleciente de que la soberanía de los Estados se protegía con que las causas judiciales sólo fueran resueltas por tribunales de la entidad. Sin embargo, a partir del Amparo Vega de 1869, esta opinión fue cambiando, ya que una ley local, aunque sea de nivel constitucional, no podría limitar la jurisdicción prevista en una ley federal, que fijaba la competencia de los tribunales federales, por la cual, el régimen interior del Estado se veía obligado a acatar la ley suprema de la Unión.

Para la responsabilidad de los Ministros y fiscal, así llamados en la época los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, se previó en esta Constitución, en consonancia con varias de otras entidades, un tribunal cuyos dieciséis integrantes se insacularían por el Congreso del Estado (artículo 110).

Como novedad, la Constitución reformada previó un “poder electoral” (Título XIV) que lo constituían las asambleas de electores para la elección de las autoridades del Estado. Ningún mando político, jurisdiccional o eclesiástico formaba parte de las asambleas de electores (artículo 136).

5. LA CONSTITUCIÓN DE 1857

Si durante la primera República Federal, Coahuila permaneció unida a Texas, durante la segunda, fue el Estado de Nuevo León el que se fusionó a Coahuila. El personaje principal de esta anexión lo fue Santiago Vidaurri, quien después de haber derrotado al inefable Santa Anna en mayo de 1855, en Saltillo, expide el decreto uniendo a los dos Estados el 19 de febrero de 1856. Vidaurri contó

con el apoyo de Evaristo Madero.⁵⁴ Bajo este Estado unido nació Venustiano Carranza, en el poblado de Cuatro Ciénegas, al cual se le debió denominar como gentilicio “nuevoleo-coahuilense”.⁵⁵

No obstante, antes de la Revolución de Ayutla, como consecuencia del reconocimiento de la secesión de Texas, el Estado de Nuevo León y Coahuila se otorga su Constitución en 1857 la cual fue aprobada el 4 de octubre de 1857, con 122 artículos. Los diputados constituyentes que integraron el Congreso lo fueron: Manuel Perfecto de Llano (Presidente), Ignacio Galindo (Vicepresidente), Domingo Martínez, José María Dávila, Tomás Ballesteros, Andrés Leal y Torres, Juan Zuazua, Simón Blanco, Andrés Saturnino Viesca, Evaristo Madero, Antonio Valdés Carrillo (Secretario) y Antonio Garza Benítez (Secretario).⁵⁶ La nueva Constitución fue promulgada por Vidaurri.

Se especula que la intención de Vidaurri era separar a dichos Estados de México, además de una porción de Tamaulipas, para fundar la “República de la Sierra Madre”.⁵⁷ La experiencia del nuevo Estado de Nuevo León y Coahuila duró aproximadamente ocho años, en los que hubo cinco gobernadores. Si bien el Congreso Constituyente federal anuló en principio como anticonstitucional el decreto de anexión en la sesión del 15 de abril de 1856,⁵⁸ su disolución no fue oficial sino hasta el 26 de febrero de 1864, cuando fue decretada por Benito Juárez, siendo ratificada el 24 de febrero de 1868 por la Legislatura del Estado y, finalmente, el 20 de noviembre del último año por el Congreso de la Unión.

⁵⁴ Israel Cavazos Garza, “La división política de Nuevo León desde el siglo XVI”, en *Nuevo León a través de sus municipios*, t. I, Biblioteca Milenio del Bicentenario, 2010, p. 29. La Constitución Federal de 1857 ubicó al nuevo Estado de Nuevo León y Coahuila en su artículo 43.

⁵⁵ Habiendo nacido en 1860, Carranza vivió bajo la vigencia de esta Constitución que duró hasta 1869, la cual desde el primer artículo definió a los ciudadanos del Estado con el nombre complicado de nuevoleo-coahuilenses.

⁵⁶ Javier Cordero Martínez, “Las Constituciones de Coahuila”, en *Revista Coahuilense de Historia*, marzo-abril de 1998, núm. 69, Colegio Coahuilense de Investigaciones Históricas.

⁵⁷ Pablo M. Cuellar, *op. cit.*, p.137. El primer proyecto de esta República había surgido en 1849, fraguado por círculos políticos de Nueva Orleans. *Ibidem.* p. 198. En 1851 circuló también otro proyecto de la República de Río Grande.

⁵⁸ Esta facultad del Congreso de la Unión, en general, y de los Congresos Constituyentes con mayor razón, estuvo prevista en la Constitución Federal de 1824, ya que la interpretación de la Constitución y, en consecuencia, el control de constitucionalidad de las leyes locales, correspondía al Poder Legislativo federal. Coahuila ya había sido objeto de dicho escrutinio cuando el Senado declaró el 17 de marzo de 1835 contrario a la Constitución Federal (artículo 148), el decreto número 23 expedido por la Legislatura el 11 de marzo de 1826. *Cfr. El Sol*, 4 de mayo de 1835.

La anexión no fue apoyada desde un principio. En el mismo año en que sucedió, Santiago Rodríguez, al proclamar el Plan de Ayutla en Saltillo, invalida la anexión y el diputado constituyente de Coahuila, Juan Antonio de la Fuente, se opone a la anexión en el Congreso Extraordinario Constituyente.

La Constitución de Nuevo León y Coahuila de 1857, aprobada en Monterrey, reprodujo el primer título relativo a los derechos humanos de la Constitución Federal del mismo año de 1857; sin embargo, contiene una disposición de corte jusnaturalista en el artículo 29 cuando establece:

La enumeración de estos derechos no tiene por objeto limitar, desigualar ni negar los demás que retiene el pueblo.

Esta disposición es una traducción de la Novena Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos⁵⁹ y que no se encuentra a nivel federal. Por ella, la protección de los derechos del hombre no se reduce a la ley, en su reconocimiento expreso, sino que ha permitido interpretaciones judiciales de reconocimiento de nuevos derechos que no están reconocidos por las normas.

Adelantándose a su época, esta Constitución enumera las cinco causales por las cuales las elecciones en el Estado pudieran ser anuladas (artículo 46), estableciendo así el principio de constitucionalidad y legalidad en la anulación de elecciones. Esta Constitución establece el sistema de elección directa de todos los altos funcionarios del Estado (artículo 116).

Establece igualmente un solo periodo de sesiones para el Congreso del Estado: del 16 de septiembre al 15 de diciembre, pudiendo igualmente prorrogarse por un mes dicho periodo. Como novedad, establece la iniciativa de ley para todo ciudadano, además de las autoridades estatales (artículo 69).

El gobernador tenía facultad reglamentaria, pero para ejercerla debería avisar de su intención al Congreso y contaría con nueve días para expedir el o los reglamentos correspondientes (artículo 75).

⁵⁹ “The enumeration in the Constitution of certain rights shall not be construed to deny or disparage others by the people”.

La Constitución dispuso que los Magistrados y el “Ministro fiscal” del Supremo Tribunal de Justicia serían nombrados por sufragio popular, en los términos de la ley (artículo 94). El artículo 99 removió la prohibición expresa de la facultad interpretativa de los Jueces; no obstante, reitera la disposición de la Constitución reformada en cuanto a que su única función sería la de juzgar con el estrecho entendimiento al que ya nos referimos (artículo 99). Se elimina el tribunal *ad hoc* que se previó en el texto anterior para juzgar de las responsabilidades de los Magistrados y se determinó un régimen genérico de responsabilidades de funcionarios públicos, donde el Congreso fungiría como jurado de acusación y el Supremo Tribunal sería el jurado de sentencia (artículo 105). El Congreso determinaría la culpabilidad del funcionario y el Tribunal aplicaría, en su caso, la sanción correspondiente.

Los logros indudables de esta Constitución terminaron con la efímera unión entre los dos Estados. Cuando en 1869 se decreta definitivamente su separación, surge el tiempo propicio para una nueva Constitución.

6. CONSTITUCIÓN DE 1869

Con el restablecimiento de la República, el gobernador Victoriano Cepeda enfrentó la incursión de indios comanches que asolaron a Coahuila. Aunado a ello, las facciones políticas se disputaron el cargo de gobernador, quedando Cepeda como un gobernante intermitente. En una de esas ausencias de poder, el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia, encargado interinamente del cargo de gobernador, promulgó el 31 de mayo de 1869 la nueva Constitución Política del Estado, únicamente con el nombre de Coahuila y sólo a nombre del pueblo coahuilense, sin pretensiones metafísicas como las de los preámbulos de las Constituciones anteriores.

Los artículos 7o. y 8o. repiten una disposición semejante a la Constitución de 1827, al determinar que los transeúntes, y no sólo los coahuilenses, gozan del amparo y protección de la ley en el Estado, por lo que los hace acreedores al goce de los imprescriptibles derechos consignados en la Constitución. Uno de esos derechos es de particular importancia para prescribir la leva, cuando el artículo 10 establece que a ningún coahuilense se le obligará al servicio activo de las armas. Esta igualdad es precisada en una de sus consecuencias, cuando determina que los extran-

jeros tienen la obligación de contribuir para los gastos públicos, en los mismos términos que las leyes designen a los coahuilenses (artículo 21).⁶⁰

Dignifica igualmente los cargos de elección popular con una certera disposición constitucional.⁶¹ Por esta razón decreta la suspensión de derechos del ciudadano cuando éste se resista a servir los cargos de elección popular sin causa justificada (artículo 18, fracción V y 36). Otra norma que llama la atención por su claridad, es la que define la independencia de los poderes del Estado entre sí, en los siguientes términos:

Para la más estricta y perfecta independencia entre estos tres poderes, ninguno de los encargados de cualquiera de ellos podrá durante el período de su elección desempeñar cargo o empleo de alguno de los otros dos.

El periodo legislativo de sesiones se transforma del 20 de noviembre al 20 de febrero siguiente (artículo 39). Se amplía el derecho de iniciativa al Supremo Tribunal de Justicia, no sólo en los asuntos de su resorte, sino “para corregir los vicios de la legislación civil y penal” (artículo 46, fracción III), lo cual constituye una facultad de gran trascendencia para unir la función jurisdiccional con la legislativa.

Por lo que respecta a las facultades del gobernador, destaca la de imponer gubernativamente hasta un mes de arresto o una multa (que no excediera a los cien pesos, de aquéllos), los cuales se aplicarían al Fondo de Instrucción Primaria. El refrendo del único secretario eran por actos propios del gobernador, reglamen-

⁶⁰ Esta disposición es pertinente pues a mediados del siglo XIX algunos extranjeros se opusieron a contribuir con las contribuciones estatales pretextando que estaban bajo la exclusiva jurisdicción federal y, en consecuencia, sólo estaban obligados a cubrir las exacciones federales. En 1874 se dio el Amparo Antonio Álvarez del Castillo *et al.* Por el cual comerciantes extranjeros de Guadalajara se negaban a pagar los derechos de extracción de moneda, lo que llevó a la Suprema Corte a resolver sobre si los Estados podían imponer contribuciones, sea directa o indirecta, al comercio interior de la República, recordando al respecto que el comercio fue federalizado hasta 1883. *Documentos oficiales relativos al juicio de amparo promovido por los comerciantes de esta ciudad, negando a los Estados la facultad de imponer contribuciones sobre el comercio de la República.* Guadalajara. Tip. de Sinforoso Banda. 1874. Cfr. Manuel González Oropeza, *La centenaria obra de Ignacio L. Vallarta como gobernador de Jalisco*, México, UNAM, 1995, pp. 607 y ss.

⁶¹ “Artículo 13. El pueblo Coahuilense reconoce que los altos cargos del Estado son una honrosa distinción con que por medio de su sufragio corresponde a aquellos de sus hijos que por sus talentos, virtudes cívicas, servicios prestados a él o a la Nación, se han hecho acreedores a la consideración o gratitud, popular; sin embargo, ningún funcionario público puede ser inamovible en el desempeño de su encargo. El pueblo haciendo uso de su libertad y soberanía, podrá reelegir o no, conforme a las prescripciones que establece esta Constitución, a aquellos de sus mandatarios que hayan correspondido a su confianza con el exacto cumplimiento de sus deberes, pudiendo los reelectos admitir de renunciar su nuevo nombramiento.”

tos, decretos y órdenes, por lo que las leyes no eran objeto de refrendo, según se desprende del artículo 72 de esta Constitución.

Si bien los Ayuntamientos no cuentan con facultades legislativas, el artículo 83, fracción I, otorgaba la atribución de iniciar ante el Congreso las leyes sobre los ramos encomendados por la propia Constitución.

La jurisdicción especializada en materia de responsabilidad de funcionarios públicos comprendía no sólo un Tribunal de Insculados para juzgar a los Ministros y fiscales del Supremo Tribunal de Justicia, sino un sistema mixto para los demás servidores públicos, donde el Congreso sería el jurado de acusación y el Supremo Tribunal lo sería el jurado de sentencia (artículos 106 a 117).

El censo de población sería cada seis años y la vecindad se adquiriría en sólo un año, lo cual muestra la apertura de la sociedad (artículos 124 y 125).

Esta Constitución, aprobada en Saltillo el 29 de mayo de 1869, fue signada por Francisco A. Rodríguez como diputado presidente, Mariano Sánchez, Antonio de la Garza G., Isidro Treviño, Francisco de la Peña y Fuentes, J. Valdés Ramos, Alberto Durán, Higinio de León y los diputados secretarios Vidal M. Pérez y M. Guajardo.

Posterior a la expedición de esta Constitución, los límites territoriales entre Coahuila y Nuevo León fueron precisados el 5 de marzo de 1870⁶² y las relaciones amistosas entre ambas entidades federativas fueron consolidadas simbólicamente con una reunión del gobernador Victoriano Cepeda con el gobernador de Nuevo León, Eleuterio González, celebrada en enero de 1873. A fines del siglo XIX, una fracción del territorio de Coahuila, colindante con Chihuahua y Durango, pretendió independizarse alrededor de las minas de Sierra Mojada y por un tiempo estuvo bajo el dominio de la Federación, como territorio federal. Gracias a Miguel Gómez Cárdenas su fracción se recuperó por territorio del Estado de Coahuila, quien gobernaría durante el periodo de 1897 a 1909.⁶³

⁶² Mismos que fueron definitivamente ratificados, junto con los límites del Estado de Durango en 1891, durante el gobierno de José María Garza Galán. Particularmente difícil fueron los límites con Durango, los cuales habían sido disputados por el uso de aguas del río Nazas, ya que éstas habían sido desviadas y aprovechadas por las presas que compañías inglesas habían construido en territorio del Estado de Durango.

⁶³ Cuéllar Valdés, *op. cit.*, pp. 189-192.

No obstante, esta época tuvo la animadversión del gobierno federal, pues el presidente Sebastian Lerdo de Tejada propició la remoción de Cepeda por parte del Congreso del Estado, nombrando a Ismael Salas nuevo gobernador. Cepeda se sometió a juicio político el 9 de septiembre de 1873 y el gobernador depuesto acudió a la Suprema Corte de Justicia para su defensa.

En el referido año de 1873, la disputa entre poderes del Estado de Coahuila se materializó en la falta de promulgación por parte del gobernador de una ley aprobada por la Legislatura. Como se refirió, el artículo 52 de la Constitución determinaba la publicación automática de las leyes que no fueran observadas en el plazo de diez días. Sin embargo, esta publicación no podía hacerse en opinión del gobernador, porque la Legislatura no estaba debidamente integrada, con lo cual ponía en duda la debida aprobación del proyecto de ley.

A raíz de este conflicto, la Legislatura se trasladó a Monterrey y allí destituyó al gobernador. El Presidente de la República solicitó plenas facultades para resolver el problema de Coahuila. En el Congreso se sugirió que el Presidente de la República debía nombrar a un gobernador provisional con ratificación del mismo Congreso. El diputado federal Prisciliano Díaz González manifestó que dicha facultad sólo sería posible si se reformara la Constitución Federal. De esta manera surgió la facultad senatorial de desaparición de poderes, contenido en el artículo 76, fracción V, de la Constitución —reformado el 29 de enero de 2016—, por lo que Coahuila fue el ejemplo para insertar esta medida de intervención federal a nivel constitucional.⁶⁴

Esta época ha sido la de mayor interés en el fincamiento de responsabilidades políticas, pues el 5 de junio de 1874, el tercer Congreso del Estado actuó como jurado de acusación ante el Tribunal de Insaculados prevista en la Constitución comentada contra los Magistrados del Supremo Tribunal del Estado, Roque J. Rodríguez y José M. Villarreal, por haberse opuesto al decreto del 16 de agosto de 1873. Lo mismo sucede el 9 de julio de 1874 con el ex gobernador

⁶⁴ Manuel González Oropeza, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, UNAM, 1983, pp. 47-48. Coahuila sería objeto de otras dos declaratorias de desaparición de poderes, una en 1884 y la última en 1913. Cfr. González Oropeza, *Las facultades exclusivas del Senado de la República*, Senado de la República, pp. 426, 444 y 447.

Victoriano Cepeda, y el 4 de diciembre de 1880 contra el ex gobernador Hipólito Charles por violaciones a la Constitución.

Durante la vigencia de esta Constitución, las incursiones indígenas continuaron agravándose, afectando la seguridad de la frontera norte del Estado. Por ello, Lerdo de Tejada nombró en 1872 una comisión pesquisidora para lograr una investigación sobre la situación fronteriza y el comportamiento indígena. Además de diagnosticar sobre los movimientos indígenas, la comisión llegó a conocer la fuga de población afroamericana a México en los años posteriores a la Guerra Civil de los Estados Unidos, cuya situación de prófugos era motivo para que los Estados sureños de ese país los reclamaran.

7. CONSTITUCIÓN DE 1882

Con el arribo del ferrocarril a Coahuila se expidió el 21 de febrero de 1882 la nueva Constitución del Estado, siendo gobernador Evaristo Madero, abuelo del prócer de la Revolución Mexicana. Una novedad de esta Constitución lo constituye la causal de pérdida de los derechos del ciudadano coahuilense, prevista en el artículo 23, fracción III, por la cual sólo una sentencia ejecutoriada con previsión expresa de la pérdida de tales derechos provocaba que el ciudadano coahuilense se viera despojado de sus derechos políticos.

En esta materia, la Constitución fija reglas razonables para dar a entender que la representación política, al tener por base la población, la proporcionalidad poblacional sería la regla en todas las elecciones populares “a fin de dar a cada opinión un número de representantes proporcional al número de sus adherentes” (artículos 28 y 30).

Los diputados están obligados a presentarse a sesiones, de lo contrario, podían incurrir como sanción en apercibimientos y hasta la suspensión de sus derechos políticos, si no se presentasen en un mes (artículos 40 y 50).

Entre las facultades del gobernador se encuentra la peculiar de impedir los abusos de la fuerza armada contra los ciudadanos y los pueblos, haciendo efec-

tiva la responsabilidad en que aquella incurriere, según lo prescribió el artículo 89, fracción XV.

Los Magistrados y los Jueces de primera instancia del Poder Judicial del Estado eran electos popularmente, lo que les otorgaba un contacto popular, en una época en que no intervenían los partidos políticos en el sentido que lo entendemos actualmente. El fiscal del Supremo Tribunal era el encargado de pedir, a nombre de la sociedad, ante los tribunales del Estado la tramitación de las causas criminales (artículo 131, fracción II).

Se determinó que en los asuntos criminales era motivo de “grave responsabilidad” privar al procesado de las garantías individuales consagradas en las Constituciones del Estado y de la Federación (artículo 153). Cuando hubiese una sentencia irrevocable, no se autorizaba el indulto ni la conmutación de la pena (artículo 202).

El control de la constitucionalidad se ejerce a través de la responsabilidad política de los servidores públicos y, para demandarla, se concede acción popular a todos los ciudadanos (artículos 167 y 172).

Como disposición general constitucional destaca la contenida en el artículo 187:

Las autoridades del Estado no tienen más facultades que las que expresamente les conceden las leyes, sin que se entiendan permitidas otras por faltas de restricción expresa. Los particulares pueden hacer todo lo que la ley no les prohíba y no sea contrario a la moral, a las buenas costumbres y a los derechos de tercero. En consecuencia, todas las autoridades políticas, judiciales o municipales, fundarán en ley expresa sus resoluciones o en los principios generales del Derecho, cuando ni por el texto, ni por el sentido natural se pueda decidir una controversia civil.

Finalmente, esta Constitución conceptúa a la instrucción primaria muy en alto, al caracterizarla como laica, general, gratuita y obligatoria y considerando al preceptor de dicha instrucción como un “servicio altamente meritorio para el Estado” (artículos 196 y 198).

El carácter laico del Estado provocó que el 22 de abril de 1882 hubiese una curiosa huelga de sacerdotes para celebrar bautismos y matrimonios, en protesta por las medidas adoptadas en la ley del registro civil.

Bajo la vigencia de esta Constitución suceden diversos problemas post-electorales que pusieron al Estado al borde de la revolución desde 1884.⁶⁵ Hacia mayo de 1911, la plaza de Torreón fue tomada por las fuerzas de Francisco I. Madero con la resistencia de las fuerzas federales porfiristas que fueron apoyadas por terratenientes y algunos nacionales chinos. Al ser abatidos éstos últimos y descubrir las fuerzas maderistas que llevaban dinero en sus pertenencias, la tropa revolucionaria se dedicó a saquear alrededor de 250 chinos creyendo que todos ellos tenían fortunas, con lo cual manchó la reputación de la Revolución en Coahuila.⁶⁶

Esta notable Constitución la aprobaron los siguientes diputados: José María Salinas Arreola (Presidente), Encarnación Dávila (Vicepresidente), Indalecio de la Peña, J. Juan Rodríguez, Refugio Rodríguez, Pantaleón Rodríguez, Rafael Azuela, Miguel S. Máñez (primer secretario), y Ramón Dávila (segundo secretario).

8. CONSTITUCIÓN DE 1918

El 5 de febrero de 1918, un año después de la promulgación de la Constitución Federal, se promulga la primer Constitución de la Revolución Mexicana en Coahuila. En el texto original, la ciudadanía coahuilense se otorgaba, entre otros, a los hijos de madre coahuilense y “padre desconocido” (artículo 10, fracción II), sin duda una disposición acorde con la realidad revolucionaria del Estado en la época.

Aunque hoy la nacionalidad coahuilense se otorga a los mexicanos que residan tres años en el Estado, para la obtención de la ciudadanía coahuilense se exigía una residencia de 21 años o más (j) en el territorio del Estado (artículo 10, fracción IV, 12, fracción IV y 13).

La prohibición para reelegirse es absoluta para el gobernador. Actualmente, por reformas de 22 de septiembre de 2015 del artículo 30, los diputados del Congreso local pueden ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. Asimismo, “Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos,

⁶⁵ Esteban L. Portillo, *Anuario Coahuilense para 1886*, s.p.i. Reimpresión, 1994, p. IV.

⁶⁶ José de la Luz Valdés, “Carta a un amigo. La matanza de chinos en Torreón”, *Revista Coahuilense de Historia*, No. 35, julio-agosto 1992, pp. 80-82.

electos popularmente por elección directa, así como las personas que por elección indirecta, por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé o las que integren un Concejo Municipal, podrán ser electas para el período inmediato”.

Se extingue la facultad de interpretar las leyes por parte del Congreso del Estado (artículos 65 y 67, fracción I); aunque se le concede la facultad de velar por la observancia de la Constitución y las leyes (artículo 67, fracción XXXIX). Por adición de 20 de marzo de 2001, se indicó que, con este propósito, el Congreso “emitirá la ley reglamentaria que regule la justicia constitucional local a que se refiere el artículo 158 de esta Constitución”.

Se confía la institución del Ministerio Público, así como el nombramiento y remoción del Procurador General del Estado y los agentes correspondientes, al gobernador por primera vez (artículos 82, fracción XIII y 108 y siguientes). Por reformas de 8 de abril de 2012, el artículo 114 de la Constitución local señala, en lo conducente, que “El Procurador General de Justicia del Estado será designado por el gobernador y deberá de ser ratificado por el Congreso del Estado o en los recesos por la diputación permanente, de acuerdo a lo previsto por el segundo párrafo de la fracción XVII del artículo 67 de esta Constitución. En ambos casos bastará con la mayoría relativa”.

El gobernador que promulgó la Constitución fue secretario particular de Venustiano Carranza, Gustavo Espinosa Mireles. Los diputados de la XXIII Legislatura fungieron como constituyentes y sus nombres son los siguientes: F. L. Treviño (Presidente), Francisco Paz (Vicepresidente), Ernesto Meade Fierro, Abel Barragán, J. Candelario Valdés, José C. Montes, José Reyes Castro, Antonio Aldana, C. Ugartechea, José Rodríguez González, Indalecio Treviño Chapa, Enrique Dávila (Secretario) y J. Martínez M. (Secretario).

La XXV Legislatura del Estado escenificó un problema político trascendente. En agosto de 1922 se verificaron elecciones de diputados locales y en la calificación que hizo la Legislatura, dos diputados fueron acusados de haber extraído boletas de dos distritos, entre los que se encontraba el Municipio de Pie-

dras Negras. El asunto escaló la atención de los senadores Vito Alessio Robles y Eulalio Gutiérrez.

Adicionalmente, al presunto diputado Hermilo Calderón se le impidió tomar posesión de su cargo legislativo al no haberse separado de su cargo de presidente municipal de Piedras Negras, por lo que se dividió la Cámara, ya que este candidato era apoyado por el entonces gobernador Arnulfo González, con la oposición de los diputados.

El desarrollo de los acontecimientos se da de manera muy familiar en estos problemas políticos, pues la mayoría de los diputados contrarios a Calderón sesionan en un recinto privado y la minoría de ellos, con el apoyo del Ejecutivo estatal, llama a los suplentes para formar un quórum artificial y remover a los diputados mayoritarios, que eran en número de siete. Esta mayoría fue aprehendida y la justicia federal intervino en su protección, amparándolos por el Juez de Distrito Jorge S. Sánchez el 27 de febrero de 1923.

Gracias a esta intervención judicial, ante la situación insostenible, se cambia el gobierno del Estado, nombrándose a Manuel Pérez Treviño nuevo titular del Poder Ejecutivo.⁶⁷

La reforma más reciente a la Constitución de Coahuila se publicó en el *Periódico Oficial* el 2 de diciembre de 2016.

⁶⁷ Conrado Charles Medina, *Los diputados independientes de 1923, El caso de Coahuila*, 2000, p. 28.



Estado de
Colima*

* Aparecido previamente como primera parte del *Digesto Constitucional Mexicano. Las Constituciones del Estado de Colima*. Manuel González Oropeza, en colaboración con Enrique Salazar Abaroa, México, H. Congreso del Estado de Colima/Instituto de Estudios Parlamentarios y Técnicas Legislativas, 2000, 561 p.



La Constitución Federal de 1857 planteó, como pocos textos fundamentales, la necesidad de eliminar a los territorios federales y de neutralizar la centralización que ya se desarrollaba en nuestro país. Esta Constitución creó, entre otras, a dos entidades de pequeñas dimensiones, pero de gran tradición histórica y relevancia política: Tlaxcala y Colima; asimismo, pretendió por vez primera y quizá única ocasión, discutir seriamente la naturaleza jurídica del Distrito Federal y de liberar a la Ciudad de México de la pesada carga de ser la sede de los poderes federales y, por tanto, de convertirse en un Estado (del Valle de México).

Colima tuvo reconocimiento constitucional desde 1824, cuando la Constitución Federal le reconoció identidad propia como territorio federal. Los temores que desde esta temprana fecha se generaron por la creación de territorios federales, se concretaron en Colima: dependiendo del Congreso General para la formulación de sus leyes y del gobierno general para la realización de las obras públicas necesarias la entidad fue conducida a una mayor dependencia y pauperización de su economía y desarrollo.

Por ello, desde el 15 de julio de 1828 se conoce la petición de distinguidos colimenses para unir el Territorio al Estado de Jalisco y lograr así compartir el autogobierno que gozó dicha entidad desde sus orígenes, por contar con la categoría de Estado Libre y Soberano.¹ Colima había sido separada de Jalisco en 1823² y unida a Michoacán durante el periodo centralista que comenzó en 1836.³ En 1843 se dio el segundo intento por unirse a Jalisco y, desde el 20 de enero de 1847, se propone la instauración de Colima como territorio federal, dada la lejanía y dificultad en las comunicaciones, así como la riqueza y prosperidad de que ya gozaba en esas fechas,⁴ lo cual se acepta el 7 de septiembre de 1849 con la concesión de la facultad de expedir los estatutos para su gobierno interior.

Una vez lograda su categoría de Estado, gracias a los esfuerzos de los diputados Juan Bautista Ceballos y Anastasio Brizuela ante el Congreso Constituyente Extraordinario, el 19 de julio de 1857 abrió sus sesiones la Primera Legislatura del nuevo Estado. Con fruición comenzaron los noveles diputados su importante labor legislativa, aunque cometiendo algunos lapsus mientras tanto. Como ejemplo podemos citar el decreto número 5 del 21 de julio de 1857 mediante el cual se aseveró tajantemente: “Los diputados no tienen fuero de ninguna clase”, pero inmediatamente se retracta con la siguiente acotación: “Para proceder contra ellos en los negocios criminales habrá necesidad de la declaración previa del Congreso, sobre si ha lugar a formación de causa”, lo cual es una exacta definición del fuero mismo.⁵

El espíritu republicano que campeó en el Estado desde sus orígenes, se observa en el decreto número 24 del 4 de abril de 1861: “En el Estado de Colima

¹ Alfonso de la Madrid Castro, “Apuntes Históricos. Petición en 1828”, *Diario de Colima*, 2 de febrero de 1973, p. 7.

² Anastasio Brizuela apoyó al Ayuntamiento de Colima en su acuerdo para segregarse de Jalisco el 21 de junio de 1823, a partir de que se le otorga a Jalisco el carácter de Estado Libre y Soberano. Juan Oseguera Velázquez, *Historia Gráfica de Colima*, p. 40.

³ La pérdida del carácter de territorio federal, logrado en 1824, duró diez años, hasta 1846 en que vuelve a asignársele a Colima la naturaleza de territorio federal. Oseguera Velázquez, *op. cit.*, p. 41.

⁴ Cfr. *Representación de la Diputación Territorial de la ciudad de Colima*, Imprenta de Manuel Brambila, Guadalajara, 1847. Reproducido en Servando Ortoll, compilador. *Colima, Textos de su Historia*, Secretaría de Educación Pública-Instituto Mora, vol. 1, 1988, pp. 88-93.

⁵ Aunque cabe la duda de que esta referencia se trate de una errata, debiendo haber dicho en la parte conducente: “Para proceder contra ellos en los negocios criminales **no** habrá necesidad de la declaración previa...” Cfr. *Colección de Leyes y Acuerdos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Colima*, vol. I. El volumen comprende del 19 de julio de 1857 al 13 de septiembre de 1874.

no hay tratamiento de ninguna clase, de palabra o por escrito, a ninguna autoridad o corporación”, por lo que el único tratamiento que recibirán dichas personas, será el de “ciudadano”.

Por otra parte, a pesar de la limitada extensión territorial del Estado en tierra firme, que es de 5,455 kilómetros cuadrados, aproximadamente, la vida social, política y económica de la entidad ha estado ligada al archipiélago de Revillagigedo desde 1861, que adiciona 221 kilómetros al territorio de Colima.⁶ Desde la fundación del periódico oficial en 1867, denominado *El Estado de Colima*, se describen las exploraciones que, desde el puerto de Manzanillo, se organizaron para explotar y colonizar las islas del archipiélago, que comienzan desde 1863 con la autorización del gobierno general de la Republica.⁷ De la misma manera, se aprovecharon algunas de sus islas para establecer colonias presidiales, como la Isla del Socorro, la cual mediante decreto número 25 de 1868 fue instaurada como colonia, conociéndose en la sesión del 15 de julio de 1869 el proyecto de ley para el traslado efectivo de reos a las colonias en el archipiélago que había establecido el gobierno del Estado.

La exploración y colonización de las islas Revillagigedo tenía una importancia capital para los colimenses pues, además de la relevancia científica que traía aparejada la navegación al archipiélago, fincaban el establecimiento de una colonia penal en dichas islas, para abolir definitivamente la pena de muerte, ya que desde 1857 se había manifestado que para abolir dicha pena era necesario sustituirla por un sistema penitenciario capaz de recluir con seguridad a los delincuentes más peligrosos. Por ello resultaba doblemente importante para Colima el control de las islas más lejanas del territorio nacional, pero que quedasen frente a sus costas. El establecimiento formal de esta colonia fue efectuado el 17 de julio de 1868 en la isla Socorro del archipiélago por las autoridades locales.

La primera Constitución colimense se promulgó el 16 de octubre de 1857 por el gobernador provisional de la recién creada entidad, José S. Núñez, quien

⁶ La propiedad insular de los Estados ha sido reconocida por la Constitución de 1917.

⁷ La primera expedición oficial la realizó Longinos Banda en 1862 rindiendo su informe el 9 de enero de 1863. Se sabe que veinte años antes, el navegante francés Duflot de Mofras había incursionado en el archipiélago. Cfr. Servando Ortoll, compilador. *Colima, Textos de su Historia*, vol. 2., SEP-Instituto Mora, 1988, pp. 140-145.

sustituyó a Manuel Álvarez que había sido sacrificado por una insurrección militar ese mismo año.⁸ Participaron en la discusión y aprobación del texto los siguientes diputados constituyentes: Ramón R. de la Vega, quien sería posteriormente gobernador, Liberato Maldonado, Pedro Brizuela, Juan N. Salazar, Miguel Escoto y Francisco Vaca.

La definición de su soberanía interna es felizmente expresada en el artículo 41 de la Constitución de 1857: “El Estado de Colima es libre para arreglar su administración local de la manera que juzgue más a propósito a la felicidad pública”. Además, esta Constitución permitía la doble investidura de los diputados, cuando ésta fuera permitida por ley, según el artículo 52. Como disposición notable, la Constitución de Colima de 1857 mostró su preocupación por velar sobre la observancia de la Constitución general y particular, confiando dicha responsabilidad a la Diputación Permanente, para que una vez verificadas las infracciones denunciadas, diera cuenta al Congreso del Estado para que éste decidiera sobre la responsabilidad del funcionario infractor (artículo 64, fracción I).

De la misma manera, imponía sobre el gobernador el cuidado de la observancia de las Constituciones, tanto general del país como particular del Estado, en el artículo 68, fracción V. Finalmente, el texto fundamental de Colima estableció un principio, quizá tomado de la Constitución de Jalisco de 1824, que prescribió la obligación a todo habitante del Estado de “guardar religiosamente” la Constitución del Estado.

La interpretación de la Constitución local se la reservaba el propio Congreso ordinario, según el artículo 175 de la misma Constitución. Esta disposición fue concordante con la Constitución Federal que también otorgaba al Congreso la facultad para interpretar la Constitución. Fue hasta 1869 que con la consolidación del juicio de amparo, se aceptó la interpretación judicial de la Constitución Federal.

⁸ Otro episodio violento hacia los gobernadores de Colima, lo representa la muerte del ex gobernador Filomeno Bravo en 1878, descrito por Daniel Moreno en “Colima y sus gobernadores”, y reproducido parcialmente en Ortoll, *Colima, Textos de su historia*, vol. 1., SEP-Instituto Mora, pp. 210-213.

La primera Constitución de Colima estableció, como la mayoría de las Constituciones mexicanas de la época, un Consejo de Gobierno, integrado por cinco notabilidades del Estado, mediante nombramiento del Congreso, para asesorar obligatoriamente al gobernador del Estado, en los asuntos de relevancia, así como para opinar sobre el desempeño de facultades extraordinarias del propio gobernador (artículo 77).

Respecto al “Departamento Judicial”, la Constitución garantiza su independencia con la disposición contenida en el artículo 107, cuando establece que: “Ni el Congreso ni el Gobierno podrán en caso alguno ejercer las funciones judiciales, abocarse las causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos”. No obstante, el papel otorgado a los Jueces fue igualmente restringido a la aplicación mecánica de la ley, cuando la Constitución menciona que estos “no podrán eludir las leyes, ni suspender sus ejecuciones” (artículo 109).

El sistema de responsabilidades de la primera Constitución colimense fue cuidadoso. Por ejemplo, para juzgar a los Ministros y al procurador general del Estado, se tendría que formar un consejo de diez ciudadanos, nombrados por el Congreso, con el objeto de que las motivaciones políticas que afectan a los poderes constituidos no simularan juicios de responsabilidad en contra de quienes aplicaban el Derecho. Este procedimiento fue seguido en varias Constituciones de la Primera República Federal.

Las primeras reformas a la Constitución del Estado de 1857, se aprueban mediante decretos 25 y 42 de 1870, pues según el artículo 176, ninguna reforma podía ser aprobada sino hasta pasado el año de 1865, y se continúan a través del decreto 43 de 1873. Posteriormente, continúa el proceso de reforma en el siglo XX, siendo la reforma del 13 de julio de 1912 la última antes de la expedición de la vigente Constitución.

Uno de los primeros conflictos entre poderes, sucedió cuando el gobernador y los Ayuntamientos del Estado desconocen a la Séptima Legislatura del Congreso en 1879.

La segunda Constitución se aprobó el 30 de mayo de 1882 por el gobernador Francisco Santa Cruz. En términos generales, el mismo esquema de la

Constitución de 1857 es preservado por esta nueva Constitución. Una de sus innovaciones de consideración, sin embargo, es la percepción de las prohibiciones al gobernador del Estado, pues en el nuevo artículo 44, se fortalece la obligatoriedad del refrendo ministerial, por la cual el Secretario de Gobierno tendría que autorizar todos y cada uno de los acuerdos y decretos del gobernador (fracción II). Es de llamar la atención, igualmente, la prohibición al gobernador de negarse a publicar las leyes del Congreso o al cumplimiento de los acuerdos del mismo, contenida en la fracción III del mismo precepto.

Si bien el gobernador tendría que vigilar el cumplimiento de las Constituciones, tanto federal como local, esta obligación no le justificaría el negarse a publicar una ley o un acuerdo del Congreso, a pesar de considerarlas inconstitucionales; por lo que esta nueva disposición le otorgaba la facultad de informar al propio Congreso del Estado o al Poder Ejecutivo Federal, sobre el posible vicio de inconstitucionalidad que afectaba al decreto o acuerdo en cuestión, salvando así cualquier probable responsabilidad de su parte.⁹

La Constitución de 1882 quiso prever cualquier contingencia posible y eso la llevó a considerar en el artículo 82, que en caso de interrupción del orden constitucional, si los periodos constitucionales fenecieran para las autoridades constituidas durante dicha crisis. Quien ejerciera provisionalmente el gobierno estaría obligado constitucionalmente a convocar a elecciones para que se restableciera el orden quebrantado y no fuera pretexto para continuar una situación fáctica. Los constituyentes que contribuyeron a la formulación del texto de 1882 fueron: Esteban García, Miguel Madrid, Miguel Bazán, Miguel Álvarez, Isidro Barreto, Remigio Rodríguez y Arcadio de la Vega.

Por otra parte, la Vigésima Legislatura en funciones de Congreso Constituyente cerró sus sesiones el 31 de agosto de 1917. La Constitución reformada en 1917 se publicó a través del decreto número 10, el 20 de octubre de 1917, por

⁹ Esta disposición probó ser de gran utilidad, pues el conflicto entre gobernador y Congreso de un Estado, con motivo de la promulgación de leyes o reformas consideradas como inconstitucionales por el gobernador, suscitó graves conflictos en otros Estados, como el acaecido en Nayarit hacia 1919 con el gobernador José Santos Godínez y el Congreso del Estado.

el gobernador J. Felipe Valle, quien fuera declarado gobernador el 30 de junio del mismo año. Los diputados constituyentes fueron:

Salvador Alcázar	Mariano Fernández
Zenaido Jiménez	J. Jesús Ahumada
Leonardo Yáñez Centeno	Jesús Guzmán
Miguel Valencia	Joaquín M. Vidaurri
Elías Arias	Clemente Ramírez
Enrique Solórzano	José Fernández
Luis G. Sánchez	Juan García

La convocatoria a elecciones se lanzó el 19 de abril de 1917 por el entonces gobernador Juan José Ríos, por lo que la elección del Congreso Constituyente coincidió con el periodo electoral para gobernador. La lucha de facciones fue obvia y permeó en las discusiones del Congreso, llegando incluso hasta el ataque personal, como sucedió entre el Presidente del Congreso Constituyente, Mariano Fernández, y el diputado J. de Jesús Ahumada. El partido socialista, el partido vallista y el partido alvarista fueron algunas de las facciones que disputaron el poder y crearon un ambiente de violencia en el Estado.¹⁰ Las primeras discusiones del Congreso se concentran en los homicidios y ataques a poblaciones, como El Mamey, por gavillas de un partido o de otro, según se acusaban mutuamente.

Las sesiones ordinarias del Congreso Constituyente comenzaron el 16 de junio de 1917, fecha en la cual el gobernador Ríos rindió su último informe como gobernador y comandante militar. El 27 de junio del mismo año, el Constituyente califica la elección del nuevo gobernador, J. Felipe Valle, para concluir el mandato el 31 de octubre de 1919 y el 30 de junio se le tomó la protesta de ley. La discusión del proyecto de Constitución se verificó en un periodo extraordinario de sesiones a partir del 28 de junio, el cual se prolongó hasta el 30 de agosto de 1917. La fecha de aprobación del texto fundamental es del 1o. de septiembre de 1917.

¹⁰ A ellos se unieron la Unión Liberal de Colima, el Club Maclovio Herrera y el Centro Democrático Liberal. Héctor Porfirio Ochoa Rodríguez. “Las pugnas políticas y sociales (1917-1925)”. Blanca E. Gutiérrez Grageda y Héctor P. Ochoa Rodríguez (editores), *Las caras del poder. Conflicto y sociedad en Colima, 1893-1950*. Proyecto Historia General de Colima, t. IV, Universidad de Colima, Gobierno del Estado de Colima y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1995, p. 208.

El dos de julio del referido año, fue integrada la Comisión de Poderes y Puntos Constitucionales con los diputados Mariano Fernández, Elías Arias, Leonardo Yáñez Centeno, Clemente Ramírez y J. de Jesús Ahumada.

La Constitución de 1917 tiene las siguientes características:

- a) Instituye a la Diputación Permanente del Congreso del Estado en el vigilante de la observancia de la Constitución, mediante disposición contenida en el artículo 36, fracción I. Este control político de la constitucionalidad local fue popular desde el siglo XIX y consistía en que la Diputación Permanente recibía todas las quejas y denuncias contra las autoridades, diferentes a la legislativa, que hubiesen cometido una transgresión a la Constitución del Estado. La Diputación investigaba la denuncia y, de considerarla procedente, sometía a la consideración del pleno del Congreso los hechos, con el objeto de que éste decidiera sobre la responsabilidad política de las autoridades inculpadas. De calificarse procedente, el Congreso resolvería sobre la remoción e inhabilitación de la autoridad involucrada.
- b) Los Ayuntamientos, originariamente ocho, tendrían el derecho irrestricto de iniciar leyes ante el Congreso, según el artículo 37, lo cual es un avance, ya que en la actualidad prevalece la tendencia de restringir esta potestad de iniciativa a los asuntos estrictamente relacionados a su competencia. La visión del texto original de la Constitución colimense es de mayor alcance, pues considera a los municipios como verdaderas instancias de gobierno que pueden contribuir a la formación legislativa de la entidad.
- c) El gobernador del Estado tendría prohibido negarse a publicar las leyes, ni siquiera en los supuestos de que los considerase inconstitucionales, pues para ello sólo tendría reconocido la capacidad de manifestarlo así ante el Congreso del Estado o ante la autoridad federal, según se tratase de inconstitucionalidad local o federal, conforme lo determinaba la fracción I del artículo 59. Esta prohibición es de fundamental importancia y se adelanta a los conflictos constitucionales que en otros Estados se generaron por la indefinición de qué hacer frente a los

vicios de inconstitucionalidad de los proyectos de ley aprobados por la Legislatura.

- d) La Constitución reconoce un procedimiento dificultado de reforma en dos Legislaturas distintas, según el artículo 130.
- e) Quedaba prohibido el otorgamiento de empleo público a los ebrios, según el artículo 135.
- f) Estableció la elección directa de los funcionarios, insertándose en la tendencia que marcó la Constitución Federal de 1917, de plasmar el sufragio directo.
- g) Quedó abolida la pena de muerte en el artículo 150.

A partir del 4 de octubre de 1924 comenzaron a aprobarse las reformas de la Constitución vigente de Colima, que se contienen en más de un centenar de decretos, aproximadamente, reformatorios de múltiples artículos, hasta el 18 de junio de 2016. No siempre las reformas han sido felices para el avance constitucional del Estado. En grandes líneas podemos describir las principales reformas en los siguientes rubros:

- a) Se han ampliado las referencias a los derechos humanos. En el texto original de la Constitución de 1917 sólo se hacía un reenvío en esta materia a la Constitución Federal. En la actualidad se han especificado algunos derechos.
- b) Se derogó la facultad irrestricta de los Ayuntamientos para iniciar leyes sobre cualquier materia y circunscribirla a los asuntos “relacionados con su materia”, lo cual, en mi opinión, representa una restricción al derecho de iniciativa que tenía anteriormente.
- c) Se incluyó un capítulo sobre la justicia administrativa, para incluir la jurisdicción contenciosa administrativa

- d) Se incluyó un capítulo sobre el Ministerio Público y la Defensoría de Oficio.
- e) Se incluyó un capítulo con el rubro amplio de protección de los derechos humanos, para consignar la viabilidad de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.
- f) En un extensísimo artículo, 86 bis —cuyo primer párrafo se reformó el 31 de mayo de 2014—, se previó la existencia de partidos políticos y de los sistemas de representación política.
- g) Se incluyó un rubro sobre educación.
- h) En una reforma aprobada en 1939 se cambió el procedimiento de reforma constitucional complejo de dos Legislaturas, por el que regularmente opera en el resto del país una mayoría calificada en una sola Legislatura.
- i) Se derogó la prohibición de contratar a los ebrios en oficios públicos.
- j) A partir de 2004 se procura en la Constitución mayor participación ciudadana, vía elecciones de autoridades municipales auxiliares, así como de iniciativa popular.
- k) Se ha incluido el principio de equidad de género, así como el de participación de los grupos indígenas, con énfasis en el rescate, preservación y difusión de la cultura indígena.
- l) Establecimiento de la aprobación ficta del Poder Ejecutivo en el proceso legislativo.
- m) A partir del año 2000 se han aprobado reformas sobre la integración, organización y funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, creándose la jurisprudencia por contradicción de criterios del Tribunal Superior de Justicia.

- n) Se ha reconocido el derecho no sólo a un medio ambiente adecuado, sino que se ha extendido a un medio ambiente social en paz y armonía.
- o) Se reconoció el acceso a la información y el conocimiento.
- p) Se estableció el reconocimiento del derecho de acceso al suministro de agua potable y al saneamiento básico.
- q) En agosto de 2012 se adicionó un párrafo al artículo 1o. para prohibir “toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.
- r) En 2014 hubo diversas reformas sobre el Poder Judicial, como, por ejemplo, la del párrafo tercero del artículo 67, que indica: “La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por esta Constitución y la ley orgánica respectiva, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan al Poder Judicial del Estado; ejercerán las funciones jurisdiccionales y su ejecución con autonomía absoluta, con apego a los principios rectores de la carrera judicial como lo son la excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia”.
- s) Por reforma de 7 de noviembre de 2015, el Capítulo I del Título I se modificó a “De los Derechos Humanos y sus Garantías”. En este sentido, hubo múltiples reformas relativas a esos derechos, especialmente los relativos a la vida, la infancia y el acceso a la información. Sobre esto último, en mayo de 2016 se introdujeron reformas para establecer la integración.

De lo anterior resulta que la evolución constitucional de Colima ha seguido los pasos del constitucionalismo local mexicano, al innovar principalmente a la

hora de ampliar el catálogo de derechos humanos. El análisis de las reformas que ha experimentado el texto original de 1917 permite tal afirmación.

Ejemplo de lo anterior es que, a pesar de la falta de un sistema de justicia constitucional, el legislador colimense ha creado interesantes instrumentos para proteger derechos fundamentales, mediante sistemas de garantía *ad hoc*. Tal sería el caso de una institución novedosa en el ámbito local: el recurso de la libre asociación y participación ciudadana, que sin referente constitucional expreso, fue establecido por el legislador ordinario.¹¹ Ejemplos como éste, que merecen ser conocidos, debieran ser seguidos para fortalecer los derechos en el ámbito local.

Otro caso a destacar es el relativo al reconocimiento del acceso al suministro de agua potable como derecho humano, por su naturaleza fundamental para el pleno disfrute de la vida y la salud. La Constitución local, además de reconocer tal derecho en el artículo 1o., fracción XV, impone la obligación, a cargo de los beneficiarios, del cuidado y uso racional que permita asegurar su disfrute para las generaciones presentes y futuras. Igual ocurre con la mención que hicimos sobre el reconocimiento del derecho no sólo a un medio ambiente adecuado, sino su extensión hasta un medio ambiente social en paz y armonía.

Esta visión de los derechos es apenas un reflejo del constitucionalismo que han querido construir los colimenses y que está presente en el simbolismo que en 1968 se plasmó en el Escudo Oficial del Estado,¹² al señalarse que la plata y el rojo significan a quienes “prestan ayuda a los desvalidos” y “defienden la causa de los oprimidos”.

¹¹ Manuel González Oropeza, “El recurso de la libre asociación y participación ciudadana. Una institución colimense”, *De Jure*, Colima, Col., núm. 4, mayo de 2010, pp. 174-181.

¹² Decreto no. 43, por el que se adopta el Escudo Oficial del Estado. *El Estado de Colima. Periódico Oficial del Gobierno Constitucional*, Colima, Col., 17 de agosto de 1968, pp. 111-113.



Estado de
Durango*

* Publicado como “La evolución constitucional de Durango”, en *Digesto Constitucional Mexicano. Las Constituciones de Durango*. Coordinadores: José Rosas Aispuro Torres y Manuel González Oropeza. México, LXI Legislatura del H. Congreso del Estado de Durango, 2001, pp. 63-78.



El Estado de Durango adquiere importancia en la palestra nacional a raíz de la Revolución Mexicana del siglo XX. Sin embargo, también debe destacarse su trayectoria constitucional previa, misma que resulta de interés por ser prácticamente la historia política del norte de nuestro país, ya que la ciudad de Durango, conocida posteriormente como Victoria de Durango, en honor de Guadalupe Victoria, ilustre duranguense federalista y primer Presidente de México, fue la capital colonial durante el régimen borbónico de las Intendencias, de las denominadas Provincias Internas de Occidente, que comprendieron los territorios de Sonora, Sinaloa, Nuevo México —incluyendo Arizona—, Chihuahua y el propio Durango. Tan grande extensión territorial requirió de un gobierno autónomo de México y práctico en sus decisiones.

La denominación del Estado alude a la utilizada por Francisco de Ibarra, quien fundó una villa en lo que sería el territorio de la Nueva Vizcaya, en julio de 1563. A partir de 1631, a esa villa se le concedió la categoría de ciudad en la documentación oficial y Felipe IV le concedió su escudo de armas, lo que le valió para asegurar su categoría de ciudad capital. Debe decirse que existen ciudades homónimas en España y en Estados Unidos, siendo la española la que inspira el

nombre de la villa que se fundó en 1563. Se menciona que el significado original de *Duranco*, es “más allá del agua”. Aquella villa, con el paso de los siglos, daría nombre al Estado que hoy ocupa el cuarto lugar de extensión territorial, con poco más de 123 mil kilómetros cuadrados (6.3% del territorio nacional), sólo después de Chihuahua, Sonora y Coahuila.

La historia de Durango está vinculada con el territorio de la llamada Nueva Vizcaya, donde tendría espacio la célebre refutación que haría Juan José de Eguiara y Eguren a las expresiones de Manuel Martí, dean de Alicante, quien ponía en duda las capacidades de los americanos para el estudio. En su *Bibliotheca mexicana sive eruditorum historicum virorum*, Eguiara y Eguren habrá de señalarle: “en otros lugares de este reino, como ... Durango y otros anteriormente citados, te ocurrirá lo propio: hallarás en gran número personas que te instruyan en el conocimiento de las letras y en toda clase de erudición”.¹ Habría que recordar que fueron los franciscanos primero, y luego los jesuitas, quienes atendieron la evangelización de la Nueva Vizcaya.

El extenso territorio de la Nueva Vizcaya fue fraccionándose durante el periodo colonial. Primero dio origen a la Provincia de Sinaloa, que incluyó entonces a Sonora y Arizona. Después se separó una parte del actual Estado de Coahuila. Más tarde, luego de la independencia, se separarían de Durango territorios para confirmar Chihuahua y Zacatecas.²

Con la expedición de la Constitución de Cádiz, en marzo de 1812, se estableció una nueva división basada en las provincias gobernadas por *jefes políticos superiores*. Un decreto posterior creó la Diputación Provisional de las Provincias Internas de Occidente, con sede en Durango. Esta demarcación comprendía las intendencias de Arizpe y Durango y los gobiernos de Nuevo México, Baja California y Alta California. Era el antecedente de un nuevo régimen para una región que se había mantenido más o menos independiente durante la Colonia y que tanto se enorgullece de sus hombres y mujeres.³

¹ José de la Cruz Pacheco, *Intelectualidad neovizcaína*, Durango, México, Secretaría de Educación Cultural y Deporte, 1994, pp. 15-16.

² *Los municipios de Durango*, México, Secretaría de Gobernación, Gobierno del Estado de Durango, 1988, p. 8.

³ Véase la obra de Manuel Lozoya Cigarroa, *Hombre y mujeres de Durango*, México, 1985.

1. LA PRIMERA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO

Fue Rafael Bracho, Gobernador de Durango, quien promulgó la primera Constitución del Estado “libre y federado”, el 1o. de septiembre de 1825. Su participación durante la insurgencia no había sido destacada, antes bien, tuvo la ocasión de participar en la ejecución del Padre de la Patria, Miguel Hidalgo y Costilla, en la ciudad de Chihuahua, en 1811; pero la Primera República Federal fue producto de una simbiosis entre los verdaderos insurgentes y los antiguos realistas desafectos a España, que aceptaron nuestra emancipación.

En México, los Estados son creados mediante la Constitución Federal o ley constitucional, tal como se hizo con los Estados originarios en el año de 1824. Las entidades federativas no pueden, en consecuencia, desaparecer, secesionarse o fusionarse sino mediante reforma constitucional expresa en la Norma Fundamental federal, lo cual implicaría poner en marcha el procedimiento de dicha reforma constitucional.⁴ La creación de Durango fue decretada el 22 de mayo de 1824 por el Congreso Constituyente Federal.⁵

Las Constituciones estatales promulgadas durante el siglo XIX son muestra significativa del ingenio y cultura políticos de los duranguenses. La extensa Constitución fundante del Estado de Durango contuvo 140 artículos. Los constituyentes que la discutieron y aprobaron fueron presididos por José de Matos, y el resto del Congreso lo formaron los siguientes diputados: José Joaquín de Escárzaga, Martín Miramontes, Felipe Ramos, José Agustín Gámiz, Francisco Robles, Francisco Arriola, José María Elías González, Pedro Cano, Vicente Escudero y como secretarios Miguel Pérez Gavilán y Vicente Antonio de Elejalde.

Desde el primer artículo la Constitución del Estado tuvo innovaciones, pues en lugar de describir al Estado con el criterio territorial que permeó en la

⁴ Desde este punto de vista, aunque en México no se ha definido judicialmente la naturaleza del pacto federal como en los demás países norteamericanos, sería lógico desde la teoría del federalismo y de la historia política del país, concebir que la Unión Federal es, desde sus orígenes, una unión indestructible que no depende del gobierno de un Estado ni de su población particular, el modificarla y decretar la separación unilateral de esa entidad federativa del resto de la Federación, aunque modificare su Constitución particular para dicho efecto, pues tal situación requiere de una reforma expresa a la Constitución Federal, tal como han sido creados todos los Estados federados.

⁵ Antonio Arreola Valenzuela, Máximo Gámiz Parral y José Ramón Hernández Meraz, *Summa duranguense*, s.p.i, p. 25.

mayoría de las demás Constituciones, estableció que la “reunión de todos los que pisan” el territorio conforman el Estado de Durango. La denominación del Estado fue la misma que adoptaron los demás como “independientes, libres y soberanos”, según se había definido en el artículo 6o. del Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824.⁶ El alcance de esos atributos se refería a la administración y gobierno interior de cada Estado, dos funciones diferenciadas entonces, pero que en la actualidad se olvida de su distinción.⁷ En este aspecto, administrar es encargarse de ejecutar y aplicar las leyes, mientras que gobernar implica decidir qué leyes deben expedirse para el régimen interno del Estado.

La soberanía del Estado se definía claramente con disposiciones como la del artículo 3o. de la Constitución de Durango, cuyos representantes ante el Congreso Federal tenían solamente delegadas “La facultad necesaria al desempeño de las augustas funciones que prescriben y designan la Constitución Federal y Acta Constitutiva”; lo cual implicaba que la representatividad del Estado ante los órganos federales era sólo ante la competencia federal, pero que dichos representantes no podrían obligar al Estado en lo que se refería al régimen interior, pues para ello, los poderes del gobierno local serían los encargados de definirlo.

La primera Constitución del Estado determinó a la religión católica como religión protegida por las autoridades duranguenses (artículo 9o.). No contuvo un catálogo de derechos siguiendo el ejemplo de la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, por lo que se conformó con establecer genéricamente los principios de libertad personal, y por tanto de condenar a la esclavitud (artículo 14), así como el principio de igualdad ante la ley, típico de la filosofía política liberal.⁸ El artículo 15 de la Constitución de 1826 determinaba el principio genérico de que los derechos de los habitantes serían garantizados por el Estado, pues sus

⁶ El Acta Constitutiva de principios de 1824 no había considerado a Durango como Estado, sino que lo incluía dentro de lo que denominó “Estado Interno del Norte”, compuesto de los inmensos territorios de Chihuahua, Durango y Nuevo México, el cual como ya aludimos, incluía a Arizona.

⁷ Como se observa en la reforma a la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal, del 23 de diciembre de 1999, donde el término “administrar” fue sustituido por el de “gobernar”, cuando el sentido era de que los municipios son administrados y gobernados, tal como lo aconsejan el Acta Constitutiva y la primera Constitución de Durango.

⁸ El artículo 12 de esta Constitución se refirió incluso a los transeúntes en el Estado, o cualquier persona que pisara territorio duranguense, que por ese solo hecho serían considerados en igualdad ante la ley duranguense.

derechos son “naturales e imprescriptibles”, “aunque aquí no se especifiquen ni enumeren”. Esta declaración genérica fue un error que se trató de subsanar desde las Siete Leyes Constitucionales centralistas de 1836 y, posteriormente, con el Acta de Reformas Federal de 1847 y la Constitución de 1857, donde se enumeraron los derechos garantizados, abandonando así paulatinamente la idea de “derechos naturales” del hombre.

De la organización de los poderes estatales, destaca el bicameralismo adoptado por la Legislatura de Durango en sus orígenes. El bicameralismo, que se discutió extensamente en el Congreso Constituyente Federal, tuvo como propósito fundamental garantizar que la elaboración, la discusión y la aprobación de las leyes fuese a través de un proceso lento de discusión y ponderación, por dos Cámaras, integradas de manera distinta y con integrantes de perfil diverso, para enriquecer así la argumentación. Ciertamente, el Senado duranguense no representaría “entidades” para lograr su igualdad política, como sería además un objetivo adicional del Senado de la República, donde según Servando Teresa de Mier tendería a igualar la representación política de los Estados, ya que en la Cámara de Diputados Federal, los Estados grandes y más poblados obtendrían mayor número de diputados que los Estados pequeños, pobres y menos poblados. El Senado del Estado tendría el carácter de una segunda Cámara integrada por personas de mayor edad, treinta años en lugar de veinticinco de los diputados, y que desarrollarían las mismas facultades de la Cámara de Diputados del Estado, por lo que no tendrían facultades exclusivas, sino ambas Cámaras desempeñarían las mismas funciones, pero su objeto sería precisamente consensar y argumentar mejor cada decreto o ley.⁹ La integración de la Cámara de Diputados sería regulada mediante ley, pero la integración de la de senadores lo especificó la propia Constitución y los fijó en número de siete. Los diputados durarían dos años, mientras que los senadores cuatro. La renovación de los diputados sería total cada bienio, mientras que los senadores se renovarían parcialmente, lo cual confirma que la permanencia en el órgano legislativo era necesaria para aprovecharse de la experiencia de los

⁹ Las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras fue una innovación que Benito Juárez promovió para justificar el restablecimiento del Senado en 1867 y que se aceptó en la reforma a la Constitución Federal de 1874. Sin embargo, la tradición de la segunda Cámara descansa más en la ponderación y mejor argumentación de los proyectos de ley, que en la justificación de facultades propias.

senadores que se quedarían. Todo lo anterior hacía del Senado duranguense la Cámara de mayor importancia dentro del Poder Legislativo en el Estado.

La Constitución del Estado permitió la reelección tanto de diputados como de senadores por una sola ocasión, dejando pasar un bienio o cuatrienio según el caso, para poder presentarse nuevamente a la elección de diputado o senador (artículo 40). Esto constituyó un avance en la limitación de la reelección que no era común a principios del siglo XIX, ya que la mayoría de los textos constitucionales dejaron la reelección sin límites, hasta la manipulación que de ella hicieron los presidentes Porfirio Díaz y Álvaro Obregón muy posteriormente.

Los artículos 42 y 43 de la primera Constitución del Estado contemplaron sucinta pero correctamente el estatuto del parlamentario duranguense: las opiniones de diputados y senadores son irreclamables, por lo que ninguno de ellos puede ser reconvenido por ellas, sus personas son “inmunes” por lo que no procede ninguna acusación en su contra por la expresión de sus ideas y opiniones, lo cual constituye el núcleo de la denominada inmunidad parlamentaria. En materia criminal, también los diputados y senadores no pueden ser detenidos, presos o juzgados sin que antes se declare por el Congreso que “hay lugar a formación de causa”, es decir, se declare la procedencia de una acusación.¹⁰

Los representantes ante el Congreso del Estado no gozaban propiamente de un salario mensual, sino de viáticos y “dietas”; es decir, emolumentos para transportarse a la capital del Estado y pagos diarios por el desempeño de sus funciones,¹¹ sólo por el tiempo que durasen las sesiones, que no serían más de noventa, según el artículo 48 de la propia Constitución. El Gobernador, sin embargo, podría decidir una prórroga de un mes más, si así lo aceptasen las dos terceras partes de los indi-

¹⁰ En la actualidad se discute si un diputado o senador puede ser “investigado” penalmente, sobre todo si la procuración de justicia fue separada de la administración de justicia a partir de la reforma de mayo de 1900, por lo que técnicamente la averiguación previa no constituye parte del juicio penal, hasta la etapa de la consignación; de tal suerte que en 1826, cuando la investigación era llevada a cabo por un Juez instructor, el diputado o senador no podía pues ser investigado, ya que dicha fase era parte del juzgamiento.

¹¹ A partir del siglo XIII, la palabra latina *diaeta* se comenzó a utilizar para denominar a la retribución de los miembros de una asamblea por cada día trabajado. No deja de mostrar esta palabra el original significado de los representantes como delegatarios o mandatarios de una o un grupo de personas que financiaban su comisión para que los representara ante un órgano de autoridad. *Diccionario universal de términos parlamentarios*. Enciclopedia Parlamentaria. Instituto de Investigaciones Legislativas. LVI Legislatura. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1997, pp. 344-345.

viduos de ambas Cámaras. De esta manera, la duración promedio de los trabajos del Congreso del Estado serían de tres a cuatro meses por año, lo cual es un tiempo verdaderamente reducido para desarrollar las graves obligaciones que la Constitución le imponía en el artículo 24. No nos extraña, por lo tanto, el fracaso de las asambleas legislativas del siglo XIX para poder aprobar los códigos y leyes más importantes tanto en los Estados como en el ámbito federal, dada la angustiosa cortedad en el tiempo de sus deliberaciones.

El sistema federal contemplado en la Constitución de Durango fue pleno, ya que no sólo previó que el Congreso del Estado introdujera iniciativas de leyes federales e incluso reformas a la Constitución Federal,¹² sino que permitió, en un singular espíritu de colaboración federalista, que las Legislaturas de los demás Estados pudieran iniciar ante el Congreso de Durango iniciativas de ley para el Estado (artículo 51, fracción 2a.). Esta facultad de iniciar leyes pudiera llamar la atención en la actualidad, todavía algunas Constituciones recientes contenían una disposición similar, como la de Veracruz de 1917, cuya disposición sobre este particular estuvo vigente hasta el año 2000.¹³

El Gobernador tuvo la oportunidad del denominado “veto de bolsillo”, contemplado según el artículo 56 de la Constitución, ya que podía hacer observaciones a los proyectos de ley aprobados por el Congreso, pero tenía un plazo de diez días, durante los cuales, si las escasas sesiones de la Asamblea Legislativa se hubiesen suspendido o cerrado, la promulgación quedaba suspendida hasta que se conocieran sus observaciones en el primer día hábil de las siguientes sesiones, que incluso podían ser al siguiente año. En otra circunstancia, si el Gobernador aprobaba y promulgaba el proyecto enviado por el Congreso, tendría que publicar el texto correspondiente a los tres días de recibido (artículo 63). No obstante, la primera disposición comentada tenía la ventaja de disponer una promulgación

¹² Como el decreto 216 del 19 de noviembre de 1829 del Congreso del Estado de Durango ante el Congreso de la Unión, para dividir en dos al Estado de Occidente, en los actuales Estados de Sonora y Sinaloa, como sucedió finalmente el 13 de octubre de 1830. Manuel González Oropeza, “Comentario al artículo 43 de la Constitución Federal”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Tomo I, Décima Edición, Editorial Porrúa/UNAM, México, 1997, p. 520.

¹³ El artículo 70, fracción I de la Constitución de Veracruz, vigente hasta el 3 de febrero de 2000, expresaba: Son iniciativas de ley o decreto: I. Las proposiciones que dirigen a la Legislatura, el Gobernador del Estado, las legislaturas de otros Estados de la Federación y el Tribunal Superior de Justicia. Esta apertura en la iniciativa de leyes debiera de volver no sólo en el entorno duranguense, sino también en todo el país, pues la ciencia de la legislación se beneficia de las iniciativas de todos los sectores.

de la ley de manera automática, si pasados los diez días no hubiese ninguna respuesta por parte del Gobernador. La falta de promulgación y publicación de la ley producía una responsabilidad por parte del Gobernador, pues la Constitución era clara respecto de sus obligaciones en esta materia. Las observaciones del Gobernador no contenían una votación especial en el Congreso, pero la Constitución especificó que los proyectos desechados en una de las Cámaras tenían la estricta votación de dos tercios de los individuos presentes para superar ese desechamiento, no sólo en la Cámara que lo originaba, sino también en la Cámara que lo había aprobado (artículo 57).

Desde este primer texto constitucional se previó el principio de autoridad formal de la ley, proveniente de la Constitución de Cádiz y de la Constitución de 1824, en los siguientes términos:

Para interpretar, modificar o variar las leyes o decretos, se necesitan los propios requisitos que para su formación (artículo 60).

Este principio que subsiste hasta nuestros días, es de la mayor importancia para comprender la reformabilidad de las leyes locales por leyes o normas de ámbito federal e internacional.

El Poder Ejecutivo del Estado se depositó desde el inicio en una sola persona en Durango; congruente con el amplio debate que sobre este tema se verificó en el Congreso Constituyente Federal, el Gobernador del Estado sería una sola persona y se elegiría por mayoría absoluta de votos por el Congreso del Estado, lo cual se calificaba como una especie de elección popular indirecta, funcionando el Congreso como colegio electoral para la designación. Por ello, desde los orígenes del Estado Mexicano, los congresos y asambleas legislativas participan de la categoría de autoridades electorales, aun pasada la autocalificación, desechada por la reforma de la Constitución Federal en 1996; los congresos, aún en la actualidad, eligen a gobernadores interinos o sustitutos y participan en la formación de las demás autoridades electorales.¹⁴

¹⁴ De ahí la inexactitud del Congreso del Estado de Yucatán al afirmar en el año 2001 que no es autoridad electoral en los términos de la fracción IV, del artículo 99 de la Constitución Federal.

Sin embargo, la Constitución de Durango aprovechó las ventajas de un Poder Ejecutivo colegiado, pues previó que ante algún imponderable que sucediese al Congreso del Estado y no pudiera nombrar al titular del Poder Ejecutivo, el Consejo de Gobierno, un interesante órgano que describiremos posteriormente, designaría a tres individuos para integrar un Poder Ejecutivo interino que estuviese al frente de dicho poder. A nivel federal, estos poderes ejecutivos colegiados provisionales mostraron posteriormente su benéfica actuación, pues no podía ninguno de sus integrantes aprovecharse del momento para imponerse, dada la condición del país, y dada su colegialidad, el consenso se tendría que producir entre las facciones contendientes (artículo 74).

El candidato a Gobernador del Estado requería la mayor edad solicitada para ocupar cualquier otro cargo en el Estado: treinta y cinco años. La misma limitación para su reelección que encontramos para los diputados y senadores aplicaba para el Gobernador en el artículo 72 de la Constitución. Su periodo de gobierno era idéntico al de los senadores, es decir, cuatro años.

Entre sus facultades se encontraba la de disponer de la milicia cívica del Estado. Hasta 1885, la milicia cívica de los Estados permaneció intocada como una fuerza transitoria, cuya función primordial era defender la soberanía de cada entidad, por lo que se encontraba bajo el comando del Gobernador, pero el mando personal de la milicia no estaba permitido en la Constitución, para evitar que en las acciones de guerra pudiera perder la vida y así peligrar la estabilidad del Estado (artículo 81, fracción II).¹⁵

El Ejército Federal era una fuerza permanente que durante el siglo XIX era numéricamente incapaz de cubrir todo el extenso territorio nacional, por lo que requirió de la complementación de los milicianos civiles, que eran los ciudadanos de cada Estado, para enfrentar en primera instancia cualquier peligro y agresión que afectara al territorio.

¹⁵ En 1845 se ventilo la responsabilidad del general Isidro Reyes, antiguo y transitorio secretario de Guerra, bajo la vigencia de las Bases Orgánicas de 1843, quien había refrendado el decreto por el cual autorizaba al general Valentín Canalizo, entonces Presidente interino de la República, a comandar personalmente el Ejército Federal, contra la prohibición expresa de la Constitución, en una disposición similar a la que comentamos de la de Durango, respecto del Gobernador y la milicia cívica del Estado.

Los asuntos graves gubernativos tenían que ser consultados obligatoriamente por el Gobernador ante el Consejo de Gobierno (artículo 80, fracción 3a.). Este órgano había surgido como solución ante el empate de los argumentos ofrecidos en torno a la integración colegiada o unitaria del Poder Ejecutivo. En el Congreso Constituyente Federal, Miguel Ramos Arizpe solucionó el empate al sugerir que el titular del Poder Ejecutivo se vería acotado por un Consejo de Gobierno colegiado, al cual tendría que consultar obligatoriamente el Presidente, y así su voluntad no sería unilateral ni definitiva en los asuntos del gobierno. El Consejo de Gobierno propuesto, y finalmente aprobado en la Constitución Federal de 1824, estaría integrado por un senador de cada Estado, por lo que después se transformaría en Comisión Permanente, y duraría por cerca de treinta años (1824-1853). De la misma manera, la primera Constitución de Durango recogió la integración de un Consejo de Gobierno, presidido por el vicegobernador e integrado por cuatro senadores del Estado, “los más antiguos” (artículo 82).

Además de servir como consejero del Gobernador, este interesante órgano de gobierno, que no ha sido estudiado como deberíamos, cumplía funciones de proveedor de los empleos del Poder Ejecutivo, designaba al Poder Ejecutivo Colegiado en los términos explicados con anterioridad y, quizá lo más importante, cuidaba “de la observancia de la Constitución y leyes del Estado”, investigando las infracciones y las posibles responsabilidades políticas, para consignarlas al Congreso del Estado, el cual sería la instancia para determinar en definitiva a los responsables. Este control político de la constitucionalidad, ligado al régimen de responsabilidad política de las autoridades, fue el primer control que se ensayó en Durango y en nuestro país, con un éxito documentado en el libro de actas del Consejo de Gobierno del gobierno general, único que se conoce en el año de 1845.

La administración pública estaría a cargo de un único secretario universal del despacho, el cual sería designado por el Gobernador a propuesta en terna del Consejo de Gobierno y supervisado por el Congreso del Estado. Su refrendo de los actos del Gobernador, como las órdenes y providencias, tendría que cuidar de la observancia de la Constitución y de las leyes estatales y de tal función se derivaba una posible responsabilidad si algunos de esos actos contraviniesen las normas “sin que le sirva de excusa (el) habérselo mandado el Gobernador” (artículo 87).

El Poder Judicial era el más constreñido de todos los poderes en el Estado, aunque la misma situación se observaba en todo el país. Ningún Juez de cualquier categoría podía interpretar ni suspender la “ejecución” de las leyes, y sólo les era dable aplicar las leyes. La interpretación de las leyes correspondía al propio Congreso (artículo 24, fracción II) y la suspensión de la vigencia de una ley también era sólo posible mediante decreto del mismo Congreso. No obstante, un dato importante es que se privilegiaba el arbitraje y la conciliación como instancias previas a los juicios ordinarios.

2. LEGISLACIÓN Y REFORMAS DE LA PRIMERA REPÚBLICA FEDERAL EN EL ESTADO

Esta Constitución de 1826 enfatizó la relevancia política del Congreso, el poder popular por antonomasia. Las creencias religiosas apoyaban el buen desempeño del Poder Legislativo, tal como se desprende del curioso decreto 107 del 5 de septiembre de 1827, que ordenó la celebración de tres misas en la catedral de Durango y en los conventos “implorando el acierto en las deliberaciones del Congreso”.

La responsabilidad de los integrantes del Congreso, bien diputado o senador, era considerada de tal importancia que el decreto 109 del 20 de septiembre del mismo año de 1827, declaraba “indigno de la confianza pública” al individuo del Congreso que se resistiere a asistir a las sesiones de su Cámara después de haber sido llamado tres veces, por lo que se le suspendería en sus derechos políticos durante el tiempo de duración de tres legislaturas.

El 28 de enero de 1828 quedaron integrados como miembros del Consejo de Gobierno a los senadores Juan José Valenzuela, José Loreto Barraza y José Matos.

Los cargos de elección popular eran irrenunciables, tal como lo constató el segundo Gobernador del Estado, Francisco Elorriaga, cuando el 18 de agosto de 1829 se le negó la aceptación de su renuncia. Dicho Gobernador no fue sustituido sino hasta el 4 de marzo de 1830 por Juan Antonio Pescador.

La importante milicia cívica del Estado fue tempranamente regulada el 27 de agosto de 1829 a través del decreto 204, que lo fue por el Reglamento de la Milicia

Cívica, que era reglamentaria a su vez del decreto del Congreso General de 29 de diciembre de 1827.¹⁶ Dicho decreto determinó el régimen de la milicia cívica, la cual estaba sujeta a los gobernadores de los Estados y al Presidente de la República. Para la atención de la milicia cívica habría un inspector general en cada Estado. La integración de dichas milicias, así como su organización y número, estarían reguladas por las Legislaturas de cada Estado, excepto en el caso de los territorios y distritos federales cuya regulación la haría el propio Congreso General. La instrucción de la milicia cívica se haría en los Estados de acuerdo “a la táctica que observe la milicia permanente” (Ejército Federal), de ahí que en 1885, el general Bernardo Reyes propusiera que los milicianos de cada Estado recibieran instrucción militar en un servicio militar obligatorio. Las armas que necesitasen las milicias cívicas de cada Estado serían proporcionadas por la Federación con la custodia y mantenimiento de las mismas por parte de cada Estado. En todo caso, el Estado debería regular el número de ciudadanos integrantes de su milicia cívica en un mínimo al equivalente al 1% de su población. Una de las pocas ocasiones en que se movilizó la milicia cívica del Estado fue el 1o. de octubre de 1832, cuando mediante decreto número 288, se dictaron medidas para repeler las fuerzas del Estado de Chihuahua, por haberse adherido al Plan Revolucionario de Jalisco.

La legislación estatal en Durango comenzó a recibir atención en su codificación y sistematización a partir del decreto 320 del 9 de febrero de 1833, que ordenó que a la terminación de cada Legislatura del Congreso, el gobierno del Estado mandaría publicar una colección impresa de todas sus leyes y decretos.

La facultad interpretativa ejercida por el Congreso del Estado no fue abundante en esta primera etapa, pero sí muy significativa, pues se entendió no sólo respecto a las leyes que emitía el Congreso ordinario, sino incluso respecto de la propia Constitución del Estado; seguramente derivado de su obligación de velar por el cumplimiento de la Constitución del Estado y de su facultad para interpretar leyes, el Congreso del Estado asumió la función de intérprete de la Constitución local, según se observa a través del decreto número 236 del 10 de mayo de

¹⁶ El artículo 31 de dicho decreto general ordenó que: “Las legislaturas procederán a reglamentar la milicia cívica en sus respectivos territorios, con arreglo a las bases establecidos por esta ley”. *Colección de las Leyes y Decretos expedidos por el Segundo, Tercero y Cuarto Congreso Constitucionales del Estado Libre y Soberano de Durango. Desde 1o. de septiembre de 1827 hasta 11 de febrero de 1833. Comprende también las leyes y decretos que se han declarado subsistentes de las legislaturas que existieron en los años de 30 y 31, Volumen 3o, Victoria de Durango, 1833, Imprenta del Estado a cargo de Manuel González, p. 52.*

1830, mediante el cual “se aclara la inteligencia del artículo 41 de la Constitución del Estado”, respecto a las pensiones y empleos del Estado, manifestando que éstos son los que el gobierno puede conferir por sí, con aprobación del Senado o a propuesta en terna por el Consejo de Gobierno.

Todavía hacia 1832, el Senado del Estado se mostraba activo y se renovaba con José María Hernández, Loreto Barraza, Juan Francisco Sañudo y Martín Rosas, siendo suplentes Secundino Torres e Ignacio Leyva.

Por supuesto, las labores institucionales, como en el resto del país, no eran las adecuadas que requería la construcción del país. En pleno periodo centralista, la falta de pago de los integrantes del Tribunal de Justicia llevaría a su disolución. Como lo manifiesta el escrito de Joaquín Escobar el 18 de junio de 1839, dirigido al Gobernador del Departamento, refiriéndose a los Magistrados: “Los males que resisten sus individuos tocan ya en el extremo; agotados sus recursos no les queda más arbitrio para subsistir que separarse de unos puestos que no les producen más que angustias y responsabilidades, mientras que no se cubran de una manera que les evite los compromisos siempre inherentes a la miseria y abandono”. La Junta Departamental de Durango dispondría que “Los Alcaldes Constitucionales de esta Capital reasumieran la jurisdicción contenciosa solo en el ramo criminal; para que puedan despachar las causas pendientes y las que de nuevo ocurriesen con consulta de asesor interino, queda expedito el Juzgado de Letras respectivo”.

Debe destacarse que en 1851 se imprime una obra relevante para la historiografía local: *Noticias históricas y estadísticas de Durango (1849-1850)*, de José Fernando Ramírez.¹⁷

3. LA MEJOR CONSTITUCIÓN DEL ESTADO EN EL SIGLO XIX

Seguramente con la intervención del distinguido jurista duranguense, Francisco Gómez del Palacio, quien fungía como secretario de Gobierno, el 25 de mayo de 1863 fue promulgada la mejor Constitución del Estado que se aprobó en el siglo

¹⁷ José Fernando Ramírez, *Noticias históricas y estadísticas de Durango (1849-1850)*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1851.

XIX. El Congreso Constituyente que se distinguió por dicho honor fue integrado de la siguiente manera:

Vicente Castro (presidente)	Partido de Nazas
J. Ramón Briones (vicepresidente)	Santiago Papasquiaro
Mariano Campillo	Indé
Felipe P. Gavilán	Tamazula
Pedro José Olvera	Mezquital
V. Bocanegra	Cuencamé
José Ignacio Saracho	Mapimí
Eduardo Casso López	El Oro
Benigno García	San Juan de Guadalupe
Agustín Leyva (secretario interino)	Durango
Eduardo Escárzaga (secretario)	San Juan del Río

El Gobernador Benigno Silva, que promulgó la nueva Constitución, había sucedido a José María Patoni¹⁸ en el cargo y actuó en la secuela de una grave crisis de poderes en el Estado, en el periodo de nuestra guerra civil conocido con el nombre de la Guerra de Tres Años. El Congreso había desconocido por primera vez a un Gobernador, Juan José Subizar, el 26 de octubre de 1859 y hubo dos gobernadores al mismo tiempo: uno reconocido por el Congreso, Marcelino Murguía, y otro apoyado por las fuerzas de Santos Degollado, mártir de la Reforma, de nombre Miguel Cruz Ahedo. De tal manera que cuando el Estado buscaba el orden constitucional que requería, se dictó esta Constitución en el ínterin de la Intervención Francesa, la cual impuso hacia 1864 a Buenaventura G. Saravia como comisario imperial y prefecto de Durango.

Esta Constitución, expresión del racionalismo liberal de la época, se promulgó en nombre de la “Razón Augusta” y con el auxilio del “Supremo Legislador de las Sociedades”, por lo que preconizó la libertad de cultos y la estableció en su

¹⁸ Patoni sucedió a Jesús Cavaría en 1861 y sufrió un atentado mortal en 1867, atribuido a Benigno Canto, quien era diputado federal en la época, por lo que fue desaforado, para ser juzgado por dicho crimen. Por su parte, Francisco Gómez del Palacio llegaría a ser un célebre Gobernador del Estado, al restablecimiento de la República, del 4 de diciembre de 1867 al 30 de enero de 1869.

artículo 34,¹⁹ y que no se pudo establecer en la Constitución Federal de 1857, sino hasta su reforma de 1873. Diez años antes, la Constitución de Durango logró tal meta en bien de la libertad, haciendo de los derechos humanos la base de toda institución social, como lo había declarado la federal, y estableciendo un magnífico catálogo de derechos del hombre, rival en elocuencia del federal de 1857:

1. En el Estado de Durango todos son y nacen libres (artículo 3o.)
2. La expresión de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial ni administrativa (artículo 4o.)
3. La ley es una para todos. La autoridad solamente puede lo que aquella expresa, y el que obedece todo lo que no prohíba (artículo 5o.)
4. Queda prohibido para siempre todo juicio por comisión (artículo 6o.)
5. Quedan abolidos los tribunales especiales y los fueros (artículo 7o.)
6. Nadie está obligado a responder criminalmente cuando no esté plenamente justificado el cuerpo del delito (artículo 8o.)
7. Es derecho del hombre que se le reciban las pruebas que le sean favorables, se le manifieste la causa de su prisión, se le faciliten los datos necesarios para sus descargos, se le presenten los testigos, se le dé conocimiento de las declaraciones que le fueren contrarias y se le oigan las defensas que hiciere por sí o por el ministerio de las personas que le merezcan confianza (artículo 9o.)
8. Los negocios judiciales no tendrán más de tres instancias (artículo 10)
9. Es facultad exclusiva del Poder Judicial imponer penas (artículo 12)

¹⁹ “El Estado tolera y protege el ejercicio de todos los cultos religiosos sin distinción ni preferencia”; no obstante, el mismo artículo finalizaba con la separación entre el Estado y la Iglesia: “En todo lo demás, la independencia entre el Estado y las sociedades religiosas es y será perfectamente inviolable”.

10. Nadie podrá ser preso por deuda civil (artículo 13)
11. Quedan abolidos los títulos de nobleza y los honores hereditarios (artículo 14)
12. La autoridad tiene obligación de oír las peticiones que se le dirijan y de comunicar su acuerdo a los interesados (artículo 15)
13. Los duranguenses tienen derecho de reunirse pacíficamente para deliberar sobre los negocios públicos (artículo 16)
14. El hogar doméstico es inviolable (artículo 17)
15. La detención de un individuo no podrá exceder de tres días (artículo 19)
16. Cualquiera que sea el estado de la causa en que aparezca que no deba aplicarse pena corporal, se pondrá al acusado en libertad bajo fianza (artículo 20)
17. Queda prohibido el maltratamiento a los reos y en las cárceles todo impuesto pecuniario (artículo 21)
18. Toda elección popular debe ser directa en primer grado y enteramente libre (artículo 22)
19. Ninguna autoridad puede suspender los efectos de las leyes (artículo 23)
20. Es inviolable el derecho de propiedad, la que no podrá ser ocupada, sino previa la correspondiente indemnización y tan sólo por causa de utilidad pública (artículo 24)
21. Todos los servidores públicos tienen derecho a que se les indemnice con el producto de los fondos públicos (artículo 25)
22. Queda abolida la pena de comiso (artículo 26)

Esta cuidada declaración de derechos del hombre resulta fascinante por su simplicidad pero, a la vez, por su claridad. Los derechos del ciudadano se perdían por no inscribirse en la milicia cívica o Guardia Nacional y se suspendían por no servir, sin causa justificada, los cargos públicos de elección popular; sin embargo, la Constitución no determinaba con claridad el procedimiento ni la autoridad competente.

Congruente con la delicadeza de las funciones públicas, el artículo 44 de esta Constitución mandaba la destitución de los diputados que fuesen omisos en sus obligaciones y dejaren de concurrir por un mes seguido a cualquier periodo de sesiones, así como se les suspendía sus derechos de ciudadano por ministerio de ley. Producto de la desaparición del Senado de la República desde 1853, ratificada por la Constitución Federal de 1857, los Estados que tenían una segunda Cámara en sus Legislaturas también decidieron eliminar su Senado, quizá con la excepción de Puebla, que en la segunda mitad del siglo XIX, creó y mantuvo con mucho éxito una segunda Cámara en su Legislatura; por lo que Durango ya había perdido su Senado en el tiempo de esta Constitución, y lo mismo sucedió con el Consejo de Gobierno, por lo que es notoria su ausencia de esta Constitución de 1863. En su lugar se creó una diputación permanente, compuesta de tres diputados propietarios y dos suplentes, que si bien no puede compararse con las funciones de los órganos extintos, todavía conserva en este texto constitucional dos importantes funciones:

1. La primera, era de acordar por sí o a petición del Poder Ejecutivo del Estado, la reunión de la Legislatura a periodo extraordinario de sesiones.
2. La segunda, más importante, es que conservaba la original función del Consejo de Gobierno de velar sobre la observancia de la Constitución, para dar cuenta al Congreso de las infracciones que notare (artículo 52), superviviendo así el control político de constitucionalidad.

La distribución de competencias legislativas del Estado quedaron igualmente definidas con claridad y sencillez: La Legislatura del Estado podrá legislar en todo lo que no estuviere sometido al Gobierno de la Unión. La autonomía municipal todavía quedaba distante, pues los municipios del Estado tenían que recabar la aprobación de sus ordenanzas por el Congreso.

La soberanía del Estado fue bien cuidada en esta Constitución, por lo que incluso en la genérica obligación del Gobernador de publicar y hacer cumplir las leyes federales, la Constitución de Durango condicionaba esta obligación gubernativa, siempre que la ley federal en cuestión “no mire al régimen interior del Estado, y que por consecuencia no menoscabe su soberanía, reconocida por la Carta Fundamental de la República” (artículo 60, fracción I).

Los Magistrados del Poder Judicial del Estado eran electos para cubrir un periodo de seis años, el mayor periodo de cualquier cargo público, limitando de la misma manera la reelección inmediata. La Constitución estableció, de acuerdo con las ideas de la época, el juicio por jurado para la materia penal.

La responsabilidad de los servidores públicos fue espléndidamente manifestada en el artículo 75, pues determinó que ningún funcionario público tiene derecho de propiedad en el empleo que desempeña, aunque sí, opción a ser reelecto; y no podrá llevarse a efecto su separación del encargo, sin que antes se le forme causa y se pronuncie sentencia que cause ejecutoria. La responsabilidad comenzaba con el Gobernador por traición a la patria,²⁰ infracciones a las Constituciones, tanto la Federal como la del Estado, oponerse a la libertad electoral y por la perpetración de delitos graves del orden común.

Debido a la desaparición de la segunda Cámara, el procedimiento del juicio político a las autoridades del Estado se tuvo que dividir entre el Congreso unicameral, como Jurado de Acusación, y el Tribunal Superior de Justicia, como Jurado de Sentencia. El Congreso determinaba en definitiva si la autoridad inculpada era o no culpable, mientras que el Tribunal decidía, por mayoría absoluta de votos, la sanción que le correspondiera al funcionario culpable.

El único aspecto criticable de esta Constitución lo constituyó el artículo 87 —que por cierto era el último artículo—, del texto constitucional que supeditaba la vigencia de las disposiciones constitucionales a la expedición de las leyes reglamentarias, lo cual implicaba una inversión de la supremacía constitucional a la legalidad.

²⁰ Aunque es plausible la enumeración y procedencia de causales por responsabilidad del Gobernador, considero que el delito de traición a la patria ha sido siempre un delito federal que debe ser perseguido y castigado por autoridades federales y no por las estatales.

Esta peligrosa disposición anulaba prácticamente la vigencia de toda la Constitución al supeditar su aplicación a la expedición de la legislación secundaria o reglamentaria, lo que dejaba sometida la voluntad del Poder Constituyente a la del Poder Legislativo constituido.

El 26 de septiembre de 1870 se verificó la primera reforma a esta Constitución de 1863 que significó el crecimiento de las facultades del Gobernador, así como la especificación de que la protesta del Gobernador sería el 16 de septiembre. De la misma manera, la reforma constitucional del 25 de abril de 1878 previó la no reelección del Gobernador para el periodo inmediato.

4. EL AMPARO DE TLAHUALILO

Durante la vigencia de la última Constitución mencionada, se dio una controversia ante los tribunales federales que cimbró el sistema jurídico de México y Durango. James E. Kitchin, apoderado de la Compañía Agrícola, Industrial, Colonizadora Limitada de Tlahualilo, demandó en juicio de amparo al Gobierno Federal por haber éste hecho una nueva distribución de las aguas del río Nazas el 15 de julio de 1895, “sin consentimiento de la Compañía”, afectando así los intereses de la empresa según un contrato del 30 de mayo de 1888. La Compañía se había formado en la laguna del Tlahualilo el 15 de septiembre de 1885 y había adquirido el derecho de uso de las aguas del Nazas mediante un canal de 25 metros de ancho hasta la presa de San Fernando, que se construyó en 1886.

Las aguas del Nazas no sólo nutrían las tierras de esa zona, sino que eran de importancia para la fijación de límites entre los Estados de Durango y Coahuila.²¹ A pesar de dictámenes alegados por la Compañía de que el uso de las aguas de dicho río no afectarían a la población, la Secretaría de Fomento del Gobierno Federal mostró siempre sus dudas al respecto. La Ley sobre Vías Generales de Comunicación promulgada por la Federación el 5 de junio de 1888 hacía de los

²¹ De interés resulta el conflicto que se generaría y duraría prácticamente la segunda mitad del siglo XIX. Al respecto puede consultarse la obra *Documentos relativos a la invasión del territorio del Estado de Durango*; hecha a mano armada por vecinos del de Coahuila, Durango, Imp. de la Mariposa, 1881. De igual manera puede consultarse Juana Gabriela Román Jáquez, *Del Aguanaval a Sierra Mojada. El conflicto de límites entre Durango y Coahuila, 1845-1900*, México, Centro de Estudios Sociales y Humanísticos, 2001.

ríos navegables, como el río Nazas, de dominio público bajo la jurisdicción federal. Lo mismo hizo la famosa Ley de Clasificación de Bienes de la Federación del 18 de diciembre de 1902, antecedente de las leyes generales de bienes nacionales.

Ante la oposición de la Compañía, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró y definió por vez primera el régimen de las aguas navegables en el país. Los argumentos en este caso son un ejemplo de erudición jurídica. Desde el Fuero Juzgo se había definido que los ríos navegables no se podían cerrar o apropiar, como lo deseaba la Compañía en uno de los afluentes del Nazas. La Compañía hizo esfuerzos para diferenciar la apropiación del río, de la apropiación de las aguas de ese río. La Compañía hizo referencia a que en la legislación colonial española, las aguas eran bienes realengos, propiedad de la Corona real, y por lo tanto sujetas de apropiación y mercedes.

Sin embargo, desde el decreto del 29 de mayo de 1853 se consideraba a los ríos como propiedad del Estado. Durango expidió en 1881 la Ley de Aguas para regular al Nazas, entre otros. Rafael Rebollar y Jorge Vera Estañol ofrecieron argumentos a favor del Estado para confirmar sus derechos para regular las aguas de un río navegable tan importante como el Nazas.

Este caso fue uno de los que continuarían para tratar de hacer prevalecer los derechos adquiridos de los particulares frente al interés público de las comunidades y que terminarían a través de la famosa sentencia de la Compañía Petrolera El Águila, en 1938, respecto a la expropiación petrolera de ese año.

El tema del manejo del agua y sus repercusiones en la historia del Estado de Durango ha sido poco analizado. Sin embargo, como lo ha mencionado Gloria Estela Cano Cooley, el agua fue el ingrediente esencial del desarrollo económico del campo duranguense.²²

De igual manera, debe mencionarse que durante el tiempo en que Porfirio Díaz estuvo al frente del gobierno federal, también existieron dictaduras locales.

²² Gloria Estela Cano Cooley, "Agua y riego. La modernidad porfiriana en la agricultura duranguense", en *Porfiriano y revolución en Durango*, México, Universidad Juárez del Estado de Durango, Gobierno del Estado de Durango, pp. 35-36.

Una de ellas fue la de Juan Manuel Flores, quien fue Gobernador de 1884 a 1897, año en que fallece; una segunda dictadura es la de Esteban Fernández, quien estuvo de 1904 a 1911.²³

5. REVOLUCIÓN Y CONSTITUCIÓN

A principios del siglo XX, las tensiones sociales que provocaba la oligarquía económica y política del porfiriato, se conjuntaron en dos masacres de graves repercusiones en el Estado: la de Velardeña y la de Ocuila. Con el triunfo de la Revolución Maderista las medidas renovadoras se hicieron sentir primero en Durango. Silvestre Dorador, quien sería diputado constituyente en Querétaro, planeó en 1912 y 1913 las primeras colonias urbanas obreras en la zona de La China, en la ciudad de Durango. La fructífera gubernatura de Pastor Rouaix, breve en tiempo pero grande en logros, promulgó la Ley Agraria del 3 de octubre de 1913 y la creación del primer pueblo libre denominado “Francisco I. Madero”, el 20 de noviembre de 1913.

Sus ideas fueron de beneficio nacional, por lo que Rouaix, Dorador, Alberto Terrones Benítez, Antonio Gutiérrez y Jesús de la Torre participaron activamente en la formulación de los artículos 27 y 123 constitucionales, orgullo de la Carta Magna de 1917.

El Gobernador Carlos Osuna, quien duró de abril a julio de 1917 en el cargo, convocó a elecciones para poner en vigor la Revolución Constitucionalista, resultando electo el íntegro general revolucionario Domingo Arrieta. Dos fueron los principales logros del general Arrieta durante sus años como Gobernador constitucional: Reconstruir al Estado, renovando su Constitución conforme a la federal, y repeler las fuerzas de Francisco Villa. Tomó posesión de su cargo el 15 de septiembre de 1917.

La nueva Constitución fue discutida y aprobada por la XXVI Legislatura del Estado, que asumió el carácter de Constituyente el 30 de julio de 1917. Dicha Legislatura estuvo integrada por Pascual de la Fuente, Miguel Jáquez, José Guadalupe

²³ *Los municipios de Durango*, México, Secretaría de Gobernación, Gobierno del Estado de Durango, 1988, p. 8.

González y Mariano Arce, entre otros distinguidos diputados. Aunque en materia de derechos humanos reproduce las garantías individuales de la Constitución Federal, resulta de peculiar interés que la Constitución de Durango fija en su texto original, en once artículos, el régimen jurídico de los municipios y sus ayuntamientos, que excede con mucho la regulación de la Constitución Federal.²⁴

Destacan igualmente las provisiones relacionadas con los “pueblos libres”, o comunidades industriales, mineras o agrícolas con una población no menor de 500 habitantes, que pretendía darles autonomía y categoría equiparable a la de municipios.²⁵ La Constitución de la Revolución se benefició de las anteriores Constituciones de Durango: el estatuto del diputado, las facultades de la Legislatura, el control político de la constitucionalidad (artículo 64, fracción XXV), la estructura fundamental de los poderes de gobierno, la responsabilidad política, entre otros, son muy similares a las anteriores Constituciones.

La perfectibilidad de cualquier instrumento jurídico propició que la Constitución fuera reformada el 9 de diciembre de 1926, a fin de otorgarle facultades al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de nombrar a los Jueces de propuestas en terna de la Legislatura o de la Diputación Permanente, y así robustecer su independencia frente a los demás poderes. La realidad es que no se avanzó mucho con esta reforma, ya que de cualquier manera el Congreso proponía las ternas y éstas no bastaban para garantizar la independencia en el nombramiento de los integrantes de la judicatura. El Gobernador Enrique R. Nájera logró igualmente la reforma constitucional del 5 de diciembre de 1926, por la cual amplió el periodo de cuatro años a los diputados.

²⁴ De los 26 municipios originales en 1917 (Canatlán, Canelas, Cuencamé, Durango, Gómez Palacio, Indé, Lerdo, Mapimí, Mezquita, Huazamota, Nazas, Nombre de Dios, El oro, Otáez, Pánuco de Coronado, Poanas, Pueblo Nuevo, San Dimas, San Juan de Guadalupe, San Juan del Río, San Luis del Cordero, Santiago Papasquiari, Súchil, Tamazula, Tepehuanes y Topia), se agregó uno más en 1919 (Peñón Blanco), y otros más en 1920 (San Bernardo, Rodeo, San Pedro del Gallo y Santa Clara), en 1921 (Ocampo e Hidalgo), en 1925 (Guanaceví), en 1933 (Guadalupe Victoria, desapareciendo Huazamota), en 1936 (Tiahualilo), 1938 (Coneto y Simón Bolívar), en 1952 (Vicente Guerrero) y finalmente en 1990 (Nuevo Ideal); para hacer un total de 39 municipios en el Estado.

²⁵ La división territorial porfirista reflejaba en Durango la dispersión poblacional al crear las siguientes categorías: partidos, municipios, ciudades, villas, pueblos, haciendas, rancherías, congregaciones y minerales. Suponemos que los pueblos libres se aplicaban a las categorías últimas.

Más tarde, en 1973, la Constitución de Durango fue reformada casi en su totalidad, siendo el Dr. Máximo Gámiz Parral uno de los integrantes de la Legislatura que realizó tal labor.²⁶

A estas reformas siguieron muchas más, y las que aprobó la Sexagésima Quinta Legislatura en el decreto número 540, publicado en el *Periódico Oficial* de 29 de agosto de 2013, modificaron prácticamente todo el contenido de la Constitución de 1 de noviembre de 1917, con sus respectivas modificaciones. El 20 de agosto de 2015 se publicó su reforma más reciente.²⁷

²⁶ Miguel Ángel Rodríguez Vázquez, *Elementos para la elaboración de una teoría de la Constitución Política de Durango*, México, Universidad Juárez del Estado de Durango, 1992, p. 15.

²⁷ Puede consultarse para una visión contemporánea Miguel Ángel Rodríguez Vázquez, *Durango. Historia de las instituciones jurídicas*, México, Senado de la República, UNAM, 2010.



Estado de
Guanajuato



La riqueza de su minería acompañó la historia política y social del Estado de Guanajuato, durante la necesidad de justicia y libertad que propició el movimiento independentista del país, surgido desde su territorio y compartido por el Bajío Mexicano. Durante la Colonia, el Estado representaba lo característico del antiguo régimen pues fue aquí donde José de Gálvez, a fuerza de imposiciones y contribuciones, quiso doblegar el liberalismo incipiente. Como resultado, la insurgencia nació en el Estado. Su riqueza en minas fue también parte de su necesidad por una justicia social.

El contraste de riqueza junto con el despotismo colonial y la pobreza generalizada, motivó a Miguel Hidalgo iniciar su pronunciamiento en la ciudad de Guanajuato, penetrando en la Alhóndiga de Granaditas mediante el artificio ideado por un trabajador de minas en el Mellado, origen de esta ciudad desde el siglo XVI. El 28 de septiembre de 1810 se registra el suceso con la acción de Juan José Ma. Martínez, conocido como “El pípila”, quien protegiéndose con una losa menor de cuarenta kilos recorrió el trayecto de cincuenta metros desde donde estaban los insurgentes y el portón de la Alhóndiga, para permitir el acceso y ocurrir la primera batalla insurgente.

Martínez, nacido en La Valenciana, la otra mina que da origen a la ciudad de Guanajuato, recibió por sus servicios a la insurgencia una bolsa de monedas de oro, que aparentemente le permitió comprar una casa y un terreno en el pueblo entonces denominado de San Miguel el Grande, además de otorgarle el grado de capitán. Su vida e incluso las circunstancias de su muerte, no han sido del todo esclarecidas. Sin embargo, se le liga a batallas como de Las Cruces, del Rancho del Maguey, en donde según el criterio de unos y otros se ha aseverado que en ellas murió este singular personaje, aunque también existe la versión de que falleció hasta los 81 años en el año de 1863; no obstante lo anterior, su nombre y su acción están ligados a Guanajuato y al país.¹

El Estado tuvo que sufrir la macabra exposición de las cabezas de nuestros próceres (Hidalgo, Allende, Aldama y Jiménez) en la misma Alhóndiga, el 14 de octubre de 1811, siendo después de cierto tiempo inhumados en el panteón de San Sebastián, para ser trasladados el 17 de septiembre de 1823 al altar de los Reyes de la Catedral Metropolitana y, finalmente, ser depositados los restos completos el 15 de septiembre de 1925 en la Columna de la Independencia.²

1. INICIOS CONSTITUCIONALES

Después de que el Estado juró la Independencia el 8 de julio de 1821 y se le reconoció como entidad federativa de la Nueva Federación Mexicana, el primer Congreso Constituyente se instaló el 25 de marzo de 1824,³ promulgándose dos años después, la primera Constitución del Estado el 14 de abril de 1826, conteniendo 231 artículos.⁴

¹ Isauro Rionda Arreguín, *El pipila. Héroe popular de la insurgencia*, Archivo Histórico del Estado, Gobierno del Estado, s.p.i.

² Isauro Rionda Arreguín, *Brevísima historia de la ciudad de Guanajuato*, Universidad de Guanajuato, 1985, pp. 49 y 51.

³ A la instalación del Congreso Constituyente, efectuada el 25 de marzo de 1824, asistieron los siguientes diputados: José María Septién y Montero, Mariano García de León, José María Esquivel (Presidente), Manuel Galván, Antonio Murillo, Francisco Aniceto Palacios, Vicente Umarán, José María Leal y Araujo, José Tiburcio Incapié, Domingo Chico (Vicepresidente) y José Ramón Guerra. *Actas del Congreso Constituyente del Estado Libre de Guanajuato*. Tomo I, Imprenta de José María Carranco, 1824.

⁴ Los diputados fueron: José María Septién, Mariano García de León, José Ma. Esquivel, Manuel Galván, Antonio Murillo, Francisco Aniceto Palacios, Vicente Umarán, José Ma. Leal y Araujo, José Tiburcio Incapié, Domingo Chico y José Ramón Guerra. *Actas del Congreso Constituyente del Estado libre de Guanajuato*, Tomo I, Imprenta de José Ma. Carranco, 1824.

En la sesión del 14 de junio de 1824, el diputado José Ma. Esquivel introdujo una interesante propuesta para conducir las relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, mediante la creación de un órgano neutro, que no perteneciera ni dependiera de ningún otro poder, al que se le denominaría Consejo o Senado, para resolver cualquier conflicto entre dichos poderes.⁵

La propuesta en Guanajuato menciona la experiencia del Senado en Jalisco, cuya Constitución comenzaba apenas a discutirse, pero que ya era conocida a partir de la propuesta de Prisciliano Sánchez. La Constitución de Jalisco del 18 de noviembre de 1824 conceptuó al Senado no como parte integrante del Poder Legislativo, sino como un órgano de gobierno diferenciado y autónomo, a cargo de responsabilidades muy serias según el artículo 134 de la Carta Magna Estatal:

- a) Consultor del Gobernador;
- b) Contralor de la constitucionalidad en el Estado;
- c) Promotor de la economía y desarrollo del Estado;
- d) Proponente de las ternas para nombramientos en el Estado; y
- e) Revisor de la cuenta pública.

Jalisco fue el primer Estado en constituir un Senado, pues su Constitución, expedida en diciembre de 1824, fue la primera en contemplarle, pero más inclinado hacia el modelo francés, según las ideas de Benjamin Constant, ya que se estructuró fuera del Congreso. Sus senadores fueron distinguidos personajes que posteriormente ocuparon la gubernatura de Jalisco. Esta segunda Cámara estuvo integrada desde el 5 de enero de 1825 por un modesto número de cinco senadores y tres suplentes, aunque en el decreto 135 del 2 de junio de 1849 que lo restablece, el número aumenta a nueve senadores. Bajo este sistema, los senadores deberían contar con treinta años de edad y entre sus requisitos se pedía haber sido gobernador del Estado, miembro de la Legislatura, miembro de los poderes generales, Magistrado o fiscal.

La peculiaridad del Senado jalisciense fue de que no funcionaba propiamente como una segunda Cámara de la Legislatura, sino que tenía el carácter de un

⁵ *Idem.* p. 81.

órgano de gobierno autónomo. Se le dio formalidad bajo el decreto 354 del 11 de octubre de 1830 por el cual se instaló el Consejo de Gobierno. El Senado dejó de funcionar en Jalisco del 11 de octubre de 1830 hasta el 2 de junio de 1849, año en el que fue restablecido. Entre las funciones más importantes del Senado en Jalisco, resalta la relativa al control de la constitucionalidad local, facultado para acusar ante el Congreso a los funcionarios infractores que cometiesen actos contrarios a la Constitución y a las leyes del Estado. Un ejemplo en el ejercicio de esta facultad lo constituye la acusación que presentó el 11 de marzo de 1826 contra diversos funcionarios por responsabilidad política; en este episodio, el Congreso local designó un fiscal para que investigara y concretara las infracciones a la Constitución del Estado.

Sin embargo, en Guanajuato no llegó a establecerse de esta manera, pero su sola inclusión en las sesiones del Congreso Constituyente, muestra la inquietud intelectual de sus diputados así como el grado de información que tenían respecto de instituciones que se estaban discutiendo en otros Congresos Constituyentes estatales.

De igual manera, en el dictamen de la Constitución se propuso que hubiese un Poder Ejecutivo Colegiado integrado por tres personas en las sesiones del 6 y 8 de mayo de 1824. Al igual que los Estados Unidos, la importancia que tuvo la discusión sobre la unidad o pluralidad del Ejecutivo trascendió al mero aspecto numérico e incidió sobre la naturaleza y el carácter del Presidente y de los gobernadores en las entidades federativas. En un principio se argumentó en las sesiones del Constituyente que sólo con tres individuos en la integración del Poder Ejecutivo local “se conseguiría la felicidad y la libertad del Estado”.⁶

La unidad de un Poder Ejecutivo unitario representaba el vigor necesario para tomar decisiones con celeridad y secreto. El temor de que un solo Presidente se convirtiera en déspota fue disipado por Ramos Arizpe y Espinoza a través de varios elementos constitutivos del sistema político en general: como el tener un periodo fijo de cuatro años, el contar con un régimen federal y con una responsabilidad política para el titular del Poder Ejecutivo, además de un efectivo

⁶ *Actas del Congreso Constituyente*, pp. 38 y 42.

sistema de división de poderes. Pero las mismas razones se darían con los poderes ejecutivos estatales.

No obstante, no fue fácil la unidad del Poder Ejecutivo, pues hubo varias iniciativas para implantar uno colegiado. De entre estas propuestas del Constituyente federal de 1824, están las de Manuel Crescencio Rejón, precursor del juicio de amparo, y de Miguel Guridi y Alcocer, antiguo diputado a las Cortes de Cádiz, quienes proponían ante el Congreso federal el depositar el Ejecutivo en tres y dos personas, respectivamente. Rejón insistiría en su propuesta de un Ejecutivo colegiado en la Constitución de Yucatán, separado de México, de 1841.

La insistencia de Ramos Arizpe por un Ejecutivo unitario, seguramente influyó en los Estados ante las propuestas de un Gobierno colegiado. Las razones para aceptar un Gobernador único se basaban en la necesidad de discreción y celeridad en la toma de decisiones y, para evitar abusos, propuso la formación de un Consejo de Gobierno cuya integración se haría a partir de integrantes del Congreso para que los actos del Ejecutivo fueran dictados conforme a la Constitución y a las leyes.

Este Consejo de Gobierno que tiene como antecedente los “consejos revisores” de los gobernadores en la Confederación Americana, tuvo importantes implicaciones ya que fortalecía la división de poderes al conciliar funciones de control legislativo sobre el Ejecutivo.

La fórmula de Ramos Arizpe fue finalmente aprobada el 14 de julio de 1824 con un Poder Ejecutivo unitario aunque asesorado y supervisado por un Consejo de Gobierno, por lo que la propuesta en Guanajuato fue anterior a la aprobación definitiva de esta materia.

Esta estructura constituye un alejamiento del modelo americano digno de tomarse en cuenta; como lo es también el hecho que nuestra Constitución Federal de 1824 otorgó plenas facultades al presidente para nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado, lo cual también es un rasgo distintivo de nuestro presidencialismo en comparación con el norteamericano, pues éste consagró en forma vaga la ratificación de los colaboradores del Presidente por parte del Senado y no determinó explícitamente la facultad de remoción, misma que no fuera reco-

nocida sino por interpretación de la Suprema Corte, hasta ya avanzado el siglo XX en el caso *Myers vs. United States* 272 U. S. 52 (1926).

Finalmente, la Constitución del Estado previó un solo gobernador, con el apoyo de un vicegobernador para suplir sus ausencias, además de establecer, como sucedió con la Constitución Federal, un Consejo de Gobierno integrado por cuatro vocales y dos suplentes, el cual sería presidido por el vicegobernador. Al respecto, los diputados José María Leal y Manuel Galván, argumentando con Vicente Rocafuerte (1783–1847), manifestaron sus dudas sobre este sistema, explicando que si bien la Comisión de Constitución había propuesto originalmente a tres integrantes del Poder Ejecutivo del Estado, debido a que de esta forma se evitaría el despotismo y con ello se protegerían los derechos humanos, tampoco podrían descartar que los cuerpos colegiados también pueden abusar del poder como se ha comprobado históricamente,⁷ insistiendo en la conveniencia práctica de seguir el modelo de los Estados Unidos de un Poder Ejecutivo con un solo titular.

El Congreso Constituyente mismo designó al primer gobernador del Estado en la persona de Carlos Montes de Oca, así como al primer vicegobernador, Ignacio Alas, en la sesión del 8 de mayo de 1824. De la misma manera, para el Consejo de Gobierno, como cuerpo consultivo, se integró con Fernando de la Concha, José María Bezanilla, Benigno Bustamante y Tomás Villalpando. Dato curioso se consigna en las Actas del Congreso Constituyente, cuando el primer gobernador designado se excusa inmediatamente del cargo, por encontrarse enfermo y ocuparse de los asuntos privados del Conde de la Valenciana (j) en la sesión del 10 de mayo de 1824.⁸

Las atribuciones del Consejo de Gobierno en Guanajuato serían las de velar por la exacta observancia de la Constitución del Estado y la de avisar al Congreso de cualquier infracción para iniciar los trámites de juicio político. Además este Consejo de Gobierno estatal tuvo a su cargo el de proponer candidatos en ternas para los puestos de la administración pública estatal, así como para proponer

⁷ Con los treinta tiranos de Atenas, los decenviros de Roma, los directores de Francia, los cinco regentes de España y la propia Regencia de México. *Actas del Congreso Constituyente*, p. 53.

⁸ El gobernador Montes de Oca fue declarado como tal en su investidura por disposición del decreto del 5 de octubre de 1826 del Congreso. *Decretos del Primer Congreso Constitucional, expedidos desde el 1o. de octubre de 1826 hasta el 15 de diciembre de 1828*. s.p.i.

reformas legislativas y glosar las cuentas públicas. A pesar de la utilidad que pudo haber brindado a los asuntos públicos del Estado, así como por el contrapeso del gobierno en el Estado, el Consejo de Gobierno desapareció en 1861.⁹

El Congreso del Estado ejerció la facultad interpretativa de leyes y decretos, asignadas a los poderes legislativos, de conformidad con el principio de que quien aprueba la ley conoce de su sentido, acuñado por Solón en la antigüedad clásica y reportada por Aristóteles. De esta manera, se tiene noticia que el decreto del 10 de octubre de 1826 fue, quizá, la primera consulta resuelta por el Congreso, formulada por el gobernador del Estado respecto al modo de sustituir los alcaldes y procuradores síndicos en los pueblos del Estado, determinando el Congreso mediante un decreto interpretativo que ante la ausencia de un alcalde, éste deba ser suplido por el procurador síndico del Ayuntamiento y que éste sea, a su vez, suplido por un síndico sustituto, electo cada año.

De la misma manera, mediante decreto del 23 de octubre de 1826, el Congreso determinó que los diputados podían ser demandados civilmente ante los tribunales, sin sustanciar ningún procedimiento previo ante la propia Legislatura. El Congreso no sólo interpretó leyes ordinarias, sino que también se le pidió por el Gobernador la interpretación de la misma Constitución del Estado, como la rendida el 20 de noviembre de 1826, cuando se interpretó el artículo 20 de la Constitución, relativa a la suspensión de los derechos políticos de ciudadanía, particularmente la base 4a. que se refería a la suspensión de dichos derechos por estar procesado criminalmente, de manera genérica. El Congreso interpretó en este caso que los reos se considerarán procesados criminalmente a partir del auto motivado de prisión dictado por el Juez de la causa.

El Congreso dividió territorialmente al Estado en cuatro departamentos: Guanajuato, Celaya, San Miguel Allende y León, a través del decreto del 18 de julio de 1827.

La defensa de la autonomía estatal fue probablemente defendida por primera ocasión el 15 de diciembre de 1828, cuando el Congreso, junto con el Con-

⁹ *Guía General*, Archivo Histórico del Estado de Guanajuato, Vol. II, Números 1-2, marzo de 1984, p. 3.

sejo de Gobierno, desconoció a los poderes federales, por no contar con la libertad política suficiente para ejercer sus funciones, ya que se encontraba el país envuelto en el enfrentamiento para suceder a Guadalupe Victoria en la presidencia de la República.

Otro capítulo en la defensa de Guanajuato frente al gobierno general de México lo fue el decreto 240 del 16 de noviembre de 1833, expedido por el gobernador Manuel Baranda por el que el Estado se adhirió a la coalición de occidente para la defensa del sistema republicano, representativo y popular.¹⁰

Como era práctica antes del advenimiento de la justicia electoral, el Congreso del Estado fue la máxima autoridad electoral en el Estado, por lo que calificaba las elecciones de todas las autoridades, y también podía declarar la nulidad de las mismas. Un ejemplo de dicha facultad la constituye el decreto 66 del 5 de enero de 1849 por el que se declaró la nulidad de las elecciones para consejeros del Consejo de Gobierno, celebradas en varios municipios por diversas violaciones a la normativa electoral de la época. De esta manera, se anuló la elección realizada en Celaya por no satisfacer los requisitos previstos en el artículo 59 de la Constitución estatal para las actas. Las elecciones celebradas en Irapuato, Acámbaro y Salvatierra también fueron anuladas por celebrarse la elección en día distinto al previsto en la Constitución y, finalmente, se anuló la elección en San Luis de la Paz por no haberse ajustado a la ley electoral.

Con relación a la nulidad de las elecciones municipales, también operó en Salamanca, Yuriria, Uriangato y su Congregación por haberse verificado igualmente en día distinto al previsto en la Constitución, como se observa en el decreto del 17 de mayo de 1849.

Por lo que respecta a la organización del Poder Judicial en el Estado, la Constitución de 1826 integró adecuadamente al Supremo Tribunal de Justicia

¹⁰ Dicho Plan propuesto por el Estado de Jalisco el 30 de julio de 1833 y aceptado por Querétaro, Guanajuato, Michoacán, San Luis Potosí, Zacatecas y Durango inicialmente, defendió el sistema federal y la soberanía de los Estados, formando para ello un Ejército, formado por las milicias cívicas de dichos Estados. Este pronunciamiento fue neutralizado por Antonio López de Santa Anna, venciendo la milicia de Zacatecas e imponiendo en ese Estado la división de Aguascalientes (1835). Disponible en <http://arts.st.andrews.ac.uk/pronunciamientos/database/index.php?id=1373>

con un Ministro presidente y seis Ministros, además de dos fiscales y un letrado visitador. Para asegurar su independencia, los cargos de estos funcionarios judiciales eran perpetuos, aunque se instauraba al gobernador como última instancia decisoria. En 1867 la duración del cargo de Ministro se cambió por un régimen de elección de Ministros por un período de seis años.

De 1825 a 1830, el Supremo Tribunal del Estado conoció de múltiples asuntos que podrían denominarse como administrativos y que ahora están encomendados al ámbito del Poder Ejecutivo, como los indultos a desertores, la expedición de pasaportes a extranjeros en el territorio del Estado, el conocimiento de juicios sobre delitos del orden común a militares, la resolución de asuntos de competencia entre Jueces estatales, algunos aspectos sobre la fundación de ciudades y villas, así como la sustanciación de la instrucción sobre causas civiles en contra del gobernador, vicegobernador y diputados del Estado.

En esta época, la Guardia Nacional o milicia cívica¹¹ era de completa competencia de los Estados, por lo que cabía la posibilidad de que sus ciudadanos incurrieran en deserción cuando huyeran de las filas de las fuerzas temporales organizadas por el Estado. Igualmente llama la atención que los tribunales del Estado establecieran claramente que los integrantes del Ejército Federal pudieran ser juzgados por delitos del fuero común, asunto que es motivo de discusiones actuales respecto del llamado fuero militar que, afortunadamente, está siendo acotado.

En materia de derechos humanos que correspondía originalmente a las Constituciones estatales regularlos y protegerlos, pues la Constitución Federal de 1824 no contenía una declaración específica, la primera Constitución del Estado se ocupó de la libertad de imprenta, libertad emblemática que merecía especial consideración desde la Constitución de Cádiz (1812), por lo que en la sesión del 11 de septiembre de 1824 del Congreso Constituyente consta una discusión interesante,

¹¹ La Guardia Nacional fue reglamentada por el Estado de Guanajuato desde 1821 y comprendía tres cuerpos: artillería, caballería y cuerpo de ingenieros. Dicho cuerpo contaba con brigadas de zapadores, minadores, entre otros. La Guardia Nacional formada exclusivamente por ciudadanos y dependientes del Gobierno del Estado no sólo enfrentaba situaciones de defensa armada del mismo ante invasiones o sublevaciones internas, sino que llevaba a cabo funciones del fomento y desarrollo del Estado; como el cuerpo de ingenieros se encargaba de la exploración geográfica del territorio del Estado, así como el reconocimiento del cauce de los ríos. Esta Guardia se integraba con ciudadanos del Estado entre 16 y 50 años de edad. Hasta 1833, el enlistamiento de los ciudadanos en esta milicia fue estrictamente obligatorio. *Guía General, op. cit.*, pp. 18, 19 y 21.

merecedora de su repetición en los días actuales, en la cual se afirmaba que si bien el Congreso de la Unión protegería la libertad de imprenta,¹² ello no impedía para que los Estados, por su parte, también arreglasen dicha libertad, “pues esto es absolutamente privativo del gobierno interior” del Estado.¹³

Con ello, se afirmaba la facultad del Estado de establecer los derechos humanos más pertinentes y, sobre todo, el regularlos de la mejor manera, sin contrariar los límites fijados por la Constitución Federal; es decir, los constituyentes guanajuatenses entendieron perfectamente una verdad clave para el federalismo mexicano: la regulación y establecimiento de los derechos y libertades no es una facultad privativa del Congreso federal, sino que las legislaturas de los Estados pueden concurrir para su protección al interior del Estado.

Como puede apreciarse, el inicio constitucional de Guanajuato fue sólido y esta Constitución de 1826 duró hasta 1861 con pocas adecuaciones, exceptuando por supuesto, el periodo centralista cuando desapareció como Estado. Entre las reformas significativas a la Constitución se cuentan las siguientes:

La reforma al artículo 83 del 15 de enero de 1849, por la cual se adicionaron tres suplentes a los diputados propietarios que, en igual número, integrarían la diputación permanente a la clausura de las sesiones del Congreso. El artículo 110 constitucional se adicionó en este año para que el Congreso tuviera la facultad de nombrar un gobernador interino en el supuesto de falta absoluta del vicgobernador o de los Consejeros de Estado. La misma regla de suplencia para consejeros se adoptó en el artículo 114 constitucional. El artículo 117 se aclaró en la fracción V, para determinar como atribución del Consejo de Estado la facultad de glosar los caudales públicos tanto de los municipios como del propio Estado.

El 21 de febrero de 1849 se reformó el artículo 187 para fijar el término de las personas detenidas a efecto de rendir su declaración preparatoria, que sería desde entonces de setenta y dos horas, o al tercer día. Igualmente se agregaron

¹² Efectivamente, el artículo 50, fracción III, de la Constitución Federal de 1824 estableció como facultad exclusiva del Congreso General la de proteger y arreglar la libertad política de imprenta, de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio y, mucho menos, abolirse en ninguno de los Estados ni territorios de la federación.

¹³ *Actas del Congreso Constituyente*, p. 105.

algunas garantías en el procedimiento penal, entre los artículos 188 y 189, un párrafo que determinó que cualquier detenido tendría derecho a saber el nombre de su acusador y el de los testigos que hubiesen declarado en su contra. Un total aproximado de once reformas constitucionales fueron aprobadas en el año de 1849.

Habría que recordar que en ese preciso año, el Estado de Guanajuato se vio involucrado en una rebelión de proporciones regionales, conocido con el nombre de la rebelión de la Sierra Gorda, que comenzó en la Sierra de Xichú por Eleuterio Quiroz y que propició la resolución del primer juicio de amparo en la historia nacional, en la persona de Manuel Verástegui.¹⁴

2. GUANAJUATO COMO CAPITAL FEDERAL

Con la promulgación de la Constitución Federal, su posterior desconocimiento por Ignacio Comonfort y la revolución que ello acarreó, Guanajuato sería el refugio del constitucionalismo que representó Benito Juárez en su defensa y la instalación como sede de los poderes federales y constitucionales del 17 de enero hasta fines de febrero de 1858. Lo mismo sucedería en 1876 con otro Presidente de la Suprema Corte de Justicia, en funciones de titular del Poder Ejecutivo, José María Iglesias, tal como lo vamos a referir con posterioridad.

El gobernador Manuel Doblado instaló el gobierno federal en la persona de Benito Juárez en la capital del Estado, desde el 19 de enero de 1858. Otros Estados apoyaron la defensa de la Constitución: Jalisco, Colima, Aguascalientes, Querétaro, Michoacán, Veracruz y Oaxaca.¹⁵ El General Anastasio Parrodi fue el comandante general de las fuerzas juaristas. Como producto de esta lucha, el Presidente Juárez expide las Leyes de Reforma en Guanajuato el 6 de septiembre de 1860.¹⁶

¹⁴ Manuel González Oropeza, "Amparo a un rebelde. Primera sentencia de un juicio de amparo (1849)", en *El juicio de Amparo. A 160 años de la primera sentencia*, UNAM, Tomo I, 2011, pp. 529-558. Como antecedente de la rebelión de la Sierra Gorda, cuyo origen del descontento se encuentra en la firma del Tratado Guadalupe Hidalgo con Estados Unidos, poniendo fin a la invasión de ese país, el movimiento lo acompañó el sacerdote Doménico de Jarauta quien fue hecho prisionero en Guanajuato y fusilado en los terrenos de la mina de La Valenciana. Si bien Eleuterio Quiroz comenzó su rebelión en Guanajuato, después se trasladó a San Luis Potosí, por lo que Guanajuato le extendió un indulto por decreto del 3 de marzo de 1849.

¹⁵ Francisco Meyer Cosío, *El final del Porfirismo en Guanajuato*, Nuestra Cultura, Gobierno del Estado de Guanajuato, 1993, p. 104.

¹⁶ *Ibidem.*, p. 111.

En materia local, el Congreso de Guanajuato expidió el 9 de agosto de 1857 el decreto por el que se concedió a los Ayuntamientos el derecho directo de iniciativa de leyes. En diverso decreto del 16 de agosto de este año, se determinó que los diputados no gozarían de fuero en lo civil ni en lo criminal, no obstante, determinó contradictoriamente que para que estos funcionarios pudieran ser juzgados “debería proceder la declaración del Congreso de haber lugar a la formación de causa”, lo cual es precisamente función del antiguo desafuero.¹⁷

Una cuestión interesante es notar que el Poder Ejecutivo del Estado asume, mediante decreto del 4 de septiembre de 1857, facultades “omnímodas”, ahora denominadas extraordinarias, con el objeto de conservar el orden y seguridad públicos en el Estado. Actualmente se considera que sólo compete al presidente de la República asumir estas facultades, pero en el ámbito estatal, también cuenta con estas facultades de emergencia, desde los inicios constitucionales de las entidades federativas, y este decreto es un ejemplo de lo anterior.

De la misma manera que en 1833, Guanajuato vuelve a reasumir su soberanía mediante decreto del 22 de diciembre de 1857, desconociendo a las autoridades derivadas del Plan de Tacubaya, disolviéndose el Congreso del Estado el 2 de febrero de 1858, por las mismas razones.¹⁸

Durante esta época, la administración de justicia sobrevivió gracias a las costas judiciales, mismas que fueron sucesivamente desaparecidas y restablecidas para poder sufragar los gastos erogados por los tribunales, en los decretos del 22 de diciembre de 1857 y del 13 de octubre de 1860, respectivamente.

Pasada esta etapa de gran desconcierto, una nueva Constitución para el Estado se preparó por el Congreso Constituyente que comenzó a sesionar el 14 de marzo de 1861¹⁹ y cerró sus sesiones del 3 de agosto del mismo año. Sin embargo, la Constitución quedó lista antes del cierre, siendo publicada el 1o. de abril.

¹⁷ *Decretos expedidos por el Congreso Constituyente del Estado Libre y Soberano de Guanajuato en los años de 1857 a 1861*, Imprenta a cargo de Justo Palencia, 1880, p. 7.

¹⁸ *Ibidem.*, p. 37.

¹⁹ Los diputados constituyentes fueron: Remigio Ibáñez, presidente, Luis Corona, secretario, Pedro Araujo, secretario, Nicanor Herrera, vicepresidente, José Linares, Antonio Hernández, Francisco Villanueva y Pánfilo Falcón.

El título primero de esta Constitución comprende 19 artículos que establecen sendos derechos del hombre, entre los cuales está la garantía de que las elecciones deben ser enteramente libres, y todo hombre que tenga los requisitos que prescribe la ley, tiene derecho de elegir y de ser electo para los cargos públicos. Esta disposición es extraordinaria pues era el reconocimiento de que los derechos políticos eran derechos del hombre y no prerrogativas del ciudadano como la Suprema Corte de Justicia los caracterizó para excluirlos de la protección del juicio de amparo.

De la misma manera, la Constitución de 1861 despojaba de la calidad de ciudadano en el Estado a quien se opusiera a la Constitución Federal y a la del Estado, lo cual es de relevancia por la aplicación de la supremacía constitucional.

Esta Constitución concedió a los ayuntamientos y al Supremo Tribunal de Justicia facultad de iniciativa de leyes sin restricción, junto a las tradicionales autoridades, como el gobernador y los diputados del Congreso. Si bien el gobernador contaba con la facultad de observar los proyectos de ley, éstos serían discutidos nuevamente en el Congreso, pero sin requerir ninguna mayoría calificada.

La elección del gobernador era directa y no se permitió la reelección inmediata. Esta Constitución consideró la función administrativa del gobernador similar a la función jurisdiccional, haciendo del titular del Poder Ejecutivo el garante de que se administrara de manera pronta y cumplida la justicia, cuidando de la ejecución de las sentencias y prestando de los auxilios requeridos a los tribunales del Estado. Uno de los inconvenientes de estas disposiciones lo fue la facultad del gobernador de poder dirigir excitativas a los Magistrados y Jueces para que rindieran informes justificados sobre los puntos que se les requiriera, pudiéndolos incluso suspender en sus empleos cuando lo juzgara necesario. (Artículo 61, fracciones 4a. y 5a.).

Entre las facultades del Supremo Tribunal de Justicia estuvo la de “oír las dudas de ley” que se plantearan ante la autoridad judicial, para que sean sometidas al Congreso del Estado, con un informe de tribunal. (Artículo 82, fracción 3a.).

Bajo la vigencia de esta Constitución, Guanajuato enfrentó la invasión de los franceses el 6 de abril de 1863, comandados por Florencio Antillón y siendo

Manuel Doblado el gobernador de la entidad. En diciembre de dicho año, los franceses ocuparon la capital y no fue sino hasta el 26 de enero de 1867 que el mismo Antillón junto con José Rincón Gallardo recuperaron Guanajuato para la causa republicana.

Juárez nombra a León Guzmán como gobernador provisional para reconstruir el Estado y para lograr ese fin, el presidente de la República expide la ley de convocatoria de elecciones el 14 de agosto de 1867 mediante la cual no sólo se convoca a elecciones sino también propuso importantes reformas constitucionales.

Guanajuato representó quizá el Estado más importante para la causa republicana. Su cercanía con Querétaro fue decisiva para el triunfo final. Tomada la plaza de Guanajuato el 26 y 27 de enero de 1867 por Florencio Antillón y José Rincón Gallardo tuvieron que huir las fuerzas imperiales del Estado, comandadas por Feliciano Liceaga.²⁰ Durante los subsecuentes días, Antillón fungió como comandante militar interino y Encarnación Serrano como jefe político. Sin embargo, rivalidades entre Antillón y Luis Benigno Canto, otro de los generales importantes en la toma del Estado, sugirió que el gobierno del mismo recayera en una persona ajena a la rivalidad de los dos jefes militares.²¹ León Guzmán era esa persona, por su trayectoria política e incluso por sus participaciones militares, cuyo último mérito había sido precisamente la aprehensión en Zacatecas del rival de Juárez, Jesús González Ortega.²² Los principales objetivos de Guzmán fueron los de conservar la paz y el orden en el interior del Estado para proteger la retaguardia de los ejércitos republicanos, así como garantizar el oportuno suministro de hombres, armas, víveres y medicamentos.²³

Una vez en el cargo de gobernador, Guzmán seleccionaría sus colaboradores en la forma más objetiva y sin compromisos personales. Designa a Albino Torres como Secretario de Gobierno, puesto que había ocupado durante la gubernatura

²⁰ Fulgencio Vargas, *Historia Elemental del Estado de Guanajuato*, México 1940, p. 117. Jesús Rodríguez Frausto, *Restauración de la República en Guanajuato*, Universidad de Guanajuato, 1968, p. 36.

²¹ Carta de Antonio Hernández de fecha 27 de mayo de 1867 dirigida a Mariano Escobedo, Catálogo de la Colección Lafragua, MsJ. 19-3171 (20).

²² Carta de León Guzmán de fecha 8 de enero de 1867 a Juárez informándole de la aprehensión de González Ortega y su remisión. Catálogo de la Colección Lafragua. MsJ. 19-3140.

²³ Rodríguez Frausto, *op. cit.*, p. 61.

de Manuel Doblado, uno de los primeros gobernadores que habían reconocido a Juárez en 1858 a raíz del golpe de Estado de Comonfort. Dirigió el 6 de mayo de 1867 a prestigiados abogados para integrar la administración de justicia del Estado tales como José María Lozano e Ignacio Ayala: este último fungió como procurador general y por instrucciones de Guzmán elaboró el proyecto de la primera Ley de Enjuiciamiento Civil publicada el 5 de mayo de 1867, adelantándose así al gran movimiento codificador que se inicia en México hacia 1870.

Los nombramientos realizados fueron el primer pretexto utilizado por sus enemigos para atacarlo ante Juárez, Antonio Hernández por ejemplo, lo hizo a través de su carta del 27 de mayo de 1867, así como en el periódico *Fitituti* de San Luis Potosí en junio del mismo año. El segundo de los blancos de ataque fue su obligación de suministrar bienes a los combatientes republicanos, con este motivo León Guzmán se enfrentó a Mariano Escobedo. A pesar de que Escobedo dirige a Guzmán una carta laudatoria, el 19 de marzo de 1867, a raíz del combate exitoso del 14 de marzo, le manifiesta que: “para alcanzar este resultado ha tenido Ud. Una gran parte pues me ha estado auxiliando con cuanto le ha sido posible para el sostenimiento de mis tropas”, la actitud no fue sincera y Guzmán empezó a sospechar desde su carta del 2 de mayo que dirigió a Benito Juárez y en la cual textualmente le menciona:

El general Escobedo me había hecho grandes ofrecimientos que no ha cumplido; y antes por el contrario, parece empeñado en entorpecer todo lo que yo emprendo en este sentido. No es esto todo; sino que adoptando una política que por ahora no intento calificar, ha estado mandando en comisión para levantar fuerzas, reunir caballos, suministrar semillas y cuanto se le ocurre, a personas de notoria mala conducta y que son partidarios decididos más del general Canto y otros de Don Florencio Antillón.

A juzgar por los hechos, no parece sino que el general Escobedo se ha propuesto debilitar el Gobierno y ayudar a los que tantos males causaron a este pobre Estado a levantar fuerzas considerables con las que, a primera oportunidad transformarán el orden público.²⁴

En respuesta a la carta del 10 de junio, Escobedo escribe a Juárez dando cuenta de su verdadero punto de vista sobre la participación de Guzmán:

²⁴ Catálogo de la Colección Lafragua. MsJ. 19-3147.

El Estado de Guanajuato, en vez de estar gastando sus cuantiosos recursos con fuerzas irregulares que de nada sirven y en otras de nueva creación que ya no se necesitarán para cuando estuvieran en estado de ocuparse, podría y debería darnos estos recursos, pero con el Sr. Guzmán que a todo hace una oposición obstinada y sistemática, nada se ha de poder conseguir... Protesto a Ud. que no tengo predisposición de ánimo contra el Sr. Guzmán, pero creo que este señor es incapaz, con incapacidad moral, a juzgar por las extravagancias con que todo obra para administrar al Estado.²⁵

No obstante estos testimonios encontrados, surgidos de sentimientos partidistas y de enemistades que seguramente surgieron desde 1860, los historiadores posteriormente han reivindicado el importante papel desplegado por Guzmán.²⁶

La intriga fue grande por parte de Escobedo, pues tres días antes ya había escrito a Juárez en los peores términos sobre León Guzmán:

Hoy dirijo al Ministerio de la Guerra una exposición documentada de la mala conducta observada durante las operaciones sobre esta plaza por el Sr. Lic. Guzmán y de los temores fundados que tengo de que el Sr. Guzmán, traiga graves dificultades al gobierno por su descuidada conducta, pidiendo en consecuencia que se le renuncie del cargo de Gobernador, y Comandante militar del Estado de Guanajuato...

Nunca he puesto en duda, Sr. Presidente, el patriotismo del Señor Guzmán ni sus convicciones por la República, pero creo que es un hombre enfermo a quien lo acuso de sus ideas que lo ponen francamente en un estado que algo se asemeja a la demencia, solamente así puedo explicarme la irregularidad e inconsecuencia de su conducta, pero que ya Ud. comprenderá que siendo así, aún cuando no proceda con una deliberada intención, es siempre muy expuesto conservarlo en un puesto en el que por esta causa, puede ocasionar graves males.²⁷

Guzmán no pudo contestar de otra manera que presentando el 12 de junio de 1867 su renuncia tanto al cargo de gobernador como al de general, decepcionado de la posición de Juárez, quien aparentemente escuchó a Escobedo y permitió su intromisión en la lucha de las facciones de Guanajuato, de la misma manera que oyó a sus enemigos, quienes rayaron en lo ridículo; uno de ellos, Florencio Soria, escribió a Juárez en abril de 1867 lo siguiente:

²⁵ Catálogo de la Colección Lafragua. MsJ. 17-2800.

²⁶ Rodríguez Frausto, *op. cit.*, p. 77.

²⁷ Catálogo de la Colección Lafragua. MsJ. 17-2799 (7).

No me gusta ser chismoso, pero no puedo contenerme por más que quiero y tomo la resolución de contar a Ud. todo lo que pasa por estos rumbos...

Con que será Ud. recibido por las mismas personas que recibieron a Maximiliano y que están siendo los héroes por fuerza, y por sinvergüenzas que son, pero no tiene la culpa más que Don León Guzmán...

Estamos muy mal por estos rumbos, el Sr. Don León no vale nada y lo peor que tiene es que las disposiciones generales las aplica como le convienen y no como debía este señor (ser) su obligación.²⁸

Guzmán insistió en su renuncia mediante nota del 3 de julio de 1867, Juárez no las quiso tomar en consideración. Sebastián Lerdo de Tejada, su Secretario de Gobernación, le escribió tres oficios en los que manifestaba el deseo de Juárez de que Guzmán permaneciera en su puesto. Del 27, 28 de junio y 4 de julio fueron estas cartas que se encuentran en el Archivo Histórico de Guanajuato bajo el legajo de Gobierno de 1867. Sin embargo, aunque los términos de los tres comunicados fueron laudatorios de sus servicios a la Patria, el mensaje era en el sentido de no tomar *aún* en consideración las renunciaciones.

No se sabe si el “aún” que se repite en las cartas de Lerdo se refería a que como gobernador designado por Juárez, Guzmán tendría que renunciar irremisiblemente tan pronto como tomase la nueva legislatura del Estado, cuyas elecciones se verificarían el 6 de octubre de 1867 y empezaría a sesiones el 20 de noviembre, o si implicaba el deseo que tenía Juárez de removerlo en su oportunidad antes de esa fecha, pero con posterioridad a sus escritos de renuncia.

¿Por qué el antagonismo de Escobedo y Guzmán? Esta problemática relación surgió desde el distanciamiento de Vidaurri y Escobedo verificada en 1860, precisamente a raíz de la gubernatura de Nuevo León. Asimismo resultaba claro que Escobedo hubiera querido ver a Florencio Antillón en el puesto de León Guzmán desde un principio, pero además especulando, habría que agregar un posible motivo adicional: desde el 1o. de mayo de 1867 Guzmán insistió ante Juárez, en repetidas ocasiones, que Porfirio Díaz resultaba necesario para evitar un fracaso en el sitio de Querétaro sostenido por Escobedo.²⁹ El enaltecimiento de Díaz ante

²⁸ Catálogo de la Colección Lafragua. MsJ. 4065.

²⁹ Catálogo de la Colección Lafragua. MsJ. 19-3150.

Juárez por parte de Guzmán, no debió de gustar a Escobedo, quien tenía fincadas esperanzas de adjudicarse, exclusivamente, el triunfo de la República en Querétaro.

Pese a los debates y críticas a su actuación en la gubernatura, León Guzmán cumplió sobradamente con su cargo público. Como gobernador en tiempos de emergencia hubiera bastado que conservara la tranquilidad en el Estado y enviara los suministros necesitados en el sitio de Querétaro, objetivos que fueron satisfechos. Sin embargo, en los escasos meses que estuvo a cargo del gobierno, además de superar una enfermedad que lo postergó durante marzo de 1867, Guzmán reorganizó la división territorial de los municipios, creando el 22 de marzo el Municipio de Purísima del Rincón, promulgando el primer código de Procedimientos Civiles, así como la Ley de Administración de Justicia en los tribunales y juzgados del fuero común el 5 de mayo, en la cual se establece por primera vez la inamovilidad de los Jueces, y crea el periódico oficial del Estado con el sugestivo título de *La voz de la ley* el 9 de junio de 1867.³⁰

Sólo a través de una febril dedicación a su trabajo pudo Guzmán realizar tantos objetivos. El 23 de abril dictó un Reglamento para sus acuerdos, en el cual se establecía que sus labores comenzarían a las siete de la mañana y “de cuatro a cinco de la tarde, y por la noche, a las horas de costumbre, recibirá el C. Gobernador a las personas que gusten honrarlo con visita particular”.³¹ Durante su gestión, Guzmán aplicó la ley fielmente, ya sea en materia de culto, mediante las Leyes de Reforma, como en el incidente del mismo día 23 en el que el presbítero Francisco Tejada organizó una procesión en León sin obtener la autorización correspondiente o cuando la Casa de Moneda, concesionada a un particular, no cumplió con disposiciones de policía y buen gobierno.

Pero también supo exonerar a quienes habían sufrido la violación a sus derechos humanos por las autoridades imperiales, como lo demostró con el indulto de 35 reos acusados de cometer delitos y cuyo decreto promulgó el 21 de marzo, precisamente para conmemorar el natalicio del Benemérito Juárez. Con relación

³⁰ José de Jesús Gutiérrez, “Antecedentes del periódico oficial”, en *Boletín del Departamento de Investigaciones Históricas*, Vol. I, Núm. 4, febrero 1983, Guanajuato, p. 7. Gutiérrez afirma equivocadamente que este periódico fue iniciado por Antillón.

³¹ Rodríguez Frausto, *op. cit.*, p. 101.

a los delincuentes, Guzmán apoyó la idea de que en las cárceles hubiera Escuela de Primeras Letras y de Artes y Oficios que permitieran la educación de los reos. Al respecto, Guzmán opinó:

Comprende que si bien la justicia y la vindicta pública exigen el castigo de los miembros perniciosos de la sociedad esta misma sociedad, la humanidad y la civilización del siglo quieren imperiosamente que el castigo no sea estéril, que el delincuente cumplida su condena no lleve en sí, al salir del presidio en que la extinguió, el germen de nuevos vicios de nuevos delitos, quieren en fin más que penas, moralización y más que delincuentes, castigados ya, pero no llenos de odio y despecho contra la misma sociedad que los castigó, (sino) hombres arrepentidos, regenerados en el trabajo, amantes de él, y útiles a sus semejantes en lo sucesivo.³²

Las rencillas políticas desencadenadas durante abril, mayo y junio de 1867 prepararon el terreno para una confrontación mayor y directa con el Presidente Juárez. El 11 de julio, Guzmán se ausenta del gobierno con el consentimiento del Benemérito para pasar a la ciudad de México y tratar varios asuntos entre los cuales seguramente estuvo su posición personal en los vaivenes anteriores. En esa misma fecha designa a Francisco de Paula Rodríguez como gobernador y comandante militar del Estado, cargo que ocupó hasta el 1o. de septiembre, cuando se reincorpora Guzmán al Gobierno. Como Secretario de Gobierno fungió Manuel Leal.

Rodríguez tuvo que enfrentar prematuramente un problema del ayuntamiento de Guanajuato hacia el 25 de julio. Además de algunas anomalías provocadas por Francisco Casanova, otros miembros como Clemente Mora tenían que ser rehabilitados en el sentido de investigar su participación en el Segundo Imperio. Pero sobre todo, Francisco de P. Rodríguez recibió la célebre Ley de Convocatoria para la elección de los Supremos Poderes del 14 de agosto de 1867. Lerdo de Tejada mediante escrito de fecha 16 de agosto remitió la convocatoria a Guanajuato y fue recibida el 24 de agosto. Rodríguez estampó al margen izquierdo del escrito una anotación que se lee: “Recibo y que este gobierno dará cumplimiento a lo prevenido en la presente nota”.

Algunos historiadores consideran que esta ley de convocatoria fue promovida fundamentalmente por Lerdo y su persistencia provocó la división de dos

³² *La voz de la ley*, Guanajuato, 14 de julio de 1867.

fracciones en el partido liberal.³³ El hecho es que esta convocatoria contenía por primera vez una forma plebiscitaria de reforma constitucional al margen de la Constitución de 1857, cuyo procedimiento de reforma era igual al contenido en la Constitución vigente.

La convocatoria reconocía que México había atravesado una grave crisis por lo que era oportuno hacer una apelación especial al pueblo “para que en el acto de elegir a sus representantes, exprese su libre y soberana voluntad sobre si quiere autorizar al próximo Congreso de la Unión, para que pueda adicionar o reformar la Constitución Federal”, lo anterior, “sin necesidad de observar los requisitos establecidos en la propia Constitución”, según se expresó en el considerando cuarto y en artículo noveno de la ley.³⁴ En realidad la ley de convocatoria excluía del proceso de reforma a la Constitución, la aprobación de las asambleas existentes estaban todavía integradas por servidores del Segundo Imperio.

Como es sabido, esta convocatoria preguntaba sobre la adopción de cinco reformas fundamentales para la mecánica de la división de poderes:

- 1) La reinstauración del Senado;
- 2) Establecimiento del veto suspensivo;
- 3) Relaciones entre los poderes por escrito y
- 4) Restricciones de la comisión permanente para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias y
- 5) Previsión de la sustitución presidencial en caso de falta simultánea del Presidente de la República y del de la Suprema Corte de Justicia.

Todas éstas fueron consideradas en los congresos que van de 1869 a 1874 y produjeron una multitud de debates.³⁵

³³ Niceto de Zamacois, *Historia General de México*, Tomo XIX, Reunión de S.N. editor, México, 1901. Capítulo: La intransigencia de Lerdo.

³⁴ La Ley de convocatoria del 14 de agosto de 1867 se reproduce en *La restauración del Senado 1867-1875*, Senado de la República, 1985, pp. 4 y 5.

³⁵ Jorge L. Tamayo, *Escritos Juaristas*, Editorial Libros de México, México, 1980, Capítulo XXXII.

Rodríguez publicó la ley de convocatoria el 28 de agosto, pocos días antes de que León Guzmán renunciara al cargo. El 4 de septiembre de 1867 le dirige una atenta y sincera pero enérgica carta a Juárez, en donde le manifiesta que era de opinión pública su rechazo unánime a “el sistema de votación adoptado por el gobierno” para modificar sustancialmente la Constitución, por lo que sólo trabajaría para cuidar el desarrollo normal de las elecciones, pero por lo que respecta a la reforma constitucional, no podía contar con él. Esta dura misiva contiene frases y conceptos que ningún liberal se había atrevido dirigir a Benito Juárez y menos en la etapa máxima de su carrera política. Grave irreverencia sin duda, pero también demuestra un valeroso apego a las convicciones de lo que debía operar en momentos solemnes donde la vigencia constitucional cobraba nuevamente sentido. Este fue el inicio de la confrontación de dos prohombres. No obstante, Guzmán publicó nuevamente lo relativo a las elecciones el 12 de septiembre en el periódico oficial del Estado.

Sin embargo, la convocatoria y su propuesta de reforma constitucional plebiscitaria ya había sido expedida y se tenía que adoptar una posición a favor o en contra. El mismo día que Guzmán le escribe a Juárez, recibe una protesta del ayuntamiento de Puebla contra la misma ley de convocatoria, formulada desde el 22 de agosto. Igualmente, el ayuntamiento de Sinaloa elevó su protesta el 8 de septiembre, publicada en *La voz de la ley* correspondiente al 15 de mismo mes. Parecía que había una razonable opinión en contra del procedimiento seguido por Juárez para reformar la Constitución y Guzmán estaba decidido a hacérselo patente; para ello envió el 5 de septiembre un nota a dichos gobernadores cuyas respuestas fueron publicadas mayormente en el periódico *La voz de la Ley*. De las respuestas recibidas sólo el gobernador de Sinaloa, Domingo Rubí, en contestación del 2 de octubre fue de la misma opinión que Guzmán ya que a la ley de convocatoria “la considera dictada con infracción de los principios constitucionales”, aunque no se deduce que haya tomado una acción concreta ya que le informa que había publicado la convocatoria.

Las contestaciones de los gobernadores de Aguascalientes, Coahuila, Colima, Chiapas, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas fueron negativas, y algunas de ellas fueron doblemente publicadas en el periódico oficial de Guana-

juato, con la intención expresa de su sucesor, Florencio Antillón, de divulgar más la impopularidad de la actitud tomada por Guzmán, una vez que había salido del cargo.

La carta del gobernador de San Luis Potosí, Juan Bustamante, fechada el 11 de septiembre, contiene algunos párrafos dignos de reproducirse:

La constitucionalidad de que se opone a las reformas, cuya introducción se solicita, desaparece ante el modo con que se propone y a quien se le piden; además, no debemos perder de vista que estamos en circunstancias anormales y que en ellas el gobierno ha ejecutado otras operaciones iguales en contradicción a los preceptos constitucionales y no se ha protestado contra ellas, porque se conocía que el espíritu del siglo les pedía. Las leyes de Reforma y otras muchas derogan preceptos constitucionales; pero conociéndose el beneficio que resultaba de ellas, fueron recibidas con general aplauso...

Recibida una vez, la convocatoria, ya no podía, ni debía suprimir u oponerme a una parte de sus preceptos. Para ambas cosas necesitaba ser superior al C. Presidente porque el proceder de la manera indicada, revisaba y corregía las actas del primer Magistrado de la Nación.

¿Y quién ha concedido tales facultades a los gobernadores, nombrados por ese mismo Magistrado? En el estado de sitio, los gobernadores son unos delegados del Ejecutivo de la Nación, y si bien deben hacer las observaciones oportunas a las órdenes que reciban, nunca están autorizados para prevenir a los ciudadanos la desobediencia a las autoridades superiores. ¿Y a dónde nos arrastraría esa conducta? Yo veo en ella la anarquía y la pérdida de la paz.³⁶

Al recibir Guzmán esta respuesta el 15 de septiembre, sin firma ni secretario, escribe una nota en ella que dice: “Publíquese en el periódico oficial para que la Nación, juzgue a mis funcionarios”.

Por su parte, Andrés Viesca, gobernador de Coahuila, también consideró que el procedimiento de las reformas contenido en la ley de convocatoria se debía a la situación crítica del país y, si acaso, resultaba una “innovación que sin alterar los principios, modifica el desarrollo y aplicación de los preceptos que contiene nuestra Carta fundamental”.³⁷ Ramón R. de la Vega, gobernador de Colima,

³⁶ *La voz de la ley*, Guanajuato, 10 de noviembre de 1867.

³⁷ *La voz de la ley*, Guanajuato, 20 de octubre de 1867.

recordó a Guzmán que “el pueblo es el único de quien dimanar todas las autoridades, y quien tiene el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. Desiderio Pavón, gobernador de Tamaulipas, le escribió el 17 de septiembre en términos drásticos: “el paso que Ud. ha dado provoca a no dudarlo, una revolución” por lo que insta a Guzmán a dar curso en todo a los términos de la ley de convocatoria, “no obstante, si este proceder lo rechaza su conciencia, convendría más bien que Ud. presentare su dimisión, que desobedecer al Supremo Gobierno y provocar la anarquía. Así lo espero al menos de los honrados antecedentes de Ud., de su reconocida prudencia, de su privilegiada capacidad y de su muy acreditado patriotismo”.

El 15 de septiembre de 1867 el gobernador de Nuevo León, Manuel Z. Gómez, a quien Guzmán había atacado en 1860 le contestó que “no puedo seguirlo en la vía que ha elegido, porque el pueblo y el Soberano Congreso son los que deben decidir sobre la apelación que se ha hecho al mismo pueblo: Las reformas no están hechas, se proponen, y si el pueblo las rechaza o el Congreso no las admite, —porque aún sea favorable la votación, ésta sólo debe, en mi concepto, entenderse como una facultad concedida al Congreso, de la que puede, de no usar, seguir a la Constitución tal como está sin necesidad de ser renegada con actos que pueden ocasionar el trastorno de la paz y de la tranquilidad de la República”. Posteriormente afirma: “Si el gobierno ha sido el primero en provocar, contestemos a sus provocaciones con la voz del mismo pueblo a quien apela”.

La reacción de Juárez y Lerdo fue violenta y pronta, el 11 de septiembre se le comunica que queda removido del cargo y lo cita para que se presente ante Juárez. “Ha manifestado Ud. el temor de la anarquía, siendo Ud. el primero en proclamarla” le indicó Lerdo. El comunicado llegó el 15 de septiembre por la noche y de inmediato Guzmán se dirigió a la ciudad de México. El 26 de septiembre, Guzmán informa en México de su llegada al secretario Lerdo y le manifiesta estar hospedado en el hotel Iturbide. Hasta el 15 de octubre Lerdo le contesta que con su salida del gobierno de Guanajuato se había remediado el mal y que el Presidente Juárez no creía necesario que respondiera de su conducta. Por esos días Guzmán contesta con energía y tristeza combinadas en una nota: “Me sujeto pues a esperar una mejor época y quedo entretanto, porque el Supremo Gobierno

lo quiere así, ciudadano sin derechos, militar sin ocupación sin consideraciones ni haberes y hombre sin libertad ni garantía”.³⁸

Una vez caído, los enemigos de Guzmán refuerzan sus ataques. Escobedo escribe a Juárez, en una carta del 30 de septiembre, que el exgobernador debe responder por las violaciones cometidas;³⁹ José Guadalupe Lobato, en una misiva fechada un día antes, sugiere que se inhabilite a Guzmán para que no pueda ser candidato a gobernador.⁴⁰ Todo esto demuestra la popularidad que dejaba detrás nuestro personaje en el Estado. En vista de esta popularidad, también hubo cartas en su apoyo; Ramón Rodríguez, el 26 de septiembre, le menciona a Juárez que la separación de Guzmán había causado angustia en el Estado;⁴¹ por su parte, Encarnación Serrano, antiguo colaborador de Guzmán le manifiesta a Juárez también que Guanajuato había recibido un fuerte golpe con su violenta destitución.⁴²

Mientras tanto, Florencio Antillón inició una campaña contra su predecesor, en la cual destaca la crisis económica en que Guzmán dejó al erario.⁴³ El comisionado Manuel Bocanegra rinde el 20 de septiembre un detallado informe financiero, con un panorama triste según corresponde a la situación general del país. La bancarota de Guanajuato no podría atribuirse a un hombre que en las difíciles circunstancias de la República, durante escasos siete meses de gobierno, trató de hacer lo mejor que pudo. A esta campaña de desprestigio correspondió una respuesta en el *Boletín Republicano* que durante octubre y noviembre de 1867 emprendió en contra de Antillón. Este último da noticia de los ataques en una carta que dirigió a Lerdo y que se publicó en *La voz de la ley* de fecha 18 de noviembre de 1867. Encarnación Serrano y el coronel Esqueda fueron considerados como los más devotos defensores de Guzmán. El prestigiado periódico *El Siglo XIX* de México calificó al periódico oficial de Guanajuato como *La voz de las pasiones* en lugar de *la ley* bajo la redacción de Vicente Chacón, colaborador de Antillón,

³⁸ Tamayo, *op. cit.*

³⁹ Catálogo de la Colección Lafragua. MsJ. 17-2806.

⁴⁰ Catálogo de la Colección Lafragua. MsJ. 20-3336.

⁴¹ Catálogo de la Colección Lafragua. MsJ. 23-3878.

⁴² Catálogo de la Colección Lafragua. MsJ. 24-4052.

⁴³ Cartas de Florencio Antillón al Presidente Juárez del 1o. de octubre y del 8 de noviembre de 1867. Catálogo de la Colección Lafragua. MsJ. 14-2139.

por sus apasionados ataques a Guzmán y a sus allegados. Chacón por su parte hace un balance de la gestión de nuestro personaje y lo califica de pésimo gobernante.⁴⁴

Sin embargo, en la editorial del 29 de diciembre de *La voz de la ley*, se llega a tener cierta objetividad cuando afirma:

La Ley de convocatoria no satisfizo todos los deseos republicanos y dio origen a nuevas gestaciones... Los Guanajuatenses... repugnaron las reformas propuestas en la convocatoria, como lo demostró después el resultado de las votaciones: reprobaron la apelación directa al pueblo; como se vio por la respetuosa súplica que elevó la Convención progresista y las protestas de algunos pueblos y de algunas autoridades: Comentaron que el Benemérito Juárez hubiera echado sobre su reputación de estricto observante de la legalidad una mancha que empeñaba su gloria tan heroicamente conquistada...

León Guzmán quizá tuvo motivos personales para enfrentarse al Presidente Juárez; la insidiosa labor de desprestigio en su contra emprendida por Lobato, Soria, Escobedo y Antillón, entre otros, viciaron las buenas relaciones entre Guzmán y Juárez. Él nunca atacó el fondo de las reformas sino tan sólo la forma de un procedimiento plebiscitario, y así lo hizo saber en un manifiesto publicado en los diarios de la Ciudad de México.⁴⁵ Habría de recordarse que, precisamente por la reforma constitucional hecha por procedimientos extraconstitucionales, Guzmán y el Congreso de 1853 habían acusado al entonces presidente interino Ceballos como traidor a la Patria. En este proceder, Guzmán había sido consecuente con la tradición constitucional frente a una innovación que la historia demostró no ser viable, pues las reformas planteadas en 1867 no fueron resueltas parcialmente sino hasta 1874.

Con este enfrentamiento no hubo ganador ni perdedor, ni innovador frente a formalista, esto representa un capítulo de nuestra historia constitucional rico en argumentos y reflexiones, en medio del cual estuvo León Guzmán, como gobernador de Guanajuato.

⁴⁴ *La voz de la ley*, Guanajuato, 10 de noviembre de 1867.

⁴⁵ Pormenorizada noticia de sus actos se dio también en la prensa. *La Iberia*, México, 16 de octubre de 1867.

3. SOBRE LA CONSTITUCIÓN NADA, SOBRE LA CONSTITUCIÓN NADIE

Posterior al restablecimiento de la República, la reacción contra las Leyes de Reforma volvió a recrudecerse y brotaron levantamientos en los límites de Guanajuato y Jalisco, cuyos rebeldes fueron inicialmente llamados “cristeros”.⁴⁶ En 1876, con motivo de la elección presidencial, ante el desastre electoral que motivó finalmente a Sebastián Lerdo de Tejada a no reelegirse, la sucesión era claramente a cargo de José María Iglesias, presidente de la Suprema Corte de Justicia, en los términos del artículo 79 de la Constitución Federal de 1857.⁴⁷ El gobernador del Estado, Florencio Antillón, decretó el reconocimiento de Iglesias como presidente en octubre de 1876; sin embargo, los embates militares de Lerdo contra los seguidores de Iglesias, obligaron a éste a exiliarse en Nueva Orleans, Estados Unidos.

Porfirio Díaz, con el Plan de Tuxtepec, derrota a Lerdo y entra a México el 23 de noviembre de 1877, exilándose Lerdo a su vez a Nueva York donde fallece en 1899.

Sin embargo, conviene narrar este episodio nacional que afectó a Guanajuato. La rivalidad entre Iglesias y Lerdo se remontaba, por lo menos, hasta 1874 donde el entonces presidente de la República intentó arrogarse la facultad de nombramiento de Jueces y Magistrados, en detrimento de la Suprema Corte de Justicia. Ante la elección de 1876, el 26 de octubre de dicho año, Iglesias pronunció el Plan de Salamanca donde se desconocía a Lerdo, vista la imposibilidad de haber llevado a cabo las elecciones presidenciales.

Dicho Plan contempló varias instituciones y supuestos:

1. El establecimiento de la no reelección presidencial para el periodo inmediato del Ejecutivo

⁴⁶ Meyer Cosío, *op. cit.*, p. 127.

⁴⁷ Dicho artículo mencionaba: “En las faltas temporales del presidente de la República, y en la absoluta mientras se presenta el nuevamente electo entrará a ejercer el poder, el presidente de la Suprema Corte de Justicia”.

2. Organización de nuevas elecciones presidenciales, con la salvedad de que el propio Iglesias se presentara a competir
3. Levantamiento del estado de sitio en los Estados que se habían declarado
4. Llamamiento a los jefes revolucionarios para que se sometieran a la legalidad
5. Reorganización del Congreso de la Unión, con la integración de los representantes suplentes
6. Aprobación de un presupuesto balanceado
7. Reorganización de la guardia nacional en los Estados
8. Respeto a las garantías individuales
9. Inviolabilidad de la libertad de imprenta
10. Otorgamiento del amparo contra las autoridades infractoras y con expediente de responsabilidad⁴⁸

Ilustres liberales colaboraron con Iglesias, como Guillermo Prieto y Felipe Berriozábal, teniendo a Justo Sierra incluso en su equipo editando el *Boletín Oficial* del Gobierno Interino de la República.

4. ETAPA CONSTITUCIONALISTA

Durante la Revolución comienza a descollar como parlamentario José Natividad Macías, padre del proyecto de la Constitución Federal de 1917. Macías fungió como diputado federal por el distrito 11 con sede en Santa Cruz de Galeana, desde la XXV Legislatura convocada por la ley maderista electoral de 1911, que encauzó la vida democrática e institucional del país.

Ante la convocatoria del Congreso Constituyente federal, José Siurob propuso que los diputados constituyentes, electos por Guanajuato, se reunieran previamente en la capital del Estado para intercambiar opiniones sobre las reformas que propondrían ante el Congreso.⁴⁹ Sus proyectos versaron sobre el pro-

⁴⁸ Miguel Ángel Guzmán López, *La participación del Gobierno del Estado de Guanajuato en el movimiento decembrista de 1876*, Nuestra cultura, Editorial La Rana, 1999, pp. 77-78. En total fueron dieciocho puntos de reforma constitucional, incluyendo la reorganización del Distrito Federal y la observancia de los tratados internacionales.

⁴⁹ Manuel M. Moreno, *Guanajuato: Cien años de Historia*, Gobierno de Guanajuato, pp. 161 y 247.

blema agrario, las leyes del trabajo, el voto universal para elecciones municipales, la enseñanza laica y la militar, entre otros importantes puntos.⁵⁰

Por su parte, el Estado promulgó su Constitución el 3 de septiembre de 1917, por el gobernador Agustín Alcocer. Los diputados fueron:

José María Ortega (Presidente)
Catarino Juárez (Vicepresidente)
Zabulón Puente (Primer Secretario)
J. Cruz Torres Jr. (Segundo Secretario)
Luis P. Bustamante
Anastasio López Escobedo
J. Trinidad Covarrubias
José J. López
Bartolomé Gutiérrez L.
Alfonso Ayala
Juan Barrón
Jesús Delgado
Arnulfo M. Miranda
Ricardo A. Alamán y
Manuel Delgado

Dentro del primer título y capítulo, esta Constitución reproduce la libertad electoral como derecho fundamental en el Estado. Pero agrega en su artículo 21 que las mujeres profesionistas y las que vivan de sus rentas o propiedades pueden votar en las elecciones municipales, siempre que sepan leer y escribir. El texto de la Constitución llama la atención por la sencillez de sus disposiciones.

Esta Constitución fue reformada integralmente el 16 de febrero de 1984 por el gobernador Enrique Velasco Ibarra. Se incluyen las denominadas garantías políticas como derechos humanos de manera expresa en un capítulo segundo del primer título, tendencia que había sido notoria en el Estado como lo hemos visto.

⁵⁰ Entre los diputados constituyentes se encontraron: Ramón Frausto, José Natividad Macías, Jesús López Lira, Hilario Medina, Enrique Colunga, Fernando Lizardi y Heriberto Barrón, cuya credencial fue la única rechazada por el Congreso Constituyente federal.

Como requisito de elegibilidad se incluye el no haber sido integrante de los organismos electorales, para garantizar así la independencia de dichos organismos. Una innovación la constituye el limitar la facultad del gobernador como garante de la función jurisdiccional y se restringe a que sea auxiliar del Poder Judicial (artículo 77, fracción XV).

Igualmente se amplía la regulación constitucional sobre los ayuntamientos del Estado.

Entre las reformas a la Constitución guanajuatense que sucedieron a las de 1984, las más relevantes serían, sin duda, las ocurridas por las que sufrió la Constitución Federal en 2011, en relación con los derechos humanos. En este sentido, por ejemplo, el Título Primero cambió su nombre a “De los derechos humanos y sus garantías”. También es de notar que en 2013 se agregó un párrafo al artículo 1o. para establecer que toda persona tiene derecho al agua, y que en 2014 se agregó un párrafo interesante al artículo 3o., para considerar derecho humano el acceso de toda persona a la cultura y a disfrutar los bienes y servicios que presta el Estado en la materia.

En fechas más recientes —27 de mayo de 2016— se reformó el artículo 13, en cuanto a cómo opera el sistema integral de justicia para adolescentes en el Estado.



Estado de
Guerrero*

* Aparecido anteriormente como “Estructura de las Constituciones del Estado de Guerrero”, en *Digesto Constitucional Mexicano. Las Constituciones de Guerrero*. Coordinadores: Manuel González Oropeza y David Cienfuegos Salgado. Colección Compila 4, tomo III, Constitución Comentada, México, Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, LVI Legislatura del H. Congreso del Estado de Guerrero, 2000, pp. 571-582.



La evolución constitucional del Estado de Guerrero se encuentra ligada a la historia nacional y en particular a la del Estado de México, pues hasta antes de su creación gran parte de su territorio dependía administrativamente del mismo. Sus orígenes más remotos se remontan al movimiento independentista, con la creación en 1811 de la Provincia de Tecpan, cuya capital sería la población de Tecpan, elevada al rango de ciudad, con el nombre de nuestra señora de Guadalupe de Tecpan.¹

Este acto refleja el intento por establecer un gobierno propio, acorde con la idea independentista. Así, al celebrarse el Congreso de Anáhuac en Chilpancingo, convocado por don José María Morelos y Pavón, ya existe el primer antecedente de lo que hoy es el Estado de Guerrero. De aquel Congreso habrían también de surgir los 23 artículos que constituyen los históricos *Sentimientos de la Nación*, que resultan sin duda el precedente inmediato de la primera Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: la Constitución de Apatzingán de

¹ AGN, Operaciones de Guerra, t. 912, ff. 283-6. Citado en Ernesto Lemoine Villicaña, *Morelos, su vida revolucionaria a través de sus escritos y de otros testimonios de la época*, México, UNAM, 1991.

1814. Más importante es que en ese mismo Congreso se expide un documento de máxima importancia para la historia nacional: el Acta Solemne de la Declaración de Independencia de la América Septentrional, que es expedido precisamente en Chilpancingo, el 6 de noviembre de 1813.

Respecto de la formación de un Estado en el sur del país, la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814 dividió a la América Mexicana en 17 provincias: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Tecpan, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila y Nuevo Reino de León² (Capítulo “Forma de Gobierno, Capítulo I”, artículo 42). Se advierte que la provincia de Tecpan abarcaba aproximadamente el territorio actual del Estado de Guerrero. Mas los azares de la guerra de Independencia impidieron que aquellos decretos se volvieran realidad, y nunca más Tecpan volvió a aparecer en ningún documento, proyecto o iniciativa de división territorial. O’Gorman,³ al referirse al tema, señala que el nombre de la provincia no es familiar como los de las otras, ni tiene antecedentes en la historia de nuestra geografía.

El territorio suriano adquiere una importancia mayor por ser el lugar donde culmina la lucha independentista, puesto que en esta región siguió combatiendo Guerrero después de la muerte de Hidalgo, Morelos y otros insurgentes destacados. Más adelante, el final de la gesta libertaria se consolida con la proclamación del Plan de Iguala, firmado por Iturbide el 24 de febrero de 1821, y al que habría de adherirse Vicente Guerrero días después.

Estos datos permiten advertir que al menos entre los integrantes del incipiente grupo político suriano, luego de consolidada la Independencia, era de esperarse la ansiada autonomía. Sin embargo, las presiones partidistas y los avatares de la emergente nación soslayarían este deseo, y serían pequeñas cesiones del poder político las que se destinarían para satisfacer las demandas de los grupos

² En esta división se omitió, como perteneciente a la nación mexicana, las provincias de Tejas, Nuevo Santander, Nuevo México y las Californias, como si ya se tuviera la idea de que nuestra patria perdería Tejas, Nuevo México y la Nueva o Alta California, Javier Quiroz, *El Estado de México. Marcos históricos y geográficos*, México, Gobierno del Estado de México, 1984, pp. 23-24.

³ Edmundo O’Gorman, *Breve historia de las divisiones territoriales*, trabajos jurídicos de homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su XXV aniversario, México, Polis, 1937, p. 8; Vid. , Helen L. Clagett, *A guide to the law and legal literature of the Mexican states*, Washington, The Library of Congress, 1947.

de poder en el sur. Al respecto, ya en el México independiente, Iturbide, mediante una circular de 17 de octubre de 1821, crea varias Capitanías Generales de Provincia, siendo una de ellas la de Chilapa (teniendo como cabecera a la ciudad de Chilapa) y nombrando a don Vicente Guerrero, recién ascendido a Mariscal de Campo, para regirla. La jurisdicción de esta Capitanía abarca gran parte de lo que sería el Estado de Guerrero.

Derrocado el imperio creado por Iturbide, el Congreso Constituyente se reunió para organizar a la nación de manera republicana. Los representantes surianos lucharon para que en dicho Congreso se constituyera en el sur una entidad federativa de la recién creada República; a pesar de todos esos esfuerzos se siguió dependiendo de los Estados de México, Michoacán y Puebla. El actual Estado de Guerrero quedó sujeto en su mayor parte al Estado de México, como se advierte en el decreto 18 de 6 de agosto de 1824, por el cual se expide la Ley Orgánica para el Arreglo del Gobierno Interior del Estado de México.⁴

Para 1830 se integra la División del Sur, con cabecera en Chilpancingo, que alcanzaría el rango de Capitanía General en 1841. A principios de 1840, Juan Álvarez destaca el deseo de que se reconozca en el sur un Estado con el nombre de Guerrero, en honor a su jefe: el general Vicente Guerrero, a cuyas órdenes había militado y a quien guardaba mucho respeto. Otro militar, don Nicolás Bravo, apoya ampliamente esta posibilidad. En 1841, Anastasio Bustamante es derrocado por el Plan de Tacubaya y desaparecen los poderes Legislativo y Ejecutivo, y considerando esta coyuntura históricopolítica como el momento oportuno, Juan Álvarez y Nicolás Bravo tratan de crear, de facto, una entidad política en el sur. Para tal fin lanzaron un manifiesto en Chilpancingo el 10 de octubre de 1841, creando el Departamento de Acapulco.⁵

⁴ El artículo 36 de dicho ordenamiento dispuso: “El territorio del Estado se divide en ocho distritos, que son: I. Acapulco, que comprende los partidos de Acapulco, Chilapa, Tixtla y Zacatula. II. Cuernavaca, que comprende el partido de su nombre y el de Cuautla. III. [...] V. Tasco, que comprende los partidos de Tasco, Temascaltepec, Tetela del Río y Zacualpan [...]”.

⁵ El manifiesto señala en su segundo punto: “2o. Este nuevo Departamento abrazará los distritos de las prefecturas de Acapulco, Chilapa, Tasco, Tlapa, subprefectura de Huetamo, y el distrito de Cuernavaca si se quisiere incorporar. “Manifiesto de los generales D. Nicolás Bravo y D. Juan Álvarez dirigido a los supremos poderes de la Nación y a los departamentos, sobre que se erija en la parte meridional del Departamento de México, uno nuevo con la denominación de Departamento de Acapulco”, en David Cienfuegos Salgado, *Guerrero. Una Visión histórica*, México, Gobierno del Estado de Guerrero, 2000, pp. 167-171.

Ni Álvarez ni Bravo albergaban intenciones separatistas, sin embargo, ante este suceso, el gobierno central mandó a varios comisionados (del Congreso) para que calmarán los ánimos en el sur. Esto es logrado debido a que los comisionados prometen que se resolverán sus peticiones de crear una nueva entidad territorial. En 1843 es creada la Comandancia Militar del Sur, cuya jefatura es encomendada al general Juan Álvarez. En 1844, un nuevo gobierno federal, encabezado por José Joaquín de Herrera, designó al general Nicolás Bravo Jefe Supremo de las Fuerzas Nacionales; esta designación hizo que los surianos sintieran renacer las esperanzas de convertirse en un Estado Libre y Soberano. Sin embargo, otra vez se vio frustrado tal anhelo: en 1845 se levanta en armas Paredes Arrillaga derrocando a Joaquín Herrera.

Finalmente, el 14 de mayo de 1847 se presentó ante el Congreso General un proyecto que señalaba: “Se erige un nuevo Estado con el nombre de Guerrero, compuesto de los distritos de Acapulco, Chilapa, Taxco y Tlapa y la municipalidad de Coyuca, pertenecientes los tres primeros al Estado de México, el cuarto a Puebla y la quinta a Michoacán, siempre que las Legislaturas de esos tres Estados den su consentimiento dentro de tres meses”. Este proyecto se incorporaría en el artículo 6o. de la Acta Constitutiva y de Reformas.⁶ Al respecto debe mencionarse que Guerrero es el único Estado de la Federación que fue creado en este proceso reformador.

Con la intervención estadounidense en México, una vez más este añejo proyecto se vino a tierra, y no fue sino hasta 1848 cuando se trató nuevamente el proyecto citado y el 19 de agosto del mismo año, el Congreso expidió el decreto número 3114, que en lo esencial señaló: “Se declara que el término de tres meses designado por el artículo 6o. de la Acta de Reformas para que las Legislaturas de México, Michoacán y Puebla expresen su consentimiento para la erección del Estado de Guerrero, no corrió en virtud de las circunstancias políticas de la República y dicho término deberá contarse a partir del día que se publique esta ley”.

⁶ “Acta Constitutiva y de reformas sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847, jurada y promulgada el 21 del mismo”, en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1991*, 16a. ed., México, Porrúa, 1991, pp. 472-477.

Las Legislaturas de México, Michoacán y Puebla determinaron sus fallos: mientras que los Estados de México y Puebla lo hicieron de una manera favorable, aceptando la creación del nuevo Estado y cediendo los territorios mencionados,⁷ Michoacán tácitamente aceptó la erección de la nueva entidad, pero se negó a ceder la municipalidad de Coyuca en los siguientes términos: “La Legislatura de Michoacán no cede la municipalidad de Coyuca para que se forme el nuevo Estado de Guerrero”.⁸

Ante esta situación, el presidente Herrera expidió el decreto número 3253 de 15 de mayo de 1849, creando el Estado de Guerrero. En lo sustancial el decreto señaló:

Artículo 1o. Se erige un nuevo Estado con el nombre de Guerrero, que se compondrá de los distritos de Acapulco, Chilapa, Taxco y Tlapa, y la municipalidad de Coyuca, pertenecientes los tres primeros al Estado de México, el cuarto al de Puebla y la quinta al de Michoacán; quedando por límite de ésta el río de las Balsas.

Artículo 2o. Si conforme á lo dispuesto en la parte séptima del artículo 50 de la Constitución, ratificaren esta erección las tres cuartas partes de las Legislaturas, el Congreso General procederá á dictar las medidas necesarias para que los pueblos que deben formar el nuevo Estado, se pongan en aptitud de constituirse.

Artículo 3o. De la deuda que reportan los Estados de México, Puebla y Michoacán, se hará cargo de pagar el nuevo Estado de Guerrero la parte que le señale el Gobierno General, atendida la importancia del territorio que pierda cada uno de los tres Estados referidos.⁹

Fundamentándose en el artículo 50, fracción VII de la Constitución Política Federal de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁰ sancionada por el Congreso General

⁷ El Estado de México por decreto número 99 de 16 de octubre de 1848, consiente “en la erección del nuevo Estado de Guerrero, y dando ciertas disposiciones en favor de los ciudadanos y empleados que no quieran pertenecer al nuevo Estado”. El Estado de Puebla, por decreto de la misma fecha, expreso: “La Legislatura del Estado de Puebla consiente en la separación del Departamento de Tlapa para la erección del nuevo Estado de Guerrero; siempre que explorada la voluntad de los pueblos que formaban aquél, esté de acuerdo en la separación la mayoría de sus habitantes”.

⁸ Primer artículo del Decreto de 23 de noviembre de 1848.

⁹ Tal decreto es ratificado por la Legislatura de Michoacán, el 28 de junio de 1849; por la de México, el 30 de mayo de 1849; y por la de Puebla, el 17 de agosto de 1849.

¹⁰ El texto legal señalaba: “Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes: VII. Unir dos o más Estados a petición de sus Legislaturas, para que formen uno solo, o erigir otro de nuevo dentro de los límites de los que ya existen, con aprobación de las tres cuartas partes de los miembros presentes de ambas cámaras, y ratificación de igual número de las Legislaturas de los demás Estados de la Federación”.

Constituyente el 4 de octubre de 1824, el Congreso General en sesión de 27 de octubre de 1849, declaró erigido en la Federación un nuevo Estado con el nombre de Guerrero mediante el decreto número 3346, el cual fue publicado en el periódico oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, el 5 de diciembre del mismo año.¹¹

Conforme a lo dispuesto por el decreto, el mismo día 27 de octubre de 1849 la ciudad de Iguala¹² (entonces llamada “de Iturbide”) fue designada capital provisional del Estado de Guerrero y el general Juan Álvarez gobernador provisional. El 28 de noviembre siguiente se convocó a elecciones de diputados al Congreso de la Unión (decreto 3359)¹³ y de diputados locales constituyentes. Las elecciones de tales representantes al Congreso Federal y al Congreso Constituyente Local se efectuaron los días 5 y 6 de enero de 1850, respectivamente.

Al respecto señala Pérez Bautista¹⁴ que en el anterior decreto se omite la mención del método o forma en que se designarían los electores primarios; mencionando que de acuerdo con investigaciones documentales se sabe eran elegidos por los ciudadanos organizados a través de incipientes partidos políticos, denominados en esa época “Juntas de Notables”.

Los diputados electos al Poder Constituyente fueron: propietarios, Nicolás Bravo, Diego Álvarez, Juan José Calleja, José María Añorve de Salas, Félix María Leyva, Ignacio Castañón, Miguel Ibarra, Ignacio Cid del Prado, Eugenio Vargas, Tomás Gómez, José María Cervantes; suplentes, Manuel Gómez Daza, Antonio Cano, Carlos Bravo, Miguel Quiñones, Mariano Herrera, Agustín M. Patiño, Juan Bautista Solís, Isidro Román. Luis Guillemaud, José Sierra e Ignacio Zamora.

¹¹ Algunas versiones señalan que “el 31 de octubre, por acuerdo del Gobernador del Distrito Federal, General don Pedro María Anaya, en la capital de la República se publicó solemnemente, entre salvas de artillería y repiques de campanas, el bando nacional por el que se daba a conocer al pueblo la creación del Estado de Guerrero”.

¹² Por decreto número 482 de 2 de junio de 1835, expedido por el Congreso del Estado de México, se concedió al pueblo de Iguala el rango de ciudad, con el nombre de *Iguala de Iturbide*.

¹³ Es interesante el contenido del decreto número 3337 (3 de octubre, 1849) que establece el número de diputados, menos, que habrán de elegir México y Puebla, con motivo de la creación del Estado de Guerrero.

¹⁴ Pérez Bautista, *Historia del derecho electoral guerrerense, periodo 1849-1993*, México, EDIPSA, 1993, pp. 24 y ss.

El 31 de enero de 1850 se instaló la primera Legislatura Local en la ciudad de Iguala y se nombró gobernador interino al general Juan Álvarez.

Después de tal nombramiento, el 12 de marzo de 1850, el Congreso Local mediante decreto número 32 estableció la división territorial provisional, dividiendo al Estado en nueve distritos: Hidalgo, con cabecera en Taxco; Aldama, con cabecera en Teloloapan; Mina, en Ajuchitlán; Álvarez, en Chilapa; Guerrero, en Tixtla; Morelos, en Tlapa; Allende, en Ayutla; Tabares, en Acapulco y Galeana, en Tecpan. Ese mismo mes de marzo, el Congreso Constituyente se ocupó de la promulgación de la Ley Orgánica Provisional para el arreglo interior del Estado de Guerrero; declarando que la capital del Estado dejaba de serlo Iguala y se trasladaban los poderes a Tixtla, lugar donde permanecerían hasta octubre de 1870. Este mismo Congreso se ocuparía de nombrar como gobernador provisional a Miguel García, además de promulgar la primera Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero en junio de 1851 y, mediante decreto 44, la primera Ley Electoral del Estado el 6 de octubre de 1851.

Comenzaba la historia constitucional del Estado de Guerrero.

1. LEY ORGÁNICA PROVISIONAL DE 1850

Como se señaló, en marzo de 1850 se expidió el primer documento constitucional del Estado: la Ley Orgánica Provisional para el Arreglo Interior del Estado de Guerrero. Surge con fundamento en el artículo 12 del decreto que declara erigido el Estado de Guerrero. Dicho numeral señalaba que el nuevo Congreso guerrerense, en lo que no obrara como Constituyente, y el gobernador provisional nombrado por el Congreso, se sujetarían hasta la promulgación de la Constitución, a una Ley Orgánica Provisional dictada por el Congreso a más tardar en treinta días después de su instalación. Con sus 219 artículos esta Ley Orgánica Provisional puede ser considerada el documento constitucional más extenso en la historia del Estado.

La Ley Orgánica Provisional fue expedida en Iguala el 16 de marzo de 1850. Juan Álvarez, en su calidad de gobernador provisional y comandante general del Estado Libre y Soberano de Guerrero, sería el encargado de darla a conocer.

Su vigencia fue del 16 de marzo de 1850 al 26 de junio de 1851, al ser promulgada la Constitución Política de 14 de junio de 1851.

Como ocurre en la mayor parte de las Constituciones locales de la época, la Ley Orgánica adoptó los textos consagrados en otros ordenamientos para señalar que el Estado era parte integrante de la Federación Mexicana; e independiente, Libre y Soberano en su administración y gobierno interior. La religión del Estado era la católica, apostólica romana, con exclusión de cualquier otra. Establecía el principio de división de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y prohibía que se reunieran dos o más poderes en una sola persona o corporación. El territorio del Estado quedó dividido en diez partidos (a los que en la misma Ley Orgánica se les denominó distritos): Acapulco, Chilapa, Ometepec, Tixtla (Guerrero), Taxco, Teloloapan, Tecpan, Tlapa, Ajuchitlán y Huamustitlán. Cabe mencionar que Guevara Ramírez¹⁵ y Ochoa Campos¹⁶ señalan que la Ley Orgánica dividió al Estado en 10 distritos y un partido, sin embargo en los numerales 4, 5, 80 y 90 encontramos únicamente 10 distritos. Como referencia histórica mencionaremos que durante la época centralista el Departamento de México¹⁷ contaba entre sus trece distritos a los de Acapulco, Chilapa y Taxco. Cada distrito se dividía en partidos: Acapulco: Acapulco y Tecpan; Chilapa: Chilapa y Ciudad Guerrero (Tixtla); y, Taxco: Taxco, Ajuchitlán y Teloloapan.¹⁸

2. CONSTITUCIÓN DE 1851

La primera Constitución habría de ser elaborada en 1851. La Ley Orgánica sería sustituida por esta primera Constitución política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, de 14 de junio de 1851, publicada el 26 de junio del mismo año. Correspondió a Juan Álvarez, nuevamente, promulgar este ordenamiento constitucional.

¹⁵ Guevara Ramírez, *Síntesis histórica del Estado de Guerrero*, México, Colección de Estudios Históricos Guerrerenses, 1959, p. 73.

¹⁶ Moisés Ochoa Campos, *Historia del Estado de Guerrero*, México, Librería de Porrúa y Hnos. 1968, p. 179.

¹⁷ Que comprendía al Distrito Federal y a los actuales Estados de México, Guerrero, Morelos, Tlaxcala, Guerrero, etcétera.

¹⁸ Decreto de la Junta Departamental de México de 23 de diciembre de 1837; también véase Decreto aclaratorio de 22 de marzo de 1838.

La Constitución de 1851 estableció que el Estado era parte integrante de la Federación, y como tal, sujeto a la Constitución General y al Acta de Reformas; pero Libre, Independiente y Soberano en su administración y gobierno interior.

Por vez primera se señaló que la forma de gobierno del Estado era la republicana, representativa, popular. A diferencia de la Ley Orgánica, se estableció que la división territorial se haría a través de una ley de carácter constitucional en la que se consultara tanto el interés del Estado como el de las partes en que se dividiera. Se ratificó a Tixtla de Guerrero como capital del Estado y residencia de los supremos poderes.¹⁹ Y nuevamente se reconoció como religión del Estado a la católica, apostólica, romana. En esta primera Constitución se clasifica a los habitantes del Estado en: naturales, vecinos y ciudadanos; señalándose las obligaciones que corresponden a cada uno de ellos. También se establecen las garantías y derechos de los habitantes en general y de los ciudadanos del Estado. Este mismo ordenamiento prevé los casos en que podían suspenderse, o incluso perderse, los derechos de ciudadanía.

En su artículo 111 se establece que en la capital del Estado habría un instituto literario para la enseñanza de todos los ramos de instrucción pública, bajo cuya inspección estarían todos los demás establecimientos literarios del Estado.

Por cuanto hace al principio general de la división de poderes, la Constitución de 1851 establece que el poder supremo del Estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Se prevé que jamás se confiará más que un solo poder a una misma persona o corporación, ni se depositaría el Legislativo en menos de tres individuos.

La organización en el todavía joven Estado no estaba totalmente a punto, sin embargo, encontramos que la normalidad constitucional iba poco a poco sentando sus reales. Se advierte que durante el periodo que estuvo vigente la Constitución de 1851 ocuparon la cartera de gobernador del Estado de Guerrero: Juan Álvarez (1851-1853), Ángel Pérez Palacios (1853-1855), Tomás Moreno (1855-1856), Miguel García (1856-1857), Félix Aburto Parra y José M. P. Hernández (1857),

¹⁹ Tixtla de Guerrero fue capital del Estado del 21 de marzo de 1850 al 8 de octubre de 1870.

Vicente Jiménez (1857-1858), Mario Nava (1858-1859), Vicente Jiménez (1859-1860), Anselmo Torija (1860), Vicente Jiménez (1860-1861), Mariano Nava (1861-1862), Anselmo Torija (1862) y Diego Álvarez (1862).

De la integración del Poder Judicial pueden rescatarse datos que señalan que en marzo de 1852, el Congreso Local aprueba los nombramientos de los siguientes funcionarios del H. Tribunal de Justicia: primer Ministro: Rafael Solares; segundo Ministro: José N. Lavín; tercer Ministro: Antonio Noriega, y fiscal: Miguel Quiñones. En octubre de 1859 se nombra como Magistrado supernumerario del Tribunal a Cayetano González.²⁰

Recordemos, por otra parte, que en 1853 vuelve Santa Anna al poder. La animosidad contra el dictador se manifestó de forma inmediata. En Guerrero, Juan Álvarez, en ese entonces gobernador, se le enfrentó abiertamente en apoyo del presidente legítimo Arista. De esa época es la lucha iniciada con el Plan de Ayutla (1o. de marzo de 1854), luego reformado en Acapulco, el 11 de marzo de 1854. Ochoa Campos²¹ señala que Álvarez apoyó profundas ideas sociales que se plasmaron en una “Parte Secreta” del Plan de Ayutla, que debía constituir el Programa del Partido Republicano Puro o Democrático, y que fue calificada por Santa Anna como el “Plan de los Demagogos”. Tal parte secreta postulaba, en esencia lo siguiente: 1o. La libertad civil en toda su plenitud y, por consiguiente, la de conciencia. 2o. Ampliación del fuero común y limitación estricta de los fueros y privilegios de clases. 3o. Ninguna participación del clero en los negocios políticos. 4o. Secularización de los actos del estado civil, en los matrimonios, divorcios, bautismos y entierros y prohibición de la intervención eclesiástica en ellos sin el previo visto bueno de la autoridad civil. 5o. Nacionalización de los bienes de la Iglesia y sostenimiento del culto y de sus Ministros por el Estado. 6o. Asistencia gratuita del párroco a los matrimonios, bautismos y entierros y aplicación de las limosnas voluntarias al fin de extinguir la mendicidad en la República. 7o. El Partido desea una ley agraria que arregle la propiedad territorial y dé por resultado la cómoda división y adquisición de ésta.

²⁰ Leopoldo Parra Ocampo, *Historia del Poder Judicial del Estado de Guerrero*, México, Instituto para el Mejoramiento Judicial, 1998, pp. 30-31. Parece advertirse una contradicción, que no será resuelta aquí, acerca del nombre del fiscal, puesto que en otra obra, arriba citada el mismo autor atribuye a persona distinta el nombramiento.

²¹ Moisés Ochoa Campos, *Historia del Estado de Guerrero*, México, Porrúa, 1968, pp. 191-192.

La revolución iniciada en Ayutla triunfaría. Convocado el Congreso Constituyente en la Ciudad de México, fueron nombrados diputados por el Estado de Guerrero: Francisco Ibarra, Ponciano Arriaga, Francisco de P. Cendejas; Isidoro Olvera y Rafael Jáquez, como propietarios; y Mariano Riva Palacio, Ignacio Muñoz Campuzano, Mariano Arizcorreta, Eligio Romero y Manuel Gener, como suplentes. El 5 de febrero de 1857 el Congreso Constituyente sancionó y juró la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Se afirmaba que estaba realizada la más importante de las promesas que hizo a los mexicanos la Revolución de Ayutla: una nueva Constitución para la República.

3. CONSTITUCIÓN DE 1862

Un nuevo Congreso elaboraría, once años después de la primera, la segunda Carta Fundamental guerrerense, firmada, como se ha mencionado, en la ciudad de Tixtla de Guerrero el 21 de octubre de 1862. Los diversos acontecimientos por los que la patria pasa en el periodo de 1851 a 1862, a más de los particulares del Estado, en realidad no explican que un nuevo Congreso Constituyente elaborara una segunda Constitución. Incluso en algunos trabajos que estudian la historia constitucional regional olvidan mencionarla.²² En esta ocasión, la nueva Constitución sería promulgada por Diego Álvarez, hijo de don Juan Álvarez, en la hacienda de La Providencia el 25 de octubre de 1862. Recordemos que este nuevo texto constitucional es importante porque adopta los principios contenidos en la Constitución Federal de 1857.

El nuevo ordenamiento constitucional se integraba de 95 artículos, agrupados en ocho títulos. Se advierte una disminución en el número de artículos y un aumento en el número de títulos.

²² Aurora Cruz Jiménez, “Evolución constitucional del Estado de Guerrero”, en *Anuario mexicano de historia del derecho VIII-1996*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 39-58. Esta autora se refiere principalmente a los ordenamientos de 1851, 1874 (muy superficialmente), 1880 y 1917. Caso contrario sería el de Arteaga Nava, Elisur y Laura Trigueros, “Notas para una historia del desarrollo constitucional del Estado de Guerrero”, en *Memoria del III Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 75-104, a pesar de que este último trabajo se refiere al periodo que va de 1847 a 1862.

La Constitución de 1862 señalaba que el Estado era parte integrante de la Federación, y por lo mismo sujeto a la Constitución General y leyes emanadas de ella; pero libre, independiente y soberano en su administración interior.

También se seguía señalando como forma de gobierno del Estado la republicana, representativa, popular; estableció que la división territorial se haría a través de una ley de carácter constitucional. Se ratificó a Tixtla de Guerrero como capital del Estado y residencia de los supremos poderes. Sin embargo, ya no se reconoció como religión del Estado a la católica, apostólica, romana. Recordemos que las Leyes de Reforma habían modificado tal concepción en todo el país y se había establecido la libertad de cultos.

Se clasifica a los habitantes del Estado en: naturales, vecinos y ciudadanos; señalándose las obligaciones que corresponden a cada uno de ellos. También se establecen las garantías y derechos de los habitantes en general y de los ciudadanos del Estado. Para los casos de pérdida de ciudadanía se hace referencia a las causales del artículo 37 de la Constitución Federal,²³ y las especificadas en la Ley Orgánica Electoral.

Ahora es el numeral 86 en donde se establece que en la capital del Estado habría un instituto literario para la enseñanza de todos los ramos de instrucción pública, bajo cuya inspección estarían todos los demás establecimientos literarios del Estado.

Por cuanto hace a la división de poderes, la Constitución de 1862 sigue estableciendo un principio que hasta nuestros días se conserva: el poder supremo del Estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Se prevé que jamás se confiará más que un solo poder a una misma persona o corporación, ni se depositaría el Legislativo en menos de tres individuos.

²³ Tal artículo establecía: “La calidad de ciudadano se pierde: I. Por naturalización en país extranjero. II. Por servir oficialmente al gobierno de otro país ó admitir de él condecoraciones, títulos ó funciones, sin previa licencia del Congreso Federal. Exceptúanse los títulos literarios, científicos y humanitarios, que pueden aceptarse libremente”.

Durante la vigencia de este ordenamiento constitucional habría de instaurarse el efímero Segundo Imperio. En ese periodo el Estado de Guerrero quedó dividido en dos departamentos. La Ley de 3 de marzo de 1865 establecía:

Artículo 2. El territorio del Imperio se divide en cincuenta Departamentos, en esta forma: Yucatán, Campeche, De la Laguna, Tabasco, Chiapas, Tehuantepec, Oaxaca, Ejutla, Teposcolula, Veracruz, Tuxpan, Puebla, Tlaxcala, Del Valle de México, Tulancingo, Tula, Toluca, Iturbide (antiguo Depto. de Cuernavaca), Querétaro, **Guerrero**, **Acapulco**, Michoacán, Tancítaro, Coalcoman, Colima, Jalisco, Autlán, Nayarit, Guanajuato, Aguascalientes, Zacatecas, Fresnillo, Potosí, Matehuala, Tamaulipas, Matamoros, Nuevo León, Coahuila, Mapimí, Mazatlán, Sinaloa, Durango, Nazas, Álamos, Sonora, Arizona, Huejuquilla, Batopilas, Chihuahua y California.

Más tarde, el 16 marzo de 1865, se realizaría una nueva distribución territorial con fines militares, que dividió el territorio nacional en ocho grandes distritos. Así el Estatuto provisional del Imperio Mexicano, en su artículo 52, consagró la siguiente división territorial:²⁴

Artículo 52. El territorio nacional se divide, por ahora, para su administración, en ocho grandes divisiones; en cincuenta Departamentos: cada Departamento, en distritos, y cada distrito, en municipalidades: una ley fijará el número de distritos y municipalidades, su respectiva circunscripción.

Al término de la campaña contra la intervención francesa, en 1867, Diego Álvarez, gobernador y comandante militar del Estado, entra en conflicto con el general Vicente Jiménez. El general Jiménez era jefe de la primera brigada de la División del Sur. El 7 de junio publica un acta en la que desconoce al general Álvarez como gobernador y comandante militar del Estado, por haber desmerecido la confianza de los pueblos; además, se reconoce como gobernador interino del Estado, mientras el “pueblo” elige, conforme a ley, al Lic. Ignacio Manuel Altamirano.²⁵ El pueblo de que habla Ochoa Campos es en realidad el grupo cercano al general Jiménez.

El gobierno de Benito Juárez apoya tácitamente a Diego Álvarez. Ante esta posición Jiménez envía al Congreso de la Unión un documento titulado *Exposición sobre los sucesos ocurridos en el Estado de Guerrero*, donde sostiene sus quejas contra

²⁴ O' Gorman, *Historia de las divisiones...*, pp. 164 y ss.

²⁵ Ochoa Campos, *Historia del Estado...*, pp. 237-238.

el Gobierno del Estado y termina pidiendo la apertura de la carretera de Aca-pulco, leyes que impulsaran la explotación de los minerales y los bosques guerre-renses, colonización para sus “desiertos terrenos” y el retiro de Diego Álvarez del mando en el Estado.

Para poner fin a este conflicto, en abril de 1868 el gobierno federal envía en calidad de mediador al general Francisco O. Arce. En mayo se dio por con-cluido el problema, y Jiménez se trasladó en agosto a la Ciudad de México, donde permaneció acuartelado hasta febrero de 1869.

A finales de 1868 queda disuelta la División del Sur. En este periodo se cele-bran elecciones para gobernador constitucional de Guerrero, resultando electo el general Francisco O. Arce. Arce organizó el Poder Judicial del Estado, instalando en agosto de 1869 el Tribunal Superior de Justicia; abordó los conflictos de límites con Puebla, Oaxaca y Michoacán; propuso que los Ayuntamientos se encargaran del Registro Civil; organizó la Guardia Nacional con 162 hombres; en mayo de 1869 inició la publicación del periódico oficial *La Nueva Era*; elevó el presupues-to; suprimió las alcabalas; recomendó la diversificación de los cultivos agrícolas; fomentó la minería, ejecutó mejoras materiales; impulsó la educación a través de 304 escuelas de niños y 55 de niñas, y en septiembre de 1869 creó el Instituto Literario del Estado, en Tixtla.²⁶ En agosto de 1870, y a raíz de conflictos con el general Jiménez, que recién había regresado a tierras guerrerenses, por decreto número 57, Arce logra que los poderes de la entidad se trasladasen de manera “accidental” a Chilpancingo, declarándola capital del Estado.

Por cuanto hace al Poder Ejecutivo, durante la vigencia de esta Constitución fungen como gobernadores dos personajes: Diego Álvarez (1862-1869 y 1873-1876) y Francisco O. Arce (1869-1873).

Como se menciona, en 1869 el gobernador Arce promueve la integración del Tribunal Superior de Justicia, a tal efecto propone las ternas al Legislativo, resul-tando votados como primer Ministro presidente, José María Condes de la Torre;

²⁶ Ochoa Campos, *Historia del Estado...*, pp. 240-242.

segundo Ministro Mariano Botello; tercer Ministro, Alejandro Gómez, y fiscal, Rafael González Garay. El tribunal se instala formalmente en agosto de 1869.²⁷

4. CONSTITUCIÓN DE 1874

En 1874, se modificaría y promulgaría una nueva Constitución guerrerense,²⁸ la tercera, que en poco varió el contenido de la anterior, salvo la adopción de la figura del vicegobernador, a la que se dedican los artículos 60 al 63 comprendidos dentro del Capítulo III, de la sección segunda denominada “Del Poder Ejecutivo”.

Esta Constitución tenía 96 artículos, incluidos dos transitorios, que señalaban:

1o. La presente Constitución reformada se observará desde el día de su promulgación, quedando vigentes, sin embargo, las leyes que actualmente rigen, en lo que no esté previsto por ella, y en lo que la misma haya reservado á las leyes secundarias, entretanto se dan éstas. 2o. La elección de Vicegobernador, funcionario que crea esta Constitución, se hará en el día y términos que designe el respectivo decreto de convocatoria, siendo la duración de aquel el tiempo que falta para cumplir su periodo el actual C. Gobernador.

Durante el tiempo en que está vigente este ordenamiento, el Estado rige sus destinos por los siguientes gobernadores: Diego Álvarez (1873-1876), Vicente Jiménez (1876-1877) y Rafael Cuéllar (1877-1881).

El Tribunal Supremo de Justicia se integra, en octubre de 1877, por los siguientes Magistrados: propietario primero: Santiago Cortez (además presidente), propietario segundo: Francisco Domínguez Catalán, propietario tercero: Vicente Torreblanca, supernumerario primero: Francisco M. Rojas, supernumerario segundo: Mariano Rodríguez, supernumerario tercero: Eutimio Castro, supernumerario cuarto: Filomeno Hurtado, y fiscal: Joaquín Rodríguez.²⁹ Como dato curioso, se cita el hecho de que días antes de publicada la Constitución local de

²⁷ Parra Ocampo, *Historia del Poder Judicial...*, pp. 32-35. En este texto se presentan serias contradicciones que ponen en duda la información que se proporciona, mas a falta de otras fuentes más confiables se citan los datos contenidos en tal obra.

²⁸ Vid. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero sancionada por su Legislatura el día 26 de junio de 1874*, México, Imprenta de Flores y Monsalve, 1874.

²⁹ Parra Ocampo, *Historia del Poder Judicial...*, pp. 36-38.

1880, se instauró un procedimiento de responsabilidad al presidente del tribunal por no cumplir con lo prevenido en un artículo transitorio de la Ley Orgánica de los Tribunales del Estado, de abril de 1880; en esta causa fue declarado culpable y consignado ante el mismo tribunal, llamándose a su suplente, el Lic. José E. Celada.

El VI Congreso Constitucional, encargado de dar la Constitución de 1880, estaría integrado por los siguientes diputados: Por el distrito de Tabares, Julio T. Álvarez; por el distrito de Abasolo, Rafael Pacheco; por el distrito de Hidalgo, José Soto; por el distrito de Guerrero, Manuel C. López; por el distrito de Aldama, Martín Avila; por el distrito de Galeana, Francisco González; por el distrito de Alarcón, G. Estrada; por el distrito de Mina, Nicolás Pérez; por el distrito de Álvarez, José Barrera; por el distrito de Bravos, Alberto Morlet y por el distrito de Morelos, Amado Verdejo.³⁰

5. CONSTITUCIÓN DE 1880

En 1880, nuevamente un Congreso Constitucional reformó la Constitución, la cual fue firmada el 26 de noviembre y sancionada el día 27. Las reformas fueron tan sustanciales que fue necesaria su promulgación, en forma íntegra, el 29 de noviembre del mismo año por el gobernador general Rafael Cuéllar. Además de que en forma expresa se señalaba que se derogaba la anterior Constitución de 1874. Esta nueva Carta Magna constaba de 68 artículos.

Las reformas principales que se observan en este documento constitucional son las que aumentan el número de distritos a trece; imponen al gobernador la obligación de visitar por lo menos una vez al año cada uno de los distritos, además de la obligación de procurar el armamento e instrucción de la Guardia Nacional del Estado y disponer de ella.

Se señala que esta Constitución tiene un gravísimo error, contenido también en las anteriores, que es el de no contemplar que la educación impartida por

³⁰ Cienfuegos Salgado, *Las constituciones del Estado de Guerrero*, p. 151.

el Estado deberá ser gratuita y tendente a desarrollar todas las facultades del ser humano y fomentar el amor a la patria.

El atraso y marginación en el Estado era una constante. Las comunicaciones eran aún precarias, prueba de ello es que para 1884 existían únicamente 18 oficinas de correos: en Acapulco, Atoyac, Ayutla, Coyuca de Mina, Cutzamala, Chilapa, Chilpancingo, Iguala, Ometepec, San Gerónimo, San Marcos, Tasco, Tecpan, Teloapan, Tepecoacuilco, Tixtla Guerrero, Tlapa y Unión.³¹

En noviembre de 1884 se reforman los artículos 21 y 33 relativos a las atribuciones y restricciones de la Cámara y a la Diputación Permanente. En esa misma fecha, por decreto número 52, se dispensa al general Francisco O. Arce, a la postre gobernador interino de 1886 a 1893, el requisito de vecindad señalado en la fracción III del artículo 35 de la Constitución Estatal. Correspondería a Diego Álvarez la publicación de estos actos del Legislativo.

Siendo gobernador Arce, por decreto de octubre 13 de 1885 se erige un nuevo distrito: Zaragoza, siendo la cabecera del distrito la villa de Huamuxtitlán:

Se erige un nuevo distrito con el nombre de Zaragoza, que se compondrá de las municipalidades de Huamuxtitlán, Xochihuehuetlán, Ixcateopan, Cualac y Olinalá que actualmente pertenecen al de Morelos... La cabecera del distrito de Zaragoza será la villa de Huamuxtitlán... 3o. El presente decreto comenzará á regir el 1o. de enero del año próximo de 1886 y formará parte de la Constitución del Estado.³²

Además, en 1885 se expidió una ley que hizo obligatoria la vacuna contra la viruela. En este mismo año, consigna Ochoa Campos, se registró un motín contra los prefectos y los abusos de los hacendados, en el que el prefecto del distrito de Allende fue asesinado.³³

³¹ Vid. *Código Postal de los Estados Unidos Mexicanos, Edición oficial precedida de la parte expositiva*, México, Tip. de I. Cumplido, 1884, p. 337.

³² Emilio Islas, *Codificación de la República Mexicana formada de orden del Sr. Secretario de Justicia e Instrucción Pública, Lic. Joaquín Baranda por el Director del Boletín Judicial Lic. Emilio Islas y consta de los Códigos Civil, Penal y de Procedimientos de los mismos ramos y demás vigentes en los Estados de la República, Distrito Federal y Territorios; de la Constitución Federal y la particular de cada entidad federativa con sus adiciones y reformas*, tomo XIII, Estado de Guerrero, México, Imprenta y Litografía de Juan Flores, 1897, pp. 50-51.

³³ Ochoa Campos, *Historia del Estado...*, p. 271.

En abril de 1886, Arce publica una reforma constitucional que modifica el texto del artículo 18 relativo a la Diputación Permanente. Dos años más tarde, en abril de 1888, el mismo Arce publica la reforma del artículo 34 de la Constitución local relativo al Poder Ejecutivo del Estado, abriendo la posibilidad de la reelección inmediata: “Artículo 34. El Poder Ejecutivo del Estado se deposita en un solo individuo que se denominará Gobernador, y durará en su encargo cuatro años; pudiendo ser reelecto para el periodo constitucional inmediato; pero terminado éste, no podrá ocupar el Gobierno por ningún motivo, sino pasados cuatro años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones”.

Arce fue declarado nuevamente gobernador en 1889. Durante su gestión fomentó la industria, el comercio y las comunicaciones, pero dio alas al caciquismo regional, perpetuó a las autoridades municipales y favoreció los intereses de los hacendados. Lo que provocó varias rebeliones.³⁴ Al parecer fue una actitud indolente la que marcó la actuación de los gobernadores que contaban con el apoyo del régimen porfirista.

En Guerrero, durante los últimos años del siglo XIX y principios del XX, se registró una serie de movimientos armados en oposición a la actitud adoptada por los gobernantes porfiristas. La revolución maderista irrumpió en Guerrero en 1911. Señala Millán Nava³⁵ que no fue precisamente ni la propaganda maderista ni el Plan de San Luis, ni ningún otro factor de ese carácter los que la impulsaron en nuestro Estado, sino más bien el estado de opresión y de miseria a que el pueblo había sido reducido, agravado por la contribución personal impuesta por el gobernador Damián Flores.

En 1885 integran el Tribunal Superior de Justicia las siguientes personas: primer Magistrado propietario: Filemón Hurtado; segundo Magistrado propietario: Agustín Diez de Bonilla; tercer Magistrado propietario: José E. Celada; fiscal: Jesús G. Palacios; primer Magistrado supernumerario: Juan G. del Corral; segundo Magistrado supernumerario: José de Jesús Nieto; tercer Magistrado supernumerario: Ignacio Cabañas; cuarto Magistrado supernumerario: Francisco María Rojas; abo-

³⁴ Ochoa Campos, *Historia del Estado...*, p. 260.

³⁵ Millán Nava, *La revolución maderista en el Estado de Guerrero y la revolución constitucionalista en Michoacán*, Michoacán, Talleres Linotipográficos del Gobierno del Estado, 1966, p. 7.

gado de pobres: Félix Marquina.³⁶ Para 1898 la integración es la siguiente: primer Magistrado (presidente): Enrique N. Gudiño; segundo Magistrado: Nicolás Meza; tercer Magistrado: José María Acevedo; fiscal: Rafael Ortega; abogado de pobres: Silvano Saavedra.³⁷

Será precisamente en Guerrero donde se dé el primer levantamiento en el siglo XX, que busca desconocer al gobierno porfirista. En Mochitlán, se expide el Plan del Zapote, hacia 1901. Movimiento que sería salvajemente sofocado, pero cuyas reivindicaciones se harían realidad una década más tarde.

El federalismo al que fue incorporado en 1849 se convierte en el monstruo que regula todos los movimientos políticos en el Estado, y merced al mismo la entidad verá declarada la desaparición de poderes en reiteradas ocasiones durante el siglo XX. Aunque legalmente estos hechos ocurren durante la vigencia de la Constitución de 1880, es arriesgado por el momento en que se dan, ubicarlos como pertenecientes a la historia constitucional de tal ordenamiento; sería más correcto situarlos en un subapartado que contemple la evolución durante el periodo de la revolución (1910-1920).

La primera de ellas se da en 1911, cuando las fuerzas revolucionarias “eligen” a Francisco Figueroa Mata como gobernador provisional del Estado, para sustituir al “porfirista” Teófilo Escudero. Días más tarde la Cámara de Senadores emite un decreto por el que declara que “han desaparecido los poderes Legislativos y Ejecutivo del Estado de Guerrero y es llegado el caso de nombrar un Gobernador Provisional”. La designación, hecha por Francisco León de la Barra, confirma el acuerdo de los revolucionarios, al nombrar gobernador provisional a Francisco Figueroa, el 31 de mayo de 1911.

En 1913, siendo gobernador José Inocente Lugo, el Senado, “por haber desaparecido el Poder Legislativo... y estar próximo a desaparecer el Poder Ejecutivo”, solicita al Ejecutivo Federal, Victoriano Huerta, el nombramiento del gobernador provisional. La designación recae en Manuel Zozaya.

³⁶ Parra Ocampo, *Historia del Poder Judicial...*, pp. 45-46.

³⁷ *Ibidem*, p. 48.

Cabe destacar que durante la vigencia de la Constitución de 1880, el poder económico se concentró en quienes detentaban el poder político, generalmente vinculados con el círculo íntimo de Porfirio Díaz, excluyendo a los grupos locales. Ello motivó no pocos descontentos que culminaron en levantamientos en contra de los gobernadores impuestos desde el centro, mismos que fueron reprimidos y los cabecillas sometidos a prisión o incluso a los extremos de la popular frase atribuida a Díaz: “Destierro o encierro o entierro”.³⁸

Las circunstancias particulares del Estado y la visión que predominaba en el centro del país serían factores de primer orden para que el Estado de Guerrero se sumergiera en la vorágine revolucionaria, la que tantas desgracias causaría en el seno de miles de familias guerrerenses. Al final, y acorde con el movimiento constitucionalista, una nueva Constitución sería discutida y promulgada en el puerto de Acapulco, a la sazón capital del Estado suriano.

6. LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Se puede afirmar que, en estricto sentido, en la historia constitucional guerrerense han existido dos Constituyentes: el de 1851 y el de 1917. En ambos casos su elección fue de manera expresa, aun con lo anecdótico que puede resultar la del siglo XX. Próximo a cumplir su primer siglo de vigencia, merece alguna importancia su estudio y rescate, más si se advierte la ausencia de fuentes.

La Constitución guerrerense de 1917 es producto directo del movimiento constitucionalista encabezado a nivel nacional por Carranza; sería Silvestre G. Mariscal,³⁹ gobernador en turno, el encargado de promulgar la nueva Constitución.

³⁸ Sobre la situación social que prevaleció durante la vigencia de la Constitución de 1880 se recomienda consultar: Jaime Salazar Adame, *Movimientos populares durante el porfiriato en el Estado de Guerrero, 1886-1893*, Chilpancingo, UAG, 1983; Jaime Salazar Adame, “Bosquejo histórico”, en *Diccionario histórico y biográfico de la revolución mexicana*, t. III, México, INEHRM, 1991; Armando Bartra, *Guerrero Bronco*, México, Ediciones Sinfiltro, 1996; Vicente, Fuentes Díaz, *El Estado de Guerrero de 1910 a nuestros días*, México, Cámara de Diputados, 1999. Asimismo, Jesús Millán Nava, *La revolución maderista en el Estado de Guerrero y la revolución constitucionalista en Michoacán*, México, 1968.

³⁹ Silvestre G. Mariscal (Atoyac de Alvarez, Gro., 31-dic-1870 / Sinaguay, Mich., 31-may-1920) Realizó estudios de profesor en el Instituto Literario del Estado de Guerrero, donde se graduó en 1892. En enero de 1914 se le ratificó el grado de coronel; en enero de 1915 asciende a general brigadier, y en noviembre de 1916 Carranza lo nombra gobernador provisional del Estado de Guerrero, sin perjuicio de desempeñar las funciones

Paradójicamente serían violaciones a los principios constitucionales las que marcarían el origen del nuevo orden constitucional.

El proceso creador de la nueva Constitución guerrerense inicia después de la promulgación de la Carta Magna federal, con un decreto dictado por el gobernador estatal, en el que reforma la Constitución local.⁴⁰ Conforme al procedimiento de reforma constitucional establecido en los artículos 64 y 65 de la Constitución vigente (de 1880), correspondía al Legislativo tal facultad, por lo que la reforma constitucional decretada por Mariscal vulneró flagrantemente el principio de la división de poderes.

Pero la aventura de arrogarse facultades del Legislativo no quedó ahí. Sin fijarse en las minucias que debían representar el respeto a las formas constitucionales, por decreto posterior Mariscal convoca a elecciones extraordinarias de

de jefe de operaciones. En junio de 1917 entrega la gubernatura a Julio Adams, para presentarse como candidato a gobernador. El 8 de noviembre protesta el cargo y nombra desde luego secretario general de gobierno a Julio Adams. En diciembre de 1917 solicita una licencia para trasladarse a la ciudad de México, quedando como gobernador interino Adams. Bajo acusación de insubordinación Mariscal es detenido en México y sometido a juicio militar. Flores Maldonado cita de Mariscal, que en sus memorias señaló “que su deber consistió en demostrar lealtad al gobierno sin averiguar que la causa que defendía era buena o mala, porque eso a él no le tocaba juzgar”.

⁴⁰ El decreto en cuestión es el siguiente: “El C. General Silvestre G. Mariscal, Gobernador del Estado de Guerrero, Comandante Militar y Jefe de las Operaciones en el mismo, a sus habitantes sabed: // Que para poner en concordancia algunos preceptos legales de la Constitución Política del Estado, con la general de los Estados Unidos Mexicanos, he tenido a bien expedir el siguiente: Decreto Número 6 // Artículo Único.- Se reforman los artículos 13, 20, 30, 34 y 39 de dicha Constitución local, en los siguientes términos: // Artículo 13.- Habrá un diputado propietario y un suplente por cada Distrito Electoral. El Estado se divide en quince Distritos Electorales para los efectos de este artículo; siendo sus cabeceras las ya conocidas, con excepción del Distrito de Tabares que se divide en dos: uno que tendrá por cabecera a Acapulco, y el otro que se compondrá de las municipalidades de Tecoaapa, San Marcos y Coyuca de Benítez, reconociendo por cabecera a esta última población, y el de Mina que tendrá por cabecera a Cutzamala de Pinzón. // Artículo 20.- Al entrar en ejercicio de sus funciones los diputados harán la Protesta de Ley: el Presidente del Congreso la otorgará ante el H. Ayuntamiento de este Municipio; y después el mismo presidente recibirá la protesta de los demás diputados. // Artículo 30.- El Congreso se reunirá el 21 de junio próximo y tendrá por periodos anuales de sesiones ordinarias: uno que durará el tiempo necesario para tratar de asuntos más importantes de la Administración, pero no podrá prolongarse más que hasta el 30 de septiembre de este año; y el otro comenzará en la fecha que el mismo Congreso señale por medio del Decreto respectivo. El periodo de dos años del Congreso se contará desde el primero de marzo de este año, y tendrá carácter de constituyente. // Artículo 34.- El Poder Ejecutivo del Estado se deposita en un solo individuo que se denominará gobernador, durará en su encargo cuatro años y nunca podrá ser reelecto. // Artículo 39.- El gobernador tomará posesión de su encargo, el 30 de junio del presente año; y su periodo de cuatro años se contará desde el primero de abril próximo pasado, el cual terminará el 31 de marzo de 1921. // Transitorio. Artículo Único. Este decreto comenzará a regir desde la fecha de su publicación. // Por tanto, mando se imprima, publique y observe. Dado en el Palacio de Gobierno; en Acapulco a los 16 días del mes de mayo de 1917.- S. G. Mariscal.- El Srío. Gral.- J. Adams.” (Publicado en el *Semanario Oficial*, tomo I, No. 56, 19 de mayo de 1917, p. 2.)

diputados y gobernador. Las elecciones que deberán celebrarse el segundo domingo de junio de 1917, tienen como ordenamiento base la Ley orgánica electoral de 16 de noviembre de 1884, que conforme al decreto es reformada en sus numerales 6, 21, 22, 47, 57 y 68. En esta ocasión vulnera las garantías establecidas en los artículos 21, fracción XX, y 25 de la todavía vigente Constitución Política de 1880.

Más tarde se perpetraría una nueva violación al texto constitucional, cuando Julio Adams,⁴¹ gobernador provisional, “en uso de las facultades de que estoy investido”, expide un decreto que reforma de nueva cuenta la Constitución de 1880.⁴² Justifiquemos estos hechos en la situación político-militar que se vive en el Acapulco de 1917. La ciudad y puerto, transformada circunstancialmente por el movimiento revolucionario en capital del Estado, residencia accidental de los poderes locales, vive una efervescencia política y militar tal, que no la abandonará sino hasta bien entrada la década de los treinta.

Aun con tales circunstancias, la *vida continúa*, y las elecciones de los constituyentes guerrerenses son muestra de tal aseveración. Los diputados electos integraron diversas comisiones, así, en la sesión del 3 de julio de 1917 se advierte que para dictaminar sobre los asuntos que se eleven al conocimiento de la Cámara durante el primer año de su ejercicio, se hicieron las siguientes designaciones:

Comisiones.- De Legislación: C. Simón Funes.- De Gobernación C. Plácido A. Maldonado.- De Justicia: C. Lic. Gilberto Álvarez.- De Puntos Constitucionales e infracción de leyes vigentes: C. Lic. Rafael Ortega.- 1a. de Hacienda: C. Cayetano E. González.- 2a. de Hacienda: C. Demetrio Ramos.- De Milicia y Seguridad Pública:

⁴¹ Julio Adams Adame (Tecpan de Galeana, Gro, 26-oct-1880 / Tecpan de Galeana, Gro., 14-dic-1957) Ocupa la gubernatura con el carácter de interino del 12 de diciembre de 1917 al 28 de febrero de 1918, después, con el mismo carácter, y debido a la detención de Mariscal en la ciudad de México rompe relaciones con el gobierno carrancista y establece los poderes locales en Tecpan. El 11 de agosto de 1918 se rinde a las fuerzas del general Fortunato Maycotte.

⁴² Este decreto es el siguiente: “El Ciudadano Julio Adams, Gobernador Provisional del Estado de Guerrero, a sus habitantes sabed: // Que en uso de las facultades de que estoy investido, he tenido a bien expedir el siguiente: Decreto número 15 // Artículo Único: Se reforma el artículo 21, en su fracción XXVI de la Constitución Política del Estado, en los siguientes términos: // Artículo 21. Fracción XXVI. El Congreso puede abrir sus sesiones y ejercer su encargo, con la concurrencia de nueve diputados, cuando menos, pudiendo los presentes reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes bajo las penas que ellos designen. // Por tanto, mando se imprima, publique, circule y observe. Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo en Acapulco de Juárez, a los veintidós días del mes de junio de mil novecientos diez y siete.- J. Adams. P.E.S.G.- El oficial mayor.- Margarito Rojas.” (Publicado en el *Semanario Oficial*, tomo I, No. 61, 23 de junio de 1917, p. 7.)

C. Lic. Narciso Chávez.- De Fomento: C. Nicolás Uruñuela.- De Instrucción Pública: C. Demetrio Ramos.- De Corrección de Estilo. Los secretarios.- De Policía Interior: Los mismos.- De Gran Jurado: CC. Lics. Ortega y Álvarez.

La nueva Constitución sería publicada en el órgano oficial del gobierno: el *Semanario Oficial*, en los meses finales de 1917 y primeros de 1918. Aquí cabe destacar dos hechos notables: la fecha de entrada en vigor de la Constitución local y el carácter con el que se manejaría el Constituyente local. Respecto del primer tópico, hay que dejar anotado que la promulgación de la Constitución inicia el 6 de octubre con la publicación de la primera parte del texto constitucional y concluiría hasta 1918, cuando se publica la última parte. Formalmente no puede considerarse que la Constitución haya sido dada a conocer sino hasta su última publicación en 1918, lo que equivale a considerar que su vigencia debe estimarse a partir del día de la última publicación.

Estas reflexiones, *prima facie* intrascendentes, parten de la concepción de que las leyes al ser publicadas en el órgano oficial adquieren vigencia, no por el hecho de estar contenidas en él, sino porque se han hecho públicas: los ciudadanos las conocen. Si entendemos esto podremos coincidir en que en el caso que nos ocupa, el texto legal aún no era del conocimiento público *oficialmente* y por ello no podía entenderse que ya estuviera en vigor.

Por otra parte, en relación con el carácter del Constituyente local de 1917, ¿era Constituyente y a la vez Congreso ordinario? Recordemos que el decreto de reforma constitucional atribuyó (¿en exclusiva?) el carácter de Constituyente al electo para el año de 1917; sin embargo, también es evidente que fungió con el carácter de Congreso ordinario. A este respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en el siguiente sentido:

CONGRESO CONSTITUYENTE DE LOS ESTADOS. El decreto del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, que autorizó a los Gobernadores de los Estados para convocar a elecciones de Poderes Locales, no determinó cuándo las legislaturas de los Estados debieron erigirse en congreso constituyente, y cuándo en asamblea legislativa; ni si tal carácter deberían tenerlo sucesiva o alternativamente, lo cual hace presumir que tuvieron simultáneamente el carácter de congresos constituyentes y de asambleas legislativas.⁴³

⁴³ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. VII, p. 1059; Alva José, 15 de septiembre de 1920, nueve votos.

Esta interpretación soluciona la duda expuesta. Asimismo, sobre los límites que se deben entender establecidos para los constituyentes locales, el mismo Tribunal Supremo consideró:

CONGRESOS CONSTITUYENTES DE LOS ESTADOS. Estos y las legislaturas ordinarias, tanto federales como locales, carecen de la facultad suprema del Poder Constituyente de la Nación, pues sus facultades no pueden ir más allá de los límites que les marca el Pacto Fundamental de la República. El Poder Constituyente puede hacerlo todo, en tanto que las Legislaturas deben mantenerse dentro de los límites que les han sido impuestos.⁴⁴

Seguramente hay muchas otras interpretaciones y cuestiones que merecen ser revisadas y expuestas, relativas al constitucionalismo guerrerense. En cualquier caso debe señalarse que la Constitución de 1917 sigue vigente, aunque con importantes reformas que han llevado a la necesidad de publicar el texto en forma íntegra, como ocurrió en 1950, 1975 y 1984.

La primera reforma constitucional al texto de 1917 es del 7 de octubre de 1920.⁴⁵ Por otra parte, llamamos la atención sobre el hecho de que en la integración de la XXIV Legislatura se encuentra Teófilo Olea y Leyva, integrante del denominado grupo de los “Siete Sabios”, quien años después llegó a ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde el primero de enero de 1941 hasta el día de su muerte, el 5 de septiembre de 1956.⁴⁶

En la década de los veinte se celebran las conferencias relativas a las disputas limítrofes con el Estado de Morelos,⁴⁷ que no serían resueltas sino varias décadas después.

Llaman la atención las quinta y sexta reformas al texto constitucional, en 1926, las cuales serían publicadas por Rafael Sánchez Castañón, quien se ostentaba,

⁴⁴ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. III, p. 586; amparo mixto en revisión, Hernández Ignacio, 28 de agosto 1918, mayoría de seis votos.

⁴⁵ PO No. 42, 16 de octubre de 1920, pp. 10-11.

⁴⁶ *El ministro Teófilo Olea y Leyva*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1993, p. 21.

⁴⁷ La información de estas conferencias fue publicada en Domingo Diez, *El Estado de Morelos y sus derechos territoriales. Memoria de las conferencias celebradas en la Ciudad de México en los meses de mayo a agosto de 1922, para solucionar la cuestión de límites territoriales con el Estado de Guerrero*, México, Imprenta La Universal, 1932.

al mismo tiempo, como diputado y gobernador constitucional interino del Estado, en evidente pugna con el principio divisorio de los poderes locales.⁴⁸

Para 1944, siguiendo la decisión constitucional federal de que los gobernadores podrían durar en su encargo hasta seis años, esto con el objeto de “evitar la agitación política frecuente, con sus consiguientes perjuicios y con el deseo de realizar programas íntegros para los que eran insuficientes cuatro años”, se reformó el artículo 56 de la Constitución local, que, por decreto 49, de 12 de junio de 1944,⁴⁹ estableció:

El gobernador previa protesta de ley que otorgará ante el H. Congreso del Estado, tomará posesión de su encargo el día primero de abril de cada periodo constitucional, durará en él seis años, y no podrá ser reelecto.

Con esta reforma, como se aduce en los considerandos, se “puso a tono” la legislación local.

Cabe mencionar que en 1947 se emiten por el Congreso local dos decretos que, sin mencionar que se trata de una reforma constitucional, modifican el texto del artículo 16 de la Constitución local: el decreto 39⁵⁰ de 2 de septiembre, crea el Municipio de Metlatónoc y desaparece el de Cochoapa; mientras que el decreto número 43,⁵¹ de 3 de noviembre, crea el Municipio de Tlapehuala, en el Distrito de Mina.

Baltasar R. Leyva Mancilla, por decreto 86, modificaría de manera radical la estructura y contenido de la Constitución guerrerense, tanto que merecería ser publicada nuevamente de manera íntegra.⁵² Esta reforma modificó la estructura y contenido del articulado constitucional, y marcó un parteaguas en la historia constitucional guerrerense, toda vez que podría hablarse de la Constitución de 1950 diferente a la de 1917.

⁴⁸ Si bien por disposición constitucional el de diputado es un empleo irrenunciable, el diputado Rafael Sánchez Castañón, en todo caso, debió haber firmado como “diputado con licencia”, para que se entendiera que al momento de expedir los decretos de reforma constitucional, no ejercía dos cargos: el de diputado y el de gobernador.

⁴⁹ PO No. 27, 5 de julio de 1944, p. 3.

⁵⁰ PO No. 44, 29 de octubre de 1947, pp. 1-2.

⁵¹ PO No. 45, 5 de noviembre de 1947, pp. 1-2.

⁵² PO No. 50, 13 de diciembre de 1950, pp. 2-12.

El decreto 86 de supresiones, reformas y adiciones a la Constitución implicó desde un punto de vista constitucional la arrogación por parte del Congreso local del carácter de Constituyente, pues de tal manera se puede entender la modificación y publicación íntegra de la “nueva” Constitución. Curiosamente, el ejemplo habría de cundir y este fenómeno habría de repetirse en 1975 y 1984, cuando las demasiadas modificaciones harían necesaria la “republicación” del texto constitucional. En otros trabajos hemos expresado nuestra posición al respecto, sobre la trascendencia de las reformas constitucionales de los años de 1950, 1975 y 1984.⁵³

En diciembre de 1953, acorde con la tendencia nacional, se modificarían los artículos 32 y 62 de la Constitución local para considerar a la mujer con derecho a votar y ser votada para los cargos de elección popular.⁵⁴ Se consideró que en Guerrero “la mujer ha venido ocupando un lugar relevante, que dio como consecuencia hacerla participar en igualdad de condiciones a los varones en el ejercicio de sus derechos cívicos por lo que se refiere a las cuestiones municipales”. Esta (*pre*)participación (o sería participación *a prueba*) puso de manifiesto, de acuerdo con los considerandos de la reforma, la capacidad y madurez política de la mujer guerrerense en el lapso transcurrido desde 1948, en que se les concedió el derecho de votar y ser votadas para los cargos municipales.

También se consideraba que no debían “existir cortapisas ni excepciones y que el libre ejercicio del derecho conferido en un principio debe aplicarse en toda su extensión y sin limitación alguna; haciendo posible que la mujer escale los más altos puestos representativos de la entidad”. La reforma únicamente adiciona a los requisitos para ser gobernador o diputado, la consideración “varón o mujer”.

Evidentemente no se justifica la redacción y nueva reforma, sin embargo, se hace con un supuesto afán integrador de la mujer al ámbito de participación política estatal.

⁵³ Véase *Las constituciones del Estado de Guerrero*, Chilpancingo, Fundación Académica Guerrerense, 1996, y *Constitución política del Estado Libre y Soberano de Guerrero comentada*, Chilpancingo, Centro de Investigación, Consultoría y Docencia en Guerrero, 1997.

⁵⁴ PO No. 51, 23 de diciembre de 1953, p. 5.

Algunos años después se da un hecho inédito en la historia constitucional del Estado, pues por vez primera se discuten y aprueban derechos de carácter social, como es el caso de los derechos laborales y algunos relativos a la seguridad social. El decreto número 10, de 31 de mayo de 1960,⁵⁵ reformó el artículo 107 adicionándole ¡veinte párrafos! Tal adición fue relativa a los salarios, estabilidad en el empleo, seguridad social, conflictos laborales y derecho de asociación, entre otros tópicos, de los servidores públicos del Estado. Entre las consideraciones se señala “que la vigencia de circunstancias nuevas precisan la actualización de algunos preceptos constitucionales”; “que debe ser consecuencia del desarrollo contemporáneo que los trabajadores logren alcanzar mayor protección en general y en particular los servidores públicos por parte del gobierno”, aunado al hecho de que “la realidad social de los propios trabajadores demandan mayores prestaciones”. Se considera asimismo que la labor desempeñada por los servidores públicos es “de mayor utilidad social” por lo que la reforma “implica la preocupación de las esferas oficiales por proporcionar más ayuda a los trabajadores que les sirven”.

Durante más de ocho años, de junio de 1960 hasta octubre de 1968, no se volvería a modificar la Constitución local. Al respecto, es de señalar que González Oropeza, con su amplia experiencia en materia constitucional local, ha mencionado que en esta década de los sesenta se presentó este singular fenómeno en casi todas las Constituciones locales. Creemos que aquí hay materia para el estudio de la evolución del poder local y central en México, a fin de averiguar qué fue lo que pasó en tal periodo.⁵⁶

En este periodo se dan en el Estado también movimientos sociales y guerrilleros que valdría la pena analizar, a efecto de que nos den luces sobre el poder local y sus pugnas, así como su influencia en el sistema jurídico local.⁵⁷

⁵⁵ PO No. 23, 8 de junio de 1960, pp. 2-3.

⁵⁶ Es de consultar la obra siguiente: Monique, Lions, *Reformas a las constituciones vigentes en la República Mexicana. 1o. de enero de 1960 - 31 de diciembre de 1972*, México, UNAM, 1975.

⁵⁷ Como fuentes encontramos entre otros: 1960: *Historia gráfica de un movimiento social*, Chilpancingo, UAG, 1991; Pablo Sandoval Cruz, *El movimiento social de 1960*, Chilpancingo, UAG, 1986; Orlando Ortiz, Genaro Vázquez, México, Diógenes, 1972. También existen narraciones y novelas que se ocupan del tema: Humberto Ochoa Campos, *Tres campanas. La lucha por un principio*, México, 1961; Carlos Montemayor, *Guerra en el paraíso*, México, Diana, 1991; Ángel C. Reyes Serrano, *Trinchera...! Lucio Cabañas, Genaro Vázquez y su guerrilla*, México, Costa Amic, 1985.

En 1970 se incorpora a la Constitución local la reforma federal que permite a los jóvenes de 18 años intervenir para la designación de cargos de elección popular. Esta reforma, propuesta por el diputado Rodolfo Rodríguez Ramos, modificó el artículo 8 en su fracción I. El texto, contenido en el decreto número 21, de 28 de abril de 1970,⁵⁸ señala que son ciudadanos del Estado los guerrerenses por nacimiento, varones o mujeres, que hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir. Con esta reforma se pretende colocar a la Constitución local al mismo *ritmo legislativo* que la federal y, además, “permitir a la juventud progresista del Estado de Guerrero intervenir a nivel estatal en la designación de los cargos públicos locales que emanen de voto directo”.

Una reforma de interés es la establecida por el decreto 102, de 1o. de agosto de 1974,⁵⁹ por el cual se reformaron los artículos 25, 31, 32, 34 y 35 de la Constitución local; asimismo se adicionaron los artículos 50 B y 50 C. El decreto en mención fue publicado sin exponer las consideraciones de hecho y de derecho que fundan la reforma. Llama la atención el contenido de los artículos 50 B y 50 C:

Artículo 50 “B”. Los diputados serán obligados gestores de la cooperación social y expositores de los problemas que confrontan las poblaciones del Distrito que representan, para lo cual deberán visitarlos en los recesos de la Cámara y se informarán:

- 1o. Del estado en que se encuentra la instrucción pública.
- 2o. Del progreso o decadencia en que se hallan la industria, el comercio y las actividades agropecuarias.
- 3o. De los obstáculos que se opongan al adelanto de las poblaciones de su distrito y las medidas que deban tomarse para impulsar todos o algunos ramos de la riqueza pública.

Artículo 50 “C”. Al abrirse el periodo de sesiones, posterior a la visita, los diputados presentarán a la Legislatura un informe por escrito del resultado de sus observaciones, proponiendo al mismo tiempo, soluciones para remediar los males que hayan notado.

⁵⁸ PO No. 21, 27 de mayo de 1970, p. 2.

⁵⁹ PO No. 33, 14 de agosto de 1974, pp. 3-4.

La falta de cumplimiento de las obligaciones que imponen este y el anterior artículo, será causa de inhabilidad por dos años para ejercer cargos de elección popular en el Estado.

Es de advertirse que estos artículos adicionados 50 B y 50 C, constituyen un hecho sin precedentes, pues no encontramos en la historia constitucional local ni federal, normas como éstas que señalen tales obligaciones a los diputados (o cualquier otro representante popular). Incluso el texto vigente establece que “cada diputado será gestor y promotor del pueblo”, estableciendo similares obligaciones a las que se comentan.

Lamentablemente los logros obtenidos en las reformas de 1960 y 1974 no sobrevivirían a la *gran reforma* de julio de 1975, dictada por el XLVIII Congreso Constitucional⁶⁰ y promulgada por Rubén Figueroa Figueroa. Esta reforma, publicada por decreto número 10, “que reforma y adiciona la Constitución Política del Estado”, implicó tantas reformas, que se hizo necesaria la republicación del texto constitucional.⁶¹ Curiosamente en este numeral que menciona las supresiones, no aparecen relacionados los artículos 50-B y 50-C, aunque tampoco se publican.

Aún quedaba pendiente una reforma, la de 1984, que volvería a implicar una republicación del texto constitucional. Este fenómeno no se habría de dar en ningún otro Estado del concierto nacional. Esta última *gran reforma* del siglo XX, se lleva a cabo el 30 de enero de 1984, apareciendo publicada el siguiente día.⁶² Una fe de erratas es publicada más tarde.⁶³

Algunos años después, la última reforma del gobernador Cervantes Delgado se adelantó en casi cinco años a la reforma que se haría al artículo 4 de la Consti-

⁶⁰ Integrada por Profr. J. Guadalupe Solís Galeana, Lic. Mario González Navarro, Profra. Aurea Ma. Luisa Chávez Dircio, Ramiro Mena Alejandri, Antonio Pintos Carballo, Miguel Trani Dávila, J. Jesús Delgado Brito, Filiberto Viguera Lázaro, C. P. Vidal Castrejón Hernández, Dr. Jaime Pineda Salgado y Profr. Herón Varela Alvarado.

⁶¹ PO alcance al No. 29, 16 de julio de 1975, pp. 1-14.

⁶² PO No. 9, 31 de enero de 1984, pp. 2-19.

⁶³ PO No. 10, 3 de febrero de 1984, p. 13.

tución Federal en materia de pueblos indígenas⁶⁴. La reforma de 25 de marzo de 1987, por decreto número 7, adicionó el artículo 10 con el siguiente párrafo:⁶⁵

Los poderes del Estado y los ayuntamientos, en sus respectivos ámbitos de competencia y en el marco de la Constitución General de la República y de la Constitución Política del Estado de Guerrero, proveerán a la incorporación de los pueblos indígenas al desarrollo económico y social y a la preservación y fomento de sus manifestaciones culturales.

Esta innovación constitucional fue precedida de nueve considerandos que explican la reforma que por su importancia transcribimos a continuación:

1. La Constitución de Querétaro y la Constitución del Estado Libre y Soberano de Guerrero, plantean a través de diversas disposiciones, que el sistema mexicano es una democracia plural. La democracia plural se manifiesta en el pluripartidismo, en la creación de instituciones sociales que gozan de autonomía frente al poder público, como son las iglesias, las universidades, los sindicatos, las agrupaciones empresariales, y, en general, las distintas agrupaciones ciudadanas; en la libertad de que disfrutan los medios de comunicación colectiva. En el Estado de Guerrero, por su antiguo origen indígena, la democracia plural se manifiesta también en la existencia de diversas comunidades indígenas, que por su valor cultural, deben ser protegidas y contar con los elementos para su incorporación acelerada al desarrollo general.

2. Los gobiernos desde los primeros momentos han contado con programas que buscan atender los reclamos de los indígenas. Así, en la legislación agraria, desde el primer cuerpo legal que se expidió el 6 de enero de 1915 hasta la fecha, contiene disposiciones que buscan la confirmación de los titulares primordiales que poseían las comunidades indígenas desde los primeros años coloniales, para así preservarles sus fuentes de riqueza y producción.

3. En el Departamento de Asuntos Agrarios primero y más tarde en dependencias centralizadas como el extinto Departamento de Asuntos Indígenas, y, en la actualidad, en el Instituto Nacional Indigenista el gobierno federal ha contado con aparatos administrativos responsables de velar por la protección y el mejoramiento económica y social de los distintos grupos indígenas.

4. En el Estado de Guerrero, propiamente desde su primera Constitución Política, ha habido siempre la preocupación de contar con los instrumentos de orden que concurren a la Federación en la tutela y asistencia a los núcleos indígenas. Así, en

⁶⁴ Al redactar la actualización a la *Constitución Política del Estado de Guerrero comentada*, editada en 1997 por el Centro de Investigación, Consultoría y Docencia en Guerrero, A. C., cometimos el equívoco de considerar que “el texto guerrerense se adecua a la reforma federal” de 1992.

⁶⁵ PO No. 25, 27 de marzo de 1987, pp. 2-3.

la primera Carta Constitucional, se contempla la creación de procuradores de los Pueblos, para vigilar la condición de los indígenas.

5. No obstante, al paso del tiempo el Estado de Guerrero no estuvo en posibilidad de integrar un cuerpo jurídico y un marco institucional, que le permitiera apoyar los esfuerzos federales en beneficio de la población indígena, al extremo de que la región de mayor densidad indígena, como es La Montaña, muestra un rezago económico, social y cultural que se aleja de la sociedad igualitaria, en términos de regiones y grupos sociales que nos hemos planteado los mexicanos.

6. Una de las principales responsabilidades de las instituciones políticas debe ser el realismo, porque no hay nada más dañino que acogerse al formalismo jurídico e ignorar las lacerantes condiciones sociales que prevalecen en la realidad. De ahí que esta representación popular, en ejercicio de la facultad de iniciativa que le confiere el artículo 50 fracción II de la Constitución local, plantee la necesidad de incorporar a la Carta Fundamental la obligación de los poderes públicos de tomar todas las providencias a su alcance para que gocen de efectividad dos garantías que de manera clara figuran en nuestro Cuerpo Constitucional: incorporar a los pueblos indígenas al desarrollo económico y social, es una y preservar y fomentar sus manifestaciones culturales, es otra.

7. Esa obligación que se impone a los poderes públicos, así como a los ayuntamientos, ha de hacerse tomando en cuenta la distribución de competencias que hace la Constitución General de la República y la propia Carta guerrerense, para que no sólo no haya contradicción y duplicidad entre las esferas federal, estatal y municipal, sino que se establezcan los medios para un ejercicio coordinado de sus respectivas atribuciones.

8. Al efecto, el Gobierno del Estado y los ayuntamientos habrán de contar con los instrumentos administrativos y los recursos presupuestales y técnicos indispensables para que se vigoricen los programas públicos orientados a elevar la capacidad productiva y los niveles de bienestar de las comunidades indígenas, y que aseguren que sus culturas se protegen y desarrollen.

9. Esta preocupación nacional estará atenta a las promociones legislativas que, en (su) caso, estime convenientes hacer el Poder Ejecutivo para instrumentar las responsabilidades que le impondrá esta enmienda constitucional.

Igualmente será preciso que se plantee al Gobierno Federal un mecanismo de coordinación que lleve a la elaboración y cumplimiento de un Programa Integral de La Montaña y al fortalecimiento de órganos de coordinación y planeación, que aseguren la vinculación efectiva entre las acciones que llevan a cabo las dependencias federales, estatales y municipales, para evitar desperdicios y elevar su eficacia.

Es de la mayor importancia, además que se ensanchen las avenidas para que las propias comunidades participen, como lo reclama nuestra democracia, en la toma

de las decisiones públicas que hayan de beneficiar a las propias comunidades y a sus integrantes.

Que la LII Legislatura del H. Congreso del Estado, se pronuncia con la mayor vehemencia por proponer una motivación constitucional que será el andamiaje jurídico y social para legitimar los análisis y aspiraciones de numerosas comunidades y amuzgos a fin de rescatarlos de la frustración moral y la deserción de numerosos jóvenes indígenas con el propósito de incorporarlos al desarrollo de nuestra entidad.

Resulta inaplazable que los bajos niveles nutricionales, la corta expectativa de vida, la prevalencia de enfermedades de la pobreza, las elevadas tasas de mortalidad infantil, la deserción escolar y la reducida protección de ingresos y otros estigmas sociales dejen de ser y se aliente la nueva política y la renovación del C. Presidente Miguel de la Madrid y postulado esencial del gobernador electo Lic. José Francisco Ruiz Massieu.

Los grupos indígenas que motivan esta adición constitucional se encuentran en los municipios de Tlapa de Comonfort, Metlatónoc, Alcozauca, Alpoyeca, Atlamajalcingo del Monte, Copanatoyac, San Miguel Malinaltepec, Tlacoapa, Tlalixtaquilla, Xalpatlahuac, Xochihuetlán (*sic*), Cualac, Huamuxtlán, Zapotitlán Tablas, Chilapa, Olinalá, Ahuacuotzingo, Atlixac, Zitlala, Xochistlahuaca, Tlacoachistlahuaca, San Luis Acatlán y Taxco.

Finalmente, considerando que esta adición constitucional responde indudablemente, a una concepción política moderna, integral y trascendente al pueblo y al territorio que abarquen, inclusive, otras comunidades nuestras que están específicamente en la región de La Montaña, los distintos ámbitos del desarrollo regional en el orden productivo, en el bienestar social y dotándole de una infraestructura jurídica, económica, cultural y política.

Esta reforma hace mayor referencia al entonces gobernador electo José Francisco Ruiz Massieu, lo que contribuye a considerar ésta, más su primera reforma que la última de Cervantes Delgado. Adicionalmente, Ruiz Massieu sería uno de los gobernantes guerrerenses que más reformas constitucionales impulsó.

Destacan de la labor innovadora la reforma política que creó un Consejo Estatal Electoral; la incorporación constitucional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos, del Tribunal Electoral; la ampliación del número de diputados al Congreso local; el reconocimiento de facultades al Congreso local para legislar respecto de fomento al turismo y de regulación de sistemas de tiempo compartido y multipropiedad; se reconoce al Congreso local el “ejercitar ante el Pleno del Tribunal Superior de Jus-

ticia la facultad de excitativa de justicia cuando el interés social o público lo exija”; se instituye un Instituto para el Mejoramiento Judicial; se contempla el “recurso extraordinario de exhibición de personas”, entre muchos otros temas jurídicos que vale la pena destacar.

La que puede considerarse como la última reforma constitucional local del siglo XX, fue promulgada en la misma fecha en que el Estado celebraba sus cincuenta años de historia constitucional. Se trató de una amplia reforma, enfocada principalmente a la estructura del Poder Judicial,⁶⁶ del que se ha delineado un nuevo marco constitucional. Esta reforma modificó los artículos 81, 82, 83, 86, 87, 88 y 89, es decir, dejó intactos sólo tres de aquellos que se ocupan del Poder Judicial local. Además modificó los numerales 36, 45, 47, 74, 76, 78, 112, 113 y 119 de la Constitución local. Es importante destacar que en esta reforma se adopta la figura del Consejo de la Judicatura por considerar que es baluarte en el anhelo de hacer más expedita la impartición de justicia; asimismo se establecen las bases para la carrera judicial, la que deberá regirse por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

Curiosamente el inicio del siglo XXI queda marcado por la publicación anticipada de dos reformas constitucionales. Publicación anticipada, toda vez que tales reformas no serían declaradas válidas sino dos años después, con lo cual la publicación de los decretos en cuestión tienen apenas un valor testimonial de la labor reformadora del Congreso local. La primera propuesta de modificación constitucional buscaría adecuar el marco jurídico interno a la reforma constitucional federal de 1999, en materia municipal.⁶⁷ Se trata del decreto no. 454 que reformaría los artículos 47, 74, 89, 93, 94, 100 y 103 constitucionales, como se ha dicho, en materia municipal. De igual manera conviene señalar la publicación del decreto 455, correspondiente a una reforma al artículo 41 constitucional,⁶⁸ en lo relativo a la duración de los periodos de sesiones ordinarias. Sin embargo, debe mencionarse que esta publicación, como la anterior, no tuvo ningún efecto, pues careció del acuerdo de validez respectivo.

⁶⁶ PO No. 89, 29 de octubre de 1999, pp. 6-17.

⁶⁷ PO No. 36, 03 de mayo de 2002, pp. 9-20.

⁶⁸ PO No. 36, 03 de mayo de 2002, pp. 20-23.

Debe llamarse la atención al hecho de que este decreto volvería a ser publicado dos años después, ahora sí con el correspondiente acuerdo parlamentario que declaró válida la reforma al artículo 41 constitucional, con lo cual entraría en vigor.

Llama la atención que las siguientes reformas constitucionales enfatizaron la redistribución territorial, vía la creación de nuevos municipios. En específico los de Marquelia,⁶⁹ Cochoapa el Grande y José Joaquín de Herrera,⁷⁰ Juchitán⁷¹ e Iliatenco,⁷² con lo cual el Estado de Guerrero llegó a contar con 81 municipios.

La reforma más trascendental de la primera década del siglo XXI fue, sin lugar a duda, la que adecuó la Constitución local para hacerla concordante con la reforma constitucional federal en materia electoral.⁷³ El decreto 559 reformó los artículos 7o., 17, 18, 20, 25, 29, 32, 35, 36, 37 bis, 39, 40, 41, 47, 49, 63, 71, 77, 78, 95, 97, 98, 99, 105, 110, 112 y 113 de la Constitución local.

Cabe mencionar que esta reforma planteó la necesidad de un nuevo régimen electoral local, lo cual se realizó a través de la expedición de la Ley número 571 de Instituciones y procedimientos electorales del Estado de Guerrero.⁷⁴ Dicha ley fue impugnada y algunos de sus preceptos declarados inconstitucionales en las acciones de inconstitucionalidad 56/2008, resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 4 de marzo de 2008; y en las 41/2008 y sus acumuladas 42/2008 y 57/2008, resueltas el 8 de abril de 2008. Las anteriores sentencias obligaron a una nueva reforma que fue declarada constitucional en las acciones de inconstitucionalidad 67/2009 y su acumulada 68/2010, resueltas el 11 de enero de 2010 y publicadas el 22 de febrero de 2010, en el *Diario Oficial de la Federación*. En dicha resolución se reconoció la validez de la reforma a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, y se declaró “la inaplicabilidad del artículo 61 de la Constitución Política del Estado de Guerrero, respecto del gobernador que resulte electo con motivo de la jornada electoral que se celebre en dicha entidad el treinta de enero de dos mil once”.

⁶⁹ PO No. 42, 24 de mayo de 2002, pp. 4-7.

⁷⁰ PO No. 47 Alcance I, 13 de junio de 2003, pp. 2-4.

⁷¹ PO No. 46, 07 de junio de 2005, pp. 7-11.

⁷² PO No. 95, 25 de noviembre de 2005, pp. 6-10.

⁷³ PO No. 104, 28 de diciembre de 2007, pp. 2-54.

⁷⁴ PO No. 1, 01 de enero de 2008.

Por supuesto, no acaba aquí el diseño institucional. Nuevas reformas se encuentran en proceso de discusión, tanto en materia electoral como municipal, y algunas otras que servirán para inaugurar una nueva década del constitucionalismo guerrerense, como la discusión de una nueva Constitución para el Estado.

Podemos arribar a una conclusión evidente, la guerrerense es una de las Constituciones más reformadas de la República Mexicana. José Francisco Ruiz Massieu con 22 reformas, y Adrián Castrejón y Alejandro Cervantes Delgado con 12, son los gobernantes que mayor número de modificaciones hicieron al texto fundamental guerrerense durante sus respectivos mandatos.

Asimismo, el texto constitucional expedido en 1917 sigue siendo, a pesar de la inmensa cantidad de modificaciones, la Constitución vigente. Si cotejamos el texto publicado en 1917 con el texto vigente, encontraríamos una Constitución totalmente diferente; 96 años y más de cien reformas después, la Constitución expedida en el Acapulco revolucionario ha desaparecido para ceder su lugar a otra. Las reformas más recientes, a la fecha de publicación de esta obra, datan del 7 de octubre y 11 de noviembre de 2016.



Estado de
Hidalgo



La configuración territorial del Estado mexicano fue modificándose a partir de los primigenios 19 Estados reconocidos en la Constitución de 1824. Además de las pérdidas territoriales correspondientes a los territorios centroamericanos y del norte del país, se dio un proceso de fragmentación en los Estados existentes, de los cuales surgirían otras entidades federadas. Caso especial es el del Estado de México, de cuyo territorio original saldría Querétaro y, posteriormente, en diversas escisiones, el Distrito Federal, parte de los Estados de Guerrero y Tlaxcala, y los Estados de Morelos e Hidalgo. El Estado de Hidalgo sería el Estado 26 que se incorporaría al concierto federal mexicano, en enero de 1869, vía la emisión de un decreto por parte del Congreso mexicano.

Llama la atención la creación de los Estados de Hidalgo y Morelos en 1869, así como del de Guerrero, en 1849. La peculiaridad de tales estados es que serían, durante el siglo XIX y la mayor parte del siglo XX, los únicos que llevarían el nombre de un héroe de la independencia mexicana. A ellos se sumaría, en 1974, el Estado de Quintana Roo, uno de los últimos Estados en constituirse como parte integrante de la Federación, junto con Baja California Sur. En total, cuatro Estados de la República tienen como nombre principal el de un héroe de la inde-

pendencia; a ellos se agregan, con una mención secundaria, los Estados de Coahuila de Zaragoza, Michoacán de Ocampo y Veracruz de Ignacio de la Llave. Señalamiento especial corresponde al Estado de Querétaro, que era denominado Querétaro de Arteaga, lo cual dejó de verificarse con la reforma integral de 2008 a la Constitución local.

Debe mencionarse que los habitantes de la región que luego sería el Estado de Hidalgo tuvieron una participación destacada en la independencia. En la entrada del Ejército Trigarante en la Ciudad de México, el 27 de septiembre de 1821, figuraban: 205 hombres de infantería de Tulancingo y 324 dragones de la misma población, 94 infantes de Zacualtipán y 123 de la población de Apan.¹ La participación política sería también palpable, años después, con el pronunciamiento en los llanos de Apan del Plan de Montaña, suscrito por el coronel Manuel Montaña, a quien se uniría poco después el general Nicolás Bravo.²

La historia del Estado de Hidalgo está ligada con el desmembramiento del Estado de México. Manuel Fernando Soto, vecino de Tulancingo, fue un incansable promotor de la idea de crear un nuevo Estado, al que llamó en principio como de Iturbide, a partir de la fusión de la Huasteca, Huejutla y la zona aledaña; por lo que desde el Congreso Constituyente de 1857 se conoció de esta propuesta.³ Los antecedentes los encontramos en plena guerra contra la Intervención francesa, cuando el presidente Juárez decretó, el 7 de junio de 1862, la erección de tres distritos militares dentro del entonces territorio del Estado de México.⁴

BENITO JUÁREZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que en uso de las amplias facultades de que me hallo investido, he venido a decretar lo siguiente:

¹ Jesús Romero Flores, *Historia de los estados de la República Mexicana*, México, Ediciones Botas, 1964, p. 357.

² *Idem.*

³ Acompañaron a la solicitud del diputado Soto, peticiones de 40 Ayuntamientos, como el de Huejutla. Éste había solicitado la formación de un Estado desde el 1o. de junio de 1823. El Estado propuesto debería contar con la anuencia de cuatro Estados: el de México, San Luis Potosí, Tamaulipas y Veracruz. La propuesta fue repetida con motivo de la Constitución Mexiquense de 1861 y con el restablecimiento de la República en julio de 1867. David Lugo Pérez, (comp.), *Hidalgo. Documentos para la historia de su creación*, Tomo I, Hidalgo, Instituto Hidalguense de Desarrollo Cultural e Investigaciones Sociales, 1994, pp. 12-19.

⁴ Manuel Dublán y José Ma. Lozano, *Legislación Mexicana*, tomo IX, México, Imprenta del Comercio, de Dublán y Chávez, 1878, pp. 473 y 474.

Art. 1o. Se formarán tres Distritos Militares en el territorio del Estado de México.

Art. 2o. El Primero se compondrá de los actuales Distritos de Tultepec, Temascaltepec, Tenango del Valle, Tenancingo, Toluca, Villa del Valle, Ixtlahuaca y Jilotepec considerándose como capital, Toluca.

Art. 3o. El Segundo de los Distritos actuales de Tula, Tulancingo, Ixmiquilpan, Zimapan, Huascalzoya, Huejutla, Zacualtipán, y el antiguo distrito de Apan, considerándose como capital, Actopan.

Art. 4o. El Tercero, de los Distritos de Jonacatepec, Yautepec, Morelos, Cuernavaca y Tetecala, considerándose como capital, Cuernavaca.

Art. 5o. Los Distritos de Chalco, Texcoco, Otumba, con excepción del antiguo distrito de Apan, Zumpango de la Laguna y Tlalnepantla se agregan al Distrito Federal sujetos a las autoridades constituidas y leyes vigentes en él.

Por tanto mando se imprima, publique, circule y observe.

Dado en el Palacio Nacional de México a siete de junio de mil ochocientos sesenta y dos. – Benito Juárez.– Al C. Manuel Doblado, Ministro de Relaciones y Gobernación. Y lo comunico a Ud., para su inteligencia y fines consiguientes. Libertad y Reforma.– México, D.F., a 7 de junio de 1862.– Doblado.

Como puede advertirse, el territorio señalado en el segundo distrito sería posteriormente el Estado de Hidalgo, mientras que el tercer distrito sería, también siete años después, el territorio del Estado de Morelos.

La división militar se justificó con dos razones: la primera, consistente en la afirmación de que el territorio mexiquense era muy extenso, y la segunda, que con dicha división se podían establecer vías de comunicación que sirvieran para prestar y recibir auxilios necesarios en una zona donde se había radicalizado el conflicto armado. Esta división es el antecedente remoto de la creación del Estado de Hidalgo.

Siete años transcurrieron para que aquel segundo distrito militar del Estado de México por fin fuera consolidado como un territorio con gobierno autónomo. En el transcurso de esos años de homologación, las fuerzas conservadoras e imperiales combatieron en ese territorio, específicamente en los Distritos de Tula y

Tenancingo.⁵ Al final, el conflicto se resolvió a favor de los liberales cuando por fin, en julio de 1867, la República se reinstauró y el Segundo Imperio Mexicano fue vencido. Tras la victoria, y después de año y medio, el 16 de enero de 1869 se erigió finalmente el Estado Libre y Soberano de Hidalgo.

En la sesión del 25 de mayo de 1868, en el Congreso de la Unión se presentó a discusión la propuesta de formar el Estado de Hidalgo, motivo por el cual Manuel Zomera y Piña pronunció un prolongado discurso. La resolución fue aprobada por mayoría, según la votación que se verificó el día 26 del mismo mes y año.⁶ Una vez que fueron recibidas las contestaciones de las legislaturas locales, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación emitieron el dictamen definitivo, al cual se dio primera lectura el 5 de diciembre de 1868. En dicha ocasión se hizo constar “que han ratificado la creación del Estado de Hidalgo 16 estados de la Federación, por lo que se propone la emisión del decreto que lo erija... Además, se proponen artículos transitorios sobre nombramiento de gobernador provisional, que debe hacer el Ejecutivo con aprobación del Congreso; sobre convocatoria para la formación de la legislatura correspondiente, y algunos otros preceptos para facilitar el cambio que habrá de ocurrir”.⁷

El decreto resultante fue el siguiente:

BENITO JUÁREZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el Congreso de la Unión ha tenido a bien expedir el decreto siguiente:

El Congreso de la Unión, habiendo observado las prevenciones de la fracción III del Artículo 72 de la Constitución, decreta:

ARTÍCULO ÚNICO. Queda definitivamente erigido en nuevo Estado de la Federación, con el nombre de Hidalgo, la porción de territorio del antiguo Estado de México, comprendida en los distritos de Actopan, Apam, Huascaloyota, Huejutla,

⁵ Edmundo O’Gorman, *Breve Historia de la Divisiones Territoriales. Trabajos Jurídicos de homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su XXV Aniversario*, México, Polis, 1937, p. 175. Ley de 3 de marzo de 1865.

⁶ *Idem.*

⁷ *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo II, México, Cámara de Diputados, 1967, p. 493.

Huichapan, Pachuca, Tula, Tulancingo, Ixmiquilpan, Zacualtipán y Zimapán, que conformaron el segundo distrito militar, creado por decreto de 7 de junio de 1862.

TRANSITORIOS

Art. 1o. El Ejecutivo, con aprobación del Congreso, nombrará un gobernador provisional que se encargue de expedir la convocatoria para el nombramiento de diputados a la legislatura y Gobernador del nuevo Estado, y de regirlo mientras se instalan los poderes que se elijan popularmente. Para expedir la convocatoria y gobernar el Estado, se sujetará a las prescripciones de la Constitución, Ley Electoral y demás disposiciones vigentes en el Estado de México. En casos extraordinarios podrá obtener del Presidente de la República las autorizaciones necesarias para afrontar la situación; pero sin que en ningún caso ellas comprendan la suspensión de las garantías otorgadas por la Constitución general o la del Estado de México.

Art. 2o. El Gobernador provisional no podrá ser electo popularmente para el mismo cargo, y quedará obligado a dar cuenta de los actos de su administración ante la legislatura que se elija en el Estado.

Art. 3o. Se convocará a la legislatura con el doble carácter de constituyente y constitucional. Usará de sus facultades constitutivas para formar la Constitución propia y adecuada al nuevo Estado, dentro del preciso e improrrogable término de un año, contado desde su instalación. Para funcionar como constitucional, se sujetará a los preceptos de la Constitución del Estado de México, que se reputará vigente hasta que se expida la nueva.

Art. 4o. El Ejecutivo nombrará cinco Magistrados para que formen el Tribunal Superior del Estado.

Art. 5o. Cesa la representación en la legislatura del Estado de México, de los diputados electos por los distritos que se segregan.

Salón de sesiones del Congreso de la Unión, México. Enero quince de mil ochocientos sesenta y nueve. *Manuel María de Zamacona*, Diputado Presidente. *Julio Zárate*, Diputado Secretario. –*Gabriel María Islas*, Diputado Secretario.

Unos días después de la emisión del decreto, el entonces ministro de Gobernación, José María Iglesias, comunicó a Juan Crisóstomo Doria su designación como gobernador provisional del nuevo Estado de Hidalgo:

Usando de la facultad del art. 1o. de los transitorios de la ley de 16 de este mes relativa a la creación del estado de Hidalgo; en atención al patriotismo, ilustración y demás cualidades que recomiendan a usted, y previa la aprobación del Congreso de la Unión, el C. Presidente de la República ha tenido a bien nombrar a usted gober-

nador provisional del estado referido. Lo digo a usted por acuerdo del mismo C. Presidente, para los fines consiguientes.

El entonces coronel Doria llegó a Pachuca el 27 de enero. La ciudad aún no tenía el estatus de capital del naciente Estado. Ese mismo día Doria manifestó sus intenciones:

Nombrado por el Supremo Gobierno para inaugurar el Estado de Hidalgo, vengo entre vosotros fiado en vuestras luces y en vuestro patriotismo.

Mi administración, verdaderamente transitoria, será firme y enérgica para restablecer la seguridad pública, que hoy por desgracia falta en nuestro territorio, y sinceramente liberal para que ejerzáis vuestra soberanía.

Ninguna influencia extraña, ningún fin que no sea el de vuestros intereses, dirigirá mis actos: respeto a la Ley, seguridad a las personas y propiedades; he aquí en pocas palabras mi programa. Estad ciertos de que al elegir a vuestros representantes, contaréis con la libertad que os garantiza la Constitución y para asegurárosela; tendréis todo el apoyo de poder provisional.

Conocidos como son mis principios, podéis fiar en mis promesas, y creed que al integrar la autoridad de que me ha investido, el Gobierno General con aprobación de la Representación Nacional, me satisfará depositarlo en manos de funcionarios que hagan la felicidad del Estado. [...] ⁸

Juan Crisóstomo Doria tenía 29 años cuando fue designado gobernador de Hidalgo y una amplia experiencia militar y política, pues se había desempeñado ya como gobernador provisional de Nuevo León a los 26 años y había participado en combate durante la Intervención francesa. Debe recordarse que Doria fungía como secretario general de Gobierno de Nuevo León cuando el Gobierno General trasladó su sede a Monterrey, con motivo de la Intervención francesa.

Doria convocaría a elecciones para el nombramiento del primer gobernador constitucional de Hidalgo, así como para la elección de la primera Legislatura hidalguense, la cual tendría el doble carácter de constituyente y constitucional:

⁸ “Manifiesto al pueblo de Hidalgo del C. Juan C. Doria”, en César Vieyra Salgado, *El constitucionalismo en el estado de Hidalgo*, México, 1991, pp. 198-199.

El C. Juan C. Doria, gobernador provisional del estado de Hidalgo, a sus habitantes, sabed:

Que en uso de la facultad que me concede el artículo 1o. de los transitorios de la ley de 16 de enero, que erigió al estado de Hidalgo, he tenido a bien decretar lo siguiente:

Artículo 1. Se convoca al pueblo del estado de Hidalgo, para que elija conforme a la Constitución del Estado de México y ley electoral de 28 de octubre de 1861, al gobernador del estado y a los diputados que deben formar la primera legislatura del mismo, que según el artículo 3o. de los transitorios de ley citada de 16 de enero, tendrá el doble carácter de constituyente y constitucional.

Artículo 2. Las elecciones primarias se verificarán el domingo 18 de abril. Las de distrito el domingo 2 de mayo para el nombramiento de diputados, y el lunes siguiente para el de gobernador.

Artículo 3. La legislatura se instalará en Pachuca el día 16 del mismo mayo y ella designará el lugar en el que deba tomar posesión el gobernador electo.

Artículo 4. Son distritos electorales conforme a las disposiciones vigentes, los políticos de Actopan, Atotonilco, Huejutla, Huichapan, Ixmiquilpan, Pachuca, con excepción de las municipalidades de Zempoala, Tula y Tulancingo; reuniéndose los colegios electorales en las respectivas cabeceras.

Artículo 5. Los de Zacualtipán y Meztitlán, formarán otro electoral, y lo mismo los de Zimapán y Jacala, siendo las cabeceras, del primero Zacualtipán y del segundo Zimapán.

Artículo 6. El Distrito político de Apan, con la municipalidad de Zempoala formarán otro distrito cuya cabecera será Apan.

Artículo 7. Al siguiente día de recibido el presente decreto, en cada distrito, los jefes políticos remitirán los ejemplares necesarios a los ayuntamientos y municipalidades, para que cumplan con lo dispuesto en la ley electoral y dictarán las providencias de su resorte para que las elecciones se verifiquen precisamente en los días señalados en el artículo 2o.

Y para que llegase a noticia de todos, mando se imprima, publique y circule a quien toque de su ejecución.

Dado en Pachuca a 24 de marzo de 1869.- Doria.- Cipriano Robert. Secretario.

Este decreto sería invocado por el Congreso Constituyente al dictar la primera Constitución hidalguense.

El 16 de mayo de 1869 se instaló el Congreso local, integrado por 11 diputados: Felipe Pérez Soto (presidente) por Tulancingo, Ignacio Durán (vicepresidente) por Atotonilco, Ignacio Serna por Apan, Fermín Viniestra por Actopan, Manuel Medina por Huejutla, Evaristo del Rey por Huichapan, Ramón Mancera por Pachuca, Ignacio Sánchez por Zimapán, Cipriano Escobedo (secretario) por Tula, Manuel T. Andrade (secretario) por Zacualtipán.⁹ Por Ixmiquilpan se eligió a Ciro Tagle, cuyo suplente fue Bernardo Martínez de la Concha; también se eligió por Apan a Joaquín Martínez, aunque el cargo lo desempeñó su suplente, Ignacio Serna.¹⁰

El 18 de mayo siguiente, el Congreso declararían gobernador constitucional a Antonio Tagle, hacendado de la región que resultó triunfador, señalando el 27 de mayo para que “el gobernador electo se presentara ante el congreso... para tomar posesión de su cargo”, tal como se verificó.

La consolidación institucional del nuevo Estado culminó con la integración del primer Tribunal Superior de Justicia, según decreto número 7 del 2 de julio de 1869. Los integrantes del órgano judicial fueron los licenciados Francisco de Asís Osorio, Juan Benavides, Modesto Herrera, Lino Beltrán, Francisco Bulman y Pedro Montes de Oca. El fiscal primero fue Mariano Botello.¹¹ El decreto señaló el 15 de julio como fecha para que los Magistrados electos se presentaran a prestar ante la H. Legislatura la protesta de ley y a tomar posesión de su encargo. Por decreto 12, de 19 de julio, se designó Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado al Magistrado Francisco de Asís Osorio.¹²

De esa manera, los órganos del poder público del naciente Estado quedaban conformados en aquel 1869. Ese mismo año, el primer gobernador del Estado, Juan Crisóstomo Doria, moría debido a una afección cardíaca. El periódico oficial de Morelos insertó el siguiente artículo con tal motivo:

⁹ *Ibidem*, p. 12.

¹⁰ *Representación gráfica del origen y evolución del constitucionalismo hidalguense*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Hidalgo, 2000, p. 156.

¹¹ Juan Manuel Menes Llaguno y Raúl Guerrero Guerrero, *Historia de la Administración de Justicia en el Estado de Hidalgo*, México, Gobierno del Estado de Hidalgo, 1983, p. 109.

¹² *Ibidem*, p. 110.

A las diez y media de la mañana ha fallecido en la capital de la República este joven héroe. Doria, el joven querido de toda la juventud actual, el abogado inteligente, el patriota sin mancha, el valiente por excelencia, ha muerto cuando la vida debía sonreírle por todas sus fases, cuando el porvenir era suyo y con su mejor perspectiva: la muerte vino a herir aquella existencia tan cara para cuantos estrechábamos la mano tan leal y tan noble del héroe de 27 de abril de 1867.¹³

El coronel que comandando a los Cazadores de Galeana había enfrentado a Maximiliano en el campo de batalla, el gobernador de Nuevo León y de Hidalgo, moría a los 30 años de edad. La visión gubernativa del abogado de origen tamaulipeco se ve reflejada en su labor a favor de la cultura y la educación, lo cual demostró al acordar, el 26 de febrero de 1869, la creación y posteriormente inaugurar solemnemente, el 3 de marzo de 1869, el Instituto Literario y Escuela de Artes y Oficios, que a la postre se convertiría en la hoy Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. El Instituto impartiría los estudios de abogado y notario.

Instalada la primera Legislatura, debió iniciar los trabajos de discusión de la también primera Constitución hidalguense. Debe mencionarse que han sido tres los textos constitucionales que han emanado de congresos constituyentes hidalguenses. Constituciones históricas pues tuvieron una gran trascendencia en la vida republicana del Estado de Hidalgo. Las dos primeras Constituciones pertenecieron al periodo de vigencia de la Constitución de 1857, y la última al texto vigente en el país desde 1917.

La primera Constitución se expediría el 21 de mayo de 1870, promulgada por el primer gobernador que tuvo el Estado, Antonio Tagle. El texto constitucional mantuvo su vigencia hasta septiembre de 1894. La segunda Constitución, del 19 de septiembre de 1894, fue puesta en vigor por el general Rafael Cravioto, y la última fue promulgada el 20 de septiembre de 1920 por el general Nicolás Flores.¹⁴

¹³ Véase Sara Montes Romero, “CXL aniversario de la creación del Estado de Hidalgo. Juan Crisóstomo Doria González, primer gobernador”, en *El Sol de Hidalgo*, 19 de enero de 2009. Consulta del 13 de marzo de 2013, en: <http://www.oem.com.mx/esto/notas/n1008104.htm>

¹⁴ Sara Montes Romero, *El Poder Judicial del Estado de Hidalgo (1869–2004)*, tomo I, México, Poder Judicial del Estado de Hidalgo, 2004, p. 26.

1. LA CONSTITUCIÓN DE 1870

En las discusiones del primer Congreso Constituyente y a la vez Constitucional se planteó la necesidad formal de una organización de Estado, derivada de los distritos militares ya instalados. Estas discusiones se prolongaron hasta el mes de abril de 1870, siendo finalmente promulgada la primera Constitución de la entidad el 21 de mayo de ese mismo año.

Como quedó señalado en el decreto de creación del Estado de Hidalgo, durante ese periodo, de enero de 1869 a mayo de 1870, el nuevo Estado se rigió, para los efectos legales, en lo dispuesto por la Constitución del Estado de México, al que perteneció este territorio hasta antes de su erección.

La nueva Constitución siguió el modelo de la Constitución Federal de 1857; en sentido estricto no se aprecia ninguna novedad, sin embargo presentó algunas diferencias que cabe resaltar: En la parte orgánica de esta Constitución se destaca un concepto distinto del tradicional tratándose de la división de poderes, pues el gobierno no se dividía en tres poderes, como ordinariamente se concebía, sino en cuatro, agregándose al Ejecutivo, Legislativo y Judicial el “Poder Municipal”, ejercido mediante de asambleas. Lo anterior obedece a que en ese momento no había una idea clara de la figura del Ayuntamiento.

Al respecto debe mencionarse que en el constitucionalismo local es posible encontrar otros casos en los cuales la forma de organizar el poder público rompe con la tradicional división tripartita.¹⁵ Además, debe mencionarse que de manera casi contemporánea, en Tlaxcala se incluye en la Constitución local de 1868 el tema del poder municipal, del cual dará mayor explicación el entonces gobernador tlaxcalteca Miguel Lira y Ortega, al publicar su célebre opúsculo *El poder municipal*. En la Constitución tlaxcalteca, cuyo contenido sería tenido en cuenta por el Constituyente hidalguense, se señalaría:

Hemos considerado por fin dar un paso adelante, reconociendo como un cuarto poder la institución del poder municipal, el cual existe de hecho desde el momento

¹⁵ Véase David Cienfuegos Salgado, “El poder electoral y el poder municipal. La división del poder público en Querétaro, 1868-1869”, en *Lex. Difusión y análisis*, México, núm. 151, enero de 2008, pp. 69-75.

que la sociedad tiene vida propia, y es sin disputa la emanación inmediata del pueblo, la imagen misma de su existencia, el representante de todos sus derechos.

Salida la municipalidad de la tutoría en que ha estado por nuestras antiguas leyes, y con el derecho de una justa libertad y una prudente independencia, las localidades dejarán de sufrir el pupilaje ruinoso que hasta aquí han sufrido, y todas con movimiento propio, regularizado por la ley, marcharán a su verdadero engrandecimiento.

Ésta es la obra de vuestros representantes en 1868; la copia fiel de vuestros sentimientos, la expresión sincera de nuestra conciencia. Si no satisface completamente vuestros deseos, tenéis el derecho inalienable de perfeccionarla en cualquier tiempo, obrando como hasta aquí, con la cordura y prudencia de que sois modelo.¹⁶

No es la única característica del novel constitucionalismo que puede destacarse. A continuación se señalan otras características únicas y sobresalientes que esta primera Constitución tuvo.

En lo que respecta al Poder Legislativo, existen algunos principios que vale la pena resaltar, por ejemplo: los miembros del Congreso local eran elegidos de manera directa, y se permitía la reelección inmediata. Los requisitos para ser diputado eran: ser ciudadano del Estado, en ejercicio de sus derechos, mayor de 24 años al día de la elección y tener un modo honesto de vivir.¹⁷ Especial mención merece el proceso legislativo, pues éste cuenta con ciertas peculiaridades que merecen ser expresadas, como: el derecho de iniciar leyes. Al respecto, este derecho se les concede a todos los ciudadanos hidalguenses, a las asambleas municipales (ayuntamientos) en todos los ramos de la administración pública y también del Tribunal Superior de Justicia, pero sólo en materia de administración de justicia y codificación.¹⁸ En las discusiones para su aprobación, se preveía la intervención del gobernador y sus secretarios. Esto vinculaba aún más la actuación del propio gobernador, garante del Poder Ejecutivo con los legisladores.

¹⁶ “El tercer Congreso del Estado de Tlaxcala a sus comitentes”, en *Colección que comprende la Constitución General de la República con sus adiciones, reformas y leyes orgánicas hasta el 30 de junio de 1884 y las Constituciones especiales de cada uno de los estados de la Federación*, tomo II, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, dirigida por Sabás A. y Munguía, 1884, p. 337.

¹⁷ Gonzalo Santiago Campos, “Hidalgo”, en David Cienfuegos Salgado (coord.), *Historia constitucional de las entidades federativas mexicanas*, México, Porrúa, 2007, p. 390.

¹⁸ *Idem*.

Alguna otra peculiaridad fueron los Distritos Políticos. Este concepto sostenía la existencia de un jefe político que fungía como intermediario entre los presidentes municipales y el gobernador.

Como se mencionó, esta Constitución fue promulgada por el gobernador Antonio Tagle y se caracterizó por su corte liberal muy acorde con los conceptos de la época. Así, por ejemplo, incluye amplios capítulos sobre garantías individuales, tales como la libertad religiosa y otros puntos similares. Por lo que respecta a las garantías individuales, esta primera Constitución hidalguense incorporó, en forma parcial, los derechos humanos derivados de la Revolución Francesa y recogidos por la Constitución Federal de 1857, que, como se dijo, sobre ésta se basa esta primera Carta Magna local. Se dice en forma parcial, porque sólo incorpora en su texto los siguientes temas: prohibición de exigir servicios o impuestos que no estén decretados previamente por leyes constitucionalmente expedidas, seguridad jurídica en materia judicial, imposición de pena de muerte solamente a *salteadores* y plagiarios.¹⁹ Debe destacarse que el artículo 11 señaló la exigencia de que para imponer cualquier pena deberían existir “pruebas tan claras como la luz del día”. Asimismo, “nadie podrá ser formalmente preso si no existen en su contra por lo menos indicios vehementes”.

Una mención especial se destaca en esta Constitución en las facultades del Poder Ejecutivo. Al respecto, sobresalen ciertas peculiaridades referentes a resolver “dudas” que se ofrezcan a los agentes de la administración pública sobre la aplicación de las leyes a casos particulares, consultando al Congreso si la duda hiciera necesaria la aclaración o interpretación general de la ley.²⁰

Como se mencionó, también existía un Poder Municipal, el cual tenía las siguientes características: “se depositaba en la asamblea municipal y en el presidente municipal, quienes eran electos de forma directa y popular; la asamblea se renovaba por la mitad, anualmente, saliendo en cada año los más antiguos, en tanto que los presidentes se reemplazaban cada dos años”.²¹ Más adelante haremos mención de dicho Poder Municipal, antes de analizar la Constitución de 1894.

¹⁹ *Ibidem*, p. 389.

²⁰ *Ibidem*, p. 392.

²¹ *Idem*.

Por último, en el Poder Judicial se destacó la figura de los *conciliadores y jurados*, que de acuerdo con lo establecido por la ley, entre sus atribuciones se encontraba la facultad de conocer y decidir controversias por leyes o actos de autoridades estatales o poder del Estado que violara: a) las garantías concedidas por la Constitución del Estado, y b) la Constitución estatal misma.²² Los Jueces conciliadores eran elegidos popular y directamente; se mantenían en su cargo un año, y por cada propietario se debía elegir un suplente. Los conciliadores se establecían en las cabeceras municipales y demás lugares que señalara la legislación.²³

Otro dato que vale la pena señalar es que se otorgó al Tribunal Superior de Justicia la facultad de erigirse en Gran Jurado de Sentencia, para conocer de las causas de responsabilidad oficial del gobernador, los secretarios de despacho, diputados locales, los mismos Magistrados y el fiscal. Más adelante, como ocurrió con diversas innovaciones jurídicas, la facultad se concedió al Congreso local.

No paran ahí las novedades. Debe mencionarse que en los casos de faltas temporales del Ejecutivo, éstas debían ser cubiertas por quien presidiera el Tribunal Superior de Justicia. Esta institución se hizo efectiva tempranamente, pues “el Lic. Francisco de Asís Osorio, que fue el primer presidente del Tribunal, ocupó efímeramente la gubernatura de la entidad durante los primeros meses del año de 1872, debido a varias licencias solicitadas por el gobernador Antonio Tagle, ya que éste había tenido serias dificultades con el gobierno juarista”.²⁴ No fue el único caso, pues se consigna que “hubo otros presidentes del Tribunal que llegaron a ocupar interinamente la gubernatura del Estado, en las faltas temporales del gobernador titular, y entre ellos pueden contarse al Lic. Joaquín Claro Tapia y al Lic. Francisco de Paula Arciniega”.²⁵

De igual manera, tratándose de los derechos, como se ha mencionado, la Constitución consignó en su artículo 11 una prescripción de impronta casi poética: “Ninguna autoridad, sea judicial, administrativa o municipal, puede imponer pena, ni aun correccional, si no es en virtud de pruebas tan claras como la luz del día”.

²² *Ibidem*, p. 393.

²³ *Idem*.

²⁴ Juan Manuel Menes Llaguno y Raúl Guerrero Guerrero, *op. cit.*, 1983, p. 68.

²⁵ *Idem*.

La Constitución de 1870 experimentaría en sus 14 años de vigencia diversas reformas:²⁶

- i) Mediante el decreto número 199 (1874) se reformaron los artículos 34, 44, 45, 72 y 75: Poder Legislativo y Poder Municipal.
- ii) Por medio del decreto número 231 (1875) se modificaron los artículos 27 y 78, en su fracción IV: elección de los diputados y de las facultades y obligaciones de las asambleas municipales.
- iii) El decreto número 257 (1878) deroga el artículo 46 constitucional e incorpora una facultad al Ejecutivo.
- iv) En 1879, por medio del decreto número 341, se modificó el artículo 62 en su fracción IV: Poder Ejecutivo.
- v) Una nueva reforma apareció en el decreto número 356 (1880), siendo enmendado el artículo 78, fracción VII, y se ha adicionado el 79 con una séptima fracción: Poder Municipal.
- vi) De nueva cuenta en 1883, mediante el decreto número 449, se modificó la Constitución en sus artículos 59 y 60 constitucionales: Poder Ejecutivo.
- vii) Para el año de 1884 se altera, por decreto número 458, el artículo 56 constitucional: Poder Ejecutivo.
- viii) En 1888 se realizaron dos reformas a la Constitución. La primera, por medio del decreto número 532, cambió de nueva cuenta el artículo 56: Poder Ejecutivo. La segunda, mediante el decreto número 539,

²⁶ Un extenso estudio acerca de las reformas a la Constitución Hidalguense de 1870 se puede consultar en Mario Ernesto Pfeiffer Islas, "Origen y evolución del constitucionalismo hidalguense del siglo XIX y repercusiones a principios del siglo XX", en Francisco José de Andrea Sánchez, (coord.), *Derecho Constitucional Estatal*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001. La consulta se realizó en Gonzalo Santiago Campos, "Hidalgo", en David Cienfuegos Salgado (coord.), *Historia Constitucional de las Entidades Federativas Mexicanas*, México, Porrúa, 2007, pp. 396-397.

alteró los artículos 85, 86, 87, 88, 93 y 104 constitucionales: Poder Judicial y Responsabilidad de Altos Funcionarios.

- ix) De acuerdo con el decreto número 576 (1890), se adicionó el artículo 62 con la fracción XI y, además, se derogó la fracción IV del artículo 78: Poder Ejecutivo y Poder Municipal.
- x) Por el decreto número 620 (1892) se alteraron los artículos 57 y 58: Poder Ejecutivo.
- xi) La última reforma que sufre la Carta Magna de 1870 se presenta por medio del decreto número 660 (1894), siendo trastocados los artículos 39, fracción V, 53, fracción V, 55, 56, 59 y 60: atribuciones del Congreso, Diputación Permanente y Poder Ejecutivo.

Las nuevas condiciones políticas nacionales y locales llevaron a la necesidad de un nuevo documento constitucional que se expidió el 15 de septiembre de 1894, siendo gobernador Rafael Cravioto.

2. EL PODER MUNICIPAL

Para ese momento, aún falta por elaborar el principio federal del municipio que lo armonice con los dos niveles de gobierno, y se le reconozca no sólo su personalidad jurídica sino su capacidad política para legislar y establecer las políticas públicas pertinentes a la comunidad que gobierna. La descentralización administrativa ha avanzado más que la descentralización política del municipio. En la administración pública contamos con los ejemplos de los organismos autónomos que dictan sus propios estatutos y reglamentos, se gobiernan a sí mismos y los controles administrativos están bien definidos para no interferir con su autonomía. Comparando una universidad pública, cuya autonomía está incluso reconocida constitucionalmente, poca diferencia se observa con los municipios mexicanos, abrumados por los controles y la falta de presupuesto. Juan de Mata Vázquez, el primer autor sobre la estructura constitucional de los municipios, anotaba a fines del siglo XIX:

Debe separarse lo más pronto que sea posible, el principio o la organización que sostiene la autoridad absorbente del Estado, y aceptarse la libertad de los municipios; esto será también, reconocer la *existencia natural y libre* de las poblaciones, así como se ha reconocido la existencia natural y libre de los hombres.²⁷

[...] La autonomía de los municipios es el primer paso en la vida práctica de la democracia, y el termómetro más seguro de la calidad de un gobernante o del interés de un legislador.²⁸

Miguel Lira y Ortega representa en México el portavoz de este movimiento del poder municipal. Contemporáneo de Juan M. Vázquez, Lira y Ortega definió como estadista la naturaleza del municipio en su nativa Tlaxcala. El recién instaurado Estado de 1857, tenía que dar sus primeros pasos en la vida política autónoma, con la ayuda de sus municipios; por ello, Lira trabajó afanosamente para darles su estructura jurídica y su sostén económico en la industria textil. Luchó por la asimilación de Calpulalpan como municipio del Estado y preconizó la colaboración entre municipios con el acuerdo de Nanacamilpa, para compartir el agua hacia el nuevo municipio de Calpulalpan.

Hasta diciembre de 1994, el municipio no contaba con medios de defensa constitucional,²⁹ por lo que si su autonomía, patrimonio o funciones eran afectados por otro nivel de gobierno, se encontraba en un estado de indefensión. Como el municipio es una entidad pública, no identificada con las personas privadas colectivas, no se le reconocían garantías individuales, por lo que sus agravios no podían ser desahogados a través del juicio de amparo. Tampoco a sus integrantes o ediles, como partes del ayuntamiento, se les reconocía abiertamente la defensa de sus intereses a través del amparo.³⁰

²⁷ Juan Mata Vázquez, *Curso de derecho público*, México, Tipografía Literaria de Filomeno Mata, 1879, p. 184. Existe edición facsimilar con estudio introductorio de Manuel González Oropeza, publicada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2012.

²⁸ *Ibidem*, p. 197.

²⁹ Ni siquiera podía acudir a la Suprema Corte de Justicia, con base en el más elemental derecho de petición, para que investigara alguna conducta violatoria de los derechos humanos de su comunidad, con fundamento en el artículo 97, párrafo tercero de la Constitución Federal. Expediente 286/47, Ayuntamiento de Honey, Puebla, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975*, Primera Parte, Pleno, Tesis 112, p. 246.

³⁰ En algunos países latinoamericanos, que en su origen recibieron la influencia del amparo mexicano, han permitido que las entidades públicas, como las propias entidades federativas o los municipios, puedan interponer juicio de amparo para proteger los intereses superiores de la comunidad frente a la infracción por parte

En el juicio de amparo en revisión núm. 4521/90, promovido por el Ayuntamiento de Mexicali, cuyo presidente municipal era Milton Castellanos Jr., se estableció por vez primera, en su resolución de agosto de 1992, que el municipio debería ser equiparado a los poderes de un Estado, en los términos del artículo 105 constitucional, que desde 1917 había establecido el juicio denominado controversia constitucional.³¹ Originalmente, este juicio encaminado a dirimir controversias sobre las competencias del Estado federal entre Estados y Federación, se extendió a los conflictos constitucionales entre los poderes de un Estado; pero el municipio era un verdadero poder, tal como lo aseveró Miguel Lira y Ortega en Tlaxcala, desde 1869, y lo establecían las Constituciones de ese Estado y de Hidalgo de fines del siglo XIX.

Con la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, el municipio quedó finalmente equiparado a un poder del Estado para fines de la controversia constitucional y, por fin, para que tuviera un medio de defensa a su alcance. Los municipios en México han reaccionado muy bien a esta medida y, gracias a ella, ahora la mayoría de los casos son planteados por los municipios contra actos del gobierno estatal que les causan agravio, con ello se ha fortalecido la democracia y el Estado de derecho.³²

del gobierno federal de alguna obligación constitucional; tal como sucedió en Venezuela, donde 11 entidades federativas (Mérida, Falcón, Cojedes, Yaracuy, Vargas, Sucre, Portuguesa, Trujillo, Tachira, Amazonas y Zulia) demandaron en amparo al gobierno federal la entrega de ingresos extraordinarios por concepto de ingresos de exportación de hidrocarburos y sus derivados, que importa el 50% de dichos ingresos, según los artículos 4o., 5o. y 25 de la Ley que crea el Fondo de Inversión para la estabilización macroeconómica, publicada en la *Gaceta Oficial* del 14 de junio de 1999; esta omisión de aportación por parte del gobierno federal viola, aparentemente, el artículo 167, ordinal 4o. *in fine*, de la Constitución de Venezuela que determina como ingresos propios de los estados, aquellos provenientes de “asignaciones especiales”. http://politica.eud.com/2000/06/21/recurso_gob.html

³¹ La tesis núm. XLIII/96 del Pleno de la Suprema Corte, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta* el 18 de marzo de 1996 determina: “Los municipios ya tenían legitimación para intentar la acción de controversia constitucional, porque este Alto Tribunal, interpretando dicho precepto (*el artículo 105 constitucional*) como a la sazón estaba vigente (1992) había establecido criterio en el sentido de considerar al municipio como un poder, para efectos de que pudiera tener acción constitucional”.

³² La primera controversia constitucional planteada por un municipio y sustanciada por la Suprema Corte, a partir del reconocimiento que se hizo en el Amparo Mexicali, fue la de Ciudad Delicias contra el gobierno del Estado de Chihuahua, sobre la competencia constitucional de administrar el Registro Civil (1/93). En el interesante estudio de Héctor Fix-Fierro sobre *Controversias constitucionales y federalismo*, presentado en el Congreso Virtual Iberoamericano “El municipio hacia el siglo XXI”, <http://www.rim.unam.mx/congvir/mat/mesa6/hff/hecff.htm>, llega a las siguientes conclusiones: 1. De 1917 a 1998 se han presentado 197 controversias constitucionales. siendo el bienio de 1995-1996 el de mayor acumulación de casos (32); 2. El total de controversias iniciadas por los municipios representan la inmensa mayoría de las mismas con el 88% del total; 3. 109 municipios de 15 estados han iniciado el procedimiento de controversia constitucional; 4. Los municipios que han

No obstante, la equiparación a un poder del Estado permanece como una afirmación que nos lleva a la necesidad de definir la naturaleza jurídica y política del municipio. ¿Es acaso el municipio un organismo público similar a los demás poderes del Estado? Si es así, ¿cuáles son los frenos y contrapesos que se observan entre el municipio y los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial? Existen controles obvios entre los poderes del Estado y el municipio, sin embargo, dichos controles son de la misma manera que entre los poderes del Estado, o se asemejan más a los controles entre la Federación y los Estados.

Detrás de la frase “poder municipal” descansa el deseo insatisfecho de atribuirle al gobierno de las localidades la categoría de autonomía política que merecen, pero puede encubrir también la reafirmación de control por parte del Estado hacia su establecimiento, lo cual sería contrario a su deseada autonomía de autogobierno. No obstante las dudas actuales, el poder municipal de Hidalgo fue un precedente valioso para desarrollar la autonomía municipal.

No obstante, actualmente no podemos considerar al municipio un poder del Estado, porque el gobierno de las localidades es y ha sido, histórica y políticamente, distinto al del Estado. No puede serlo, pues las funciones del gobierno municipal no son una delegación de las funciones del Estado, sino un atributo originario y propio de sus órganos de gobierno, establecido en la Constitución. Las autoridades municipales son diferentes en requisitos, en elecciones y en objetivos de las autoridades estatales. La jurisdicción o circunscripción territorial de las autoridades municipales es diferente de la de las autoridades estatales.

Por ello conviene precisar en qué sentido es o debe ser el poder municipal. Tal como lo señala la iniciativa de Enríquez Rosado, el municipio es un nivel de

recurrir a la controversia constitucional con mayor frecuencia han sido Monterrey (5 casos), Río Bravo (Tamps.), Ciudad Victoria (Tamps.) y Chihuahua (Chih.) (4 casos), así como San Pedro Garza García (3 casos); 5. En ocasiones, los municipios de una entidad se han unido para presentar un frente común en su agravio constitucional contra el gobierno del estado, tal como ha ocurrido con el municipio de Aguililla y 50 municipios más del estado de Michoacán y Oaxaca y 32 municipios más del mismo estado; 6. Del total de controversias, la Suprema Corte ha encontrado fundados los argumentos de los municipios actores en pocos casos, de los cuales resaltan cuatro: Tarímbaro (Mich.), Aguililla (Mich.), Valle de Bravo (Edo. Méx.) y Río Bravo (Tamps.). La resolución de una controversia dura aproximadamente de 14.7 a 15.1 meses, dependiendo de si se llega al fondo en la resolución; excepto en los casos en que la federación es parte actora, cuyo promedio es de no más de nueve meses.

gobierno que debe contar con sus tres órganos de gobierno tradicionales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En este sentido, el poder municipal se utilizará en el sentido a que se refiere el artículo 49 de la Constitución Federal, “respecto al Supremo Poder de la Federación”, que se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; así como en el sentido del artículo 116 constitucional que igualmente determina: “El poder público de los Estados” se divide para su ejercicio en los tres órganos mencionados.³³

Tradicionalmente, al ayuntamiento se le ha reconocido exclusivamente su función ejecutiva o administrativa,³⁴ aun cuando expide bandos y ordenanzas, éstas se consideran expresiones de una facultad reglamentaria, que aunque es una función esencialmente legislativa, está ligada en nuestro sistema con el Poder Ejecutivo.³⁵ Antes de la reforma constitucional de 1983 al artículo 115, los reglamen-

³³ Al respecto es interesante la tesis aislada de jurisprudencia, con motivo de la controversia constitucional entre el ayuntamiento de Teziutlán y la Legislatura del estado de Puebla del 29 de marzo de 1919: “Poder público. Cualquiera que sea su origen, examinado a la luz de los preceptos constitucionales, resulta que sólo dimana del pueblo, en quien radica esencial y originalmente la soberanía nacional y que, para su ejercicio, se divide en tres ramificaciones, como funciones inherentes al cuerpo político, las que pueden expresarse con estas palabras: querer, hacer y juzgar”, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo IV, p. 729. No obstante la Suprema Corte negó sistemáticamente esta categoría al municipio antes de 1992: “Aun cuando [los municipios] forman un organismo independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, y tienen consiguientemente personalidad jurídica para todos los efectos legales, ello no obstante [sic], tales condiciones no atribuyen a los municipios el carácter de ‘poder político’ a que se contrae el artículo 105 constitucional” (Controversia 2/35, Ayuntamiento de Motul contra los poderes Legislativo y Ejecutivo de Yucatán, 26 de agosto de 1935, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo XLV, p. 3577 y Controversia 2/36, Arturo Tremari y coagraviado, 6 de abril de 1936, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo XLVIII, p. 349).

³⁴ Varias ejecutorias de la Suprema Corte aluden a ello cuando determinan: “Si el presidente municipal y los regidores de un ayuntamiento sostienen que están en posesión de sus cargos, que según el artículo 115 de la Constitución federal son esencialmente administrativos, aun cuando en determinados casos sus funciones sean políticas”. Amparo Administrativo 990/36, José A. Sarmiento y coagraviados, 30 de marzo de 1936, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo XLVII, p. 5351.

³⁵ No obstante, aun la facultad reglamentaria municipal está degradada, pues no participa de las mismas características que la facultad reglamentaria de los poderes ejecutivos. Siendo de los ámbitos federal y estatal los poderes ejecutivos unimembres, en contraste, el presidente municipal no puede expedir por sí mismo “acuerdos o disposiciones de observancia general”, sino que esta atribución corresponde a la colectividad denominada Ayuntamiento. (Amparo en revisión 42/89, Operadora de máquinas electrónicas de diversión, 15 de marzo de 1989, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, tomo III, enero-junio 1989, Segunda Parte, p. 569). De la misma manera, la facultad reglamentaria municipal, contraria a la misma facultad de los poderes ejecutivos, se considera una delegación de la facultad legislativa estatal: “Esa facultad debe regirse por las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados. Por consiguiente, tal facultad no corresponde originalmente a los ayuntamientos, sino que la tienen derivada”. (Amparo en revisión 451/94, Juan Ruiz García y Otro, 12 de septiembre de 1996, Tesis CXIX/1996, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo IV, octubre de 1996, p. 179). De la misma manera, “El ayuntamiento [...] tiene atribuciones para expedir disposiciones reglamentarias sobre responsabilidades de las personas que trabajan a su servicio, pero no como una entidad soberana y suprema [...], sino con sujeción y apego a las bases [normativas] indicadas, de cuya observancia depen-

tos municipales eran autónomos, particularmente los de policía y buen gobierno, pues no requerían una ley que determinara su contenido, y desde este punto de vista eran peculiares. Sin embargo, a partir de esa fecha, los reglamentos municipales están sometidos a las “bases” que dicten las Legislaturas de cada Estado, por lo que la peculiaridad de autonomía de que gozaban antes desapareció, para convertirlos en una subespecie de reglamentos administrativos, los más delegados y subordinados a la voluntad del legislador estatal.

De esta manera, la función legislativa estatal controla la organización del municipio, sus contribuciones, su integridad territorial,³⁶ la facultad reglamentaria delegada, la forma en que administra su hacienda,³⁷ su desaparición, suspensión

derá su validez jurídica” (Controversia Constitucional 3/93, Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León, 6 de noviembre de 1995, Tesis XLVI/1996, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo III, marzo de 1996, p. 460). Aun los bandos de policía y buen gobierno, que serían los únicos reglamentos municipales considerados autónomos por el artículo 21 constitucional, deben tener buen cuidado de no afectar derechos de los gobernados: “Este tribunal considera que cuando el contenido de la reglamentación puede afectar en forma sustancial derechos constitucionalmente protegidos de los gobernados, como son, por ejemplo, la libertad de trabajo, o de comercio, o su vida, libertad, propiedades, posesiones, familia, domicilio (artículos 14 y 16), etcétera, esas cuestiones no pueden ser materia de afectación por un reglamento autónomo, sin ley regular, pues se estarían ejerciendo facultades legislativas” (*Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, tomo IV, julio-diciembre de 1989, Segunda Parte, p. 651). En resumen, “Corresponde a las legislaturas (la atribución de legislar) y no a los ayuntamientos” (*Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo II, p. 1247), a los cuales, la Constitución sólo les concede la facultad de administrar (*Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo I, p. 735), por lo que no pueden dictar contribuciones, ya que la fijación de impuestos es una atribución legislativa (*Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo, p. 310, y tomo III p. 1227; y séptima época, vol. 39, Sexta Parte, p. 41), ni establecer las remuneraciones de los servidores públicos municipales en su presupuesto de egresos (Tesis CIX/1996. No forma jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo IV, septiembre de 1996, p. 358).

³⁶ Como la división territorial de una entidad federativa es de interés público para la misma, contra las leyes o actos que la establezcan, no debe concederse la suspensión, ya que se entorpecería esa misma división territorial y, en consecuencia, la suspensión es improcedente por no reunir los requisitos establecidos por la fracción I del artículo 55 de la Ley de Amparo”. Amparo Administrativo 2264/31, Ayuntamiento de El Oro, Durango, 20 de agosto de 1932, *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. XXXV, p. 2249. Los problemas derivados de una fusión o división territorial son ancestrales en Oaxaca y tienen una faceta actual en la problemática global en Chiapas, cuando el 23 de abril de 1999 se inició la remunicipalización de los municipios en conflicto. “La otra cara de la remunicipalización”, Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria, *Chiapas al día*; núm. 153, 29 de abril de 1999, <http://www.ciepac.org/bulletins/bolec153.html>.

³⁷ Muy pocas ejecutorias han sido dictadas de manera positiva hacia la facultad municipal de administrar su hacienda y bienes, entre ellas tenemos las dos siguientes: la Constitución y el Código Civil “no sólo (hablan) de las personas físicas, sino de personas morales, entre las cuales quedan comprendidas los municipios; y es evidente que si el artículo 27 constitucional, en su fracción I, concede a los mexicanos, sin limitación alguna, el derecho de obtener concesiones de aguas, los municipios (siendo) personas morales mexicanas, y todavía más representantes genuinos de los mexicanos en su organización política, no pueden quedar excluidos de esta enumeración” (Amparo Administrativo en Revisión 2839/34, Ayuntamiento de Toluca, 17 de abril de 1935, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo XLV, p. 1143). En el mismo sentido, “Es de estimarse inconstitucional el acto del gobernador de un estado por el cual se incauta de los arbitrios municipales, pues el Constituyente ha querido

o revocación;³⁸ toda su existencia política está en manos de las autoridades estatales y federales. Por ello la doctrina mexicana asevera que el Municipio Libre o Poder Municipal no es más que un nombre sin contenido.³⁹

3. LA CONSTITUCIÓN DE 1894

Después de medio lustro de creación del Estado, se registraron grandes progresos en el orden económico, por lo que la entidad había cambiado radicalmente a la época en que se expidió la Constitución de 1870. Sin embargo, ese progreso fue aparente. Las grandes haciendas acumulaban el poder económico y la población hidalguense vivía en la miseria. Para ese entonces, paralelamente emergía una creciente clase media, pero sin posibilidades económicas de despuntar. Ya para 1894 se había consumado una nueva élite que gobernaba y controlaba todo el país, conformada principalmente por militares designados por el presidente Porfirio Díaz.

Lo anterior obligó a modificar la estructura constitucional de las entidades federativas. Este hecho fue lo que animó al general Rafael Cravioto, entonces gobernador hidalguense, a impulsar diversas modificaciones a la Ley Fundamental del Estado, lo que dio como resultado la publicación íntegra de la Constitución local. Señala Santiago Campos que

que los ayuntamientos, como expresión directa de la voluntad del pueblo, sean los administradores de sus intereses, y constituyan la base de una organización política y administrativa de todo punto independiente: todo lo cual indica que no se le puede privar de su derecho para administrar los bienes municipales. Además, cualquier ley en que se apoye un gobernante para sustituirse en las atribuciones administrativas de los ayuntamientos, es enteramente anticonstitucional". (Amparo Administrativo en Revisión 4630/39, Ayuntamiento de Álamo Temapache, Veracruz. 29 de septiembre de 1939, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo LXI, p. 5202.

³⁸ Y contra la resolución de la Legislatura no procede el amparo, "porque el derecho a desempeñar un empleo público, como son los cargos concejiles y los de elección popular, constituye un derecho político" y por tanto, no justiciable, poco importando que se alegue la violación al supuesto derecho de percibir sus sueldos inherentes al cargo, ya que al ser dichos emolumentos una consecuencia de la investidura política, son accesorios a ese derecho político no justiciable. (Amparo Administrativo en Revisión 5640/35, Gustavo Alcaraz, 21 de noviembre de 1935, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo XLVI, p. 4050. Amparo Administrativo en Revisión 5636, Florencio Tintos, 28 de noviembre de 1935, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo XLVI, Parte 5, p. 4618. Amparo en Revisión 5588/73, Wilbert Chi Góngora y otros, 19 de noviembre de 1974, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, vol. 71, Primera Parte, pp. 21-22). Aunque a partir de la controversia constitucional planteada por el ayuntamiento de Valle de Bravo contra la Legislatura del Estado de México, por la declaratoria de la suspensión de sus ediles, la Suprema Corte ha comenzado, no sin crítica, a revisar el fundamento político de dichas declaratorias.

³⁹ Julio D'Acosta y Esquivel Obregón, *El fuero del municipio. Breves consideraciones sobre el artículo 115 constitucional*, México, Jus, 1948, p. 139.

La XIII Legislatura del Estado, por medio del decreto 669, en uso de la facultad que le concedía el artículo 112 de la Constitución de 1870, reformó la carta magna hidalguense de 1870, la modificación era tan sustancial que resultó necesario promulgar de manera íntegra la *Constitución Política del Estado de Hidalgo*. Una vez hecha la reforma, el nuevo documento constitucional quedó integrado por 112 artículos, estructurados en VII títulos, 8 secciones y 6 llamados párrafos, además de un artículo transitorio.⁴⁰

La XIII Legislatura se componía por los diputados Agustín Cravioto, Roberto Cravioto, Fortunato Andrade, Jesús Arias, Adalberto G. Andrade, Enrique Barredo, Julio Armiño, Teófilo Andrade, Arturo Cerón y Barredo, Antonio Baena y Pablo Salinas.⁴¹ Los apellidos lo dicen todo: grupos familiares en el poder político.

En el contenido jurídico de este documento hay una idea muy clara en el sentido de alejarse de los preceptos de la Constitución Federal de 1857 y de las Leyes de Reforma.⁴² Por ejemplo, la materia de *garantías individuales* concebida en la Constitución hidalguense se ve menguada, pues de cinco artículos que contenía la Constitución de 1870, en la nueva Carta Magna sólo se establece uno, el cual prohibía exigir a los habitantes del Estado, impuestos o servicios que no estuvieran previamente decretados por una ley.⁴³

En lo que respecta a los derechos políticos de los ciudadanos, se adicionan: a) asociarse para tratar los asuntos políticos del Estado, y b) ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición. Además, las obligaciones aumentan, como: a) contribuir a los gastos públicos, tanto estatales como municipales, y b) tomar las armas en defensa del Estado y sus instituciones; pero también elimina la obligación de votar en las elecciones populares.⁴⁴

El poder estatal siguió dividiéndose en Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal.

⁴⁰ Gonzalo Santiago Campos, *op. cit.*, p. 397.

⁴¹ *Representación gráfica del origen y evolución del constitucionalismo hidalguense*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Hidalgo, 2000, p. 162.

⁴² Sara Montes Romero, *El Poder Judicial del Estado de Hidalgo (1869–2004)*, *op. cit.*, p. 50.

⁴³ Gonzalo Santiago Campos, “Hidalgo”, en David Cienfuegos Salgado, coord., *Historia Constitucional de las Entidades Federativas Mexicanas*, México, Porrúa, 2007, p. 398.

⁴⁴ *Idem*.

Al respecto, en materia legislativa, las facultades que tenía el Congreso en aquel tiempo fueron modificadas, agregándose más atribuciones, las cuales fueron en esencia: la facultad de adicionar y reformar la Constitución, la de rehabilitar a los ciudadanos del Estado en sus derechos de ciudadanía, la de nombrar un gobernador interino y la de autorizar al Ejecutivo para que pudiera celebrar contratos con particulares.⁴⁵

Ahora bien, en cuanto al Poder Ejecutivo, éste se modificó en algunos aspectos. Uno de ellos fue la ampliación de sus facultades: la organización y el fomento de la instrucción pública, la expedición de títulos profesionales, proveer en la esfera administrativa el puntual cumplimiento de las leyes y decretos (la llamada *facultad reglamentaria*). También el nombramiento de los representantes del Estado para los negocios que debían ventilarse fuera del mismo.

Respecto del Tribunal Superior de Justicia, las facultades y las garantías del Poder Judicial quedaron casi intactas. Sin embargo, se suprimió la facultad del tribunal para conocer asuntos de inconstitucionalidad local en materias no judiciales. En la materia de *responsabilidad de funcionarios*, sólo es importante hacer notar que se incluyen como sujetos responsables a los Jueces de primera instancia y jefes políticos, quienes quedaban sujetos a juicio de procedencia, siendo el Tribunal Superior de Justicia del Estado el que emitiera la declaratoria.

En materia del Poder Municipal, se eliminó el requisito de saber leer y escribir para ser presidente municipal. Las facultades de las asambleas municipales se ampliaron con las siguientes: facultar al presidente municipal para celebrar contratos con particulares sobre asuntos públicos del municipio, así como su aprobación o no; elegir a los Jueces conciliadores del municipio de acuerdo con la ley electoral; y conceder licencia a los munícipes, presidente municipal, conciliadores, empleados de secretaría y tesorero.⁴⁶

Esta Constitución mantiene la pretensión del general Díaz, lo cual se traduce en un esquema estructural, político del Estado, pero con modificaciones importantes, como el incremento en las edades requeridas para ocupar cargos públicos

⁴⁵ *Idem*.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 399.

y la aparición de gobernadores suplentes. De esta manera, y casi imperceptiblemente, se pasa del modelo juarista a los nuevos esquemas políticos del país.

Durante su vigencia, la Constitución de 1894 experimentó las siguientes reformas:⁴⁷

- i) Las reformas a la Constitución comenzaron en 1902, mediante el decreto número 806, que modificó el artículo 19: Poder Legislativo.
- ii) A partir del decreto número 827 (1904) se reformaron los artículos 21, fracción II; 24; 41, fracciones VIII, X, XII y XIII; 45, fracciones IV, V y VII; 49, fracción IV; 58, fracciones I, XI, XIII, XX y XXI; 59; 61; 63; 68; 69; 70; 71; 73, fracción III; 75, fracción I; 96; 102 y 107: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, hacienda pública, responsabilidad de funcionarios y disposiciones generales. La presente reforma fue tan importante que implicó 11 artículos y 16 fracciones de 7 artículos.
- iii) Para el año de 1908, por decreto número 881, fueron alterados los artículos 49, 51, 52 y 54: Poder Ejecutivo.
- iv) En 1912 se presentaron dos reformas constitucionales. La primera cambió, por decreto número 946, el artículo 54: Poder Ejecutivo. La segunda varió (decreto 956) los artículos 50 y 93: Poder Ejecutivo y Poder Municipal.
- v) Por decreto número 970 (1913) se enmendaron los artículos 41 y 97: Poder Legislativo y hacienda pública. Además, el mismo año por medio del decreto 975, se reforman y adicionan los artículos transitorios del decreto 970.
- vi) En 1917, por decreto número 1023, se deroga el decreto número 806 de 2 de octubre de 1902: se refiere al número de habitantes para elegir diputados.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 400.

- vii) La última reforma se presentó el 8 de abril de 1920 mediante el decreto número 1098, que modificó el artículo 97 en materia de hacienda pública.

4. CONSTITUCIÓN DE 1920

La Constitución de 1894 mantuvo su vigencia hasta 1920, año en el cual la Legislatura XXV, con fundamento en el artículo 105 de la Constitución y en sujeción al procedimiento establecido en tal artículo, realizó las reformas y adiciones que consideró necesarias. Es así como, el 1o. de octubre de 1920 se decretó la reforma a la Constitución Política del Estado de Hidalgo⁴⁸. En el *Periódico Oficial* del 25 de septiembre de 1920, se anotó:

La H. Legislatura del Estado, ante los funcionarios y empleados públicos residentes en esta Capital, expidió y protestó la nueva Constitución Política de esta propia entidad, haciendo igual protesta el ciudadano Gobernador, los ciudadanos Magistrados y el ciudadano Presidente Municipal. Este funcionario, acompañado de algunos Diputados y de algunos empleados, promulgó desde luego la misma suprema ley.

Debe mencionarse que esta reforma integral fue derivada del decreto carrancista que investió a los congresos ordinarios locales con el carácter de constituyentes, a efecto de armonizar el contenido de la Constitución local con la nueva Carta Magna.⁴⁹ Aquí debe señalarse que en principio la actividad reformadora se limitaba a aquellos preceptos que contravinieran el nuevo texto constitucional, sin embargo, en la mayoría de entidades federativas se discutió la redacción de una nueva Constitución.

Aquí cabe destacar otra peculiaridad del constitucionalismo hidalguense: a diferencia de la mayoría de los Estados que se dieron su Constitución en el mismo año 1917 o en 1918, la de Hidalgo no se promulgaría sino hasta septiembre de 1920. Explicaremos la razón de ello.

⁴⁸ Decreto num, 1108, "Reforma a la Constitución", *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo*, Pachuca, 25 de septiembre de 1920.

⁴⁹ Véase Elisur Arteaga Nava (dir.), *Legislación Pública Estatal. Estado de Hidalgo*, México, Escuela Libre de Derecho, Instituto Mexicano del Seguro Social, 1984, pp. xx-xxi.

En el caso hidalguense, el Congreso Constituyente encargado de redactar la nueva Constitución se convirtió en centro de la lucha sostenida entre grupos carrancistas encabezados por el general Nicolás Flores y los obregonistas, representados por el general Azuara. Seguidores de ambos bandos integraron el Congreso y convirtieron en teatro sus debates políticos, lo que después se reflejó en el contenido de la Constitución. En este contexto, el gobernador de entonces, el general Nicolás Flores, anuló la Constitución aprobada por los diputados predominantemente azuaristas; lo anterior, porque su texto reñía ostensiblemente con la Constitución de 1917. Debido a eso, don Nicolás Flores lo rechazó y lo envió nuevamente para que se hicieran las correcciones necesarias, pero el Congreso insistió en su promulgación tal cual la habían aprobado. La escisión entre el gobernador y el Constituyente alcanzó su punto más difícil cuando este último decidió iniciar juicio de amparo contra el gobernador Flores por desacato al poder soberano del Constituyente.⁵⁰

El juicio de amparo no pudo ser resuelto en virtud de que al excusarse uno de los Ministros de conocer el asunto, en el debate, los criterios se dividieron empatándose la votación, como caso único en la historia de la Suprema Corte.⁵¹

Esto propició el estancamiento de la resolución de la controversia, por lo que dos años después, en 1920, al concluir su gestión aquella Legislatura, el gobernador dio posesión a una nueva, favorable a sus intereses, y con ella promulgó la Constitución que rige hasta hoy al Estado. La Constitución de 1920, promulgada por el general Nicolás Flores, quien previamente había llevado a cabo una importante labor legislativa, fue adecuada al texto de la Constitución nacional aprobada en Querétaro en 1917, y considera un nuevo modelo de Estado, con una concepción social diferente de la de las anteriores.

En el nuevo texto constitucional se le otorgan al Congreso nuevas atribuciones, entre las cuales se encuentran: nombrar al contralor mayor de la glosa; autorizar al gobernador para enajenar bienes raíces del Estado; aprobar las bases para contratar empréstitos; decretar la creación de nuevos pueblos; aceptar las

⁵⁰ Sara Montes Romero, *El Poder Judicial del Estado de Hidalgo (1869-2004)*, op. cit., p. 82.

⁵¹ *Idem*.

renuncias por causas graves; elegir a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, mediante la aprobación de dos tercios de los diputados presentes.

Por lo que respecta al Poder Ejecutivo, en este nuevo texto se precisa que se deposita en un ciudadano llamado Gobernador del Estado de Hidalgo. Si bien dicha figura ya existía, cambia su denominación en el texto constitucional. Las atribuciones también aumentaron, pudiéndose destacar las siguientes: promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes y decretos, y proveer lo necesario para su observancia; pedir permiso al Congreso de la Unión para tener tropa permanente; nombrar, a propuesta en terna, al Tribunal Superior, a los Jueces de primera instancia e iniciar ante el mismo Tribunal su separación por mala conducta; visitar los Municipios del Estado que estime conveniente y dictar la providencias necesarias para resolver conflictos entre los Municipios. Se creó también la figura de *Secretario General de Gobierno*, quien se encargaría del despacho de los negocios del Ejecutivo.⁵²

Otro cambio que se hace es que en el Poder Judicial desaparecen los fiscales. Se introduce, por primera vez, el Ministerio Público como órgano encargado de ejercitar ante los tribunales del Estado las acciones que correspondan contra las personas que violen la ley; de intervenir en los juicios que afecten a personas a quienes la ley les otorga especial protección y defender los intereses del Estado ante los tribunales. Desde luego, la función del Ministerio Público se desempeñaría por el procurador general y los agentes del Ministerio Público.

Ahora bien, la Constitución de 1920 conserva la organización política y administrativa mediante las asambleas integradas por munícipes, y de los presidentes municipales, pero suprime el Poder Municipal.⁵³ Cada Municipio sería administrado por un Ayuntamiento. De esta manera se restablece el orden estatal, el Estado y el Municipio, unidos en un pacto federal, siguiendo el modelo adoptado por el Constituyente mexicano de 1916-1917.

La Constitución de 1920 ha experimentado diversas reformas. Entre la fecha de su promulgación y los años setenta se modificó esporádicamente la Constitución, para resolver cuestiones que iban muy a la par de las reformas del país. Pero

⁵² Gonzalo Santiago Campos, *op. cit.*, p. 402.

⁵³ *Ibidem*, p. 401.

a partir de la década de los setenta es cuando se registran grandes modificaciones, muchas de ellas aparejadas con las que experimenta la Constitución Federal.

En abril de 1979, la L Legislatura del Estado de Hidalgo expidió el decreto 32,⁵⁴ por el cual se aprobaron las reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado de Hidalgo, que implicaron una nueva promulgación del texto íntegro de la Constitución de 1920.

Como lo advierte la iniciativa presentada por el Ejecutivo, no se quiso enfatizar que se trataba de una nueva Constitución:

[...] después de recoger la opinión de la ciudadanía y ponderar la validez y convivencia y adecuar el instrumento constitucional vigente, decidió someter a la consideración del Congreso local, éste, que siendo un ordenamiento diferente en su estructura y contexto, respeta los principios fundamentales del edificio estatal y las decisiones jurídico-políticas, que han afianzado nuestra realidad desde hace más de 150 años, principios y normas invariables que rigen y garantizan la paz, la seguridad, la equidad, la libertad y la justicia social.

Por esa razón, no hemos querido hablar de una nueva Constitución, entendida ésta como el crisol de la vida ciudadana y el instrumento de su transformación, sino fundamentalmente de reformas y adiciones a nuestra Constitución, que ha sido importante documento de respeto en la entidad.⁵⁵

Esta reforma incorpora en esencia lo establecido en la Constitución Federal. De acuerdo con ella, se incorpora en todo un capítulo de Garantías Individuales los principios de igualdad, planeación familiar, derecho a la vivienda, al trabajo, a la educación, a la alimentación, a la salud, etcétera. Asimismo, dispone que el patrimonio familiar sea inalienable, imprescriptible e inembargable, y se instituirá como una protección a la familia, por considerarse que es un “elemento básico para el desarrollo de una vida común en la célula primaria de la sociedad”.⁵⁶ Además, establece prohibiciones para hacerse justicia por sí mismo, pena de muerte o penas inusitadas, así como la prisión por deudas civiles. Como prisión, las per-

⁵⁴ *Periódico Oficial del Estado*, 1o. de noviembre de 1979.

⁵⁵ *Origen y evolución del constitucionalismo hidalguense*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Hidalgo, 1999, pp. 231-232.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 232.

sonas tendrán derecho a la readaptación social mediante la educación, el trabajo y la capacitación para el mismo.

La soberanía y la forma de gobierno se concibe bajo lo establecido en la Constitución Federal, es decir, aquella que reside en el pueblo, quien la ejerce por medio de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Respecto al Poder Ejecutivo, esta nueva Constitución menciona que el gobernador tendrá una duración en su encargo de seis años y no podrá ser reelegido. Además, se le faculta para establecer un plan de desarrollo político y económico por medio de un Programa General de Gobierno y un Plan Estatal de Desarrollo, los cuales deberán ser entregados al Congreso.⁵⁷

Con estas reformas se establece que el Poder Legislativo estará conformado por el Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, integrado por quince diputados elegidos por mayoría relativa y por distritos uninominales y hasta cinco diputados por representación proporcional. Asimismo, el Poder Judicial es encomendado al Tribunal Superior de Justicia que lo integrarán en pleno siete Magistrados titulares y un supernumerario, los cuales, durarán en su encargo seis años y podrán ser reelegidos.⁵⁸

También se crea un Tribunal Fiscal Administrativo, dotado de plena autonomía pero dependiente del Poder Ejecutivo. Este tribunal es competente para solucionar las controversias que surjan entre la administración pública, estatal o municipal, y los particulares. Trato especial debe darse al Municipio, del cual se visualiza la voluntad de fortalecer el desarrollo de esta figura, institución base del federalismo mexicano. El Municipio libre se destaca por su personalidad jurídica y política, así como de su autonomía.⁵⁹

A partir de estas reformas, el legislador empezó a desarrollar iniciativas muy acordes con las realidades nacionales, que poco a poco vislumbraban un ambiente más democrático y garantista, esto, en el marco de un Estado de derecho. Lo impor-

⁵⁷ Gonzalo Santiago Campos, *op. cit.*, p. 405.

⁵⁸ *Idem.*

⁵⁹ *Idem.*

tante de todas estas reformas es que no han alterado la esencia de la Constitución hidalguense, sino que han servido para adecuar ésta a los estatutos de la Constitución de la República.

Por ello, fue en enero de 1992 cuando el Congreso de la Unión aprobó una adición al artículo 102 constitucional, mediante el cual se establece la creación de organismos de protección de derechos humanos.⁶⁰ En consecuencia, el Estado de Hidalgo incorporó dicha disposición de conformidad con la Constitución Federal, y en julio del mismo año se adicionó la Constitución local para incorporar La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo.⁶¹

Posteriormente, en 1993, se iniciaron una serie de reformas que pretendieron actualizar al Estado en materia electoral. Fue así como el 6 de septiembre de ese año, mediante del decreto 12, se plasmó en el texto constitucional local la función pública de preparación, desarrollo, cómputo, calificación y vigilancia de los procesos electorales ordinarios y extraordinarios para elegir a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de los Ayuntamientos de los Municipios del Estado. Se reservó para el Congreso del Estado la facultad de erigirse como colegio electoral y calificar definitivamente las elecciones de gobernador.⁶²

Para tales efectos, y de conformidad con la Constitución Federal, se crea el Tribunal Electoral para conocer todo lo relacionado con la materia contenciosa electoral; su competencia y organización será determinada por la legislación secundaria. Con ello, en 1995 también se crea un organismo denominado Instituto Estatal Electoral, conformado y presidido por ciudadanos elegidos por el Congreso local, con facultades de preparación, desarrollo, vigilancia y cómputo de las elecciones.

Estas reformas también generaron la incorporación y el reconocimiento de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y personas con capacidades diferentes, en febrero de 2001. En agosto de 2003, el título de “Garantías Individuales” es reformado en el sentido de impulsar mejores condiciones de vida para los habitantes

⁶⁰ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1992.

⁶¹ Publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 20 de julio de 1992.

⁶² Gonzalo Santiago, *op. cit.*, p. 412.

del Estado, mediante el ejercicio del derecho de petición, y el derecho de acceso a la información pública.

En lo que se refiere a la revisión histórica, la dinámica constitucional de Hidalgo ha sido bastante tranquila, lo cual se refleja en la continuidad de sus órganos de gobierno, los cuales se han caracterizado por el cumplimiento de los mandatos correspondientes.

Entre las reformas más recientes a la Constitución destaca la que se publicó en el *Periódico Oficial* el 20 de junio de 2016, que, por ejemplo, modificó el artículo 2o. para decir: “La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución, las Leyes que de ellas emanen y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, integran el orden jurídico fundamental del Estado de Hidalgo.”

En tres ocasiones han *desaparecido* los poderes del Estado: la primera, con motivo de la revuelta de Tuxtepec emprendida por Porfirio Díaz, en 1876, para evitar la reelección de Sebastián Lerdo de Tejada. En tal ocasión, ante los disturbios, siendo gobernador Justino Fernández, “con fecha 20 de noviembre de 1876 se expidió un Decreto en el cual se hizo saber que, de conformidad con el expedido por Porfirio Díaz al triunfo de aquel movimiento, desaparecían los poderes, removiendo a funcionarios y empleados simpatizantes del lerdismo”.⁶³

La segunda ocasión se da también con motivo de un movimiento nacional que deriva en el Plan de Guadalupe, de Venustiano Carranza, de 26 de marzo de 1913. A raíz de esto, se “disuelve el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Hidalgo, desconociendo a los funcionarios y empleados que habían servido al gobierno usurpador de Victoriano Huerta, ‘hasta cuando queden establecidos los poderes nacionales en que se procederá a su elección. Mientras tanto se procede a los nombramientos’”. Este hecho tuvo lugar el 5 de agosto de 1914.⁶⁴

La tercera ocasión es la de mayor importancia para el constitucionalismo hidalguense. Sin embargo, no debe generar confusión la declaratoria de desaparición

⁶³ Juan Manuel Menes Llaguno y Raúl Guerrero Guerrero, *op. cit.*, p. 66.

⁶⁴ *Idem.*

de poderes de abril de 1975, puesto que ésta constituyó un acto contrario a la naturaleza de dicha figura jurídica. El origen de la desaparición de poderes se encuentra en la ponencia presentada por la Legislatura de Hidalgo con motivo del Encuentro Nacional de Legislaturas, celebrado el 5 de febrero de 1975. La ponencia versó sobre la realidad del federalismo mexicano, denunciando los vicios institucionales del mismo y proponiendo la modificación de la fracción V del artículo 76 constitucional en los siguientes términos:

Declarar, cuando la Legislatura de cualquier Estado de la Federación lo solicite, por mayoría de las dos terceras partes de sus miembros, que es llegado el caso de ratificar la desaparición del poder ejecutivo del estado, y que se debe restablecer el orden constitucional de conformidad con las propias disposiciones legales de los estados, y en caso de que éstas no lo prevean, el propio Senado de la República a propuesta en terna del presidente de la República, nombre un gobernador interino, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado.

Esta propuesta provocó animosidad del gobierno federal hacia el estatal. En dicho año se verificó la trasmisión del Poder Ejecutivo: el gobernador Manuel Sánchez Vite dejó el encargo a Otoniel Miranda Andrade, perteneciente a su grupo político, y de quien se dijo había sido impuesto por el propio Sánchez Vite sin considerar al presidente de la República. El nuevo gobernador y la Legislatura que continuó a aquella que había presentado la ponencia mencionada, apoyaron y promovieron la reforma propuesta. La reacción no se hizo esperar y el 22 de abril de 1975, el diputado Óscar Bravo Santos y el senador Germán Corona del Rosal denunciaron ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión diversos hechos delictivos imputados a las autoridades del Estado, consistentes lo mismo en violaciones a derechos que en la injerencia en asuntos del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Los días 27 y 28 de abril siguientes tuvieron lugar diversos mítines en Pachuca, terminando con la toma del Palacio de Gobierno. El entonces presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez, envió a diversos secretarios de Estado para que investigaran las causas del descontento general. Finalmente, el 29 de abril de 1975, la Comisión Permanente decidió declarar desaparecidos los poderes del Estado y de la terna dada a conocer ese mismo día, integrada por Estela Rojas de Soto, Alberto Zoobisch Sánchez y Raúl Lozano Ramírez, se eligió a este último, entonces senador de la República, para el cargo de gobernador

provisional.⁶⁵ Otoniel Miranda Andrade fue gobernador por 28 días. Debe mencionarse que convocadas las elecciones extraordinarias, obtuvo el triunfo Jorge Rojo Lugo, quien asumió la gubernatura el 7 de septiembre de 1976. Sin embargo, el 1o. de diciembre de 1976, dicho gobernante solicitó licencia al ser nombrado secretario de la Reforma Agraria por el presidente José López Portillo, reincorporándose a la gubernatura el 1o. de junio de 1978, y ocupándola hasta la conclusión de su periodo el 31 de marzo de 1981.

Como dato adicional debe señalarse que con motivo de la desaparición de poderes decretada en 1975, se removió al Tribunal Superior en pleno, así como a los Jueces de primera instancia, de manera que el gobernador provisional nombrado por la Comisión Permanente efectuó los cambios y nombró a los nuevos Magistrados y Jueces.⁶⁶

En la actualidad, Hidalgo, con sus 20,846 km², se sitúa en el lugar 26 de extensión territorial de los 31 Estados que actualmente conforman los Estados Unidos Mexicanos; por su población de poco más de 2.5 millones de habitantes ocupa la posición 19.

Hidalgo se ha destacado también en la discusión jurídica innovadora. Al respecto debe recordarse que fue el Estado que discutió la expedición del primer *Código Familiar de la República*, y uno de los primeros del mundo.

Nos permitimos cerrar este breve recorrido histórico con la invocación libertaria que Prisciliano Gutiérrez hace respecto del contenido del vigente artículo segundo de la Constitución hidalguense:

*Que no existe lugar para el tirano // En un Estado donde el hombre es hombre // Y el Padre de la Patria dio su nombre.*⁶⁷

⁶⁵ Vid. Manuel González Oropeza, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, 2a. ed., México, UNAM, 1987, pp. 232-233.

⁶⁶ Juan Manuel Menes Llaguno y Raúl Guerrero Guerrero, *op. cit.*, p. 66.

⁶⁷ Prisciliano Gutiérrez Hernández, *Hidalgo, su Constitución en sonetos*, México, UNAM, 2009, p. 15.



Estado de
Jalisco



1. JALISCO: CUNA DEL FEDERALISMO

 En el decisivo año de 1823, la antigua Intendencia de Guadalajara estaba en el vértice de la separación de México y en la preparación de los fundamentos del federalismo. La cultura política estaba catalizada por la revolución que no había parado desde la insurgencia. Los prohombres jaliscienses eran numerosos y prolíficos: Luis Quintanar, Francisco Severo Maldonado, Prisciliano Sánchez, Juan de Dios Cañedo y Juan Cayetano Portugal, entre otros, figuraban en el escenario nacional a pesar de su arraigado regionalismo. Su ilustración no sólo abarcaba la antigüedad clásica, sino los autores contemporáneos, y sus propuestas de gobierno eran a la vez que creativas, desbordantemente sugestivas. Sus propuestas y entusiasmo convencieron a toda la nación.

Guadalajara era una provincia con gran cultura política desde la época de la independencia y, desde 1813, ya circulaban gracias a la publicación en la capital de la provincia, obras como la *Política natural* de García Malo y la traducción de los artículos de la Confederación y de la Constitución de los Estados Unidos de América, al paralelo que la edición de México.

Cuando el 21 de junio de 1823 la provincia de Guadalajara se convierte oficialmente en el Estado Libre de Jalisco, un largo camino de discusiones y batallas había sido recorrido desde 1821 cuando se logró la independencia del país y todavía seguirían muchas más para constituir a México y a Jalisco. Legalmente comenzó con la derogación de los propios instrumentos que daban independencia a México, como lo fueron el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba en lo que se refería a la forma de gobierno, pues en ellos se continuaba la monarquía y para el federalismo era necesaria la república.

Jalisco impuso, con el apoyo de otras provincias, el sistema federal en México, inspirado en el ideal de libertad individual y de entidades políticas que surgió en los albores del diecinueve en reacción a un centro subyugante de conciencias e instituciones. Por eso se autodesignó como Estado libre, al cual se le agregó, después de 1824 y gracias a la instancia del jalisciense Juan de Dios Cañedo, el epíteto de soberano, queriendo decir con ello poseedor de órganos propios de gobierno, independientes de las autoridades federales, lo que ha sido característica fundamental de nuestro sistema federal. La libertad, por su parte, fue la categoría fundamental de la ilustración, y de ella se derivó nuestro federalismo. Así es que surge el Estado Libre, Soberano e Independiente de Jalisco.

No obstante, en el acta declarativa, fechada el 16 de junio de 1823, se lee ya el término de soberano, según lo manifestaron: Luis Quintanar, jefe político; Antonio Gutiérrez y Ulloa, intendente; Juan Cayetano Portugal, cura de Zapopan; coronel José Schiattino, José Casal, José de Jesús Huerta, José María Gil, Urbano Sanromán, Domingo González Maxemin, así como los regidores José Ma. Foncenada y Gómez y José Ma. Castillo Portugal: “Declara que es llegado el caso de hacerse el pronunciamiento tan deseado de erigirse esta provincia en Estado Soberano Federado con los demás de la grande Nación Mexicana, con el nombre de Estado Libre de Jalisco”.¹

Desde marzo de 1821 hasta 1823, Jalisco había mantenido la tesis de que el sistema federal era el sistema adecuado para México.

¹ *Monografía administrativa del estado de Jalisco*, Instituto Nacional de Administración Pública, 1981, p. 56; Lina Rendón García, *El poder legislativo de Jalisco*, Gobierno de Jalisco, 1988, p. 19.

El sacerdote de Mascota, Francisco Severo Maldonado, publicó en el año primeramente mencionado su obra *Contrato de Asociación para la república de los Estados Unidos de Anáhuac*, argumentando a favor de este sistema. El que sería el primer gobernador constitucional, Prisciliano Sánchez, publicaría en julio de 1823 el *Pacto federal de Anáhuac*, refrendando con ello al federalismo como el camino viable para el país, y eliminando el término de México para el nombre de la nación, sustituyéndolo por el de Anáhuac. Lo anterior sin olvidar los dos documentos políticos de Luis Quintanar, publicados en 1823, con el nombre de *Voto General de los Pueblos de la Provincia Libre de Xalisco, denominada hasta ahora de Guadalajara*, sobre constituir su forma de gobierno en república federada.² La Ciudad de México respondió con autoritarismo y describió los planes federalistas como cizaña en traje republicano.³

La formación del sistema y de su concordante gobierno en el nuevo Estado fue tarea de todas las autoridades jaliscienses del año 1823. Por ello, en julio de ese año, los Magistrados de lo que sería el Supremo Tribunal de Justicia firmaron una Nota de las medidas que propone la Audiencia Territorial de este Estado a su Poder Legislativo con arreglo al Plan de Gobierno Provisional, que manda observar bajo los principios generales que establece. Estas notas fueron preparadas por los Magistrados José Ignacio Ortiz de Salinas, Octaviano Obregón, José Ignacio Anzorena e Ignacio María de Olloqui.⁴

En la obra *República federada le conviene al Anáhuac* (1823) firmado F.M.M., e impreso en Guadalajara, se habla de una democracia federada y de la necesidad de los Estados para darse sus propias leyes y Constituciones:

La segunda es la decantada extensión de este país, por las que creen que se enervará la actividad de las leyes a proporción que se retiren del centro. Es cierto que sucedería si unas mismas rigiesen en toda la federación de las provincias, pero así como el clima, las costumbres, el carácter e interés de éstas son diversos, así también lo serán sus códigos constitucionales. (Y serían más idóneos hechos por aquéllos que ignoran la localidad de las provincias, genio de los provincianos y

² Publicada con un interesante prólogo de José María Muriá en 1973, por los Poderes de Jalisco, con 137 páginas.

³ Contestación al *Despertador* de Guadalajara, 10 de junio de 1823, 439 LAF, Archivo Lafragua de la Biblioteca Nacional de México.

⁴ Caja 14, Comisión de Hacienda, Justicia y Puntos Constitucionales, Legajo 1823-1824 GUA/14.-39-316, Archivo del Congreso del Estado.

pasiones que deben fomentarse o refrendarse en países muy distintos de los que viven o más adecuados dejando libertad de hacerlos a los hijos de cada suelo que sabían con perfección que sea necesario para promover la agricultura, que para las artes, que para la educación. En qué estado se hallen las luces, cómo se desterrarán algunas preocupaciones, de qué medios deban servirse para desarraigar tan perniciosísimo fanatismo religioso, que hace de día en día tan rápidos progresos, y en suma, tendrán presente cuanto es de necesidad para una buena y completa legislación, lo que no pueden los que quizá nunca abandonaron la Corte.⁵

La voz de la libertad pronunciada en Jalisco, exigía un sistema absolutamente federal pues: “República federada/con una libertad media/es invención adecuada/ para otra nueva comedia/ darlo todo y no dar nada”.⁶

Jalisco apremió la convocatoria a elecciones para el Congreso Constituyente del Estado, siendo el tercero en toda la nación, después de Oaxaca y Yucatán,⁷ pues lo expidió el 26 de agosto de 1823. A los Estados que faltaron por convocar a sus respectivos constituyentes, el Congreso Federal aprobó la Ley Constitucional del 8 de enero de 1824, fomentando la instalación de lo que denominó las legislaturas constituyentes particulares para aquellos Estados que no lo hubiesen hecho.

Debido al enfrentamiento entre el gobierno de Jalisco y el general de la República en 1823, por acusaciones mutuas que se concentraron en las figuras de Quintanar y Anastasio Bustamante, como sospechosos iturbidistas, la primera negociación entre ellos, los Convenios de Lagos, permitió —según José María Muriá— la tregua necesaria para poder convocar a elecciones y formar al Congreso Constituyente.⁸

El resultado de las elecciones fue muy satisfactorio. La tregua fue bien aprovechada ya que reunió a ilustres jaliscienses que aportaron sus mejores luces en la elaboración de la Primera Constitución de Jalisco, como paradigma del federalismo.

⁵ Archivo Lafragua, 439-132 LAF, Núm. 1236.

⁶ Escrita por “El Enemigo de las Cosas a Medias”, publicado en Guadalajara el 16 de octubre de 1825. Archivo Lafragua 252 LAF.

⁷ David Piñera Ramírez, *El nacimiento de Jalisco y la gestación del federalismo mexicano*, Poderes de Jalisco, 1974, p. 56.

⁸ José María Muriá, *Breve historia de Jalisco*, Colección la Feria, SEP-UdeG, 1988, p. 217.

El 8 de septiembre de 1823 fueron declarados electos los siguientes constituyentes:

1. Prisciliano Sánchez Padilla, *quien había desempeñado su función como diputado constituyente del Congreso Federal y que en enero de 1824 aprobaría y suscribiría el Acta Constitutiva de la Federación, para regresar a Guadalajara con posterioridad y entrar en funciones en el Constituyente Local, el cual presidiría.*
2. Pedro Vélez Zúñiga, *quien sería posteriormente electo presidente de la Suprema Corte de Justicia y en 1829 estaría encargado del Poder Ejecutivo Federal en forma supletoria. Poseía quizá la más amplia experiencia parlamentaria de entre todos los demás constituyentes.*
3. Esteban Huerta Leal.
4. Juan N. Cumplido Rodríguez, *quien se desempeñaría posteriormente como vicegobernador y gobernador en varias ocasiones.*
En tal carácter, le tocaría promulgar la Constitución.
5. Diego Aranda y Carpinteiro, *quien era eclesiástico y posterior obispo de Guadalajara.*
6. José María Gil, *eclesiástico.*
7. José Justo Corro Silva, *quien ocuparía posteriormente el cargo de gobernador y presidente interino de la República.*
8. José María Esteban Gil Bravo.
9. José Antonio Méndez, *quien sería uno de los primeros Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*
10. Anastasio Bustamante y Oseguera, *quien ocuparía varias veces la Presidencia de la República.*
11. Urbano Sanromán Gómez, *el ilustre abogado e impresor de Guadalajara.*
12. José María Castillo Portugal.
13. Santiago Guzmán Parra, *quien sería gobernador interino del Estado.*
14. Ignacio Navarrete.
15. José Manuel Cervantes.

16. José Ignacio Cañedo y Arróniz, *quien también fuera constituyente en el Congreso Federal.*
17. José Esteban de Aréchiga.
18. Vicente Ríos.
19. Rafael Mendoza.⁹

Cada mes, desde septiembre de 1823, el Congreso Constituyente tuvo un presidente de debates elegido por la asamblea los días catorce de cada mes a partir de 1824.

Como todos los congresos constituyentes del pasado siglo, el de Jalisco no sólo tuvo a su cargo la elaboración de la primera Constitución del Estado, sino que desahogaba igualmente diversos aspectos que ahora son considerados administrativos: como la autorización a los colegiales de San Juan para usar un nuevo traje o el nombramiento del jefe de policía, son ejemplos de los diversos asuntos que requerían dictaminar, discutir y, en su caso, aprobar el Congreso.

Por ello, el Congreso Constituyente se dividió en ocho comisiones: Constitución; Gobernación; Legislación y Justicia; Hacienda; Guerra y Marina; Agricultura; Minería; Comercio y Artes; Institución Pública e Imprenta y Policía; Peticiones. En la Comisión de Constitución se contó con la participación de Pedro Vélez, Esteban Huerta, Prisciliano Sánchez, José María Gil, Juan N. Cumplido y José Ma. Castillo Portugal.¹⁰

El Congreso Constituyente se reunió en el edificio del Ayuntamiento situado al oriente del real palacio, comenzando la discusión de la Constitución el 20 de mayo de 1824 y aprobándola el 18 de noviembre del mismo año.

El Congreso abrió sus sesiones los primeros días de septiembre de 1823, comenzando a funcionar como legislatura estatal; su primer presidente fue Pedro Vélez.

⁹ *El Poder Legislativo de Jalisco*, pp. 23-24.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 24-25.

Hasta el momento, sólo se ha reimpresso el primero de los tres volúmenes de las sesiones del Congreso Constituyente.¹¹

Entre los primeros debates se cuenta el de la admisión y aceptación del Acta Constitutiva de la Federación que se verificó el 7 de febrero de 1824. El debate versó sobre el acuerdo que tomaría el Constituyente de Jalisco y la forma de proceder a elaborar un dictamen sobre la materia. Por un lado, el diputado Gil propuso que se diese al asunto toda la solemnidad que requería y que pasase a una comisión que recibiera las representaciones y pareceres sobre el acta; por otra parte, el presidente del Congreso, Prisciliano Sánchez, negó la necesidad de abrir tal consulta puesto que toda la población estaba enterada del contenido y la trascendencia del Acta Constitutiva y veía, además, peligroso que Jalisco dilatara su admisión y aceptación en la Federación Mexicana, pues había sido una de las provincias más ansiosas en proponerla, pero al mismo tiempo se les imputaba a algunos políticos del Estado, simpatía por la causa del imperio de Iturbide.¹² La discusión del tema planteó propuestas de que la aceptación del acta se diera en lapsos que iban de cuatro días a dos horas, siendo finalmente aprobada esta última opción y aprobándose el acuerdo a las nueve de la noche del mismo día 7 de febrero. El Congreso citó posteriormente al gobernador Luis Quintanar, a los individuos del tribunal todavía denominado de Audiencia y al obispo, para que todos prestasen juramento el 11 de febrero.¹³

Antes de discutir el proyecto constitucional, los diputados Gil Cañedo, Gil Bravo, Aréchiga, Ríos, Sanromán y Castillo, propusieron el 1o. de abril de 1824 la supresión de los denominados derechos de estola, que eran remuneraciones por el servicio y administración de los sacramentos.¹⁴ El 8 de mayo de 1824 se nombró una comisión del Congreso para que, conjuntamente con una comisión de la diócesis, se estudiara la propuesta junto con el de las obvenciones parro-

¹¹ *Libros de Actas del Honorable Congreso del Estado de Jalisco (1o. de enero al 31 de mayo de 1824)*, Poderes de Jalisco, 1975.

¹² Jaime Olveda, *La política de Jalisco durante la primera época federal*, Poderes de Jalisco, 1976, p. 41.

¹³ *Diario de las Sesiones del Honorable Congreso del Estado de Jalisco*, Tomo I, Guadalajara, Imprenta de Urbano Sanromán, 1824, pp. 111 a 125. El diario fue creado por decreto número 12 del Congreso Constituyente, de fecha 27 de diciembre de 1823 y comenzaría a publicarse a partir del 1o. de enero de 1824.

¹⁴ *Diario de las Sesiones del Honorable Congreso del Estado de Jalisco*, Tomo I, p. 307.

quiales que, como se sabe, no fueron derogadas a nivel federal sino hasta 1855 con la ley de Juárez.

El Congreso expidió 22 decretos preconstitucionales de septiembre de 1823 a marzo de 1824, entre los que destacan: el número 8, sobre que ningún empleo se confiera en propiedad; el número 14, sobre libertad de los esclavos;¹⁵ el número 19, sobre el arreglo del Tribunal de la Audiencia, y el número 22, que fue el relativo a la organización de la milicia cívica o guardia nacional.

El Congreso representaba un ideal incumplido en centenares de años de libertad, por lo que fue el primer foro de la defensa de los derechos humanos en el Estado; el 15 de enero de 1824, además de iniciarse la discusión para erradicar definitivamente la esclavitud en el Estado, congruente con el decreto de Hidalgo de 1810 expedido en Guadalajara, se recibían peticiones para que el Congreso interviniera en materias concernientes. Los indígenas de Atotonilco el Bajo, confesando su carencia de instrucción para promover su defensa en algún juicio, así como de recursos para pagar a un defensor, solicitaron la intervención del Congreso del Estado para que éste les ayudase en designar a un abogado defensor. Su petición fue atendida.

El 28 de febrero de 1824 se discutió y aprobó que las relaciones entre el Estado y la Federación se deberían efectuar a través del gobernador del Estado, por lo que el Congreso debería extenderle una constancia de su elección para poder acreditarse ante cualquier autoridad. De la misma manera, los secretarios de Estado de la Federación deberían contar con la misma legitimación. Fueron Lucas Alamán como secretario de Relaciones y Manuel Mier y Terán, de Guerra, quienes más fustigaban al gobernador Luis Quintanar y obligaban a que Nicolás Bravo lo aprehendiera y mandara a Acapulco, junto con Anastasio Bustamante. Esta detención violaba el fuero constitucional que ha sido tan atacado en nuestro país desde entonces.

¹⁵ Este decreto fue aprobado después de escuchar, con escándalo por parte del Congreso, que dos hijas de María Josefa Gutiérrez se encontraban como esclavas en Teocaltiche. Luis Pérez Verdía, *Historia particular del estado de Jalisco*, volumen II, Universidad de Guadalajara, p. 220.

La integración de la milicia cívica fue muy importante para la defensa y seguridad del Estado. Su naturaleza civil correspondía al hecho de que se integraba por los ciudadanos de los Estados para el estricto uso y bajo las exclusivas órdenes de los gobernadores de las respectivas entidades. No constituía una fracción del ejército, considerado como una fuerza permanente y remunerada de la Federación, sino que era distinta por su índole local y honorífica de la milicia, que después fue denominada Guardia Nacional. Aunque la Federación había dado lineamientos generales para su organización el 22 de noviembre de 1823, correspondía a cada Estado estructurar a la milicia en lo interno. Jalisco decretó en marzo de 1824 la formación de su guardia y estableció que todos los ciudadanos varones tendrían la obligación de registrarse ante sus respectivos ayuntamientos, dentro de treinta días a partir de la publicación del decreto. Quienes fueren remisos serían multados desde 10 pesos hasta 200.

Con relación al oficio y obligación de los abogados de patrocinar causas de pobres, el 12 de mayo de 1824, el diputado José Justo Corro propuso que la defensa de las personas indigentes estuviese a cargo de un “letrado con sueldo” que se dedicase a esas defensas,¹⁶ lo cual constituyó una propuesta pionera de la defensoría de oficio y singular por quien la formuló, ya que con posterioridad Corro sería presidente interino en 1836 y 1837.

Una comisión especial del Constituyente entregó el 27 de mayo de 1824 el plan de división provisional del territorio del Estado de Jalisco. De esta manera, el Estado se dividió en 134 ayuntamientos, 26 departamentos, antes partidos.¹⁷

Al circular las 500 copias del proyecto de Constitución, en algún momento entre junio y julio de 1824 las reacciones no se hicieron esperar y pronto llegó a los ayuntamientos del Estado un escrito anónimo atacando varios aspectos de la Constitución, siendo el más importante las disposiciones relativas a los eclesiásticos, contenidas en el proyecto en sus artículos 6, 12, 100 y 164.

¹⁶ *Diario de las Sesiones*, Tomo I, p. 425.

¹⁷ Brigida del Carmen Botello Aceves, Magdalena Heredia Mendoza y Raquel Moreno Pérez, *Memoria del municipio en Jalisco*, Gobierno de Jalisco, 1987, Guadalajara, p. 34.

Uno de los ayuntamientos, el de San Juan de Amula, en el departamento de Tuscamesco, procedió a efectuar un estudio informal del proyecto de Constitución y, además de concluir en una alabanza al mismo, consideró oportuno hacer tres observaciones, redactando actas y remitiéndolas al Congreso Constituyente, quien las conoció el 15 de septiembre de 1824. Sus observaciones se concretan en las siguientes recomendaciones al Congreso:

- a) Que se agregue a las causales de la pérdida de la ciudadanía la de blasfemar contra alguno de los dogmas de la religión.
- b) Que se modifique el sistema de elección de diputados para el Congreso, pues el proyecto exige que en cada departamento se vota por un diputado propietario que no resida en su departamento, mientras que para el suplente, se requiere que sea residente del propio departamento, lo cual crea varios problemas para el electorado.
- c) Que se especifique el órgano judicial de primera instancia que le corresponde instruir las causas y negocios de los alcaldes de su distinto departamento.

Otros ayuntamientos siguieron el ejemplo de este municipio y el Congreso recibió con beneplácito las observaciones sugeridas.

Destaca por su profusión y fuerza de argumentos, el debate sobre la facultad del gobernador para indultar reos. En este debate, fijado por la pasión de los oradores, se enfrentaron dos grandes posiciones: la del diputado Aréchiga que se opuso a la facultad de indulto y la de Prisciliano Sánchez, quien como presidente de la Comisión de Constitución favoreció esta facultad.

Aréchiga consideró repugnante el indulto con el sistema republicano, pues “en las Repúblicas, la ley debe ser inexorable”; siendo la ley “expresión de la voluntad general para que se aplique en sus casos, y una vez manifestada y sancionada, no puede al mismo tiempo haber otra que la contradiga”, si la pena se aplica con fundamento en la ley, no puede un acto unilateral del gobernante excepcionar a un individuo o a un grupo de personas de la aplicación de la ley. Aréchiga diferenció adecuadamente al respecto, entre indulto y amnistía.

Por su parte, Prisciliano Sánchez expuso en las sesiones del 9 y 13 de septiembre de 1824, que el indulto era necesario para remediar las posibles injusticias de la ley. Tratándose de la aplicación de las penas, Sánchez explicó la diferencia entre graduación, conmutación y condonación; si bien en sus explicaciones está consciente que el indulto es la condonación de la pena, en ocasiones sugiere que también cabe la conmutación dentro del indulto. “La ley, dijo Sánchez, que impone pena debe ser igual para todos, pero esta igualdad debe ser proporcional y no absoluta” [...] “una pena grave no se puede imponer a los hombres si no es en cuanto sean capaces de soportarla, pues las penas no deben tener por objeto atormentar ni destruir a los hombres, sino corregirlos, escarmentarlos y mejorarlos para que no dañen a la sociedad”. Prisciliano Sánchez caracterizó la procedencia del indulto hacia las personas socialmente desprotegidas.

El resultado de este debate, además de la posición de los diputados Corro y Aranda que tienden a trasladarse límites y circunscribir la aplicación del indulto a una ley reglamentaria, fue favorable a los argumentos de Sánchez, pues finalmente se aprobó dicha facultad para el gobernador.

El tema de la no reelección fue tratado con gran diligencia en 1824, anticipándose al debate que sólo se abriría a fin de siglo a nivel nacional. La Constitución Federal de 1824 permitió para el Poder Ejecutivo la reelección indefinida, pero la Constitución de Jalisco, gracias a la influencia de Prisciliano Sánchez, limitó y prohibió la reelección inmediata; sus argumentos merecen ser transcritos:

Los administradores del Poder Ejecutivo tienen muchos arbitrios de atraerse los votos, ya sea porque en su mano está la provisión de los empleos, como porque tienen más sueldo que los diputados, o por otros medios ilegales, de modo que podrían ser reelegidos por todo el tiempo que la ley concediera, no por el bien del Estado, sino por sus miras particulares; lo que no sucede en los diputados, porque éstos fuera del salón son unos ciudadanos como todos los demás, de suerte que aunque un individuo le prometiera su protección algún diputado en razón de su encargo, de nada le serviría, pues para lograr su fin tenía que luchar con veinte y nueve diputados, a los cuales era imposible contrastar.¹⁸

Por otra parte, la Constitución otorgó al gobernador la facultad de cuidar la administración de justicia, sobre todo en vigilar su impartición pronta y cumplida.

¹⁸ *Diario de las Sesiones*, Tomo III, p. 34.

No obstante, el texto se antoja un poco contradictorio cuando se prohíbe al gobernador involucrarse en las causas pendientes, estableciendo la prohibición de que el gobernador no podrá ejercer, en ningún caso, funciones judiciales. Por lo menos faltó precisión en determinar en qué medidas concretas se traduciría la vigilancia de la administración de justicia.

La teoría mecanicista de la administración de justicia fue adoptada cuando se estableció constitucionalmente que los tribunales eran ejecutores de las leyes y, por tanto, nunca podrían interpretar ni suspender la ejecución de las leyes.

La justicia se administra en nombre del pueblo de Jalisco, desde entonces, por ello se aceptó la implantación de los juicios por jurados en las causas penales. Aunque hubo muestras de desconfianza por el nivel de ilustración de la población, para hacerlos partícipes del sistema de justicia; gracias a la argumentación de Prisciliano Sánchez se adoptó esta institución que tendría que implantarse en las cabeceras de los ayuntamientos.

La Constitución de Jalisco de 1824 estableció un sistema completo de control de la constitucionalidad de las leyes, no confiado a los tribunales, sino a otros órganos y niveles de gobierno. En cada cantón había una junta cantonal encargada, entre otras funciones, de velar sobre la observancia de la Constitución y la aplicación de las leyes en el territorio del respectivo cantón, debiendo dar parte al gobernador de las infracciones que identificase.¹⁹

De la misma manera, se confió al Senado del Estado la facultad de velar sobre el cumplimiento de la Constitución y las leyes, dando parte al Congreso del Estado de las infracciones.

Aunque no se determinó claramente la supremacía constitucional, las medidas que la garantizaban y el dificultado proceso de reforma, hablaba más elocuentemente del principio, que si sólo se hubiese consignado una frase específica.

¹⁹ *Diario de las Sesiones*, Tomo III, Sesión del 27 de septiembre de 1824.

Las iniciativas de reforma constitucional se hacían sólo mediante proyecto apoyado por un tercio de los diputados del Congreso. El proceso de reforma se llevaría a cabo durante tres legislaturas, pudiéndose dilatar seis años. En la legislatura de donde surgiera la iniciativa sólo podría darse a conocer. La siguiente legislatura se encargaría de discutir las y, en caso de no desecharlas, se sometería a la consideración de las juntas electorales de los departamentos, quienes tendrían que opinar sobre el proyecto antes de celebrar las elecciones para la tercera legislatura. La opinión de las juntas sería una especie de mandato que serviría para discutir y, finalmente, votar la iniciativa por parte de los diputados.

Durante el constitucionalismo nacional de 1824, había la opinión generalizada de que las Constituciones no deberían variarse sino después de un período de prueba y observando un proceso complejo de reforma. Se temía que los congresos ordinarios deshicieran lo que con esfuerzo habían logrado los constituyentes.

Por ello se explica el procedimiento tan difícil de reforma para la Constitución de Jalisco, así como la disposición de la Constitución Federal de 1824 para no reformarse sino hasta pasados seis años de su vigencia.

La Constitución de Jalisco estableció que “todo habitante del Estado debe observar religiosamente la Constitución en todas sus partes”, por lo que “cualquier infracción de la Constitución hace responsable personalmente al que la cometió y el Congreso dispondrá que se haga efectiva la responsabilidad”.

Por cierto que tratándose de la responsabilidad penal de los funcionarios, el proyecto de Constitución contempló sólo el fuero para los diputados, además de su prerrogativa parlamentaria, pero a instancias de José Justo Corro, también se extendió al gobernador, vicegobernador y senadores.²⁰

Durante sus sesiones, el Congreso Constituyente de Jalisco votó por Guadalupe Victoria para presidente de la República y enfrentó una crisis política en el gobierno del Estado, pues Luis Quintanar estuvo sujeto a juicio político por el Congreso de la Unión después de ser aprehendido por Bravo y designar

²⁰ *Diario de las Sesiones*, Tomo III, Sesión del 11 de octubre de 1824.

como vicegobernador a Rafael Dávila, quien poco después renunció,²¹ por lo que se tuvo que elegir a Juan N. Cumplido, diputado constituyente, como vicegobernador sustituto, encargado del Poder Ejecutivo del Estado el 13 de octubre de 1824.

La principal función de los ayuntamientos, según lo explicó el propio Sánchez, era la de cuidar de la policía y del gobierno inmediato de los pueblos. La organización e integración de los municipios no fue explícita en la Constitución, por considerarse un “punto ceremonial”. No obstante, cuando Prisciliano Sánchez ocupó la gubernatura, se preocupó de la administración y finanzas de los ayuntamientos, como lo demuestran los instructivos que en materia electoral y para presentar las cuentas de sus fondos circuló entre todos los ayuntamientos.²²

La separación entre la Iglesia y el Estado fue discutida primero en Jalisco que en ninguna otra parte del país. Un gran debate nacional se dio no sólo en Jalisco, sino con la intervención del Congreso Federal Constituyente, el presidente Guadalupe Victoria, así como los cabildos eclesiásticos de México, Puebla, Valladolid (Morelia), Culiacán, Oaxaca y Monterrey, con motivo del artículo 7o. de la Constitución de Jalisco:

La religión del Estado es la católica, apostólica, romana sin tolerancia de otra alguna. El Estado fijará y costeará todos los gastos necesarios para la conservación del culto.

Este artículo contempló la intolerancia religiosa, que no desapareció sino hasta 1874, cuando las Leyes de Reforma después de guerras e invasiones, pudieron implantarse.

Por tanto, el aspecto conflictivo se originó con la segunda parte del artículo, relativo al Patronato del Estado sobre cuestiones de administración. La jerarquía eclesiástica de Guadalajara y del resto del país consideraron que la disposición de

²¹ José María Muriá, *El federalismo en Jalisco* (1823), INAH, 1973, p. 21. Del mismo autor, *Breve historia de Jalisco*, p. 218.

²² “Instrucción que da el Gobierno Supremo de Jalisco”, Fondo Reservado de la Biblioteca Pública de Jalisco, *Miscelánea* núm. 127, Imp. Urbano Sanromán, 1825, 11 pp.

Xalisco era incompatible con los artículos 3o. y 50 fracción XII de la Constitución Federal de 1824:

3o. La religión de la Nación Mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica y romana. La Nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra.

50. Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

XII. Dar instrucciones para celebrar concordatos con la silla apostólica, aprobados para su ratificación, y arreglar el ejercicio del Patronato en toda la Federación.

Con lo anterior se quería argumentar, en el mejor de los casos, que correspondía a la Federación, y no a los Estados, la regulación de los gastos para la conservación del culto; pero en el fondo representó la polémica el primer enfrentamiento entre el pensamiento liberal y la Iglesia católica del país que generó una voluminosa compilación de escritos y contestaciones tan influenciadas de la cortesía decimonónica con la que se podían expresar los conceptos más terribles, sin proferir insulto alguno.²³ La comunicación epistolar comenzó el 11 de noviembre de 1824 y concluyó el 12 de enero de 1825.

El cabildo eclesiástico de Guadalajara ya había jurado la Constitución Federal que, como observamos, se adecuó a los cánones de la Iglesia sin problemas; sin embargo, tratándose de la Constitución de Xalisco:

Se ha repetido y alegado como principal, entre otros fundamentos, el de que los diezmos, primicias y obvenciones que forman entre nosotros la decorosa sustentación del culto y de sus ministros, no son oblaciones voluntarias como las de los fieles primitivos, sino prestaciones forzosas que con propiedad se deben llamar y son contribuciones; y que no habiendo como no hay otra protestad (*sic*) que la civil, a que incumba decretar y exigir contribuciones a los ciudadanos, a ello sola, y no a la Iglesia puede corresponder por título alguno el establecimiento, cobro y distribución de los que se destinan al culto y a sus ministros: (...) Tan lejos debe estarse de juzgarlo así como de apropiarse el nombre de contribución a los jornales que se pagan al jornalero, al humano que se satisface, a los abogados, a las prestaciones que se hacen a los médicos, a los derechos que se pagan a jueces y a escribanos, y en general,

²³ *Colección de documentos relativos a la conducta del Cabildo Eclesiástico de la Diócesis de Guadalajara y del clero similar y regular de la misma, en cuanto a rehusar el juramento de la segunda parte del artículo séptimo de la Constitución del Estado Libre de Jalisco*, Imprenta del C. Mariano Rodríguez, 1825, 136 pp.

a cualquiera otra de las compensaciones que se acostumbra dar a los que hacen cualesquiera servicio.²⁴

Tanto el vicegobernador Cumplido como el presidente Victoria dejaron que los respectivos congresos constituyentes respondieran y argumentaran con el insistente cabildo eclesiástico de Guadalajara.

Para el Congreso Constituyente jalisciense resultaba claro que la independencia del país y la soberanía del Estado eran títulos suficientes para haberse subrogado en las facultades del rey de España sobre administración y gobierno interno de las iglesias del Estado.²⁵

El secretario de Justicia y Negocios Eclesiásticos, Pablo de la Llave, del Gobierno Federal, entendió que ante la negativa de jurar la Constitución de Xalisco de los eclesiásticos del Estado podía provocarse una grave crisis nacional, pues seguiría la expatriación de los clérigos remisos.

En un espléndido dictamen del 18 de noviembre de 1824, el Congreso Constituyente, por la pluma de Urbano Sanromán y José Justo Corro, argumentó con el derecho canónico en la mano, la facultad del Estado para ejercer la función del artículo 7o. Sin embargo, la carencia de reconocimiento de México y, en consecuencia, la falta de un concordato con la Santa Sede, fue el argumento manipulado para evitar la subrogación de España por la diversidad de Estados de México.

Desafortunadamente, a esta polémica se unió la Universidad de Guadalajara, quien el 17 de noviembre de 1824, el claustro presidido por fray Francisco Padilla se negó a jurar la Constitución del Estado. A pesar de ello, los miembros del claustro asistieron a las procesiones para demostrar su disciplina a las autoridades del Estado y sólo se abstuvieron de asistir al lugar donde se verificó la jura de la Constitución.

La polémica concluyó y los clérigos jaliscienses juraron la Constitución después del decreto número 124 del Congreso Federal Constituyente, fechado el 2

²⁴ *Colección de Documentos*, pp. 10-11.

²⁵ *Ibidem*, p. 35.

de diciembre de 1824, suscrito por Valentín Gómez Farías, José Ma. Izazaga y José Rafael Alarid, manifestando:

El artículo 7o. de la Constitución del Estado de Jalisco debe entenderse sin perjuicio de la facultad 12a. del artículo 50 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, en cuyo sentido sin protesta alguna aquel venerable cabildo prestará el juramento a dicha Constitución.²⁶

El acatamiento del Congreso Constituyente de Jalisco a dicho decreto, especificó que el Estado había reiterado que se sometería a los concordatos que se celebrasen por el gobierno federal, pues era obligación de los Estados: “organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a la Constitución General ni a la Acta Constitutiva”,²⁷ pero como lo puntualizó el decreto 132 del Congreso Federal, mientras el Congreso General no dicte las leyes del Patronato, “no se hará variación en los Estados en puntos concernientes a rentas eclesiásticas”.

La Constitución de Jalisco organizó los poderes del Estado de manera integral; los derechos del hombre aparecieron como prohibiciones para los órganos de gobierno y, en nuestro país, no se conocieron como declaraciones sino hasta el periodo que cubre de 1836 a 1857. Pero en 1824 lo que importaba era dilucidar cómo se llevaría a cabo la República Federal. El resultado fue una Constitución que “contenía los mejores y más liberales principios”.²⁸

Lo que se aprobó en la Constitución sería útil aún hoy en día conservar: un Poder Legislativo dividido en dos Cámaras, la de Diputados con treinta individuos y la de Senadores con cinco vocales propietarios y dos suplentes; el Poder Ejecutivo se integró con un gobernador y un vicegobernador. Llama la atención que el Senado es considerado como parte del Poder Ejecutivo, pues sus funciones no eran de colegislar, sino de consultoría al gobernador, además de participar en los nombramientos del Ejecutivo y el desglose de la cuenta pública. El vicegobernador sería presidente del Senado.

²⁶ *Ibidem*, p. 112.

²⁷ *Ibidem*, p. 115.

²⁸ Pérez Verdía, *op. cit.*, p. 231.

Sin embargo, su función más importante radicó en la facultad de control de la constitucionalidad de las leyes y actas, ya que este control político fue el que predominó en la primera mitad del siglo XIX en todo el país. A nivel federal, que se denominó Consejo de Gobierno y, posteriormente, bajo el régimen centralista, se depositó en el Supremo Poder Conservador.

La Constitución del Estado organizó también unas juntas cantonales de policía, residentes en las capitales de los ocho cantones. Sus cinco vocales eran electos entre los ayuntamientos y sus funciones eran más trascendentes que las de meramente cuidar el ramo de policía y buen gobierno. También estaban facultadas para vigilar la aplicación constitucional en su territorio, así como supervisar la eficiente administración de los ayuntamientos.

El Poder Judicial se estructuró con juzgados de primera instancia y un tribunal supremo dividido en tres salas, con tres Magistrados cada una. Los Magistrados eran designados por el gobernador a propuesta del Senado.

Cuando la discusión de la Constitución concluyó, el 18 de noviembre de 1824, el presidente del Congreso, Pedro Vélez, pronunció un discurso que estuvo a la altura de las expectativas:

Desde este día queda fijada para siempre la suerte de Jalisco y se van a amoldar los cimientos y las bases más duraderos del edificio de su independencia, de su libertad y de su felicidad. Jalisco no volverá a ser colonia de la España, ni estará sujeta al capricho y despotismo del tirano de aquella desgraciada Nación y de sus mandarines de México.

Después de firmar los diputados constituyentes el texto con 272 artículos, se integró una comisión por Sánchez, Castillo, Navarrete y Aréchiga, para entregar un ejemplar al vicegobernador Cumplido.

La ceremonia fastuosa de juramento de la Constitución se realizó por un total de tres días, del 19 al 21 de noviembre de 1824, según se especificó en el decreto número 31.²⁹ Este acontecimiento se inició con una procesión que salió de la sede

²⁹ Ramiro Villaseñor, *La constitución en la bibliografía jalisciense*, Gobierno de Jalisco, Guadalajara, 1957, pp. 9-16.

del Congreso, integrada en primer término por los diputados constituyentes, seguidos por una compañía de infantería y una escolta de caballería, además del pueblo que se quisiera sumar. La procesión se condujo a la Iglesia de Nuestra Señora de las Mercedes, donde se verificaría el juramento propiamente dicho. La Catedral no se abrió para tal ocasión debido a la controversia sostenida con el cabildo eclesiástico. En ese momento Vélez pronunció otro discurso en el que mencionó:

El juramento que se acaba de prestar por vuestros supremos poderes es un testimonio de los verdaderos sentimientos que los animan por la felicidad del Estado y de toda la Nación Mexicana.

(...)

Cuando por la Constitución se señalan al Estado las altas atribuciones que le corresponden sobre los gastos del culto, no se pretende usurpar a la Iglesia la autoridad que debe ejercer en la materia legítimamente.

Las autoridades eclesiásticas harían el juramento un mes después, hasta el 18 de diciembre de 1824.

Todas las autoridades civiles del Estado y de Guadalajara juraron la Constitución. El Supremo Tribunal que juró la primera Constitución de Jalisco estuvo integrado por Ignacio Olloqui, Juan de Dios Híjar, José Ignacio Ortiz de Salinas, Salvador García Diego, Octaviano Obregón y Miguel Cervantes Negrete.

2. ORÍGENES CONSTITUCIONALES DE JALISCO

Prisciliano Sánchez, después de haber constituido a la Federación a través del acta constitutiva y de haber guiado todas las actividades del Congreso Constituyente del Estado, fue electo como primer gobernador del nuevo régimen constitucional, el 8 de enero de 1825.

El célebre historiador Luis Pérez Verdía, en la biografía de Sánchez, destaca los siguientes logros en su breve e inicial período como gobernador, pues falleció en 1827:

- a) Cuidó de las reglas para las elecciones municipales y elaboró una “cartilla” que iniciara la educación del pueblo en las costumbres republicanas, según su frase.
- b) Dictó una ley suprimiendo las alcabalas en el Estado y estableciendo contribuciones directas.
- c) Organizó la milicia cívica.
- d) Inició la instrucción pública en el Estado y la consideró la base de la prosperidad de los Estados.
- e) Integró en abril de 1826 el sistema de jurados en el Estado, siendo la primera entidad federativa del país en hacerlo.
- f) Sentó las bases de un sistema penitenciario, con cárceles seguras y sanas donde se “moralizara a los delincuentes”.
- g) Dictó disposiciones para controlar a los eclesiásticos.
- h) Prohibió la inhumación dentro de los templos y fundó el primer cementerio civil.
- i) Llevó a cabo un programa de vacunas contra el sarampión que benefició a más de 600 niños.
- j) Abrió el Puerto de Barra de Navidad.³⁰

En una palabra, con la Constitución y la elección de los mejores hombres del país, Jalisco comenzó su desarrollo constitucional y ejerció su libertad, para ejemplo de la nación.

Una innovación importante por destacar, la constituye que Jalisco fue el primer Estado en inaugurar el bicameralismo en los Estados, así como su función de control político de la constitucionalidad, al establecer un Senado entre los poderes del Estado que vigilaría la regularidad constitucional de las leyes y actos de autoridades, haciéndole saber a la Legislatura de cualquier irregularidad para proceder a un juicio político que permitiera la remoción y, en su caso, inhabilitación del mal funcionario.

³⁰ *Biografía del Excmo. Sr. Prisciliano Sánchez, primer gobernador constitucional del estado de Jalisco*, Tipografía de Banda, 1881, Guadalajara, p. 22-44.

La Constitución de Jalisco de 1824, siguiendo el pensamiento de Prisciliano Sánchez, conceptuó al Senado no como parte integrante del Poder Legislativo sino como un órgano de gobierno diferenciado y autónomo, a cargo de responsabilidades muy importantes, según el artículo 134 de la Carta Magna:

- a) Consultor del gobernador;
- b) Contralor de la constitucionalidad en el Estado;
- c) Promotor de la economía y desarrollo del Estado;
- d) Proponente de las ternas para nombramientos en el Estado; y
- e) Revisor de la cuenta pública.

Jalisco fue el primer Estado en constituir un Senado, pues su Constitución, expedida en diciembre de 1824, fue la primera en contemplarle, pero más inclinado hacia el modelo francés, pues lo estructuró fuera del Congreso. Sus senadores fueron distinguidos personajes que posteriormente, algunos de ellos ocuparon la gubernatura del Estado; esta segunda Cámara estuvo integrada desde el 5 de enero de 1825 por un modesto número de cinco senadores y tres suplentes; aunque en el decreto 135 del 2 de junio de 1849 que lo restablece, el número aumenta a nueve senadores. Bajo este sistema, los senadores deberían contar con treinta años de edad y entre sus requisitos estaba el haber ocupado un cargo de importancia, como el de gobernador del Estado, miembro de la Legislatura, miembros de los poderes generales, Magistrado o fiscal.

En el decreto 36 del 5 de enero de 1825 se declararon como senadores del Estado a José Ignacio Cañedo, José Justo Corro, José Antonio Joya, Ignacio Cambero y Vicente Ríos; siendo suplentes: José María Echauri y José Esteban Aréchiga. Tomaron posesión del cargo el 24 de enero de 1825. Posteriormente, el 9 de febrero de 1827, asumieron el cargo Juan José de Arespachaga y Pedro Juan de Olasagarre, siendo declarado senador suplente Ignacio Herrera. Estos últimos prestaron juramento del cargo el 1o. de marzo de 1827 (Decreto 74). El 5 de febrero de 1829 son nuevos senadores José María Híjar, Francisco Ceceña y Vicente Barragán, siendo suplente Manuel Bribuega (Decreto 168). Finalmente, el 14 de marzo de 1830 son declarados senadores Ignacio Camarena, Vicente González de Castro, Felipe Solís del Muro y suplente Teodoro Santoyo (Decreto 296).

Operó en el Senado una oficina de cuentas integrada por un contador, un oficial y un escribiente mediante Decreto 29 del 4 de marzo de 1826. La función de vigilar la Constitución estuvo garantizada por el Senado, el cual comenzó a fiscalizar la conducta de los servidores públicos desde el 11 de marzo de 1826, cuando el Senado informa por vez primera al Congreso del Estado que designe un fiscal para investigar violaciones a la Constitución.

Como se ha mencionado, la peculiaridad del Senado jalisciense fue que no era propiamente considerado como una segunda Cámara de la Legislatura, sino que tenía el carácter de un órgano de gobierno autónomo. Se le dio formalidad bajo el Decreto 354 del 11 de octubre de 1830, por el cual se instaló el Consejo de Gobierno.

Sin embargo, el Senado desapareció durante el periodo del 11 de octubre de 1830 hasta el 2 de junio de 1849, año en el que fue restablecido. Entre las funciones más importantes del Senado en Jalisco, resalta la relativa al control de la constitucionalidad local, facultado para acusar ante el Congreso a los funcionarios infractores que cometiesen actos contrarios a la Constitución y a las leyes del Estado. Un ejemplo en el ejercicio de esta facultad lo constituye la acusación que presentó el 11 de marzo de 1826 contra diversos funcionarios por responsabilidad política; en este episodio, el Congreso designó un fiscal para que investigara y concretara las infracciones a la Constitución del Estado.

La primera Constitución tuvo varias reformas que se sintetizan de la siguiente manera:

1. 30 de septiembre de 1826. Disminución de diputados, cambio en el periodo de sesiones legislativas y primera abolición del Senado jalisciense
2. 19 de marzo de 1827. Denuncia popular para exigir responsabilidad política
3. 26 de abril de 1828. La suplencia en el cargo cubre todo el periodo
4. 27 de febrero de 1828. Designación de suplentes en los Ayuntamientos
5. 26 de septiembre de 1828. Restablecimiento del Senado jalisciense

6. 7 de mayo de 1830. Reitera el establecimiento del Senado y deroga otras disposiciones
7. 18 de mayo de 1830. Restablecimiento de la Junta Consultiva de Gobierno entre muchas otras reformas
8. 30 de septiembre de 1830. Elección popular de Magistrados del Poder Judicial
9. 11 de octubre de 1830. Elección indirecta de los miembros del Municipio
10. 25 de febrero de 1831. Establecimiento del principio *in dubio pro reo*
11. 6 de octubre de 1832. Derogación de varias disposiciones relativas a la administración de justicia
12. 6 de marzo de 1848. Reforma judicial
13. 2 de junio de 1849. Reestablece el Senado y se organiza al Poder Judicial a través de leyes y no de disposiciones constitucionales y
14. 20 de marzo de 1852. Reforma las disposiciones sobre modificación constitucional.³¹

Con estas reformas y actualizaciones se dio un paso definitivo en el constitucionalismo del Estado.

3. PREEMINENCIA DE LOS DERECHOS POLÍTICOS

Con la segunda Constitución, expedida el 26 de noviembre de 1857, Jalisco comienza a privilegiar los derechos políticos detallando desde el artículo 4o. los derechos a votar, previos requisitos, a ser votado, igualmente sometido a requisitos legales, y “obrar con libertad absoluta en todo lo que no esté expresamente prohibido por las leyes, ni ataque a las buenas costumbres o sea en perjuicio de tercero” (artículo 4o., fracción III).

³¹ José de Jesús Covarrubias Dueñas, *Enciclopedia jurídico política electoral de Jalisco*, México, 2012, Tomo II, pp. 741-752.

Por lo que respecta a los demás derechos humanos, la Constitución se adhiere a los reconocidos por la Constitución Federal y los que se consagren en la propia Constitución del Estado.

La Constitución fue promulgada por Anastasio Parrodi como gobernador y comandante militar en el Estado. Los diputados que la signaron fueron Aurelio Ramis Portugal, presidente del Congreso, Jesús Camarena, Silvano Camberos, Martín G. Ochoa, Juan N. González, A. Agraz, I. Madrid, Rafael J. Castro, Jesús López Portillo, Emeterio Robles Gil, secretario, y Anastasio Cañedo, también como secretario.

Una disposición que posteriormente sería reformada, se refería al periodo legislativo que el Congreso debería sesionar en un año, el cual fue muy breve, pues se requerían tan sólo cuatro meses para tal efecto. Ante la desaparición del Senado, la segunda Constitución, de factura más breve, confió a la Comisión Permanente de cuidar la observancia de la Constitución y las leyes, continuando así con el control político de la constitucionalidad que Jalisco había promovido desde el inicio de su vida constitucional. Aunque esta disposición era correcta (artículo 20, fracción I), no escapa la crítica de que entonces el control constitucional se reducía al tiempo del funcionamiento de la Comisión Permanente, el cual no era permanente, sino sólo operaba cuando el Congreso cerrara sus sesiones (artículo 16).

Una cuestión poco reflexionada es el otorgamiento del Congreso de facultades extraordinarias al gobernador ante situaciones excepcionales (artículo 19, fracción VI), pues generalmente se piensa que las facultades extraordinarias que implican incluso el otorgamiento de facultades legislativas por parte del Ejecutivo local, sólo se daban entre el Congreso General y el Presidente de la República; sin embargo, el federalismo mexicano muestra que las situaciones de emergencia debían ser enfrentadas primeramente en el Estado donde se originaban.

La Constitución de 1857 permitía que el gobernador pudiera enviar a las sesiones del Congreso a un orador que podría participar en las discusiones de cualquier proyecto de ley, sin poder votarla (artículo 22). No existía veto del gobernador y se le imponía la obligación de publicar la ley una vez aprobada por el Congreso (artículo 23).

El gobernador duraría cuatro años en su encargo y se prohibía la reelección inmediata (artículo 26), a diferencia de la Constitución Federal, que al omitir disposición alguna respecto a la no reelección, provocó los problemas nacionales que hicieron crisis durante la segunda mitad del siglo XIX. Una de las características más peculiares de esta Constitución es la institución de los insaculados, que eran tres individuos que podrían suplir al gobernador mediante selección del Congreso o de la Comisión Permanente, para decidir en etapas de urgencia, los negocios graves que se presentaran en el Estado; lo cual daba continuidad y seguridad en tiempos de crisis.

Los individuos insaculados formarían igualmente el Consejo de Gobierno, así como un Magistrado del Tribunal Supremo de Justicia y otros integrantes especificados en el artículo 31 constitucional. El Consejo de Gobierno se define como un cuerpo auxiliar consultivo, pero con facultades de vigilancia sobre la observancia de las leyes, pudiendo denunciar ante el Congreso las infracciones a las mismas.

El Poder Judicial estaba integrado por Magistrados nombrados por el Congreso, Jueces de primera instancia designados por el Tribunal Supremo y por alcaldes electos popularmente. Esta forma de integración merece ponderación, pues si bien los Magistrados podían depender de las políticas partidistas imperantes en el Congreso, como ha sucedido en otros Estados en la actualidad, en la época no había un sistema de partidos políticos como el actual.³²

Para juzgar sobre la responsabilidad de los Magistrados del Tribunal Supremo, la Constitución de 1857 previó el sistema de un tribunal *ad hoc*, nombrado cada dos años por el Congreso, lo cual garantizaría imparcialidad en el juzgamiento de dichos Jueces. Se reconoció en esta materia la acción popular para denunciar a los funcionarios públicos de los delitos comunes y de oficio que cometieran.

Finalmente es importante señalar que esta Constitución innovó la elección popular directa de todos los cargos (artículo 47). De igual manera merece especial mención que esta Constitución introdujo el principio de servicio civil de carrera

³² La Ley Electoral de 1911 fue la primera ley que reconoció legalmente la existencia de partidos políticos.

al determinar que los empleados eran inamovibles, si su nombramiento no tuviera una duración fija o fueran de elección popular (artículo 48).

Las reformas que operaron sobre esta segunda Constitución jalisciense fueron pocas, en comparación con los de la primera expedida en 1824:

1. 30 de mayo de 1870. Regula los derechos políticos de votar y ser votado
2. 11 de octubre de 1870. Se aclara el sentido del artículo 14 constitucional
3. 27 de enero de 1874. Se aprueba una reforma integral
4. 14 de mayo de 1885. Se regula la figura de un gobernador interino
5. 26 de enero de 1897. Se adopta la reelección inmediata del gobernador por cuatro años, abandonando el principio original de la Constitución, y
6. 30 de septiembre de 1897. Se regula el nombramiento de jefes políticos.³³

4. CONSTITUCIÓN PORFIRISTA Y CONSTITUCIÓN REVOLUCIONARIA

Las reformas de fines del siglo XIX presagian el sistema político porfirista, al aceptar la reelección inmediata del gobernador y la implantación del sistema de jefes políticos en la administración interior; sin embargo, la reforma integral constitucional del 6 de marzo de 1906 consolida dicho régimen, preparando los tiempos revolucionarios que vendrían en las primeras décadas del siglo XX.

Miguel Ahumada promulgó esta nueva Constitución, como gobernador, con la participación de los diputados Emiliano Robles, Gilberto Gómez, Sergio Sánchez, A. Andrade, Rosendo Híjar y Haro, Luis G. Palomar, José M. Araujo, F. Valencia, Felipe Ruvalcaba, Alonso G. García y L. Montenegro.

Este nuevo documento constitucional comienza y pone como base a los derechos políticos de los habitantes del Estado, que son los mismos de la Constitución de 1857, pero que inauguran el nuevo artículo con el numeral primero.

³³ Covarrubias *Enciclopedia jurídico político electoral de Jalisco*, Tomo II, pp. 758-759.

Las reformas de 1906 simplifican y sistematizan el articulado de la Constitución de 1857, abundando ejemplos de disposiciones de una sola frase, lo que da al texto una limpieza y claridad ejemplar.

En el proceso legislativo introduce la “sanción” de los proyectos por el gobernador, a diferencia de la anterior Constitución, lo que implica la capacidad de vetar por parte del Poder Ejecutivo. No obstante, el Congreso se reserva la facultad de indicarle al Ejecutivo que en lugar de ocho días tendría tres, en los proyectos urgentes. Se excluyen del veto los proyectos de ley que dicte el Congreso como colegio electoral o como jurado de acusación, en los procedimientos de responsabilidad de funcionarios públicos, así como en las resoluciones para abrir, prorrogar (hasta por un mes) o clausurar sus sesiones.

El Congreso es investido de la facultad para dirimir las competencias y controversias que se susciten entre el gobernador y el Supremo Tribunal, dejando, en consecuencia, la facultad aprobada en 1874 del artículo 72, fracción B, inciso VI de la Constitución Federal de 1857, otorgada al Senado para “resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas”.

De una interpretación entre el artículo 23, fracción XVII de la Constitución de 1906, y el citado artículo de la Constitución Federal, hay una coincidencia de resolver una controversia entre el gobernador y el supremo tribunal, por un lado, y el conflicto político entre los poderes del Estado, que serían entre el gobernador y el Congreso del Estado, por ejemplo. Este último conflicto político sería el más susceptible de caer en la competencia del Senado, dadas las facultades de índole electoral y política de los dos poderes, así como de provocar un conflicto armado en caso de controversia. La disputa que pudiera haber con el Poder Judicial no generaría un conflicto político, por lo que podría ser de la competencia del Congreso local, si hubiese un conflicto con el gobernador del Estado.

Por otra parte, las reformas de 1906 eliminan la figura de insaculados y cambian la integración de la comisión que se encargaría de resolver los negocios graves que se presentaran durante los recesos del Congreso, en unión de la Diputación Permanente con los diputados de la capital del Estado.

Se le confiere al gobernador “reasumir” facultades extraordinarias en casos de urgencia, aun sin otorgamiento expreso de la Legislatura, lo cual representó una novedad, pero justificables ante situaciones de verdadera urgencia.

Por lo que respecta a los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, su nombramiento cambia en 1906 a un sistema de elecciones populares, en lugar de la designación por el Congreso del Estado (artículo 42). El Supremo Tribunal de Justicia ejerció una facultad similar al fuero constitucional con respecto a las responsabilidades penales de los demás Jueces integrantes del Poder Judicial, ya que no procedería ningún juicio hasta que lo autorizara el pleno del Supremo Tribunal (artículo 46, fracción I).

Finalmente, llama la atención el procedimiento de reforma constitucional previsto en el artículo 66, por el cual todo proyecto debería aprobarse por las dos terceras partes de los diputados presentes, seguido de la votación mayoritaria de los ediles individualmente considerados, no como corporación de los Ayuntamientos. Una vez concluida esta primera etapa, la siguiente Legislatura del Congreso del Estado que hubiese conocido la iniciativa la volvería a discutir a fin de aprobarla en su caso. Este artículo refleja el espíritu que prevaleció en el siglo XIX de reforma dificultada del texto constitucional, evitando así la mutación cotidiana de la Ley Suprema del Estado.

Sobrevenida la Revolución, Manuel M(acario) Diéguez gobernó al Estado y expidió la nueva Constitución el 8 de julio de 1917. Los diputados que la discutieron fueron: M. Bouquet Jr., Carlos Galindo, V. L. Velarde, Ramón Delgado, J. W. Torres, Tomás Morán, Jesús Camarena, Ambrosio Ulloa, Marcos Guzmán, Fausto Ulloa, Pedro Alarcón, Sebastián Allende, J. Guadalupe Ruvalcaba y Julián Villaseñor Mejía.

La Constitución de 1917 consolida en una sola disposición el artículo 4o. Igualmente los derechos de los jaliscienses, consignando los derechos de la Constitución Federal, así como los derechos políticos que ya eran tradición en las anteriores Constituciones. Marca igualmente las obligaciones de los habitantes del Estado y en la fracción III del artículo 5o. incluye a los extranjeros residentes en el Estado, para contribuir con los gastos públicos y someterse a las leyes y resoluciones judiciales del Estado.

Esta disposición respecto a las obligaciones de los extranjeros residentes en el Estado tenía significación, pues durante la segunda mitad del siglo XIX hubo diversos juicios y protestas de extranjeros para pagar contribuciones en el Estado, a pesar de su residencia en él, ya que deseaban verse exentos de cualquier obligación con el Estado y el país.³⁴

Las sesiones ordinarias del Congreso serían por cuatro meses, del primero de febrero al último día de mayo, periodo fuera del cual podría sesionar de manera extraordinaria siempre que el gobernador así lo convocara.

Esta Constitución establece un sistema particular para la integración del Tribunal Supremo de Justicia. De 1917 a 1923 los Magistrados serían nombrados por el Congreso del Estado, pero después del último año, los así nombrados junto con los Jueces de primera instancia sólo serían removidos cuando observaran “mala conducta” o mediante juicio de responsabilidad, por lo que prácticamente eran inamovibles (artículo 42).

Esta Constitución hace preferentes los cargos de elección popular directa sobre cualquier otro nombramiento, por lo que no podría renunciarse al primero sino sólo por causa grave (artículo 62).

Una vez expedida, el paso a la normalidad constitucional exigió diversas reformas constitucionales, incluyendo el mismo procedimiento dificultado de reforma, que fue flexibilizado para dar cabida a más de 87 reformas. Una de las reformas trascendentales se publicó el 16 de junio de 2016, y tocó los artículos 2, 4, 6, 9, 11, 12, 28, 34, 47, 70, 78 y 84, así como el nombre del Capítulo I del Título Segundo, para quedar: “Del Sufragio y de la Participación Social.” La última reforma data del 26 de noviembre de 2016.

³⁴ El problema en Jalisco surgió a raíz de la aplicación del artículo 6o. del Tratado de Amistad con España, de 1838. Manuel González Oropeza, “Los difíciles años de un jurista en la política de Jalisco”, *La centenario obra de Ignacio L. Vallarta como Gobernador de Jalisco*, UNAM, 1995, pp. 12-13.



Estado de
México



1. LA FORMACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO

Hace 150 años, aproximadamente, a la edad de 66 años, murió en París víctima de la tuberculosis y de la pobreza un gran prohombre del Estado de México y del país: José María Luis Mora. Su contribución a la causa liberal y al derecho público es notable, aunque no debidamente difundida. Apenas a los 100 años de su deceso se intentan las primeras compilaciones de sus obras, y no es sino hasta fin del siglo XX cuando se publican sus *Obras Completas*.¹

La aportación de Mora es innegable en los campos de la educación, la filosofía política, el gobierno y la diplomacia. En el campo del derecho constitucional, Mora es reconocido por haber escrito uno de los primeros textos sobre la materia, conocido como *Catecismo Político de los Estados Unidos Mexicanos* (1831), pero su contribución al Estado de México es grandiosa, pues fundó los cimientos constitucionales de este gran Estado de la República.

¹*Obras Completas. José María Luis Mora*, México, Instituto Mora, 1986. (2a. ed., 1994).

Resarciéndose de la herida que el gobierno federal le profiriera con la exclusividad sobre la capital federal y el lanzamiento del Gobierno del Estado de México fuera del territorio de la Ciudad de México, en septiembre de 1824, los poderes del Estado tuvieron que preocuparse por buscar una sede para sus autoridades, antes que reorganizarse a través de una Constitución. Por eso, la Constitución del Estado de México, promulgada el 14 de febrero de 1827 y publicada el 26 de febrero del mismo año, fue la penúltima en aprobarse dentro del nuevo consorcio de Estados de la naciente Federación Mexicana.²

El 15 de marzo de 1824 se presentó ante el Congreso Constituyente del Estado de México el proyecto de Decreto orgánico provisorio para el arreglo del Gobierno interior del Estado Libre, Independiente y Soberano de México, preparado por Mora junto con Alonso Fernández, José Mariape Jáuregui, José Ignacio de Nájera, Pedro Martínez de Castro y Mariano Casela.³ En dicho texto, que fue el antecedente de la Constitución de 1827, Mora enfatiza la necesidad de lograr un equilibrio entre los poderes: “La separación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo no bastaría a asegurar la libertad pública en los gobiernos representativos, si el Poder Judicial quedase unido a alguno de ellos”.⁴ Mora hizo compatible el principio de separación de poderes con la libertad, otorgándole al primero una función libertadora.⁵

Ya desde este primer decreto, estructurado en 10 capítulos y con 71 artículos, se define la naturaleza unipersonal del Poder Ejecutivo del Estado, que tanta polémica

² Cuando en 1824 se aprobó y publicó la primera Constitución Federal, sólo el Estado de Jalisco hizo lo propio, según se desprende del cuadro cronológico que sigue. El último Estado en aprobar su primera Constitución fue el de Coahuila y Texas, inmediatamente después del de México: 1824, 18 de noviembre, Jalisco; 1825, 10 de enero, Oaxaca; 1825, 17 de enero, Zacatecas; 1825, 5 de febrero, Tabasco; 1825, 5 de marzo, Nuevo León; 1825, 6 de abril, Yucatán; 1825, 6 de mayo, Tamaulipas; 1825, 10 de septiembre, Durango; 1825, 31 de octubre, Occidente; 1825, 12 de noviembre, Chiapas; 1825, 7 de diciembre, Chihuahua; 1825, 7 de diciembre, Puebla; 1826, 14 de abril, Guanajuato; 1826, 16 de octubre, S. L. P.

Los anteriores datos fueron obtenidos de la obra de Mariano Galván Rivera, *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos. Régimen Constitucional 1824*, tres volúmenes, México, Miguel Ángel Porrúa (primera edición de 1828, primera reimpresión 1988).

³ Los integrantes de las Comisiones fueron designados el 3 de marzo de 1824 y Mora integró la Comisión de Constitución. Además, funcionaron las Comisiones de: a) Policía y Peticiones, b) Justicia, Negocios Eclesiásticos y Legislación, c) Gobernación, d) Industria, e) Hacienda, f) Milicias, y g) Instrucción Pública.

⁴ *Obras Completas. José María Luis Mora*, vol. 2, *Obra Política*, Instituto Mora, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1a. reimpresión 1994, p. 36.

⁵ En su *Catecismo Político* se preguntaba: ¿Pues cuál es el sistema libre? *Respuesta*: Aquel en que están divididos estos tres poderes. *Enciclopedia Parlamentaria de México*, Serie III, vol. 1, tomo 2, p. 57.

había generado con motivo de la discusión sobre el Ejecutivo Federal. No obstante su estructura unipersonal, el Poder Ejecutivo es auxiliado por un denominado “Consejo Consultivo” que limitaría su actuación con la necesaria consulta en aspectos de gravedad, así como con la designación de funcionarios.

Este decreto, de 6 de agosto de 1824, señalaba en su capítulo primero: que el Estado es parte integrante de la Federación; que es independiente, libre y soberano, por lo que respecta a su gobierno y administración interna; que su territorio es el mismo que comprendía la provincia de su mismo nombre al tiempo de sancionarse la Federación, así como la forma de gobierno es republicana, representativa y popular; que la única, exclusiva y perpetua religión es la católica; y establece la división de poderes.

En el capítulo segundo, regulaba al Poder Legislativo y le señalaba sus atribuciones. En el capítulo tercero se ocupaba del Poder Ejecutivo, señalando que se ejercería interinamente por una sola persona a la que se le daba el título de gobernador; regulaba sus atribuciones; establecía que la suplencia estaría a cargo de un teniente gobernador, señalaba que solo habría un secretario de gobierno. El capítulo cuarto, denominado “Cuerpo Consultivo”, establecía que habría un consejo compuesto de un teniente gobernador y otros cuatro individuos. En el capítulo quinto, el Poder Judicial se integraba por los alcaldes constitucionales; un Juez letrado de primera instancia, en cada partido; la audiencia del Estado que constaba de 6 Magistrados y un fiscal; y un Tribunal Supremo de Justicia, compuesto de 6 Ministros y un fiscal.

El capítulo sexto regulaba a los prefectos, dividía al Estado en ocho distritos y en cada uno había un prefecto, al que se le señalaban los requisitos que debía satisfacer y las atribuciones a ejercer. El capítulo séptimo regulaba a los subprefectos y señalaba que en cada cabecera de partido, a excepción de la del distrito, habría uno de ellos.

En el capítulo octavo se ocupaba de la institución municipal, en específico de los ayuntamientos, aunque sólo constaba de un artículo, en el cual se establece que los ayuntamientos se arreglarán por las leyes, decretos y órdenes prescritas para su gobierno. El capítulo noveno, referido a la hacienda local, establecía una tesorería

general encargada de la recaudación, y una contaduría que se ocuparía del examen y glosa de las cuentas del Estado.

El capítulo décimo cierra la Ley orgánica provisional para el arreglo del gobierno interior del Estado libre, independiente y soberano de México. Este capítulo, denominado “Regla General”, establecía la supremacía del Acta Constitutiva de la Federación y de la propia Ley orgánica provisional.

Aunque la Constitución de 1827 se aprobó en ese año, Mora mostró una incansable actividad legislativa desde 1824, cuando dictamina y publica sus opiniones sobre la división territorial, libertad de expresión, administración de justicia y otros temas constitucionales de importancia. Por ejemplo, el 16 de octubre de 1824 presenta al Congreso Constituyente del Estado las bases de organización municipal, otorgando la categoría de Ayuntamiento sólo a aquellas comunidades cuya población fuera mayor de cuatro mil habitantes, así como sujetándolas a prefectos y a otras autoridades intermedias entre el Ayuntamiento y las autoridades estatales.

Estas características fueron comunes en las primeras Constituciones de la República, separando poblacionalmente la categoría de las comunidades. La categoría de Ayuntamiento era la de mayor jerarquía, con plenas facultades para expedir ordenanzas y decidir sobre los servicios públicos de la comunidad, así como para dirimir las controversias entre sus habitantes. Otros Estados hicieron lo mismo, como Oaxaca.

Una preocupación constante por el Congreso Constituyente del Estado y argumentada por Mora, fue la condición de la Ciudad de México como Distrito Federal. Como es sabido, las primeras discusiones sobre la organización estatal fueron ventiladas en la Ciudad de México, que era el asiento de los poderes de la Provincia de México. Aun después de su salida, cuando el Distrito Federal se definió como exclusivo territorio federal a través de la Ley del 18 de noviembre de 1824,⁶ Mora no cejó en su réplica por la injusticia efectuada y fueron cotidianas sus referencias

⁶ Para atenuar la agresión al Estado de México, el artículo 80 de esta ley constitucional determinó: “El Congreso del Estado de México y su Gobernador pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar la traslación”. Archivo General de la Nación, Fondo Gobernación, Sin sección C. 70. E. 3. Fojas 25.

a esta situación, como las expresadas en las sesiones del 17 de mayo de 1825 y del 31 de marzo y 5 de junio de 1826 del Constituyente mexiquense.⁷

2. LA CONSTITUCIÓN DE 1827

Poco después de la jura de la Constitución Federal,⁸ un pequeño folletín de cuatro hojas, titulado *Disputa de los Congresos*, circuló a favor del cambio de residencia de los poderes del Estado porque: “Es demasiado claro que no pudiéndose hallar juntos los dos Congresos, alguno de ellos debe salir de la capital, y en este caso por las razones expuestas es más regular que salga el del Estado”, ya que “sería una cosa muy chocante un Estado con dos Legislaturas”.⁹

Con estos graves puntos ventilados en el foro parlamentario y en la prensa de la Ciudad de México, el 11 de abril de 1826, Mora, junto con Guerra, Jáuregui, Nájera y Fernández, presentan el *Proyecto de Constitución Política para el Estado de México*. A continuación analizamos panorámicamente los puntos relevantes de dicho proyecto:

El proyecto se refiere al Estado como “libre, independiente y soberano”, tal como todas las demás Constituciones de la época expresaban estos tres atributos de los Estados miembros de la Federación. Ello se refiere a que la independencia del país se hizo con la participación de las antiguas provincias, ganándose así la libertad para sus habitantes y logrando, en consecuencia, la soberanía de sus órganos de gobierno.

Desde 1823 la soberanía de los Estados se había definido en el debate del Congreso Constituyente Federal, como una soberanía parcial que consistía precisamente en lo que el proyecto y la Constitución de 1827 habían acotado. Aunque en la actualidad el Estado de México no consagre la interpretación legislativa, como

⁷ *Obras completas, op. ult. cit.*, pp. 99-101 y 117-119.

⁸ El Congreso Constituyente no sólo juró formalmente la Constitución Federal de 1824, sino que la defendió públicamente contra la encíclica papal que la condenaba, lanzando un manifiesto en inglés y en español, que circuló en Europa, por su defensa; convocando, asimismo, a un certamen sobre el tema en el Estado. *A los Habitantes del Estado de México. Su Congreso Constituyente*. 11 de febrero de 1827. Texcoco. Fondo Mario Colín, Biblioteca Nacional, 4367 (394).

⁹ Suponemos que el folletín fue obra del célebre *El Pensador* José Joaquín Fernández de Lizardi, publicado el 26 de octubre de 1824 por Mariano Ontiveros.

se hace a nivel federal, durante la vigencia de la Constitución de 1827 se respetó dicha interpretación, como una consecuencia de la supremacía legislativa. Un ejemplo de dicha facultad lo es el decreto del 29 de agosto de 1826 por el que el Congreso interpretó el artículo 22 de la Ley Electoral, promulgada el 16 de agosto del mismo año.

Al respecto, Mora se mostró escéptico hacia la función interpretativa de los Jueces, por lo que se afilió al pensamiento mayoritario en la época, de que el único intérprete de la ley debería ser el propio legislador:

¿Se permitirá a los tribunales el derecho de interpretar las leyes y de declararlas no vigentes? Nada menos; entonces es seguro que no habrá leyes ningunas, y que los fallos de los jueces tendrán el carácter de tales, pues declarar que una ley está o no vigente, e interpretarla, es decir, introducir en ella un concepto nuevo al tiempo de fallar, es formarla para aquel caso, es darle un efecto retroactivo y hacer que aparezca su decisión con el carácter de la más odiosa parcialidad, escudándose tal vez con la ley los sentimientos más viles de venganza y otros no menos perjudiciales.¹⁰

a. Poder Ejecutivo

El titular del Poder Ejecutivo es el Gobernador del Estado, quien actuará en armonía con un Consejo de Estado. La unidad del Gobernador fue compatible con las aspiraciones del Ejecutivo unimembre federal, para garantizar unidad de acción y decisión en la aplicación de las leyes y defensa del Estado. El proyecto proponía que el sueldo del gobernador estuviera determinado en el texto constitucional, que sería entre 3,500 y 5,000 pesos, pero en la Constitución se prefirió omitir este precepto.

El Consejo de Estado estaría integrado por un teniente gobernador y cuatro consejeros de origen igualmente popular, producto de elecciones espaciadas, respecto a las del gobernador. Sus facultades eran de asesoría, obligada por parte del gobernador para los asuntos que la ley así los contemplara, y de bienestar, pues podría proponer las medidas eficaces para el beneficio de la industria, instrucción y tranquilidad en el Estado, y de control de la legalidad. Pero quizá la facultad más importante sería la de supervisar la responsabilidad política del gobernador, pues estaría facultado para acusarlo ante el Gran Jurado del Congreso del Estado en

¹⁰ Discurso sobre la necesidad de que sea efectiva la independencia del Poder Judicial. 26 de mayo de 1830. *El Observador. Obras Completas*, vol. 1, p. 261.

caso de violaciones graves de su parte a la Constitución y leyes del Estado. Según el Decreto número 4, del 4 de marzo de 1824, los primeros consejeros fueron: José Alejo Alegría, José Francisco Nava, Mariano Esteva y Pedro Verdugo.

Los gobernadores tenían desde el régimen constitucional de 1824, a través de la Ley del 12 de noviembre de 1824, la obligación de publicar y hacer cumplir las leyes federales. Mediante esta ley se impuso un plazo de tres días para cumplir con esta obligación, pues en caso contrario se le fincaría responsabilidad.¹¹

El sustituto del gobernador, en caso de ausencia, sería a principios del siglo XIX el teniente gobernador, cuya función fuera contemplada en la Constitución mexiquense el 12 de mayo de 1834, pero que después sería suprimido mediante reformas de 1852.

La figura de secretario general de Gobierno fue establecida desde la primera Constitución, aunque se suprimiría hasta 1981, para crear un secretario de Gobierno, y volver a restablecerse el 19 de octubre de 1992. Como se puede apreciar, la Constitución de 1827 delineó las instituciones fundamentales del Estado que perviven en la actualidad.

Una institución que no pervive, sin embargo, en la forma original con que fue establecida, es la Guardia Nacional o milicia cívica del Estado. El Estado de México, como muchos otros Estados, tuvo especial cuidado en organizar, instruir y armar a su Guardia Nacional.

Esta Guardia la constituían los ciudadanos varones en el Estado y estaban llamados a defender la entidad contra cualquier invasión o perturbación grave de la paz pública, y como apoyo y primera instancia del Ejército Federal, que es, desde entonces, una fuerza armada permanente bajo el mando exclusivo del Gobierno Federal.

El Plan elaborado por Joaquín de Miramón en 1830 para la organización de la Guardia Nacional reflejó el celo para mantener esta institución a la altura de las cir-

¹¹ Archivo General de la Nación, Fondo Gobernación, Sin sección, vol. 70, E. 3, Fojas 9-10.

cunstances.¹² De la misma manera, el decreto del Congreso autorizando al Ejecutivo del Estado para comprar armamento para la guardia nacional del 16 de abril de 1826, es demostrativo de la preocupación por tener los suficientes pertrechos en caso de una emergencia.¹³

b. Poder Judicial

Mora fue un ardiente crítico de los fueros. Denostó en las discusiones del Congreso Constituyente no sólo a los tribunales eclesiásticos, sino también a los militares,¹⁴ con argumentos que aun hoy son totalmente atendibles para replantear la vigencia futura del artículo 13 de la Constitución Federal.

Paulatinamente, los asuntos judiciales de competencia local fueron concentrándose en la jurisdicción del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.¹⁵

El proyecto de Constitución fue entregado al Congreso Constituyente el 11 de abril de 1826, y su discusión comenzó a partir del mes de junio del mismo año, hasta el 14 de febrero de 1827. Correspondería a Melchor Múzquiz, antiguo jefe político de la diputación provincial y gobernador designado por el propio Congreso Constituyente del Estado, promulgar en la ciudad de Texcoco la primera Constitución del Estado y enviar seis ejemplares de la misma al Congreso General el 8 de marzo de 1827, un día antes de su renuncia al cargo. El Congreso designaría entonces a Lorenzo de Zavala como segundo gobernador del Estado.

La Constitución de 1827 traería varias instituciones novedosas:

1. El germen de la desamortización por su crítica a las propiedades en manos muertas (artículo 9o.) y la separación de la Iglesia en los aspectos electorales. Dicha Constitución estableció normas precisas en mate-

¹² Joaquín de Miramón, *Plan en General para la reforma y nuevo arreglo de la Milicia Nacional del Estado Libre y Soberano de México*, Imprenta del Gobierno del Estado, Toluca, 1830, 29 pp.

¹³ *Colección de decretos y órdenes del Congreso Constituyente del Estado Libre y Soberano del Estado de México*, Edición facsimilar, LI Legislatura, 1991.

¹⁴ *Discurso sobre los tribunales militares. Obras completas, op. cit.*, vol. 1, pp. 222 y ss.

¹⁵ Como lo marcó el Decreto del Congreso del 21 de abril de 1825, por el cual se determinó que los asuntos pendientes en “segunda suplicación” estarían bajo la competencia del Supremo Tribunal del Estado. Archivo General de la Nación, Fondo Gobernación Legajos, C. 36, E. 14, Fojas 1-3.

ria electoral e imposibilitó a quienes ejercieran funciones eclesiásticas el ser electores primarios o secundarios; prohibiendo asimismo ser elegibles para el cargo de diputado a los obispos y otros miembros de la jerarquía eclesiástica (artículo 120, fracción 33).

2. Es de las pocas Constituciones de la época que expresamente extingue los empleos y privilegios hereditarios.
3. Implantó el juicio por jurado en materia criminal, sometiendo a los Jueces a la declaratoria de culpabilidad de un jurado “mayor” para casos de delitos graves (artículo 209).
4. La Diputación Permanente se instauró como órgano garante de la constitucionalidad y legalidad en el Estado (artículo 57, fracción 1).
5. Para consolidar al Poder Legislativo lo deposita en una sola Cámara, preconizando la estructura actual de la mayoría de las Legislaturas de las entidades federativas (artículo 29).
6. Prescribió un fuero constitucional para los diputados y el gobernador, no sólo tratándose de responsabilidad penal, sino también de la civil (artículos 68 y 137).
7. Establece un Consejo de Estado como órgano de control hacia el Poder Ejecutivo (artículo 151).
8. Permite la reelección inmediata del gobernador, pero la condiciona a una votación de las dos terceras partes de los electores (artículo 124).

La Constitución mexiquense de 1827 fue suscrita por José María Luis Mora, presidente del Congreso, José Francisco Guerra, vicepresidente, y Benito José Guerra, Manuel Coteró, Pedro Martínez de Castro, Manuel Villaverde, José Domingo Laso de la Vega, Alonso Fernández, Manuel de Cortázar, Francisco de las Piedras, Antonio de Castro, José Ignacio Nájera, Baltazar Pérez, Mariano Tamariz, Ignacio

Mendoza, Joaquín Calixto Vidal, Joaquín Villa, José María de Jáuregui, y José Nicolás de Olaes, secretario.

Mora tenía muy clara la idea de la importancia de una Constitución:

La Constitución ha venido a ser la clave del edificio. No es una reunión de declaraciones vanas, después de las cuales todo queda por hacer, y que de nada sirven si no es de manifestar a los pueblos el camino que deben emprender para ser libres y felices: es sí; la reunión de los principios que han servido de bases para dictar leyes puestas ya en práctica y reducidas a ejecución.¹⁶

La discusión del texto constitucional se había logrado con las características idóneas que él siempre ponderó:

Cuando las leyes se han dictado con calma y detención, cuando son el efecto de una discusión libre y cuando el espíritu de partido y los temores que él infunde en los legisladores no han contribuido a su confección, haciendo se expongan los intereses generales a los privados por motivos que les son extrínsecos, es muy remoto el temor de semejantes resultados.¹⁷

Como señala Macedo Jaimes,¹⁸ la Constitución de 1827 contiene normas de organización política que se anticipan a la Reforma; por ejemplo, el artículo 9o. prohíbe “para lo sucesivo la adquisición de bienes raíces por manos muertas...”, precepto que en el Constituyente de 1857, el diputado por el Estado, don Mariano Arizcorreta, propuso el 17 de julio que se agregara de la Constitución de 1824, la restauración que el artículo 9o. proponía. Asimismo, destaca la citada autora que la Constitución mexicana de 1827 contenía normas profundamente humanistas, como la siguiente: “en el Estado no se reconoce título ni distintivo alguno de nobleza, ni se admite fundación de vinculaciones de sangre, ni empleo hereditario, ni más méritos que los servicios personales” (artículo 7o.), y la que disponía que “en el Estado nadie nace esclavo, ni se permite su introducción” (artículo 6o.). Este

¹⁶ A los habitantes del Estado de México. Su Congreso Constituyente, *op. cit.*, Foja 4.

¹⁷ *Obras completas, op. cit.*, vol. 1. Obra política, p. 153. En el artículo que se cita en este trabajo, Mora repite la declaración de Constitución que contiene la declaración universal de los derechos del hombre y del ciudadano: “Una Constitución no es otra cosa que la declaración de los derechos del hombre en sociedad y la distribución de los poderes políticos en orden a la conservación de estos mismos derechos”, pp. 178-179.

¹⁸ Graciela Macedo Jaimes, “Breve estudio de las Constituciones del Estado de México”, en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, D. F., no. VIII, 1996, p. 262.

último precepto, inspirado por el doctor José María Luis Mora, el cual se anticipó al decreto de don Vicente Guerrero, Presidente de la República, de fecha 15 de diciembre de 1829, aboliendo la esclavitud en la República.

Una vez aprobada la Constitución del Estado, Mora se preocupó por su aplicación y supremacía. El control de la constitucionalidad fue una atribución del legislador mexicano que se arrogó mucho tiempo antes que el Poder Judicial interviniera, a mediados del siglo XIX. El Senado de la República había anulado el Decreto número 83 del 25 de noviembre de 1826, expedido por el propio Congreso Constituyente del Estado, de contenido electoral,¹⁹ y el Congreso Federal lo continuó haciendo, tal como se esperaba que la Diputación Permanente lo hiciera a nivel local. Por su parte, Mora publicó en *El Observador*, el 8 de agosto de 1827, lo siguiente:

Si se buscan cuidadosamente las causas del disgusto y descontento que se nota en los pueblos que han ensayado varios sistemas de Gobierno, pasando desde el despotismo más absoluto hasta la más desenfrenada democracia, se hallará que siempre o casi siempre es debido a la oposición manifiesta y al conflicto continuo que existe entre los principios de la ley constitutiva y las disposiciones de las leyes secundarias.²⁰

Éste es el legado de Mora y del dignísimo Congreso Constituyente de 1824–1827. Definió la supremacía constitucional y su garantía, instituyó a los Poderes del Estado y determinó las más preciadas libertades del hombre. Gracias a ellos, el Estado de México y el país tienen las instituciones de las cuales nos enorgullecemos.

3. LA CONSTITUCIÓN DE 1861

La Constitución de 1827²¹ sentó las bases del Estado en una etapa de gran conmoción política. Sin embargo, las invasiones que México sufriría durante la mitad del

¹⁹ Dictamen de la Comisión de Gobernación de la Cámara del Senado, relativo al Decreto de 23 de noviembre pasado, sobre nulidad de elecciones para diputados del Congreso del Estado de México. 14 de diciembre de 1826, Fondo Mario Colín, Biblioteca Nacional, 1961 (949).

²⁰ *Discurso sobre las leyes que atacan la seguridad individual. Obras completas. op. cit.*, vol. I, p. 176. En un párrafo Mora señala: “Una Constitución violada por el cuerpo legislativo no ofrece ya seguridad ninguna, pues como el trasgresor es la suprema autoridad no puede ser reconvenido legalmente, ni hay medios para este atentado por el castigo del culpado”, p. 185.

²¹ Los textos constitucionales fueron consultados en la edición de Mario Colín, *Constituciones del Estado de México 1827, 1861, 1870, 1917*, México: Biblioteca Enciclopédica del Estado de México [Gobierno del Estado de México], 1974. Se consultaron los trabajos de Reynaldo Robles Martínez, “Historia de las cons-

siglo XIX requirieron de mayores transformaciones para seguir los nuevos postulados de la Constitución Federal de 1857. De esta manera, el 17 de octubre de 1861²² se promulga la segunda Constitución para sufrir los embates de la Intervención Francesa, y ser suspendida en su vigencia hasta 1867, con el restablecimiento de la República.

La exposición de motivos explicita el objeto de la nueva Constitución, que es: “reproducir, en su mayor parte, las sabias y bien calculadas disposiciones de la antigua Constitución del Estado, retocarlas en lo que por el progreso de la sociedad, tenían ya de anticuado y de superfluo, ponerlas en armonía con los respetables preceptos de la Constitución federal de 1957 y leyes de reforma”.

El nuevo texto constitucional constaba de 35 capítulos y de 200 artículos, más cuatro transitorios.

El primer capítulo, denominado “Del Estado, su territorio y forma de gobierno”, reiteró los principios ya establecidos en la Constitución anterior. En su segundo capítulo, denominado “De las garantías individuales”, reprodujo el apartado de la Constitución Federal de la República. En los capítulos tercero, cuarto y quinto se reguló lo relativo a la población del Estado: naturales, vecinos y ciudadanos mexicanos; aquí aparece ya reconocida la preferencia para que los naturales y vecinos ciudadanos del Estado obtuvieran empleos o cargos públicos. Cabe destacar que la nueva Constitución, siguiendo el nuevo espíritu constitucional de la época, suprime el principio de que la religión católica era exclusiva.

Por otra parte, esta Constitución amplió, como se advierte en la exposición de motivos, los derechos de los vecinos, pues teniendo residencia de seis meses, podían votar y ser votados para desempeñar cargos municipales, con la única excepción de los extranjeros, que no podían ser presidentes municipales; es decir, los

tituciones del Estado de México”, en Andrea Sánchez, Francisco de, *Derecho constitucional estatal*, México, UNAM, 2001; así como el libro de Mario Colín y Mario Rosales Betancourt, *Trayectoria constitucional del Estado de México*, México: Biblioteca Enciclopédica del Estado de México [Gobierno del Estado de México], 1974.

²² Los constituyentes de 1861 fueron: José María Aguirre de la Barrera, Pascual Carbajal, Agustín Cruz, Ignacio Fernández, Ignacio Garza, Simón Guzmán, Ignacio Hidalgo, Locadio López, Mariano Navarro, Ignacio Nieva, Juan Saavedra, Isaac Sancha, Ignacio Ugalde, Romualdo Uribe, Tranquilino Valera, Refugio de la Vega, Vicente Villegas, Rafael Zerón, Antonio Zimbrón y Manuel Zomera y Piña. Cfr. Alfonso Sánchez García, *A los Constituyentes del Estado de México*, Congreso del Estado, 1996.

extranjeros gozaban de capacidad para desempeñar cargos municipales de elección municipal, siempre que no fueran presidentes.

En los capítulos VI, VII, VIII, IX y X se regula el Poder Legislativo. Por cuanto hace a las facultades del Congreso, destaca que el Poder Legislativo tenía encomendada la revisión anual de las cuentas de gasto del Estado, y se determinaba que para la glosa de aquéllas debería haber una sesión de contaduría agregada a la Secretaría de Hacienda; de modo, como se señala en la exposición de motivos de la reforma de 1870, que: “El Congreso sólo podía hacer la revisión de las cuentas pero la oficina que debía glosarlas era enteramente dependiente del Ejecutivo”. La reforma dispuso que en lo sucesivo la glosa de cuentas se llevaría a cabo en una oficina separada del Ejecutivo, la de contaduría, sujeta a la inspección del Poder Legislativo.

En los capítulos XIII, XIV y XV se regulaba al Poder Ejecutivo. El capítulo décimo sexto contiene las normas relativas a los secretarios del despacho, y el capítulo XVII habla del Consejo de Estado. Esta figura, la del Consejo de Estado, sobrevivió aunque con una composición modificada: el artículo 98 dispuso que lo formarían los secretarios del despacho, uno de los fiscales del Supremo Tribunal de Justicia y el tesorero general. Según el artículo 99, era presidido por el secretario de Relaciones.

Los capítulos XVIII, XIX y XX se referían al gobierno político y administrativo de los pueblos, de los jefes políticos y de los ayuntamientos, y en la exposición de motivos se justificaron al no haber desarrollado más estos capítulos, señalando que la comisión entiende que sólo deben formar parte de una Constitución las bases generales, dejando su desarrollo a leyes secundarias.

El Poder Judicial se regulaba en los capítulos del XXI al XXVII. Al respecto se establecían los órganos, las atribuciones y la competencia de cada uno de ellos, estableciendo reglas peculiares en materia de justicia civil y penal.

El capítulo 28 regulaba la responsabilidad de los funcionarios públicos. Los capítulos XXIX, XXX y XXXI de la Hacienda, Tesorería y Contaduría General del Estado.

El capítulo XXXII, de la instrucción pública, y agregó que además de la existencia del Instituto Literario, debería haber una escuela de artes, oficios y agricultura, y que en cada municipalidad habría una escuela de primeras letras para niños y otra para niñas. El capítulo XXXIII, de la observancia de la Constitución. El capítulo XXXIV, de las reformas a la Constitución. Y el capítulo 35, de prevenciones generales, prohibía la adquisición de bienes raíces por manos muertas. Establecía la independencia entre los negocios de la Iglesia y los del Estado.

En este texto constitucional encontramos, en el artículo 4o., la delimitación territorial, al señalar los distritos que lo integran: Actopan, Cuernavaca, Chalco, Huejutla, Huichapan, Ixtlahuaca, Ixmiquilpan, Jilotepec, Jonacatepec, Morelos, Otumba, Pachuca, Sultepec, Temascaltepec, Tenango del Valle, Tenancingo, Texcoco, Tetecala, Tlalnepantla, Toluca, Huascalolaya, Villa del Valle, Yautepec, Zacualtipan, Zimapan y Zumpango de la Laguna. Vendrían luego las afectaciones que se mencionan en la parte final de este ensayo.

Conviene señalar que la Constitución de 1861 fue reformada seis veces, de estas reformas, cinco se llevaron a cabo en 1869: 6 de febrero; 3 y 14 de mayo; 2 y 6 de octubre y 13 de marzo de 1870.

Poco después, se plantearon diversas reformas y así se concluyó la tercera Constitución del Estado, que fue promulgada el 1o. de diciembre de 1870, redactada por una comisión donde destacó la labor de Manuel Alas, futuro Ministro de la Suprema Corte de Justicia.²³

4. LA CONSTITUCIÓN DE 1870

La nueva Constitución trajo novedades. Se dividió en 8 capítulos y constaba de 127 artículos, más uno transitorio.

Conviene señalar que surge al año siguiente en que se formularon seis decretos de reforma. Incluso durante el mismo año de 1870, en marzo, se había refor-

²³ Entre los constituyentes que aprobaron esta nueva Constitución se encuentran: José Francisco Bulman, Angel de la Cueva, Gumesindo Enríquez, José María García, Gabino Garduño, J.A. Guadarrama, Antonio Inclán, Ignacio Mañón y Valle, A. Riba y Echeverría, M. Terreros, Manuel Tico, Jacinto Varón y Antonio Zimbrón.

mado la Constitución de 1861. Se hacía evidente la necesidad de formular un nuevo texto constitucional para dar satisfacción a las inquietudes de la clase política mexiquense.

Destaca en esta Constitución la supresión del catálogo de derechos humanos, quedando la simple remisión a las consideradas en el texto constitucional federal. El artículo 5o. señaló que las personas que estuvieran en el Estado gozarían de todas las garantías otorgadas por la Constitución Federal de la República. Asimismo, en dicho tenor se advierte que se adoptó la elección directa para el cargo de gobernador; se suprimió la inamovilidad de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, señalándose un término de duración de 6 años y a los Jueces por 4 años.

Si la Constitución de 1827 dividía a los habitantes del Estado en naturales, ciudadanos y vecinos, ya con la nueva Constitución de 1870 encontramos las calidades de vecinos, ciudadanos y transeúntes, basados en la supresión de mediados de ese siglo de eliminar cualquier referencia a los indígenas, para evitar volver a un sistema implícito de castas.

El primer título regulaba al Estado y su territorio, además de la mención contenida en el artículo 5o. ya mencionado; asimismo regula las calidades de vecino y ciudadano del Estado. En el título segundo se habla del gobierno del Estado y de la división de poderes.

En este mismo título se ocupó el Constituyente mexiquense de regular lo relativo al Poder Legislativo: diputados, instalación del Congreso, atribuciones y obligaciones tanto de la Cámara como de la Diputación Permanente, iniciativa y formación de leyes, entre otros. El derecho de iniciar leyes en cualquier rama correspondía también a los ciudadanos del Estado.

Ahora bien, la Constitución de 1870 reformó entre las facultades del Congreso la de “delegarlas a favor del Ejecutivo, en casos excepcionales y cuando la creyeran conveniente” (artículo 55, fracción vigésima). Resulta evidente que esta facultad (que ya figuraba en el artículo 35, fracción XXII de la Constitución de 1861) rompía con el principio de la división de poderes.

La sección segunda del título segundo regulaba el Poder Ejecutivo, las restricciones del gobierno, el secretario de despacho, el Consejo de Estado. Cabe mencionar que en el artículo 77 se observa una modificación en el Consejo de Estado, que ahora es presidido por el secretario del despacho y ya no por el secretario de Relaciones.

En la sección tercera se encontraba la regulación del Poder Judicial y se dividía en 5 capítulos: se ocupaba del Tribunal Superior, de los Jueces de primera instancia y de los Jueces conciliadores; también establecía lo relativo a las responsabilidades de los altos funcionarios públicos.

El título tercero, dividido en dos secciones, se ocupaba de la hacienda pública, la contaduría de glosa y la tesorería general. Por su parte, en el título cuarto, el Constituyente mexiquense regula la reforma a la Constitución, y el título quinto establece las denominadas disposiciones generales.

Siguiendo el mismo espíritu que en 1861 lo llevó a la supresión de aquella tradicional referencia a la católica como única religión, en el artículo 7o. se establece la libertad de cultos. También hay que destacar que con la nueva Constitución se exigía que el declarado ciudadano por el Congreso fuera ciudadano de la República (artículo 13, inciso segundo). La Constitución local de 1917 requiere que los ciudadanos del Estado de México reúnan también la calidad de ciudadano de la República, conforme al artículo 34 de la Constitución Federal, y la condición de vecindad (artículo 27).

5. LA CONSTITUCIÓN DE 1917

El 8 de noviembre de 1917 se promulgó la actual Constitución por el gobernador Agustín Millán, producto de discusiones en el Congreso Constituyente local del 27 de julio al 31 de octubre de 1917.²⁴ El secretario general de Gobierno era entonces Andrés Molina Enríquez. El texto constitucional se publicó en el periódico oficial del gobierno del Estado de México, en tres partes: la primera apareció en el

²⁴ Los constituyentes fueron: Isidro Becerril, Carlos Campos, Raymundo Cárdenas, Issac Colín, Prócoro Dorantes, Carlos Espinosa García, Miguel Flores, Germán García Salgado, Protasio Gómez, Gabino Hernández, Malaquías Huitrón, José López Bonaga, Carlos Pichardo y Tranquilino Sánchez.

periódico número 34, del 10 de noviembre de 1917, y comprendía del artículo 1o. al 88; la segunda, en el periódico número 35, del 14 de noviembre de 1917, publicándose los artículos 89 al 196; la tercera y última parte, en el periódico número 36, del 17 de noviembre de 1917, los artículos 197 al 235. Entró en vigor el 20 de noviembre de 1917.

La nueva Constitución estaba organizada en libros, que se dividían en títulos, los cuales se integraban con capítulos subdivididos en secciones y estaba contenida en 235 artículos y 8 transitorios. En términos generales puede señalarse que la división temática era la siguiente:²⁵

Libro primero. Se denominó “Del Estado de México”, como entidad libre y soberana; se subdividió en dos capítulos: el primero reguló al Estado como entidad política, el segundo, como entidad jurídica. En este apartado encontramos disposiciones relacionadas con el territorio, la forma de gobierno y el municipio.

Libro segundo. Habló de la organización política general del Estado de México y se dividió en tres títulos: el primero habló de la condición política de las personas que habitaban el territorio mexicano, a las cuales dividía en originarios, vecinos, ciudadanos y transeúntes.

El título segundo, denominado “Del Gobierno del Estado”, se dividió en cuatro capítulos: El 1o. del Gobierno del Estado y de los poderes en que se divide, y cada uno de los siguientes capítulos, esto es, II, III y IV, se referían a cada uno de los poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Cada uno de estos capítulos se subdividía en secciones, para analizar las diferentes partes integrantes de cada uno de ellos, así como sus funciones. Así, el capítulo segundo, “Del Poder Legislativo”, estaba integrado en cinco secciones que hablan: de la Legislatura del Estado, de su instalación, de la iniciativa y formación de leyes, de las facultades y obligaciones de la Legislatura, y de la Diputación Permanente. El capítulo tercero habla del Poder Ejecutivo, y aparecía dividido en secciones: una trata del gobernador, otra de las facultades, obligaciones y restricciones del gobernador, y una más del despacho del Ejecutivo. El capítulo cuarto se ocupa del Poder Judicial, y está dividido en cuatro

²⁵ Véase Robles Martínez, *op. cit.*, nota 21, pp. 148-149.

secciones que hablan del ejercicio del Poder Judicial, del Tribunal Superior de Justicia, de los Jueces de primera instancia y del Ministerio Público, respectivamente.

El título tercero se refería a las diversas responsabilidades de los altos funcionarios públicos del Estado.

Libro tercero. Este libro, denominado “De la Organización Política de los Municipios”, tenía a su vez un solo título, “De la administración interior de los municipios”, con dos capítulos: el primero referido a las autoridades encargadas de la administración pública de los municipios; el segundo se ocupaba prácticamente de las atribuciones de los ayuntamientos, y en seis secciones regulaba la constitución de éstos, sus atribuciones, a los presidentes municipales, el despacho de los asuntos municipales, a los Jueces conciliadores y las responsabilidades de los funcionarios municipales.

Libro cuarto. Se denominó “Previsiones generales a que deberá sujetarse la administración pública”; se dividió en cinco títulos: el primer título se ocupó de los principios generales de administración pública; el título segundo, denominado “Base de la organización de la Hacienda Pública”, dividido a su vez, en cinco subtítulos: el primero, de la división general de las atribuciones; el segundo las bases de la organización de la Hacienda Pública del Estado, y el tercero se refiere a las bases de organización de la Hacienda Pública de los municipios. Cada uno de estos capítulos se dividía a su vez en dos secciones, que regulaban la Hacienda Pública y la tesorería, ya sea el capítulo segundo, del Estado, y el capítulo tercero, del municipio; el capítulo cuarto aborda lo relativo a la Contraloría de Glosa del Estado y municipal; y finalmente, el capítulo quinto, se ocupa de la Procuraduría General de Hacienda.

El título tercero regulaba las bases de la organización del trabajo, mientras que el título cuarto regulaba las bases de la legislación agraria; y en cuatro capítulos trataba las disposiciones generales sobre la propiedad pública; la ejecución de los párrafos III, X, XI del artículo 27 de la Constitución Federal, relativos a la expropiación por causa de utilidad pública; la institución del notariado y del registro público, y las disposiciones fundamentales del enjuiciamiento civil del Estado. El título

quinto se ocupa de la legislación de educación pública, tenía dos capítulos: el primero de la educación pública en general, y el segundo de las escuelas especiales para los indígenas.

Libro quinto. “De la permanencia de la Constitución”, estaba dividida en dos capítulos; hablaba de las reformas y de la inviolabilidad de la Constitución.

Debe señalarse que esta Constitución agrega el principio de soberanía del Estado, que reside en el pueblo y que se adecua por los poderes públicos que lo representan (artículo 6o.). Por reforma de 1990 se estableció que los partidos son entidades de interés público; que la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales son una función pública, y que se establecen medios de impugnación que serán ventilados ante un tribunal electoral autónomo.

A pesar de que en la Constitución de 1917 no encontramos ninguna regulación sobre los derechos de los habitantes, puede adelantarse que el desarrollo y contenido constitucional hace de este texto, en buena técnica jurídico constitucional, un instrumento adecuado a la época y a las necesidades imperantes en ese momento, tomando como modelo la Constitución Federal de 1917.

6. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1995

La Constitución de 1917 constaba originalmente de 235 artículos, los cuales han sufrido numerosísimas reformas: aproximadamente medio millar de modificaciones. Como lo expone uno de sus destacados constituyentes, el profesor Isidro Becerril, con motivo de la celebración del Centenario de la Constitución de 1857:

La Constitución local de 1917 fue un trasunto fiel de la federal del mismo año en sus conceptos organizadores de una nueva economía y una nueva vida para el pueblo. A la fecha se sigue una norma constitucional que no es muy semejante a aquella, pero eso no le quita el valor que tuvo en su tiempo y que tiene aún porque las bases de organización política, económica y social y para la educación popular que se establecieron entonces, sirvieron de norma a las que actualmente se siguen.²⁶

²⁶ Discurso pronunciado ante el comité estatal que festejó el Centenario de la Constitución de 1857, en la ciudad de Toluca, 5 de febrero de 1977. Citado por Mario Colín, *Trayectoria Constitucional del Estado de México*.

Una total reestructuración constitucional es la consecuencia del decreto de 1995, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversos libros, títulos, capítulos y secciones, artículos y fracciones de la Constitución de 1917. Hasta ese momento, la Constitución mexiquense había sido modificada por más de setenta decretos, en ocasiones para adecuarla a las circunstancias y exigencias de la dinámica social o para adecuarlas a las modificaciones hechas a la Constitución Política Federal. Esto había llevado a una Constitución asimétrica, en la cual se encontraban títulos, capítulos, secciones, artículos y fracciones derogadas y, además, había artículos Bis y con literal. Esta circunstancia influyó en la decisión de dictar las reformas, que llevaron como objetivo particular mejorar el orden y sistematización del texto constitucional.

La reforma se publicó en la *Gaceta del Gobierno* el 27 de febrero de 1995, fue expedida por el gobernador Emilio Chuayffet Chemor, siendo secretario general de Gobierno, César Camacho Quiroz. Siguiendo a Robles Martínez, puede decirse que entre las modificaciones relevantes están las siguientes:²⁷

Por cuanto hace a la forma, el nuevo texto adopta la división en títulos, que a su vez, se integran por capítulos, los cuales se subdividen en secciones. En suma, la Constitución mexiquense consta de 9 títulos, 149 artículos, y 15 transitorios. Para el autor en cita, se hace una nueva sistematización reagrupando de la manera más afín las disposiciones de los títulos y capítulos respectivos, excluyendo disposiciones que por no ser materia de la Constitución se encuentran reguladas en leyes reglamentarias.

En cuanto al fondo, señala Robles Martínez que se dejan intactas las disposiciones políticas fundamentales, como son: la forma de gobierno federal, democrático y popular; el federalismo; la división de poderes; el municipio libre y la supremacía e inviolabilidad de la Constitución política local. En materia de garantías individuales se establece el respeto al honor, del crédito y al prestigio de las personas; el desarrollo de los pueblos indígenas, el mejoramiento del ambiente, la protección a la naturaleza y el aprovechamiento racional de los recursos naturales y la preservación de la flora y fauna existente; igualmente se establece el referéndum.

²⁷ Robles Martínez, *op. cit.*, nota 21, pp. 149-150.

Señala Robles Martínez que en el aspecto electoral, la reforma de 1995 establece un organismo público autónomo para organizar, desarrollar y vigilar los procesos electorales; transfiere la calificación de las elecciones a un órgano electoral y, en caso de controversia, a un órgano judicial; asimismo se modifica el calendario electoral de la entidad para que coincida con las elecciones federales; se establece que la Legislatura del Estado se integrará por 45 diputados electos por el principio de mayoría relativa, y 30 de representación proporcional.

Por lo que respecta al Poder Ejecutivo, se regulan los supuestos de hipótesis por falta de gobernador, señalando el interino y sustituto, estableciéndose nueva fecha para que rinda su informe el 5 de septiembre de cada año. En el ámbito del Poder Judicial se crea el Consejo de la Judicatura, se suprime la inviolabilidad y se señala el plazo de 15 años para los Magistrados del Tribunal Superior, desconcentrándose éste y estableciendo salas regionales.

Respecto a los municipios, se incorporan los ayuntamientos al Constituyente Permanente, ya que se establece que se requiere la aprobación de la mitad más uno de los ayuntamientos para aprobar las reformas y adiciones de la Constitución, además de la aprobación de la Legislatura. Se reconoce la existencia de un organismo autónomo para la protección de los derechos humanos, la protección de las etnias y asimismo del medio ambiente.

Tras la reforma de 1995, la Constitución mexiquense continuó modificándose por el resto del siglo pasado y hasta lo que va del actual. Al momento de publicarse este texto, la última reforma que se registró fue publicada en la *Gaceta de Gobierno* el 19 de diciembre de 2016. Debido a las reformas de 2011 a la Constitución Federal en materia de derechos humanos, es natural que la Constitución del Estado de México haya acusado los cambios pertinentes; así, por ejemplo, la denominación del Título Segundo se modificó en 2012, para llamarse “De los Principios Constitucionales, los Derechos Humanos y sus Garantías”. Asimismo, en junio de 2015 hubo muchos cambios en materia de transparencia y acceso a la información.

7. LAS ESCISIONES TERRITORIALES DEL ESTADO DE MÉXICO

Como colofón de esta breve revisión histórica del constitucionalismo mexiquense, no podemos dejar de mencionar siquiera la cuestión territorial de esta entidad

federativa. Finalmente, puede decirse sin temor de equivocación, que la historia constitucional y política del Estado de México se caracterizó durante el siglo XIX por las segregaciones territoriales que el Congreso de la Unión y el Presidente de la República le impusieron a su extenso territorio.

Desde el momento de la Independencia, las primeras autoridades federales separaron, entre 1822 y 1823, la porción territorial correspondiente al ahora Estado de Querétaro;²⁸ posteriormente seguirían seis escisiones más:

1. La creación del Distrito Federal el 18 de noviembre de 1824.
2. La creación del Estado de Guerrero el 27 de octubre de 1849, que importó la segregación de 64 579 kilómetros cuadrados, aproximadamente.
3. La incorporación de San Agustín de las Cuevas, como Tlalpan, al Distrito Federal el 25 de octubre de 1855.
4. La creación del Estado de Hidalgo el 16 de enero de 1869, con una extensión aproximada de 22 215 kilómetros cuadrados, para lo cual se separaron los distritos de Actopan, Apam, Huascaloyo, Huejutla, Huichapan y Zimapan.
5. La creación del Estado de Morelos el 17 de abril de 1869, con 7 082 kilómetros cuadrados. Apenas habían pasado unos meses desde la escisión que dio origen al Estado de Hidalgo, cuando nuevamente el Presidente Juárez decretó la separación de los distritos de Cuernavaca, Cuautla, Jonacatepec, Tetecala y Yautepec, para conformar el Estado suriano.
6. Seguiría otra afectación al territorio mexiquense por la cesión que se hace de la municipalidad de Calpulalpan a favor del Estado de Tlaxcala. El convenio de cesión celebrado por los gobiernos de los Estados de México y Tlaxcala, el 19 de julio de 1871, fue ratificado por sus respec-

²⁸ Alfonso X. Iracheta Cenecorta, “Las transformaciones del territorio Mexiquense”, en *175 años de historia del Estado de México y perspectiva para el Tercer Milenio*, Milada Bazant (coordinadora), El Colegio Mexiquense, 1999, Toluca, p. 341.

tivas legislaturas y el 16 de octubre de 1874 por el Congreso de la Unión, y ya en el siglo XX,

7. La reasignación de 2 000 kilómetros más al Distrito Federal en 1917.

La creación de nuevas entidades federativas en México observa un historial complicado y sin estricto apego a las normas previstas en las Constituciones Federales de la época. Antes de la creación de los Estados de Hidalgo y Morelos, ya su territorio se separa del Estado de México mediante un simple decreto del Poder Ejecutivo Federal del 7 de junio de 1862 para instaurar “distritos militares”, lo que acarrea como consecuencia que el territorio de un Estado soberano sea sometido a la jurisdicción de las autoridades militares, transformándolo, de hecho, en territorios federales.

La creación del Estado de Guerrero en 1849 a partir del territorio mexiquense modela y fundamenta, en mi opinión, el procedimiento constitucional moderno establecido en el artículo 73, fracción III, de la Constitución, que regula la creación de Estados a partir del territorio de otro Estado. Técnicamente, esta creación obedecería solamente a las reglas de reforma constitucional, puesto que en el fondo, es sólo una reforma a la Constitución Federal, ya que habría que incluir el nombre de la nueva entidad dentro del catálogo del artículo que enlista a todas las entidades federativas.

De esta manera, hipotéticamente, bastaría seguir el procedimiento del Constituyente Permanente, Congreso y Legislaturas involucradas, para admitir la creación de un nuevo Estado. Sin embargo, desde el Acta de Reformas, publicada el 21 de mayo de 1847, apartándose del principio de la Constitución de 1824 a la que reformó, se prescribió un procedimiento diferenciado del de reforma constitucional más complicado, para llegar a admitir un nuevo Estado dentro del territorio de otro Estado preexistente.

El artículo 6o. del Acta de Reformas previó dicho procedimiento para el caso de creación del Estado de Guerrero,²⁹ no sólo como una reforma constitucional,

²⁹ Dicho artículo decía: “Son Estados de la Federación los que se expresaron en la Constitución Federal y los que fueron nombrados después conforme a ella. Se erige un nuevo Estado con el nombre de Guerrero, compuesto por los distritos de Acapulco, Chilapa, Taxco y Tlapa, y la Municipalidad de Coyuca, pertenecientes

sino que también a través del consentimiento especial de las tres Legislaturas involucradas en la separación del territorio.

El plazo de tres meses fijado por el Acta de Reformas, Ley Suprema en 1847, fue cambiado por una simple ley del Congreso, correspondiente al 19 de agosto de 1848, fijando el plazo de tres meses a partir de la fecha de su promulgación.³⁰

Este procedimiento heterodoxo, que se ensayó por primera vez con el desmembramiento del territorio mexiquense para la creación del Estado de Guerrero, fue abandonado, ya que la Legislatura del Estado de Michoacán no aceptó la cesión del municipio de Coyuca, en resolución del 23 de noviembre de 1848. En el distrito de Tlapa, entonces perteneciente a Puebla, se resolvió por la Legislatura de ese Estado celebrar un plebiscito para que fueran los vecinos, y no la Legislatura, quienes decidieran su incorporación al nuevo Estado en formación.

Debido al fracaso del procedimiento seguido en la creación de un nuevo Estado dentro del territorio del Estado de México, la Constitución de 1857 siguió el procedimiento originario de 1824 con las adecuaciones que se desprenden de la creación de Guerrero, que pueden resumirse en las siguientes:

1. Que el procedimiento sea avalado por el pueblo, como sucedió con el plebiscito realizado por Puebla en el distrito de Tlapa. Se fijó en la Constitución que fuera una población de 80 mil habitantes.
2. Que no se involucre a la correspondiente Legislatura del o los Estados afectados, basado en la negativa de la Legislatura de Michoacán respecto de la municipalidad de Coyuca, y por el razonamiento de Guillermo Prieto en la sesión del 6 de octubre de 1856.

los tres primeros al Estado de México, el cuarto a Puebla y la quinta a Michoacán, siempre que las Legislaturas de estos tres Estados den su consentimiento dentro de tres meses”.

³⁰Manuel González Oropeza, “Aspectos constitucionales del Estado de Guerrero”, en David Cienfuegos Salgado y Manuel González Oropeza, coordinadores, *Digesto Constitucional Mexicano. Las Constituciones de Guerrero*, México, Congreso del Estado, 1999, t. I, p. 29.

Sin embargo, a pesar de que ya para 1857 la creación de un Estado era más compleja aún que la reforma constitucional, el 13 de noviembre de 1874 se volvió a reformar la Constitución para delinear el procedimiento más dificultado que nuestra Constitución prevé, y que está actualmente en el texto vigente en siete incisos de la fracción III mencionada.³¹

Por lo anterior, debemos reconocer que el Estado de México ha sido la entidad federativa más afectada por la división geopolítica del Estado Federal Mexicano. No sólo en la extensión de su territorio, sino también por la evicción de su capital, la codiciada Ciudad de México.

De 1824 a 1827 la Ciudad de México se conservó como capital del Estado de México, conviviendo ambos poderes en su territorio sin mayores problemas, a pesar de la protesta de las autoridades mexiquenses del despojo de su capital tradicional, así como de la lucha de facciones en el Congreso de la Unión. Este periodo muestra que es posible la coexistencia de poderes de dos entidades federativas en un mismo territorio.

El 1o. de febrero de 1827 los poderes estatales se mudan a la ciudad de Texcoco, y el 15 de junio del mismo año vuelve a trasladar a San Agustín de las Cuevas, hoy Tlalpan, que posteriormente sería anexada al Distrito Federal, en 1855, tal como lo mencionamos con anterioridad. Finalmente, el 12 de julio de 1830, se escoge a Toluca como el asiento definitivo de los poderes del Estado.³²

Paradójicamente, la Ciudad de México volvería a ser la capital del Departamento de México en las épocas centralistas.

³¹ La Constitución de 1917 recogió textualmente el texto de la reforma de 1874 con la excepción de la población, porque en el texto actual se vuelve al criterio de que sean 80 mil personas, que había sido ya contemplada en el texto original de la Constitución de 1857, quienes acepten la creación del nuevo Estado, mientras que la reforma de 1874 pedía 120 mil habitantes.

³² Alexander Naime Libien, *La Administración Pública en el Estado de México. 1824-1993*, 2a. ed., México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1993, pp. 19 y 35. Para conocer el tortuoso proceso de creación del Distrito Federal, ver: Manuel González Oropeza, *Digesto Constitucional Mexicano. La Constitución del Distrito Federal*, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2000, 365 pp.



Estado de
Michoacán



1. INDEPENDENCIA Y SOBERANÍA EN MICHOACÁN



El Estado de Michoacán aportó al país la guía y liderazgo de sus hijos preclaros para continuar con la insurgencia, sentando además las bases del constitucionalismo nacional. Tanto Ignacio López Rayón como José María Morelos aportaron los elementos y sentimientos respecto de la futura Constitución que regiría a la Nación, carente de reyes y virreyes legítimos, por lo que ante la ausencia de poder, la soberanía retornaba a su depositario originario, el pueblo, quien organizado a través de una Junta debería cubrir esa ausencia de gobernantes y promulgar una ley fundamental que organizara el gobierno resultante. Estas “juntas” se habían organizado en España con la invasión napoleónica y el secuestro de los reyes y, en 1812, aprobaron una Constitución monarquista: la célebre Constitución de Cádiz.

El movimiento independentista creó su propia Junta en Zitácuaro, Michoacán, el 19 de agosto de 1811, sobre la base de la soberanía popular y correspondió a Ignacio López Rayón el mérito de presidirla, produciendo un borrador que contenía elementos o puntos sobre la Constitución de nuestro país, proclamando la

independencia de nosotros como “americanos”. Este primer punto es de llamar la atención, pues en lugar de utilizar el gentilicio de novohispanos, Rayón llama la atención que en México y los mexicanos seríamos, ante todo, América y americanos.¹

Este llamado de nuestra nación como América, según se lee en el artículo 4o. de los Elementos Constitucionales de la Junta de Zitácuaro,² nos ilustra la denominación de origen de nuestra nación hacia el nombre, aun antes de llamarlos México, como país independiente.³ Los Estados Unidos, con posterioridad, se han apropiado de la “Americanidad”, aunque su nombre oficial es Estados Unidos “de América”; lo cual no implica que América sea de los Estados Unidos, sino tan solo que ellos son una parte de América. Pero la práctica promovida por ese país ha sido que América se agota con los Estados Unidos y el resto de las demás naciones que ocupan el continente sean una especie de América califi-

¹ Esta referencia de México, o Nueva España, como “América”, me parece muy significativa, dada la apropiación indebida de los Estados Unidos hacia este término, mucho tiempo después, surgida con un tinte racista y anexionista. Efectivamente, correspondió a un oscuro abogado estadounidense denominado O’Sullivan quien con motivo de la invasión de su país a México, cuando se separó Texas, justificó la anexión de esta provincia a los Estados Unidos en diversos artículos, en uno de ellos escribe: “Why, were other reasoning wanting, in favor of now elevating this question of the reception of Texas into the Union, out of the lower region of our past party dissensions, up to its proper level of a high and broad nationality, it surely is to be found, found abundantly, in the manner in which other nations have undertaken to intrude themselves into it, between us and the proper parties to the case, in a spirit of hostile interference against us, for the avowed object of thwarting our policy and hampering our power, limiting our greatness and checking the fulfillment of our *manifest destiny* to overspread the continent allotted by Providence (!) for the free development of our yearly multiplying millions”. John O’Sullivan. (1813-1895) “Annexation”. *US Magazine and Democratic Review*. Vol. XVII. Julio de 1845. El autor prosigue: “La Independencia de Texas fue completa y absoluta. Fue una Independencia no solo de hecho sino de derecho. Ningún compromiso hacia México tiende a restringir, en el menor grado, nuestro derecho de recuperar la provincia que una vez fue nuestra (¡)... Si Texas llegó a ser poblada con habitantes de América (Estados Unidos), no fue por una estratagema de nuestro gobierno, sino por una invitación expresa del mismo México... (Texas) Fue liberada, legítima y absolutamente liberada, de cualquier lealtad hacia México, u obligación hacia el gobierno Mexicano, por los actos y vicios del mismo México, y sólo de México”. Sin embargo, el autor niega que la Anexión de Texas sea consecuencia de la pervivencia de la esclavitud en esa provincia, tal como ya lo había argumentado Henry Clay en el Congreso de los Estados Unidos. En otra parte de su discurso menciona: “Hay todavía mucho por lograr la anexión durante nuestra generación a lo largo de nuestra frontera norte. Texas fue absorbida por la Unión debido al inevitable cumplimiento de la ley general que esta empujando a nuestra población hacia el oeste... es demasiado evidente, para no dejarnos ninguna duda, el manifiesto designio de la Providencia en la ocupación de este Continente”. En su conclusión, el autor no encubre las intenciones de su país: “California caerá próximamente... Torpe y negligente, México nunca podrá ejercer ninguna autoridad real de gobierno sobre ese territorio”.

² Dicha disposición prescribe: “La América es libre independiente de toda otra nación”.

³ Como se explica posteriormente, la Constitución de Apatzingán, expedida en 1814, sustentada con el mismo propósito de los Elementos Constitucionales de la Junta de Zitácuaro, también adoptó el término de América, mucho antes que el “Destino Manifiesto” de los Estados Unidos. El nombre oficial de la Constitución insurgente fue Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.

cada con epítetos: América *Latina*, *Sud América* o *América Central*. Todo lo cual los excluye de la tradicional y “genuina” América. En esta etapa del movimiento independentista, los insurgentes desde Michoacán no cesaron de denominarse “americanos” en todos sus manifiestos, planes y comunicaciones. Incluso los pueblos indígenas ubicados en su territorio, que son verdaderamente originarios del continente, se les denomina americanos *nativos*; aunque a los demás indígenas que son igualmente nativos de América no se les denomina de esa manera, sino se les reconoce por su etnicidad: inuis de Canadá, nahuas de México, mayas de Mesoamérica, tainos del Caribe, incas del Perú o mapuches de Chile, por nombrar a algunos.

Histórica y geográficamente es una falacia que los Estados Unidos sean sinónimo geopolítico de la América. Habrá que recordar en esta digresión semántica, provocada audazmente por los Elementos Constitucionales de Rayón, que Americo Vespucio (1451–1512) navegó principalmente la porción de Sudamérica en sus expediciones entre 1497 y 1508 y Martin Waldseemüller, con la ayuda de Mattias Ringmann, publicó la *Carta Marina*, o de marear, en 1507, habiendo una edición de 1516, con el nombre de “América”, desplegado en la parte *sur* del continente,⁴ en honor del florentino que había explorado Sudamérica, descubriendo islas y tierras no conocidas hasta entonces. El mérito de ambos fue el consolidar la versión de que América estaba dividida por dos porciones y constituían un continente separado de Asia. Hacia 1538, el mapa de Gerardo Mercator confirmaba no una América sino dos: América del Norte y América del Sur. Todo lo anterior sucedió mucho antes de la presencia de los británicos en territorio del actual Estados Unidos, por lo que este país no tiene reconocida en la cartografía el nombre de América, como sí la tienen los países del actual Sudamérica y México.

⁴ Aunque se especula que pudo haber llegado al Golfo de México, pero la inexactitud de sus narraciones y noticias, asoman la duda de que lo haya hecho, por lo que las excursiones a América del Sur son las más ciertas y mejor descritas. El nombre de la obra que contiene esta Carta es *Cosmographiae introductio cum quibusdam geometriae ac astronomiae principiis ad eam rem necessariis. Insuper quatuor Americi Vespucii navigationis. Universalis Cosmographiae descriptio tam in solido quam plano, eis etiam insertis, quae Phtolomeae ignota a nuperis reperta sunt*. Cfr. Joseph Fischer, “Martin Waldseemüller”, *The Catholic Encyclopaedia. On Line*, Kevin Knight, vol. I. 1999. En estos años, América del Norte apenas había sido explorada, Sebastián Cabot investigaba en 1508 el Paso del Norte y casi veinte años después, Alvar Núñez Cabeza de Vaca explora México, Texas y Florida. Jacques Cartier exploraría Canadá con posterioridad. Como se aprecia, el nombre de América se asignó primordialmente conociendo la parte sur del continente, más que la del norte.

Por otra parte, los Elementos Constitucionales, nacidos en Michoacán, obedecieron a un modelo de Constitución donde se reconocía la autoridad de Fernando VII, por lo que Rayón mostró escepticismo frente a la radical posición independentista de Morelos y, por consiguiente, al modelo republicano, nacido también en Michoacán, contenido en la Constitución de Apatzingán.

Los Elementos fueron aprobados en el año de 1812 y siempre fueron considerados por Rayón como puntos de partida para discutir el modelo constitucional de nuestra nación. Aunque se refiere a la soberanía del pueblo depositada en la persona del rey, ya se perciben grandes beneficios en este documento, pues declara la independencia nacional, parte del supuesto de que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, organiza los tres poderes de gobierno, espaciando la elección de cada autoridad cada año; determina la inviolabilidad de los titulares del Supremo Consejo (Poder Legislativo), establece un Protector Nacional (Poder Ejecutivo) y organiza los tribunales con sus procedimientos, incluyendo el *habeas corpus* para garantizar los derechos del hombre, proscribiera enteramente la esclavitud a nivel constitucional, reconociendo la libertad de imprenta como la primera de las libertades públicas, proscribiera la tortura y es muy favorable hacia los extranjeros, entre muchas otras instituciones.⁵

Con todas estas ventajas es de justicia reconocer el gran mérito de las aportaciones de los Elementos Constitucionales de Rayón, a pesar de que en el diseño no haya coincidido con la Constitución de Apatzingán, la cual fue todavía más ventajosa para las instituciones constitucionales de nuestra nación.⁶

2. LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN⁷

El constitucionalismo mexicano fue fecundado en Apatzingán. Su gestión no la impidieron ni la lucha insurgente contra las fuerzas virreinales, ni las facciones internas, ni siquiera la Constitución española de Cádiz. Nuestra independencia

⁵ En los artículos 19 y 20 asimilan a los extranjeros como “ciudadano americano” y se determina que “Todos los venidos de fuera que favorezcan la libertad e independencia de la Nación, serán recibidos bajo la protección de las leyes”.

⁶ Los Elementos Constitucionales fueron la primera expresión constitucional de nuestra patria. José Luis Soberanes Fernández, *El pensamiento constitucional de la insurgencia*, Porrúa/UNAM, 2012, p. 102.

⁷ Tomado del artículo del mismo título aparecido en *Ars Iuris*, Revista de la Escuela de Derecho de la Universidad Panamericana, No. 3, 1990, pp. 77-84.

fue una revolución paralela al movimiento constitucionalista español de 1812, pues “levantamos en Dolores el grito de Independencia, al tiempo que nuestros representantes se disponían a trasladarse a la isla de León”.⁸ Aunque la Constitución de Cádiz representó la transformación del gobierno español en monarquía constitucional y nuestros representantes habían logrado el establecimiento de una supuesta igualdad entre peninsulares y “americanos” así como a la implantación de las diputaciones provinciales, tan pronto como se firmara y publicara esta Constitución en México, el 30 de septiembre de 1812, José María Morelos, escéptico y convencido de las posibilidades nacionales tendría que manifestar: “Las Cortes de Cádiz han asentado más de una vez que los americanos eran iguales a los europeos... si hubiera sido así nos hubieran dado nuestra Independencia”,⁹ por lo que exigía: “Europeos, ya no os canséis en inventar gobiernitos. La América es libre aunque os pese...”.¹⁰

Para conseguir esa libertad, Morelos escogió el camino del constitucionalismo y su mérito no está tanto en la opción sino en la oportunidad y persistencia de su decisión. Para ello, se instauró en protector del Congreso de Anáhuac, porque su finalidad era la de aprobar una Constitución. Constituciones y proyectos ya habían aparecido en América con anterioridad a Apatzingán; Morelos fue el guardián del Congreso de Chilpancingo y de la Constitución del 22 de octubre de 1814. La idea de un Congreso Nacional ya aparece desde 1808, también durante los primeros años de la insurgencia (el 18 de abril de 1811) y se reitera el 31 de mayo de 1813. Por su parte, Morelos convoca al Congreso (28 de junio de 1813), convence a sus integrantes (Ignacio López Rayón, José María Liceaga y Carlos María Bustamante, entre otros), formula su reglamento de trabajo (11 de septiembre de 1813) y lo declara instalado (14 de septiembre de 1813) en Chilpancingo por ser “el centro de las distancias”, a pesar de que Bustamante le sugiriera la Antequera de Oaxaca como sede. El Congreso es tolerante y perseguido, pero culmina su labor en Michoacán, donde sesiona en Tiripetío, Uruapan y Apatzingán.

⁸ “Proclama del Congreso”, febrero de 1815, Puruarán. Gobierno del Estado de Michoacán, *Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana*, 1964, Ed. Facsímil, p. 101.

⁹ “Manifiesto de Morelos en Oaxaca, el 21 de diciembre de 1812, publicado en, *op. cit.*, nota anterior, pp. 65-66.

¹⁰ “Manifiesto de Morelos en Oaxaca el 23 de diciembre de 1832” publicado en, *op. cit.*, nota 1.

Morelos, asimismo, analiza los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón (15 de enero de 1813), el proyecto de Constitución Nacional de Vicente de Santa María (24 de julio de 1813) y el proyecto de Constitución de Bustamante (27 de julio de 1813); de igual modo resume las ideas de Jean Jacques Rousseau, John Locke, Jeremy Bentham y Montesquieu, entre otros,¹¹ pero además, encabeza la insurgencia.

La Constitución de Apatzingán fue la antítesis de la Inquisición y de lo que representaba. Como respuesta, la Inquisición condena el Decreto Constitucional (8 de julio de 1815) y a su principal autor: José María Morelos y Pavón (27 de noviembre de 1815). Detrás del Tribunal, el aparato virreinal condena a la Constitución de Apatzingán (9 de mayo de 1815) con la misma vehemencia que la observada en las reiteradas aboliciones de la Constitución de Cádiz (Decreto del 4 de mayo de 1814 y Bandos del 10, 17 de agosto y 15 de diciembre de 1814). Por si fuera poco, nuestro primer Decreto Constitucional es quemado (27 de mayo de 1815), prohibido en su lectura (26 de mayo de 1815), desacreditado ante el gobierno de los Estados Unidos (30 de mayo de 1815), y al tenedor de ejemplares, sería excomulgado (10 de julio de 1815). Tanto interés por destruir la “ridícula” Constitución, como la calificara Félix María Calleja, era significativo de su difusión y simpatía del pueblo. No podía ser de otra manera, pues Independencia y Decreto Constitucional fueron sinónimos y México requería consumir su emancipación a través de un texto constitucional.¹²

Aunque en México todas las Constituciones y proyectos han sufrido críticas acervas, si revisamos nuestros textos constitucionales desde 1814 hasta 1917, encontraremos prácticamente los mismos argumentos de vituperio enderezados por sectores doctrinarios: ausencia de legitimidad o de representatividad en el Congreso Constituyente respectivo, falta de positividad o vigencia de la Constitución, jacobinismo en el propio Congreso Constituyente y copia inadecuada de otros modelos constitucionales, entre otros.

¹¹ Ernesto de la Torre Villar, *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado Mexicano*, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 1964, pp. 78 y ss. Guedea, Virginia. *José María Morelos y Pavón, Cronología*, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 1981, *passim*.

¹² Así lo ha explicado la teoría constitucional Vid. K. C., v *Las constituciones modernas*, España, Ed. Labor, 1971, p. 12; Miguel, González Avelar, “La Constitución Constituyente de Apatzingán”, en *La Constitución de Apatzingán y otros estudios*, SEP, 1980, núm. 20, 1982, p. 41.

En este aspecto, la Constitución de Apatzingán también inaugura la lista de estos vituperios, lanzados en su contra desde 1831 por Lorenzo de Zavala,¹³ hasta 1940 por Manuel Herrera y Lasso;¹⁴ sin embargo, el análisis histórico final ha otorgado al texto de Apatzingán el valor que merece. Autores como Mario de la Cueva¹⁵ y Ernesto de la Torre¹⁶ han destacado su valor como el primer intento mexicano de otorgarnos una Constitución Política. Luis Villoro,¹⁷ por su parte, la define como la primera concepción liberal y la definición de la forma de gobierno que actualmente poseemos: la republicana. Ante estos méritos, poco importa que haya sido producto de un cuerpo de ocho miembros,¹⁸ de los cuales sólo uno fue electo y los restantes designados como suplentes, o que no haya gozado de una vigencia palmaria;¹⁹ su valor está en haber sentado las bases para la división de poderes, el sistema republicano de gobierno y el otorgamiento de libertades públicas, entre otros principios que actualmente son rectores de nuestra comunidad política. Esta definición histórica de la ideología insurgente fue contraria a la observada por Agustín de Iturbide y permite diferenciar las dos etapas de nuestra Independencia.

Morelos aparece como el gran mediador entre Ignacio López Rayón y el Congreso de Chilpancingo; su temor por las facciones lo acerca a James Madison, en *El Federalista* número 10. La proclama del 23 de octubre de 1814 determinaba: “podemos francamente practicar todo lo que no se oponga a las leyes, por más que contradiga a las pasiones y caprichos de los que gobiernen... ¡Horror eterno a las facciones intestinas!”.²⁰

La figura de Morelos no disminuye por no haber sesionado regularmente en el Congreso o por no haber formulado directamente la Constitución; contrariamente a lo que piensa Anna Macías,²¹ el constitucionalismo de Apatzingán estaba supeditado a la independencia nacional y la prioridad de Morelos era esta última. En este sentido, Washington y Morelos tenían las mismas metas y la forma-

¹³ Lorenzo de, Zavala, *Ensayo histórico de las Revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*, en *Obras*, con prólogo de Manuel González Ramírez, Ed. Porrúa, 1969, cap. V, I.

¹⁴ Lorenzo de, Herrera y Lasso, *Estudios constitucionales*, Ed. Polis, 1940, p. 12.

¹⁵ Mario de la, Cueva, “La Constitución Política de México”, en *50 años de Revolución*, FCE, 1961, p. 55.

¹⁶ Ernesto de la, Torre Villar, “El constitucionalismo mexicano y su origen”, en *Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán*, UNAM, 1964.

¹⁷ Luis, Villoro, *El proceso ideológico de la Revolución de Independencia*, UNAM, 1977 (1a. reimp.), p. 111.

¹⁸ Luis, Hidalgo, *El equilibrio del poder en México*, UNAM, 1978, 2a. ed., p. 40.

¹⁹ Aunque Felipe Remolina ha demostrado la vigencia del Decreto Constitucional en territorio insurgente, *cf.* González Avelar, *op. cit. supra* nota 12, pp. 43-44.

²⁰ *Vid.* Gobierno del Estado de Michoacán, *op. cit., supra* nota 8, p. 59.

²¹ Luis, Macías, *X Génesis del Gobierno Constitucional en México*, *Sepsetentas* número 94, 1973, pp. 115-117.

ción de la Constitución estaba en las buenas manos de Andrés Quintana Roo y José Manuel de Herrera, aquí, como de James Wilson y Gouverneur Morris en Estados Unidos.

Para Morelos “una de las prerrogativas más propias de la soberanía es el Poder Ejecutivo o mando de las armas en toda su extensión: el sujeto en quien éste recayere debe ser de la confianza de toda o la mayor parte de la nación y miembros principales de los que generosamente se han alistado en las banderas de la libertad”.²²

El Decreto Constitucional refleja con gran agudeza las relaciones que el Poder Ejecutivo guarda con el Legislativo. Siguiendo los temores fundados de Rousseau sobre la inclinación natural de los gobiernos para excederse en el ejercicio del poder,²³ convierte al Legislativo en el poder predominante, subordinando al Poder Ejecutivo y, en Apatzingán, se concibe al Congreso como el “único depositario de los derechos y confianza de los pueblos”, “ya que la soberanía ejercida por una sola persona conduce a la tiranía”.²⁴ Para lograr este objetivo, la Constitución otorga amplias facultades al Congreso y, en contraste, reserva algunas, siempre subordinadas, al Ejecutivo.

Además, el Poder Ejecutivo no se depositaría en una persona (reminiscencia de la autoridad real), sino que habría tres personas designadas por el Congreso que durarían en su cargo por tres años, renovándose un tercio anualmente; presidiría el Poder Ejecutivo cada uno de sus integrantes durante cuatro meses cada año (artículos 133, 137 y 141 del Decreto Constitucional).

¿De dónde salió este Poder Ejecutivo Colegiado que sería igualmente considerado diez años después en los debates de la Constitución de 1824? Varios autores²⁵ consideran que la influencia decisiva de esta organización fue la Constitución francesa del 22 de agosto de 1795 en cuyo artículo 132 estableció un Directorio Ejecutivo constituido por cinco miembros.

²² Vid. “orden circular convocando a un Congreso, dictada en Acapulco el 8 de agosto de 1813”, en *Gobierno del Estado de Michoacán*, *op. cit. supra*, p. 70.

²³ Rousseau, *Du contrat social*, capítulo X, libro tercero, precedido por un “Ensayo sobre la política de Rousseau”, por Bertrand de Jouvenel, *Le libre de poche*, 1978.

²⁴ Estas ideas fueron claramente expuestas por Alberto Lista a través del periódico *El Espectador Sevillano*, que circuló en la Nueva España, *Vid. Macías, op. cit. supra*, p. 122-124.

²⁵ Macías, *idem*; José, Miranda, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, UNAM, 1978, 2a. ed., p. 363.

Los forjadores de las Constituciones francesas de 1791, 1793 y 1795 consideraron que un Poder Ejecutivo unitario sería considerado como un rey y estaría propenso a la dictadura de una persona.²⁶

Se consideraba al Directorio de 1795 como un órgano subordinado al Poder Legislativo, no sólo porque éste designaba a sus integrantes, sino porque no se le reconocía facultad de iniciativa legislativa, ni de veto, ni mucho menos, de disolución del cuerpo legislativo. Por otro lado, se imponía al Directorio la obligación de promulgar obligatoriamente las leyes, sin posibilidad de hacer observaciones (sanción) a menos que hubiera una irregularidad en el procedimiento legislativo.

La influencia del Directorio francés establecido en la Constitución de 1795 llegó a América y fue adoptado en varios documentos constitucionales de la época; entre ellos podemos mencionar al Proyecto de Constitución para las Provincias Unidas del Río de la Plata, elaborado el 4 de noviembre de 1812, en el que se adoptó el nombre de directorio.²⁷

El desempeño de Carlos María de Bustamante en el Congreso Constituyente de 1824, así como la intervención de José Sixto Verduzco y Juan Nepomuceno Rosains en el primer Consejo de Gobierno de 1825, todos ellos participantes en mayor o menor medida en la formulación de la Constitución de Apatzingán, puso en evidencia que la unidad del Poder Ejecutivo constituyó un elemento coyuntural en la organización constitucional. De igual modo implicaba el segundo plano de importancia que el Ejecutivo tenía con relación al Congreso.

Si en 1814 la solución para someter la arbitrariedad del Ejecutivo era depositarlo en tres personas, para 1824 los constituyentes del Estado Federal ponderaron la importancia de un solo Presidente ante situaciones de emergencia que tendría que afrontar. Ya para 1824 la experiencia, además de la ciencia, estaba en la opinión pública, pues en forma tan reciente como lo fueron enero de 1824,

²⁶ Gabriel, Lepointe, *Historie des Institutions et des faits sociaux de France (1787 à 1875)*, Francia, Editions Montchrestein, 1956, p. 662; Esmein, A. *Précis élémentaire de l'Historie du Droit Français de 1789 a 1814*, Libraire du Recueil Sirey, 1911, p. 53.

²⁷ Vid. Eduardo, Esteva Gallicchio, *Documentos para el estudio de la historia constitucional del Uruguay*, Fundación de cultura Universitaria, s/f. t. I, p. 151.

las rebeliones de Francisco Hernández y de José María Lobato habían resaltado la necesaria unidad, prontitud y energía en el Poder Ejecutivo para sofocarlas.²⁸

Asimismo, para 1824, la experiencia había demostrado que en todos los Ejecutivos colegiados que habían funcionado, siempre surgía una personalidad lo suficientemente poderosa o, si se quiere, ambiciosa, como para jefaturar de hecho al órgano ejecutivo colegiado. De esta manera, tal como Napoleón había jefaturado al Consulado francés de 1800,²⁹ en México desde la promulgación del Decreto de Apatzingán, Morelos y José María Cos, disputaron por el predominio del Ejecutivo, acompañándoles José María Liceaga.³⁰ Iturbide jefaturó la Regencia colegiada y José Mariano Michelena pretendió controlar el triunvirato integrado además por Guadalupe Victoria y Miguel Domínguez.³¹

Pero este resultado, que se dio con una posterioridad de diez años a la expedición del documento de Apatzingán, demuestra que en México ensayamos y abrimos al debate todas y cada una de nuestras decisiones fundamentales contenidas en los textos constitucionales. Si bien se promulgó el decreto constitucional con un carácter transitorio, mientras se lograba la independencia, avanza muchísimo en el ensayo de nuestras instituciones constitucionales. No obstante que contamos con modelos de otras Constituciones y de múltiples doctrinarios, en nuestro país todo lo ponderamos y lo ensayamos: de la forma monárquica a la republicana; de la centralista a la federal; del congreso unicamaral al bicamaral; del Ejecutivo colegiado al unitario, etcétera.

Fue un largo camino que consumió todo el siglo XIX de nuestra historia; no obstante, este pragmatismo ayuda a consolidar las actuales instituciones y a entenderlas de la forma más racional posible y este pragmatismo que contribuye a entendernos a nosotros mismos, empezó en Apatzingán.

²⁸ Vid. Jaime E., Rodríguez, *El nacimiento de Hispanoamérica, Vicente Rocafulerte y el hispanoamericanismo, 1808-1832*, Fondo de Cultura Económica, 1980, pp. 122 a 124; Costeloe, Michael, *La primera República Federal de México (1824-1835)*, Fondo de Cultura Económica, 1975, pp. 29-30.

²⁹ El establecimiento del Consulado, derivado del Directorio que se había organizado por la Constitución francesa de 1795, fue consecuencia de un golpe de Estado del mismo Napoleón. Thierry Lentz, *Le 18 Brumaire. Les corps d'État de Napoléon Bonaparte (novembre-décembre 1799)*, Perrin, 1997, pp. 267-284

³⁰ Vid. Timmons, *Morelos*, Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 139-140.

³¹ Rodríguez, *op. cit. supra* nota 28.

Sin embargo, el camino institucional no fue fácil. La independencia nacional y creación de instituciones fue entorpecida por la jerarquía de la Iglesia católica. A través del edicto del 26 de mayo de 1815, se publicó expresamente un opúsculo curioso cuya tesis se descubre desde su amplio título.³² Sus pocas páginas estuvieron repletas de retórica ultramontana, que para la época mostraban los sofismas incompatibles con los nuevos tiempos:

El respeto debido a Dios, los mantiene (*a los súbditos*) en la justa subordinación al Soberano. Instruidos por la religión, saben que el Rey, sea el que fuere, es una imagen viviente y visible del mismo Dios, elegido por su providencia para la conducta y gobierno de sus dominios, y levantada la consideración hasta tocar en la autoridad de Dios, de donde viene la del Soberano, le aman, respetan y obedecen como al mismo Dios, de quien es ministro establecido para el bien y felicidad de sus vasallos.³³

Basado en la autoridad de San Pablo, Pedro González Araujo, continúa aseverando lo siguiente:

Funda el apóstol la obediencia debida al Rey en el origen de su autoridad que es Dios, de quien es Ministro, no de los hombres, y por esto nos enseña que nuestra sumisión no es arbitraria, ni de consejo, sino de necesidad y riguroso precepto, que nos obliga, en consecuencia, y de modo que faltando a él, nos hacemos reos de una eterna condenación.³⁴

Después de condenar a la Constitución de los Estados Unidos, la autoridad eclesiástica, manifiesta que ese “Código de Anarquía” está fundado en las “impiedades y delirios de los ateístas”, remata con la frase que a continuación se cita:

La insolente libertad del gobierno popular o democrático, sería un mal continuo y de costumbre.³⁵

³² *Impugnación de algunos impíos, blasfemos, sacrílegos y sediciosos artículos del Código de Anarquía, cuyo título es: Decreto Constitucional para la libertad de la América. Sancionado en Apatzingán a 22 de octubre de 1814, y de otros varios escritos de los fingidos representantes de las provincias y pueblos de la América Septentrional, en que por sus mismos principios y notorios hechos, se les convence de enemigos de la religión y del Estado. Extendida por el señor Dr. Don Pedro González Araujo y San Román. Prebendado de esta Santa Iglesia Metropolitana. Imprenta de la Calle de Santo Domingo esquina Tacuba, 1816, México.* Este libelo no fue el único publicado en contra de la Constitución, también es digno de citarse el *Discurso que en refutación de la infame Constitución Mexicana dijo el R. P. Fray Antonio Gálvez Camacho el 6 de agosto de 1815 en la ciudad de Zacatecas, Guadalajara, 1816.*

³³ *Op. ult. cit.* p. 3.

³⁴ *Idem.* p. 9.

³⁵ *Idem.* p. 20-27.

No obstante, a pesar de estas condenas, el Supremo Tribunal establecido por la Constitución de Apatzingán fue el primero en impartir justicia en defensa de los derechos humanos en la “América Mexicana”. Desde la sentencia de restitución de tierras a los indígenas de San Francisco Tula, del 25 de febrero de 1815, hasta el amparo de María Guadalupe Corona contra un presbítero del 12 de julio de 1815, la Constitución insurgente promulgada en Michoacán fue interpretada directamente para impartir justicia, sin distingos de condición social o género, lo cual debió marcar la pauta para la administración de justicia del futuro país.³⁶

3. LA PRIMERA CONSTITUCIÓN DE MICHOACÁN

La labor constituyente de Michoacán ha sido intensa y pocas entidades federativas conservan la memoria legislativa de sus sesiones como esta entidad federativa; resulta doloroso aceptar la ola de violencia y criminalidad que azotó en 2013 y 2014 al crisol de nuestras instituciones jurídicas.

Desde los orígenes de la Diputación Provincial de Michoacán, una vez lograda la independencia del país, la labor parlamentaria en la Provincia se caracterizó por la fruición en el trabajo legislativo, pues logró sesionar durante setenta y cuatro ocasiones del 1o. de febrero de 1822 al 24 de enero de 1823.³⁷

El primer Congreso Constituyente se instaló el 6 de abril de 1824 y discutieron el proyecto de Constitución Libre y Federal del Estado formulado por Manuel de la Torre y Palacio. Esta Constitución fue expedida el 19 de julio de 1825, promulgada por el gobernador Antonio de Castro. En sus diez años de vigencia sufrió 27 reformas a su texto. En dicho texto se consagra en el artículo 85, fracción II, la institución del Consejo de Gobierno con la función de velar por el cumplimiento de la Constitución del Estado, lo cual constituyó el primer medio de control político de la constitucionalidad en la entidad.

³⁶ Manuel González Oropeza y Pedro López Saucedo. *Las resoluciones judiciales que han forjado a México*. Tomo I, Suprema Corte de Justicia, México, 2010, pp. 23-57.

³⁷ *Actas de la Diputación Provincial de Michoacán (1822-1823)*, Congreso del Estado de Michoacán, 1a. ed., 1976, 136 pp.

En realidad, la primera Constitución de Michoacán consideró que todos los habitantes tendrían la obligación de “guardar religiosamente” la Constitución, por lo que su artículo 213 facultó a todo ciudadano para acudir al Congreso del Estado cuando esta fuese violada en su perjuicio.

El primer poder constitucional organizado fue el Poder Judicial, junto con las autoridades regionales y municipales.³⁸ A instancias del sacerdote y diputado constituyente Manuel de la Torre Lloreda, se aprobó un régimen de responsabilidad política para el gobernador del Estado, que quedó plasmado en el artículo 71 de la Constitución.³⁹ A partir de este momento, la responsabilidad política quedó reconocida como primer medio de control constitucional, pues las violaciones a la Constitución fueron encomendadas en su sanción al Congreso del Estado.⁴⁰

Los Jueces y Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia fueron también responsables de sus actos, según el artículo 42, fracción IV y la ley sobre responsabilidad de Jueces del 24 de marzo de 1813.

Los constituyentes que suscribieron el texto constitucional fueron: Pedro Villaseñor (Presidente), Agustín Aguiar (Vicepresidente), José María Rayón, José María Jiménez, Manuel de la Torre Lloreda, Manuel González, José María Paulín, Manuel Menéndez, Juan José Pastor Morales (Secretario) y José Salgado (Secretario). Un diputado que fuera reportado como “gravemente enfermo” no pudo firmar la Constitución: Isidro Huarte. La Constitución se expidió en la ciudad de Valladolid.⁴¹

³⁸ Gerardo Sánchez (coordinador), *Historia General de Michoacán*, vol. III, El Siglo XX, Instituto Michoacano de Cultura. Morelia, 1986, p. 4.

³⁹ En dicho artículo se lee: “Durante el tiempo de su ejercicio (el Gobernador) no podrá ser acusado sino ante el Congreso, y por los delitos de traición contra la libertad e independencia nacional o forma establecida de gobierno; por cohecho o soborno; por impedir las elecciones de gobernador y vicegobernador, consejeros y diputados; o que estos se presenten a servir sus destinos, o que ejerzan sus oficios; o por crímenes atroces”. *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos. Régimen Constitucional 1824*. Facsímil de la edición de Mariano Galván Rivera de 1828, Cámara de Diputados LIX Legislatura, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2004, t. II, p. 28.

⁴⁰ Mauricio Cabrera Aceves, “Control de la Constitucionalidad en Michoacán en el siglo XIX”, en *Ensayos histórico-jurídicos: México y Michoacán*, Armando Alfonso Jiménez, Oscar Cruz Barney y Emmanuel Roa Ortiz (coordinadores), UNAM.

⁴¹ Desde el primer Congreso Constitucional del Estado, el diputado José Joaquín Domínguez propuso el 27 de septiembre de 1826 que se cambiara el nombre de Valladolid por el de “Morelos” en honor del patriota insurgente nacido en esa ciudad. Como regla general se aprobó el 23 de agosto de 1828 que los nombres de ciudades españolas adoptadas en México fueran cambiadas por nombres de personajes ilustres, por lo que el

Fue durante la vigencia de esta primera Constitución que se implementó la expulsión de los ciudadanos españoles y así se hizo el 9 de noviembre de 1828, lo cual provocó la renuncia del gobernador de Castro y la asunción de José Salgado en funciones de titular del Poder Ejecutivo, desde el 9 de noviembre de 1827. Durante el periodo como gobernador, este último encaró las luchas entre federalistas y conservadores que se recrudecerían a mediados del siglo XIX, por lo que su gestión estuvo accidentada por destituciones y rehabilitaciones antes de 1835.⁴²

Las facciones políticas que respaldaron a liberales y conservadores provocaron en 1833 un episodio inédito, por el cual la V Legislatura del Estado tuvo que exiliarse del 17 de junio hasta principios de julio de dicho año en la ciudad de Celaya de Guanajuato, a raíz del Plan Escalada, proclamado por Ignacio Escalada el 26 de mayo de 1833 contra el sistema federal.⁴³

La Constitución de 1825 instauró un Poder Judicial vigoroso y le encomendó la protección de los derechos humanos, como lo había hecho el Supremo Tribunal de Ario; para ello, la carta constitucional previó todo un sistema de administración de justicia que comenzaba con “tenientes” que administrarían justicia en las comunidades que no tuvieran ayuntamientos, alcaldes para los ayuntamientos, Jueces de partido y, hacia 1831, estableció Jueces de letras, es decir, conocedores del derecho y no personas legas.

La preocupación por regular la justicia en el Estado se manifiesta con las ochenta y tres disposiciones contenidas en el Título cuarto de la Constitución de 1825. Consta en el archivo judicial la demanda de Jesús Alvarado interpuesta en 1828 contra el alcalde de Coeneo, Francisco Navarro, por haber mandado dar azotes, lo cual está prohibido por la Constitución.

10 de septiembre de 1828 se aprobó el nombre de Morelia, oficializándose el 16 de septiembre, después de considerar los nombres de Ciudad Morelos y Patria de Morelos. *El nombre de Morelia*, Congreso de Michoacán, 1978, pp. 1-3.

⁴² *Michoacán y sus Constituciones*, Morelia, 1968, p. XIV.

⁴³ Xavier Tavera Alfaro, *El Congreso de Michoacán en Celaya. 1833*, LXIV Legislatura del Estado, Publicaciones del Congreso, Morelia, 1989, p. 12.

Esta primera Constitución tuvo a bien prohibir “para siempre” el comercio y tráfico de esclavos (artículo 14), pero es digno de reproducir el artículo 13 que consagró la universalidad de los derechos del hombre en los siguientes términos:

El Estado de Michoacán los respetará (los derechos) como sagrados e inviolables en los hombres de cualquier país del mundo que pisen su terreno, aunque sólo sea de tránsito.

En la Ley Orgánica de Tribunales, reglamentaria de las disposiciones constitucionales sobre la materia, se establecieron dos tribunales especializados, uno para juzgar sobre las faltas de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y otro para revocar o casar las sentencias definitivas del propio Tribunal Supremo.

Los primeros Magistrados del Tribunal fueron: Juan Nepomuceno Gómez de Navarrete, José María Sánchez de Arriola, José María Ortiz Izquierdo, José Sotero Castañeda, José María Gallegos y Juan Bautista Ruz, siendo fiscal Ignacio Alvarado.

Posteriormente le sucedería el ilustre Melchor Ocampo como gobernador del Estado, quien continuó el debate sobre federalismo o centralismo que tanto dividió al país y al Estado. Michoacán recobra su carácter de Estado libre y soberano dentro del sistema federal a partir del 5 de septiembre de 1846, restableciéndose en consecuencia la vigencia de la Constitución de 1825 a partir del 27 de enero de 1847. Las reformas necesarias al sistema reformado federativo se hicieron en el Estado con 31 reformas al texto constitucional a partir de ese año hasta el 18 de febrero de 1852.⁴⁴

4. LOS EMBATES DEL CLERO CONTRA LA SEGUNDA CONSTITUCIÓN

El federalismo implicó la adopción y puesta en práctica de las ideas liberales que reflejaban la necesidad de libertad de culto, así como la implementación de una serie de medidas que afectaron los intereses económicos de la Iglesia católica,

⁴⁴ *Michoacán y sus Constituciones*, pp. XV y XVI.

como la desamortización de sus bienes para reparar el quebrantado erario público, dañado seriamente por las intervenciones extranjeras.

Desde 1851, el obispo de Michoacán Clemente de Jesús Munguía se negó a jurar la Constitución de 1825 porque comprometería los derechos y libertades de la Iglesia católica.⁴⁵ Con el incidente que se verificó en el Palacio de Gobierno del Estado el 6 de enero de 1851 ante el gobernador Gregorio Ceballos, se anunciaba que el constitucionalismo de mediados de siglo se enfrentaría a un gran obstáculo, tanto a nivel nacional como estatal: la separación del Estado y la Iglesia.

Con la nueva Constitución Federal, publicada en el Estado el 29 y 30 de marzo de 1857,⁴⁶ un nuevo Congreso Constituyente fue convocado en Michoacán, el cual comenzó a sesionar el 1o. de julio de 1857. Su labor concluiría con la promulgación de la nueva Constitución por el gobernador Santos Degollado, el 1o. de febrero de 1858.

Reafirmando la vocación constitucional en el Estado, el nuevo texto estatal fue acompañado de un mensaje por el Congreso Constituyente, el 21 de enero de 1858: Desaparecido el Consejo de Gobierno, la nueva Diputación Permanente es encomendada con el poder de vigilar la observancia de la Constitución, según el artículo 34 de dicha Constitución, lo que nos permite apreciar que Michoacán siempre mantuvo un control constitucional interno.

A semejanza de la Constitución anterior, la de 1858 confía en que todos los habitantes del Estado estarían obligados a “guardar fielmente” el texto constitucional.

No son pues las Cartas constitucionales miserables hojas de papel que barridas por el huracán del despotismo desaparecen sin dejar un recuerdo.⁴⁷

⁴⁵ Moisés Ornelas Hernández, “El Obispo de Michoacán, Clemente de Jesús Munguía, ¿Escándalo o provocación política?”, *biblio.jurídicas.unam*.

⁴⁶ Misma que no fue jurada en Michoacán por la oposición del clero, como se anticipaba desde 1851 con la Constitución del Estado de 1825. La Iglesia católica promulgó la excomunión a todo aquel que la jurara, por orden del Papa Pío IX, lo que obligó a las autoridades michoacanas a publicar un opúsculo *Reflexiones sobre los decretos episcopales que prohíben el juramento constitucional* para persuadir a la población de que obedeciera la Constitución del Estado. Sergio García Ávila, *Historia del Supremo Tribunal de Justicia*, Supremo Tribunal de Justicia de Michoacán, Morelia, 1992, p. 140.

⁴⁷ *Michoacán y sus Constituciones*, p. 76.

Por ello, la Constitución de 1858 observó una tendencia para garantizar los derechos como parte del sistema político en el Estado, y aunque fue suspendida su vigencia hasta 1867 por la intervención francesa, su operatividad provocó once reformas que la mantuvieron actualizada durante casi sesenta años.⁴⁸

El Congreso Constituyente del medio siglo fue convocado por los integrantes del Consejo de Gobierno en el Estado el 13 de junio de 1857.⁴⁹ Santos Degollado no tomó posesión del cargo inmediatamente pues estaba sometido a un juicio de imprenta, del cual fue exonerado. Mientras se sustanciaba ese procedimiento, Miguel Silva fue provisionalmente gobernador.

La inseguridad y violencia en los caminos se descubre en este periodo por la propuesta que hacen dos diputados constituyentes el 16 de julio de 1857, al inicio de sus actividades, que presentan una iniciativa para aprobar un decreto para dar fin al problema de “ladrones y salteadores de caminos”.

El Congreso fue integrado por nueve diputados propietarios: Francisco W. González, Francisco Díaz Barriga, Justo Mendoza, Miguel Silva Macías, Anselmo Arqueta, Mateo Echáiz, Jesús Maciel, Gerónimo Elizondo y Atenógenes Álvarez. Otros fueron suplentes como: Vicente Domínguez, Macedonio Gómez, Manuel Oviedo, Pedro Echeverría y Félix Alva.

El 21 de octubre de 1857 se inicia el proceso de discusión de la nueva Constitución. No obstante, en 1858 se tiene que decretar el estado de sitio en la entidad por las luchas entre liberales y conservadores, que habían sido agravadas por la expedición de la Constitución del Estado. Como resultado, la capital del Estado fue trasladada a Uruapan el 28 de abril de 1859.

⁴⁸ Las reformas a la segunda Constitución del Estado se verificaron en 1869, 1875, 1887, 1894, 1896, 1899, 1900, 1902, 1904, 1906 y 1912, siendo las correspondientes a los años de 1875, 1904 y 1906 las más completas. *Michoacán y sus Constituciones*, p. XIX.

⁴⁹ El Consejo de Gobierno fue una institución muy popular a nivel federal y estatal durante el siglo XIX. Según la Constitución de 1825, el Consejo tendría la atribución de velar por el cumplimiento de la Constitución y leyes del Estado (artículo 85, fracción II) y se integraría por cuatro miembros (artículo 77) que en el caso fueron: Miguel Zinecúnegui, Agustín Tena, Jesús Maciel y Francisco W. González, siendo Secretario Rafael Carrillo. Xavier Tavera Alfaro. *Actas del Congreso Constituyente de 1857-1858*, Morelia, 1977.

Esta Constitución estatal confirmó la supresión del fuero eclesiástico, siguiendo la ley promovida por Benito Juárez en 1855, y consagra la elección de Magistrados y fiscales del Supremo Tribunal. Una característica interesante es que la Constitución de 1858 le confió al Supremo Tribunal la facultad de conocer la nulidad o validez de las elecciones de alcaldes.⁵⁰

El 16 de julio de 1857 el Congreso Constituyente nombró a los integrantes del Tribunal Supremo: Manuel Alzúa, Luis Iturbide, Mariano Ramírez, Luis Hinojosa, Joaquín Mota, Manuel Valdovinos, Juan Huerta Antón, Luis Ojeda, Octaviano Ortiz y Guadalupe Araujo.

Una vez en vigor la segunda Constitución, los poderes del Estado se instalaron de acuerdo a su texto el 16 de septiembre de 1858 y, para preservar la paz, se investía al gobernador con facultades extraordinarias desde la conclusión del Congreso hasta la instalación de los poderes constituidos. El estado de sitio persistía en los términos del decreto del 13 de marzo de 1858.

5. LA CONSTITUCIÓN DEL SIGLO XX

Durante la Revolución Mexicana, el gobernador provisional José Rentería Luviano convocó a elecciones para un nuevo Congreso en el Estado. El había asumido el Poder Ejecutivo del Estado el 19 de febrero de 1917, con fundamento en el Plan de Guadalupe, después de una larga cadena de sucesivos gobernadores civiles y militares. En el decreto se ordenó que además de las labores ordinarias este nuevo Congreso sería Constituyente, con el objeto de discutir las reformas de 1917 a la Constitución del Estado. Así inició la XXXVI Legislatura del Estado el 10 de julio de 1917.

Las elecciones fueron el 24 de junio de 1917 y el 10 de julio se reunieron los presuntos diputados en el Salón de Sesiones de la Legislatura. Los integrantes de este Congreso serían:

1. Morelia. Salvador Herrejón
Roberto Vaca (suplente)

⁵⁰ Tavera Alfaro, *op. cit.*, p. 148.

2. Morelia. Carlos García de León
J. Trinidad García (suplente)
3. Morelia. Francisco R. Córdoba
Tomás Ramírez (suplente)
4. Zinapécuaro. Elías Contreras
David Solís (suplente)
5. Maravatío. Timoteo Guerrero
José Molina (suplente)
6. Zitácuaro. Miguel Reyes
León Rodríguez (suplente)
7. Huetamo. Sidronio Sánchez Pineda
Procopio Ortiz (suplente)
8. Tacámbaro. Joaquín Silva
Francisco A. Martínez (suplente)
9. Ario. Martín Castrejón
Carlos Pérez (suplente)
10. Pátzcuaro. Félix C. Ramírez
José Amézquita (suplente)
11. Uruapan. Joaquín Silva
Jesús Morales (suplente)
- 14.⁵¹ Jiquilpan. Fernando R. Castellanos
Ildefonso Valencia (suplente)
15. Zamora. Adolfo Cortés
Miguel Jiménez (suplente)

⁵¹ No se consignan los diputados de los distritos 12 y 13.

16. La Piedad. Vicente Gutiérrez
Próspero Herrera (suplente)

17. Puruándiro. J. Encarnación Vázquez
Rafael Infante (suplente)

Sus sesiones no comenzaron sino hasta el 1o. de noviembre de 1917 y concluyeron hasta el 31 de enero de 1918.

La Comisión Especial de reformas a la Constitución presentó del 29 de julio al 30 de octubre de 1917 no un proyecto de reformas, sino un proyecto de nueva Constitución para el Estado. El proyecto de Constitución fue enviado el 2 de octubre de 1917 por el gobernador Pascual Ortiz Rubio. Se tiene noticia de que antes del proyecto del gobernador, el diputado Martín Castrejón había concluido otro proyecto que no ha sido identificado; no obstante, por las actas del Congreso, se sabe que fue tomado en consideración.⁵²

La calificación de las credenciales se hizo en las juntas preparatorias que se organizaron y en ellas se conoce de los conflictos electorales en el Estado para configurar el Congreso. Algunos casos, como el de Pátzcuaro, provocan la desintegración del quórum, por lo que se tiene que discutir en varias sesiones. En otras ocasiones, se resuelve sobre la doble representación que tienen algunos distritos, como el de Morelia (sesión del 17 de julio de 1917).

La credencial del diputado Jesús Romero Flores, quien había sido diputado en el Congreso Constituyente federal de Querétaro, provocó gran discusión en el seno de la Legislatura constituyente de Michoacán.

Finalmente, el 21 de julio de 1917 se declaró formalmente instalada la Legislatura; sin embargo, los problemas electorales no terminan y la nulidad de la elección del diputado Ramírez de Pátzcuaro es debatida a consecuencia de múltiples votos que fueron anulados.⁵³ La discusión del proyecto de Constitución y su metodología dio inicio el 30 de octubre de 1917.

⁵² Xavier Tavera Alfaro, *Actas del Congreso Constituyente del Estado de Michoacán 1917-1918*, T. I, LX Legislatura del Estado, 1977, p. XI.

⁵³ *Ibidem*, pp. 35-36. Según la ley electoral, la discusión de las credenciales de los diputados deberían haber terminado, sin embargo, quedaron algunos casos pendientes.

En la sesión del 2 de agosto de 1917 se declaró formalmente como gobernador del Estado al propio Pascual Ortiz Rubio. En dicha sesión se integró igualmente a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia. La lista incluye a Francisco Méndez, David Carrillo, Manuel E. Ortiz, José María Campuzano. El propio Congreso designó en las sesiones del 9 y 10 de noviembre de 1917 al rector de la Universidad Nicolaíta, el Dr. Manuel Martínez Solórzano, quien fuera padre del distinguido constitucionalista Antonio Martínez Báez.

En la sesión del 3 de diciembre de 1917, la Comisión de Constitución incluyó en el proyecto las facultades del Congreso, entre las cuales están la inspección de la Contaduría de Glosa, la potestad para crear juzgados de primera instancia en los municipios y la fijación del contingente de “sangre”, que era la aportación de reclutas al Ejército federal. Adicionalmente se otorgó al Congreso la facultad de calificar las elecciones de todas las autoridades del Estado.

Continuando con el cuidado de velar por el control constitucional, se otorgó a la Diputación Permanente esa potestad en el artículo 39, fracción I. La participación del diputado Herrejón es prolija en las sesiones del Constituyente, lo que provoca el celo de otros diputados, por lo que para no entorpecer las labores de la Comisión de Constitución renuncia a su integración, ya que un bloque opositor se había organizado para votar negativamente y de manera sistemática los acuerdos tomados por Herrejón al interior de dicho organismo. No obstante, su dimisión fue declinada, dándose un voto de confianza a su importante labor en dicha comisión.⁵⁴

Como dato interesante de las labores del Congreso, se encuentra en la sesión del 29 de diciembre de 1917 la discusión sobre la suspensión de derechos políticos del ciudadano José Reyes Navarro por haber infringido la disposición constitucional (artículo 36, fracción III) de no haber votado, sin justificación, en las elecciones estatales.

La educación primaria fue declarada prioritaria y estatal por el Constituyente en la sesión del 2 de enero de 1918. En la discusión del Poder Judicial, los diputados Silva, Guerrero, Ramírez y Reyes expresaron sus dudas sobre si los tribunales no tendrían la capacidad de interpretar las leyes, ya que para aplicarlas

⁵⁴ *Actas del Congreso Constituyente del Estado de Michoacán 1917-1918*, t. II, pp. 43-45.

deberían contar con la facultad de interpretarlas. Esta posición novedosa estaba de acuerdo con el nuevo artículo 14 de la Constitución Federal que permitía la “interpretación jurídica” en la aplicación de las leyes. Sin embargo, la tendencia decimonónica de reservar la interpretación de la ley al Congreso prevaleció, y en la sesión del 23 de enero de 1918 así se aprobó.⁵⁵

Se define en la Constitución de 1918 al matrimonio como un contrato civil, lo cual muestra la innegable influencia de Melchor Ocampo, y lo caracteriza como un vínculo *disoluble* (artículo 143), a tono con la Ley de Relaciones Familiares dictada por Carranza expedida el 12 de abril de 1917. De la misma manera, es importante señalar que la Constitución michoacana reconoce el patrimonio familiar en el artículo 119 como inalienable, inembargable y exento de impuestos.

Con motivo de una disposición constitucional, hay una interesante discusión sobre el carácter de los diputados en periodos de receso del Congreso, ante la pregunta del diputado Herrejón. Se concluye que los diputados, aunque no estuviesen en funciones, conservan su investidura para los efectos legales. En ésta como en otras discusiones, los diputados muestran un cuidado escrupuloso para no violentar ninguna de las normas de la Constitución Federal.⁵⁶

Michoacán se preocupó por la implementación de los derechos sociales desde un principio, por ello, la Legislatura dictó la extinción de las deudas laborales, la regulación del trabajo en materia de pensiones, multas y descuentos. Asimismo, Herrejón propuso la creación de tribunales agrarios para dirimir los conflictos de tierras que tanto apremiaban al Estado.⁵⁷ Todas estas ideas fueron federalizadas posteriormente en la Constitución de 1917.

Después de todos estos avances, el 5 de febrero de 1918 se llevó a cabo la sesión solemne de aprobación de la Constitución del Estado de Michoacán. Con las reformas que en este trabajo se relacionan, y que a casi cien años de su publicación han sido más de noventa; la modificación más reciente data del 18 de noviembre de 2016.

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 186-187.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 205.

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 208, 212 y 231.



Estado de
Morelos*

* Publicado con anterioridad como *Digesto Constitucional Mexicano. Las Constituciones de Morelos*. Manuel González Oropeza y Eleael Acevedo Velázquez, México, XLVIII Legislatura/Instituto de Investigaciones Legislativas del H. Congreso del Estado de Morelos, 2002, 612 p.



1. CREACIÓN DE NUEVOS ESTADOS DENTRO DE LA FEDERACIÓN MEXICANA



El Estado de México fue el núcleo fundador de diversas instituciones y entidades federativas del país. De su territorio surgieron la capital federal, la Ciudad de México,¹ así como los Estados de Guerrero², Hidalgo y Morelos. Su aportación al federalismo es fundamental, tanto en territorio como en ideas liberales. José María Luis Mora fue el fundador político de dicho Estado y sus ideas liberales permearon a las demás entidades federativas que emanaron de su territorio: desamortización de bienes, unicamerismo, responsabilidad de funcionarios y autonomía

¹ El Congreso Constituyente, mediante ley constitucional, creó el Distrito Federal el 18 de noviembre de 1824.

² De la misma manera, el Congreso Constituyente de 1846 le otorga categoría de nuevo Estado de la Unión al de Guerrero, mediante decreto de 18 de mayo de 1847, cuya autonomía se había presagiado desde el movimiento insurgente, a partir del decreto de José María Morelos de 18 de abril de 1811, que fue confirmado por el Congreso de Chilpancingo, de cuya resultante Constitución de Apatzingán, expedida en octubre de 1814, había asignado con el nombre de *Tecpan* a la nueva provincia. Posteriormente, el Manifiesto de Acapulco de 10 de octubre de 1841 propuso la creación del departamento de Acapulco que se formaría invitando al distrito de Cuernavaca.

municipal, fueron instituciones cultivadas con especial atención por las leyes y estadistas mexiquenses.

La creación, fusión y desaparición de Estados en la Federación Mexicana han contado con diversas causas y procedimientos. Las causas, todas ellas de orden político, se han originado bien en el convencimiento del jefe del Estado Federal para erigir un nuevo Estado, separándolo de otro, por razones de orden y pacificación, bien en la insistencia de los habitantes de una región que deseaba contar con un gobierno propio y diferenciado del Estado al que pertenecían originalmente, bien en la convicción de que nuestro país no debía tener territorios sometidos a la voluntad federal, o bien al convencimiento de una Asamblea Constituyente para reformar el Texto Fundamental en el sentido de incluir un nuevo Estado.

Todas estas causas y sus combinaciones han sido posibles con el surgimiento de Estados. No ha habido supresión definitiva de Estados como tales, pues las variaciones de esta índole se han dado en los regímenes centralistas, donde por definición no hay Estados, sino departamentos u otras circunscripciones sin gobiernos propios. Por ejemplo, cuando el sistema federal se extingue en las Siete Leyes Constitucionales de 1836, el Distrito Federal desaparece como capital federal y se asimila al departamento de México a partir del 30 de diciembre de 1836;³ de la misma manera, Tlaxcala se elimina como territorio federal al desaparecer el sistema federal con la misma Constitución de 1836 antes referida, pero se restablece en 1847 con la reimplantación del federalismo. Otro ejemplo lo constituye el caso del Estado de Quintana Roo, el cual fue creado originalmente como un territorio federal el 24 de noviembre de 1902, suprimiéndosele el 19 de diciembre de 1931 y, por tanto, uniéndolo al Estado de Yucatán, de donde había proveniendo su territorio.

El Estado de Morelos presenta a este respecto un caso peculiar, pues ha sido el único que, habiendo nacido como Estado el 16 de abril de 1869, se le suprimió como tal por la Revolución y se le convirtió en territorio federal el 17 de junio de 1914, restableciéndose como Estado en plenitud hasta la promulgación de la Constitución Federal del 5 de febrero de 1917. La razón fue entregar

³ Definiéndose su régimen jurídico mediante decreto de 20 de febrero de 1837. Posteriormente se restablece con el Acta de Reformas de 1847.

el territorio rebelde al gobierno federal para que lo controlara, tal como habría sucedido con Quintana Roo. Los demás casos han sido respecto de territorios federales que han surgido con ese carácter y que han transitado posteriormente a la categoría de Estado:

Entidad federativa	Instauración como territorio federal	Surgimiento como Estado de la Unión
Aguascalientes	31 de marzo de 1835	18 de mayo de 1847
Baja California	31 de enero de 1824, 5 de febrero de 1857 y 5 de febrero de 1917	21 de noviembre de 1952 (Baja California) y 8 de octubre de 1974 (Baja California Sur)
Colima	31 de enero de 1824	5 de febrero de 1857
Nayarit	12 de diciembre de 1884	5 de febrero de 1917
Quintana Roo	24 de noviembre de 1902 y 16 de enero de 1935	8 de octubre de 1974
Tlaxcala	24 de noviembre de 1824 y 21 de mayo de 1847	5 de febrero de 1857

En las etapas centralistas, tanto republicanas como monárquicas, que ha sufrido nuestro país, la fusión y desaparición de departamentos ha sido más común y volátil. Al respecto podríamos mencionar los casos del partido del Carmen, creado por Antonio López de Santa Anna en 1853, o el relevante caso del departamento de Iturbide, creado por la Ley de División Territorial del Imperio Mexicano de 1865, cuyos límites coinciden con parte de la superficie del actual Estado de Morelos, y que se extinguió con la restauración de la República en 1867.⁴

⁴ *Diario del Imperio*, lunes 13 de marzo de 1865, tomo I, núm. 59, p. 238. El artículo 2o. detalló los cincuenta departamentos en que se dividió el Segundo Imperio Mexicano, y en su fracción XVIII prescribió los siguientes límites al departamento de Iturbide: “Confina al norte con el departamento del Valle en los antiguos límites que pertenecieron al distrito de Cuernavaca. Al este con el departamento de Puebla, en la línea divisoria señalada del este hacia el oeste. Al sur con los departamentos de Teposcolula, de Guerrero y de Acapulco, de los cuales está separado por la corriente del río Mezcala. Al oeste con el departamento de Toluca en la demarcación señalada a esta fracción política, hacia el este. Su capital Taxco” (ortografía actualizada). Esta división imperial del territorio mexicano contuvo muchas innovaciones que seguramente fueron propuestas

Entre las causas para la formación de nuevos Estados o territorios federales dentro de los límites de otros ya constituidos se encuentran un abanico de posibilidades que van desde el voluntarismo autoritario de presidentes como Santa Anna, al crear el territorio de Aguascalientes en 1835 como represalia contra Zacatecas, o de Porfirio Díaz al crear el territorio de Quintana Roo, que por razones estratégicas y comerciales se consintió en separar de Yucatán.⁵

En lo relativo a los procedimientos, también se refleja parte del voluntarismo descrito. Lo ideal ha sido que un nuevo Estado, o incluso un territorio federal separado de la geografía de un Estado, se cree por disposición o reforma constitucional, puesto que la integración de los elementos constitutivos de una Federación está descrita en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y no en ningún otro documento constitucional o legal.

La Constitución Federal de 1824 prescribió una fórmula muy complicada para la creación de nuevos Estados dentro de los límites de los ya existentes, pues según el artículo 50, fracción 7a., de dicho Texto Fundamental, se requeriría la aprobación de las tres cuartas partes de los miembros presentes de ambas cámaras del Congreso de la Unión, más la ratificación de las tres cuartas partes de las legislaturas de los demás Estados de la Federación. Con este sistema, ninguna creación de Estados prosperó, por lo que sólo se produjeron cuando se eliminó la Constitución de 1824 y se le sustituyó por las leyes fundamentales centralistas, momento que se aprovechó para crear y suprimir algunas de las entidades federativas, como se ha señalado.

La reimplantación del sistema federal con el Acta de Reformas del 18 de mayo de 1847 representó un cambio respecto a la Constitución de 1824, cuando

por el distinguido geógrafo Manuel Orozco y Berra, quien fungió como subsecretario de Fomento de Maximiliano y quien refrendó la ley mencionada.

⁵ En plena guerra de castas, que fue una verdadera guerra civil en la península de Yucatán, donde se enfrentaron los mayas contra el ejército mexicano, el general Bernardo Reyes propuso en 1901 que se instituyera un territorio federal en lo que ahora es Quintana Roo. Díaz explicó esta nueva entidad de la siguiente manera: “Para colonizar y volver a la vida civilizada (a) la comarca que dominaban los indios rebeldes, se requería una suma de poder y de gastos que no están al alcance de los gobiernos locales, debe por ahora, en concepto del Ejecutivo, correr (la empresa) a cargo de la Federación y, por tales consideraciones, juzga indispensable que se erija en territorio federal”. Antonio Canto López, *Reseña histórica de la creación del territorio de Quintana Roo y consideraciones acerca de su reincorporación a Yucatán*, Mérida, Biblioteca del Estado de Yucatán “Manuel Cepeda Peraza”, 1954, pp. 9-11.

se discutió la creación del Estado de Guerrero, nombre sugerido por Juan Álvarez. En vez de continuar preguntando a todas las legislaturas sobre su aprobación para la creación de nuevos Estados, requiriendo tres cuartas partes de ellas para lograr dicho objetivo, el artículo 6o. de la referida acta definió un procedimiento específico y excepcional para la creación de ese nuevo Estado,⁶ mediante único consentimiento de las legislaturas afectadas por la segregación de su territorio para la creación de la nueva entidad.

No obstante, los problemas continuaron aun para este excepcional procedimiento, pues además de las graves condiciones de invasión que padecía el país en esos años, las tres legislaturas involucradas mostraron gran reticencia en dar su aprobación para la creación del Estado, dejando pasar por supuesto el plazo de tres meses establecido en el Acta de Reformas. A pesar de esta disposición constitucional incumplida, el voluntarismo continuó en esta materia cuando se promulgó el decreto 3114 de 19 de agosto de 1848, mediante el cual se “declara” que el plazo se contaría a partir de la fecha del decreto y no del acta que ya había expirado.

La solución se dio a espaldas del procedimiento, pues la Legislatura de Puebla optó por convocar a un plebiscito para el distrito de Tlapa, con objeto de conocer su opinión respecto de su separación del Estado, y éste fue, finalmente, el procedimiento que prevaleció en el caso de Guerrero, ya que todos los pueblos y distritos que formarían parte de su soberanía fueron consultados sobre la creación del nuevo Estado del que formarían parte, a instancias del mismo Juan Álvarez. Recibidas estas muestras de adhesión para formar el nuevo Estado, el Congreso y el presidente de la República, que entonces era José Joaquín de Herrera, procedió a hacer efectiva la fracción 7a. del artículo 50 de la Constitución de 1824, y preguntó a las legislaturas de los demás Estados su posición respecto a la creación de la nueva entidad.⁷ Finalmente, el 8 de octubre de 1849 la mayoría

⁶ Artículo 6o. Son estados de la Federación los que se expresaron en la Constitución federal y los que fueron formados después conforme a ella. Se erige un nuevo Estado con el nombre de Guerrero, compuesto de los distritos de Acapulco, Chilapa, Taxco y Tlapa, y la municipalidad de Coyuca, pertenecientes los tres primeros al Estado de México, el cuarto a Puebla y la quinta a Michoacán, *siempre que las Legislaturas de estos tres estados den su consentimiento dentro de los tres meses* (cursivas del autor). Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-1999*, México, Porrúa, 1999, pp. 472-473.

⁷ Manuel González Oropeza y David Cienfuegos Salgado, *Digesto Constitucional Mexicano. Las Constituciones de Guerrero*, México, LV Legislatura del H. Congreso del Estado de Guerrero, 1999, pp. 29-30.

necesaria de las legislaturas votaron y el Estado de Guerrero fue creado mediante el decreto 3346 de 29 de octubre de 1849, que fue publicado el 5 de diciembre del mismo año.

A pesar de esta experiencia, el proyecto de Constitución de 1856 consultaba al Congreso Constituyente en torno de que la creación de nuevos Estados fuera con el consentimiento previo de la Legislatura del Estado.⁸ El proyecto inconformó a la mayoría de los constituyentes y entre los que pedían que se reiterase el sistema de la Constitución de 1824, Santos Degollado consideró que se debería eliminar la participación de las legislaturas interesadas, que jamás querrían perder porciones de su territorio, por lo que propuso que fuesen los otros Estados, imparciales en materia territorial, los que otorgasen su consentimiento.⁹

Por su parte, José María Mata propuso que siempre se consultase al pueblo interesado, y Guillermo Prieto, quien desempeñó un papel de fundamental importancia para la futura creación del Estado de Morelos, también consideró incongruente requerir la autorización de las legislaturas interesadas, pues sería otorgarles la calidad de Jueces y partes, además de someter al Congreso de la Unión a su arbitrio. Ignacio Ramírez opinó, de manera parecida, que habría que remover las trabas a las innovaciones en la división territorial.

En virtud de esas críticas, la comisión presentó una nueva redacción donde incluyó a la población en la petición de nuevos Estados y la participación sólo indicativa de las legislaturas interesadas.¹⁰ Esta propuesta fue aprobada en la misma sesión de 6 de octubre de 1856 y no sería modificada sino hasta después de la creación del Estado de Morelos, en la reforma constitucional de 13 de noviembre de 1874.¹¹

⁸ El proyecto de Constitución presentado por la comisión respectiva en la sesión del 16 de junio de 1856 determinaba en el artículo 64, fracción 4a: “El Congreso tiene facultad: 4a. Para unir dos o más estados o formar otros en la comprensión de los existentes siempre que lo pidan las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate”. Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856–1857)*, México, El Colegio de México, 1956, p. 336.

⁹ Sesión del 6 de octubre de 1856. Zarco, *op. cit.*, p. 914.

¹⁰ “Para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes, siempre que lo pida una población de ochenta mil almas, justificando tener los elementos necesarios para proveer a su existencia política y oyendo en todo caso, a las legislaturas, de que se trata”. Zarco, *op. cit.*, p. 917.

¹¹ Esta reforma complicó el procedimiento y exigió: 1) 120,000 habitantes como peticionarios; 2) Elementos necesarios para su propia subsistencia; 3) Opinión favorable de las legislaturas afectadas; 4) Opinión

Como dejaron en claro las intervenciones de Ignacio Ramírez en el Constituyente de 1856-1857, la formación de nuevos Estados es un asunto del Congreso de la Unión, el cual, para decidir con legitimidad sobre la materia, tendría que consultar con el pueblo, depositario originario de la soberanía, y como se trata de una reforma constitucional, tendría además que consultar a las demás legislaturas. La formación de nuevos Estados no depende en consecuencia de la voluntad mayoritaria de los habitantes de la región, sino de la aprobación federal y de los demás Estados, pues la Unión Federal no es un acto unilateral de las partes componentes de la Federación, sino la aceptación conjunta de todas sus partes integrantes de la anexión, separación o fusión de las mismas.¹²

2. ORÍGENES COMUNES DEL ESTADO DE MORELOS CON EL ESTADO DE MÉXICO

Los distritos de Cuernavaca y Cuautla cuentan con una gran significación para la independencia y la forma de gobierno del país. Por un lado, fueron escenario de batallas memorables para la gesta independentista de México, así como para la Revolución, pero su situación estratégica también atrajo la atención del conservadurismo.

Dos insurgentes descuellan como residentes del que sería Estado de Morelos: por un lado Mariano Matamoros, quien ejerció en el pueblo de Jantetelco su vocación religiosa, y Francisco Ayala, nacido en Mapaxtlán, ahora Ayala en su memoria. Ambos lucharon en las fuerzas comandadas por José María Morelos.¹³

El célebre sitio de Cuautla fue el encuentro de los dos comandantes más consumados de la Nueva España: José María Morelos y Félix María Calleja del

favorable del Poder Ejecutivo Federal; 5) Aprobación por las dos terceras partes de los miembros del Congreso de la Unión; 6) Ratificación de la mayoría simple de las legislaturas, y 7) Ratificación por mayoría especial, de las dos terceras partes, si el de las legislaturas afectadas fuese negativo.

¹² Ante la independencia del país, y la posible segregación del Soconusco del territorio de Chiapas, esta entidad decidió mediante plebiscito solicitar su anexión a México el 12 de septiembre de 1824, pero fue a partir de la Constitución de octubre de 1824 como se sancionó dicho plebiscito y se aceptó la anexión.

¹³ Manuel Mazari, *Bosquejo histórico del Estado de Morelos*, reimpreso en 1966, s.p.i., 1930, p. 156. Francisco Flanarte y Navarrete, *Apuntes para la geografía del Estado de Morelos*, 2a. ed., México, Imprenta de José Donaciano Rojas, 1913, p. 81.

Rey. La situación difícil de la Corona española propició que el virrey Francisco Javier Venegas combatiera ferozmente a la insurgencia y por ello envió a Calleja contra Morelos, quien sitiado en Cuautla desde el 9 de febrero de 1812, midió sus fuerzas con grandes episodios de heroísmo al lado de los otros insurgentes. Después de casi tres meses de cruentas batallas, el cerco y el aislamiento de los realistas hacia la plaza, “la rindió por falta de víveres”.¹⁴ Para celebrar esta gesta, el pueblo de Cuautla Amilpas, como se llamaba desde la Colonia, fue erigido en ciudad con la denominación de “Ciudad Heroica de Morelos”, mediante decreto de 6 de abril de 1829.

De la misma manera, fue en Cuernavaca donde el 18 de noviembre de 1821 se dio un entendimiento entre Vicente Guerrero y Agustín de Iturbide para fraguar la unión entre los realistas y los insurgentes. Otra gran revolución, la de Ayutla, tiene significado para Cuernavaca: el 4 de octubre de 1855 se designó a esta ciudad sede de las fuerzas revolucionarias, y se eligió a Juan Álvarez presidente provisional, con lo que Cuernavaca se convirtió en ciudad capital del país, categoría que conservó hasta el 15 de noviembre de dicho año.¹⁵ La convocatoria para el Congreso Extraordinario Constituyente que cambiaría al país a partir de la Constitución de 1857, también la expidió por Álvarez desde Cuernavaca.

Por su parte, esta antigua villa recibió el título de ciudad mediante decreto expedido por el gobernador Manuel Díez de Bonilla el 14 de octubre de 1834. Gracias al pronunciamiento que se realizó allí ese año, se decidió la suerte de la Constitución de 1824, que sustituyó el régimen por uno centralista.

La primera Constitución Federal ya había recibido serios cuestionamientos desde 1830, cuando se abrió la reforma constitucional, después de los seis años que la misma consideraba un lapso de espera para discutir cualquier reforma. Las reformas liberales de 1833 avivaron la ansiedad del grupo conservador para modificar sustancialmente el régimen federal y su Constitución de 1824, por lo que

¹⁴ Julio Zárate, *El sitio de Cuautla*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1990, p. 45.

¹⁵ Álvarez fue elegido presidente provisional por 13 votos contra 7 en el Teatro de la Ciudad, por la Junta de Representantes que designaron por las fuerzas revolucionarias; entre ellos se contaban Valentín Gómez Farías, Melchor Ocampo y Benito Juárez.

lanzaron el Plan de Cuernavaca el 25 de mayo de 1834, que fue una protesta local y nacional por las afectaciones a las propiedades amortizadas del clero.

Esta afectación se había efectuado en el partido de Cuernavaca, entonces parte del Estado de México, por medio del decreto de 1o. de mayo de 1833, promulgado por el gobernador del Estado, el célebre Lorenzo de Zavala. El artículo 1o. de ese decreto declaró propiedad del Estado los censos enfitéuticos, la hacienda de Atlacomulco, el palacio de Cuernavaca y las casas de Coyoacán, todas ellas propiedad del duque de Terranova y Monteleone, descendiente de Hernán Cortés.¹⁶ El artículo 4o. del decreto referido determinó que así como el palacio de Cuernavaca, se adjudicarían los mismos a los ayuntamientos de los pueblos en que estuviesen situados.

Estas expropiaciones fueron consideradas, por los conservadores Ignacio Echeverría y José Mariano Campos, violaciones a la Constitución por parte de los cuerpos legislativos correspondientes, por lo que el plan propuso la supresión o el arreglo de los siguientes puntos que atentaban contra el Texto Fundamental:

1. La eliminación de las proscripciones de personas. El decreto federal de 27 de junio de 1833 había expulsado del país por seis años a personajes como Anastasio Bustamante, Gabriel de Yermo, José Segundo Carvajal, Rafael Mangino, Francisco Sánchez de Tagle, Miguel Santa María y Mariano Michelena, entre otros. De la misma manera, el decreto del Estado de México, expedido el 7 de diciembre de 1833, había hecho lo conducente contra Epigmenio de la Piedra,¹⁷ y el artículo 6o. del decreto local había prohibido la residencia de cualquier español en el distrito de Cuernavaca.

¹⁶ Carlos V le otorgó a Cortés, mediante cédula de 6 de junio de 1529 expedida en Toledo, el título de marqués del Valle de Oaxaca, por el cual le transmitió en propiedad por donación y merced las villas de Cuauhnáhuac (Cuernavaca), Guastepec (Oaxtepec), Acapichtla (Yecapixtla), Yautepec y Tepoztlán, entre otras. Domingo Díez, *El Estado de Morelos y sus derechos territoriales. Memoria de las conferencias celebradas en la ciudad de México, en los meses de mayo a agosto de 1922, para solucionar la cuestión de los límites territoriales con el Estado de Guerrero*, México, Imprenta La Universal, 1932.

¹⁷ Este célebre clérigo propuso el establecimiento de una monarquía constitucional para el país en el mes de febrero de 1834.

2. La derogación de reformas religiosas. Las cuales consistían en la ocupación de conventos y la regulación de los diezmos, que habían sido liberados en su obligación civil de pagarlos, mediante los decretos de 27 de octubre de 1833, de índole federal, y de 25 de noviembre de 1833, expedido por la Legislatura del Estado.
3. Eliminación de las sectas masónicas. La lucha de facciones masónicas había sido la causa de la división y confrontación de los mexicanos, por lo que era necesaria su eliminación.
4. Eliminación de cualquier disposición que hubiese contravenido la Constitución General y las Constituciones particulares de los Estados. El plan subraya en este amplio control constitucional, con una claridad notable, sobre todo en su artículo 2o.: “Que es conforme a esta misma voluntad y al consentimiento de pueblo, que no pudiendo funcionar el Congreso General y las legislaturas particulares, sino en virtud de las facultades que les prescriben sus respectivas constituciones, todas las leyes y providencias que han dictado saliéndose notoriamente fuera de aquel círculo, deben declararse nulas, de ningún valor ni efecto, y como si hubieran emanado de alguna persona privada”.

Este plan político arrastró al comandante militar de Toluca, José Vicente González, quien lo hizo suyo mediante al denominado Plan de Toluca, expedido el 31 de mayo de 1834. Este nuevo plan puso mayor énfasis en el aspecto religioso y calificó las medidas liberales de atentatorias contra la religión católica, tendientes a “descatolizar al pueblo”. Estos planes son inmediatamente adoptados por el ayuntamiento de Toluca, a cargo de Rafael de Murguía, y así el plan, bien articulado y que había comenzado en Cuernavaca, incendió al país.

El 15 de octubre de 1834 el gobierno del Estado de México declaró insubistentes y atentatorios ocho decretos expedidos en 1833,¹⁸ inspirados por José

¹⁸ 1) Decreto de 30 de marzo de 1833 que mandó ocupar los bienes de los misioneros filipinos; 2) Decreto de 1o. de mayo de 1833 sobre la ocupación de los bienes del duque de Terranova y Monteleone; 3) Decreto de 31 de mayo de 1833 sobre empleados; 4) Decreto de 31 de mayo de 1833 para ocupar los bienes del Beaterio para la instalación del Instituto Literario del Estado; 5) Decreto de 9 de junio de 1833; 6) Decreto de 1o. de

María Luis Mora en el Estado de México,¹⁹ y propuso la reforma de la Constitución Federal en su artículo primero. Esta participación del Estado en el control constitucional, tanto federal como local, fue excepcional en el Estado de México de entonces, ya que desde las primeras legislaturas estatales se habían presentado propuestas de reforma al Pacto Federal para precisar este control. Como ejemplo, tenemos la iniciativa del diputado local Manuel Cortázar, presentada el 13 de enero de 1827, mediante la cual si una legislatura estatal consideraba inconstitucional una ley federal, el Congreso de la Unión no la podría aprobar a menos que se hiciese por votación de las dos terceras partes de sus integrantes; pero si por lo menos tres legislaturas estatales consideraban inconstitucional un proyecto de ley federal, entonces dicho proyecto no podría ser votado válidamente por el Congreso de la Unión.²⁰

Estos planes provocaron la deposición del gobernador del Estado, Félix Aburto, quien había sucedido a Lorenzo de Zavala en el cargo, así como la caída del régimen federal con la derogación que hizo el Congreso General, convocado el siguiente año, de la Constitución de 1824.²¹ Durante el mes de julio de 1834 varias poblaciones del Estado votaron en cabildo la propuesta para reformar la Constitución Federal y el restablecimiento del gobierno central y, cuando se decidió formalmente por dicho cambio en el Congreso General, en la sesión de 28 de marzo de 1835, todos los diputados del Estado votaron por el cambio,²² y después,

julio de 1833 para ocupar los bienes de los religiosos camilos; 7) Decreto de 3 de julio de 1833 que da facultades extraordinarias al gobierno, y 8) Decreto de 7 de diciembre de 1833 expulsando a las personas que se enlistan.

¹⁹ El valor estimado por Mora de los bienes eclesiásticos en esos años ascendía a la suma de 179 millones de capital y 7.5 millones de renta. Mora había lanzado desde 1831, por vez primera, la idea de ocupación de los bienes eclesiásticos, como solución a los graves problemas financieros del Estado, motivados, en principio, por el desalojo de los poderes del Estado de su ciudad capital, la Ciudad de México. En las sesiones del 5, 6, 7, 9 y 10 de junio de 1826 del Congreso Constituyente del Estado se debatió sobre la causa de la miseria en el Estado y se llegó a la conclusión de que la causa de dicha miseria era el “amontonamiento” en unas cuantas manos “muertas” de la propiedad, al estilo de Juan Jacobo Rousseau, Jovellanos y Campomanes. Silvia Pliego, “La desamortización de los bienes en el Estado de México”, *José María Luis Mora y la creación del Estado de México*, Manuel González Oropeza (ed.), Toluca, México, Instituto de Estudios Legislativos, 2000, pp. 61, 63 y 64.

²⁰ Charles Macune, *El Estado de México y la Federación Mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, p. 159.

²¹ En estos años, además, comenzaba el separatismo de Texas, por lo que el cambio de gobierno a uno más centralizado parecía lógico para controlar a la nación que se desintegraba.

A los planes de Cuernavaca y Toluca siguió el Plan de Orizaba, promulgado el 19 de mayo de 1835, en el que se exigió el cambio de gobierno. Josefina Zoraida Vázquez, “Introducción”, en *Planes de la Nación Mexicana (1831–1854)*, Libro 2, México, Senado de la República, 1987, pp. 24–25.

²² “Artículo 1o. En el actual Congreso General residen, por voluntad de la nación, todas las facultades extraconstitucionales necesarias para hacer en la Constitución de 1824, cuantas alteraciones crea convenientes al bien de la misma nación, sin las trabas ni moratorias que aquella prescribe”. Macune, *op. cit.*, p. 178.

en la sesión del 4 de septiembre de 1835, tomaron la decisión de transformarse en Congreso Constituyente para efectuarlo.²³

Contemporáneamente al Plan de Cuernavaca, una controversia judicial había provocado un resentimiento entre el Estado y la Federación. En el fondo se encontraba el problema de la revisión judicial sobre los asuntos jurisdiccionales, decididos en los tribunales del Estado, que eran variados por la justicia federal, hecho que ponía en entredicho la soberanía del Estado, la cual desde el Congreso Constituyente Federal, en sus sesiones de 18 y 19 de diciembre de 1823, por medio de los diputados Juan de Dios Cañedo, Manuel Crescencio Rejón y Covarrubias,²⁴ se había definido como la facultad de resolver en definitiva los asuntos de competencia local en el propio Estado, sin posibilidad de variarlos en otras instancias federales.

En 1833, José María Flores, propietario de la hacienda de Oacalco, promovió ante el Juez del partido de Cuernavaca un juicio sobre despojo de aguas sufrido en el ojo de agua San Miguel por parte del administrador de la hacienda de Pantitlán, cuyo propietario, Antonio Velasco de la Torre, residía en la Ciudad de México. No obstante que la jurisdicción de los terrenos y las aguas en cuestión se encontraban en el Estado, un Juez del Distrito Federal, José María Puchet, solicitó que el Juez de Cuernavaca se inhibiera, y le pidió el envío del expediente para sustanciarlo. Velasco había solicitado al Juez del Distrito Federal una declaratoria de jurisdicción y la obtuvo, por lo que Flores promovió ante la Suprema Corte de Justicia un conflicto de competencias entre los Jueces.

Como resultado, la Suprema Corte de Justicia declaró que el Juez del Distrito Federal era competente, pues la competencia debería resolverse de acuerdo

²³ “El Congreso General se declara investido por la Nación de amplias facultades aun para variar la forma de gobierno y constituirla de nuevo”. Esta resolución fue aprobada con la sola excepción del diputado Bezares del Estado de México. *Ibidem*.

²⁴ Covarrubias aludió, en la primera de las sesiones citadas, que la soberanía parcial o relativa que poseen los Estados dentro de una Federación es sinónimo de “dueño”, puesto que ellos deciden todo cuanto les pertenece. Rejón también definió la soberanía estatal como el poder para disponer definitivamente “y con exclusión de toda otra autoridad” de los negocios que les pertenecen. Cañedo, por su parte, explicó que la soberanía de los Estados es la existencia de sus tres poderes particulares, que desarrollan sus funciones sin depender de otros poderes. Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano*, tomo I. Los orígenes, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1974, p. 415.

con el domicilio del demandado y no por la cosa demandada. El Congreso del Estado de México, que tenía suficientes agravios contra la Federación, puesto que todavía reclamaba el despojo de su capital, la Ciudad de México, así como los resultados de sus reclamaciones sobre la expropiación de haciendas y la liberalización de los diezmos, consideró que este juicio representaba un ataque más a la soberanía estatal, por lo que demandó, el 23 de diciembre de 1833, la apertura de un juicio político contra los cinco Ministros de la Suprema Corte que habían decidido esta competencia,²⁵ ante el Congreso General, por violación al artículo 182 de la Constitución de 1827 del Estado, que establecía expresamente: “Corresponde exclusivamente a los tribunales del Estado el conocimiento de los pleitos y negocios de bienes existentes en su territorio, y de los que miran al estado y condición de sus súbditos”.²⁶

El juicio político fue archivado el 8 de agosto de 1834 ante la intervención de Santa Anna, y de esta manera concluyó el primer conflicto sobre competencias jurisdiccionales del país.²⁷ La Legislatura del Estado de México que había protagonizado tanto la expedición de los ocho decretos anulados por el Plan de Cuernavaca como esta acusación y pedimento de juicio político contra los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, había sido integrada por diputados de gran reputación que sirvieron del 17 de febrero de 1833 al 31 de mayo de 1834. A continuación se relacionan sus nombres:

Félix María Aburto	Cristóbal Andrade
Mariano Arizcorreta	Joaquín Bars
Juan Ignacio Dávila	Antonio Escudero
Ramón Gamboa	Román García
José Manuel González Arratia	José Rafael González Arratia

²⁵ Dichos Ministros fueron: Manuel de la Peña y Peña, futuro Presidente de la República, Juan José Flores Alatorre, José Antonio Méndez, Juan Raz y Guzmán, y Pedro Vélez.

²⁶ “Vindicación de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, sobre la acusación hecha contra ella ante la Cámara de Diputados del Congreso General, por la H. Legislatura del Estado de México”, *Iniciativa. Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México*, año 2, núm. 4, julio–septiembre de 1999, p. 348.

²⁷ Macune, *op. cit.*, p. 174.

Pedro Guadarrama	José María Heredia
Juan de Dios Lazcano	Miguel Macedo Villanueva
José Ramírez	José Joaquín Solórzano
Francisco Suárez Iriarte	José Joaquín Valdés
José María Vázquez	Rafael Vinagran
José del Villar y Bocanegra	

Fuente: Charles Macune, *El Estado de México y la Federación Mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, p. 197.

3. EL SURGIMIENTO DEL ESTADO DE MORELOS

Después de 12 horas de camino, Guillermo Prieto llegó a Cuernavaca procedente de la Ciudad de México, en 1845, con pluma en mano y transformado en *Fidel*, para escribir *Un paseo a Cuernavaca*. Recorrió en ese entonces el partido del Estado de México, cautivado por su geografía y economía. Conoció los ingenios y las grandes haciendas entre ellas la de Temixco, perteneciente a Gabriel de Yermo. Pero la lucha de partidos o facciones, aunada a los problemas internos del Estado de México, provocó que el partido estuviera a merced de bandidos y salteadores que con mayor razón pululaban en Cuernavaca, por lo que *Fidel* declaró que tendría que hacer su testamento antes de ir a esa “sala del purgatorio”.²⁸

El descontento de la población crecía conforme el país se adentraba en rebeliones y anarquías a mediados del siglo XIX; la mala administración del territorio y la creciente pobreza de sus habitantes fueron las causas que finalmente desembocaron en la formación de los Estados de Hidalgo y Morelos, a los cuales se les bautizó con el nombre de los padres de la patria, continuando con la idea de honrar a los próceres nacionales, después de la formación del Estado de Guerrero en 1849, nombrado así por el independentista que había nacido en esa provincia.²⁹

²⁸ Guillermo Prieto, *Un paseo a Cuernavaca, 1845*, presentación de Valentín López González, Cuernavaca, Summa Morelense, 1982, p. 5.

²⁹ A esta pléyade de héroes le falta el nombre del ilustre Juárez, con el cual se quiso denominar al naciente Estado de Baja California Sur en 1974, que se declinó por la tradición del nombre ligado a esa región desde los orígenes de las Californias en la época colonial, ya que desde los primeros tiempos, la ciudad de La Paz había sido capital de toda la península. Por otra parte, Díaz ya había bautizado con el nombre de Quintana Roo al

Cuando el Congreso Extraordinario Constituyente, convocado desde Cuernavaca y formado por personalidades como Guillermo Prieto, con conocimiento de las condiciones en que se encontraba la ciudad y su territorio circunvecino, se reunieron en la Ciudad de México para discutir la nueva Constitución, la atención hacia las gestiones de los habitantes del sur fue bien recibida por la Asamblea, al menos por la mayoría. La Comisión Especial sobre la División Territorial del Congreso Constituyente había atendido la petición del propio Juan Álvarez de separar los distritos de Cuautla y Cuernavaca del Estado de México y anexarlos al Estado de Guerrero, para resarcirlo de los daños que le había causado la Revolución de Ayutla, y así lo consagró en el artículo 53 del proyecto de Constitución: “Formarán parte del Estado de Guerrero, los distritos de Cuautla y Cuernavaca, pertenecientes actualmente al Estado de México”.³⁰

Guillermo Prieto no apoyó la petición, sino que la reformuló proponiendo la creación de los dos Estados a partir de las divisiones que había tenido el Estado de México desde sus orígenes. La efectiva oposición de los constituyentes del Estado de México, como Prisciliano María Díaz González, Ignacio Peña y Eulogio Barrera, convenció a la Asamblea de dejar al Estado de México con su territorio y límites, reconocidos desde el 7 de septiembre de 1855.³¹

territorio que ahora forma el Estado, en honor del prócer yucateco que mantuvo unido al Estado de Yucatán con el resto del país.

³⁰ Domingo Díez, *op. cit.*, p. 22. La propuesta fue apoyada por los diputados constituyentes del Estado de Guerrero, Rafael Jáquez e Isidoro Olvera, este último trascendió su proyecto sobre la propiedad privada. Antolín Escobar Cervantes, *Una Constitución para el nuevo siglo*, tesis, Cuernavaca, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 1998.

³¹ El gobernador del Estado de México, Plutarco González, expidió en esa fecha el decreto que fijaba los siguientes límites al Estado: “Que entretanto se hace por la autoridad correspondiente la división territorial de la República, el Estado de México reconoce como límites los que tenía por la Constitución de 14 de febrero de 1827, en los términos siguientes: Artículo 1o. El territorio del Estado es el comprendido en los distritos de Cuernavaca, Morelos, Huejutla, Sultepec, Texcoco, Tlalnepantla, Tlalpan, Toluca, Tula, Tulancingo y Cuautitlán. Artículo 2o. El distrito de Cuernavaca comprende los partidos de Cuernavaca, Tetecala y Yauatepec; el de Morelos, los de Morelos y Jonacatepec; el de Huejutla, los de Huejutla, Yahualica, Metztlán y Zacualtipan; el de Sultepec, los de Sultepec, Zacualpan y Temascaltepec; el de Texcoco, los de Texcoco, Teotihuacan y Chalco; el de Tlalnepantla, el territorio del mismo; el de Cuautitlán, los de Cuautitlán y Zumpango; el de Tlalpan, el territorio del mismo nombre; el de Toluca, los de Toluca, Tenango del Valle, Tenancingo, Ixtlahuaca y el del Valle de Temascaltepec; el de Tula, los de Tula, Jilotepec, Huichapan, Ixmiquilpan, Zimapán y Jacala; y el de Tulancingo, los de Tulancingo, Pachuca y Apan. Artículo 3o. Los partidos que van mencionados tendrán la misma extensión que tienen actualmente. Artículo 4o. Las municipalidades de cada uno de los partidos expresados serán las mismas que existen actualmente”.

Al respecto, el diputado Gómez Tagle manifestó en la sesión del 15 de diciembre de 1856 que si bien el nuevo Estado de Guerrero requería ayuda por las pérdidas sufridas, ésta debería provenir de toda la nación, a la cual la Revolución de Ayutla había beneficiado, y no sólo de parte del Estado de México. Abundando en este punto, algunos diputados mencionaron que la población de Cuautla y Cuernavaca no apoyaba tal anexión a Guerrero. En vano dio el diputado Jáquez muchísimos datos estadísticos para probar que Guerrero necesitaba aumentar su extensión territorial y que el Estado de México quedaría con sobrantes en sus rentas aun cuando se le segregaran los distritos de Cuautla y Cuernavaca; lo mismo sucedió con el defensor del interés social de la propiedad privada, Isidoro Olvera, cuando se empeñó en demostrar que Cuautla y Cuernavaca no se perjudicarían con su agregación al Estado de Guerrero, sino que, por el contrario, mejoraría su condición al cesar así la “opresión feudal” que los propietarios españoles ejercían sobre el pueblo de esos distritos.³²

El diputado Díaz González reconoció en esta sesión que si bien había defendido vigorosamente la integridad del territorio del Estado de México, en todo caso, también sugería que los distritos de Cuautla y Cuernavaca, que contaban con mayores elementos, se erigieran en Estado al igual que Tlaxcala, al cual, junto con Colima, se le había dado la categoría de Estado en la discusión de la Constitución de 1857. Con base en estas explicaciones, Prieto propuso que se procediera a formar un Estado a partir de Cuautla y Cuernavaca. No obstante, esta evolución en la discusión territorial desechó la propuesta de Prieto, tal como se mencionó.

En la siguiente sesión, celebrada el 16 de diciembre de 1856, Francisco Zarco mismo aclaró que la anterior discusión se había dado a raíz de la propuesta de crear el Estado de Iturbide, a propuesta de Ignacio Ramírez, que incluía la segregación del distrito de Huejutla del Estado de México, ya que: “El Estado de México tiene una extensión territorial a [la] que no puede atender debidamente”.³³

Con la tenacidad del diputado Díaz González, que recibió una serie de críticas en esta última sesión dedicada al tema por parte de Ramírez y de Cendejas,

³² Francisco Zarco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856–1857)*, estudio preliminar, texto y notas de Catalina Sierra Casasús, México, El Colegio de México, 1957, pp. 826–827.

³³ *Ibidem.*, p. 828.

se desechó el artículo 53 del proyecto, por 48 votos contra 33, quedando así los límites del Estado de México sin cambio en su frontera sur, tal como lo había propuesto en su voto de 27 de noviembre de 1856.³⁴

Pero la cuestión no se olvidó, ya que el 15 de octubre de 1861, el distinguido abogado Justino Fernández, junto con José Luis Revilla y Alejandro Garrido, revivieron el problema territorial, esta vez para solicitar la creación de otro Estado, el de Hidalgo. Como uno de los problemas fundamentales en esta discusión era la seguridad y defensa de esos territorios, según habían ya apuntado Prieto y Ramírez en sus libros y debates constituyentes, el Presidente Benito Juárez decretó el 7 de junio de 1862 el establecimiento de tres distritos militares en el Estado de México, con cabeceras en Toluca, Actopan y Cuernavaca, respectivamente. La medida era estratégica y popular, ya que la inseguridad propiciada por la guerra civil que se había sufrido, ponía en peligro a la propia capital federal, como se había demostrado con la débil defensa de Toluca en la invasión norteamericana, que facilitó la entrada del ejército invasor a la Ciudad de México, según refirió Ramírez en el Congreso Constituyente.

El tercer distrito militar de Cuernavaca estaría integrado por Jonacatepec, Yautepec, Morelos (Cuautla), Cuernavaca y Tetecala.³⁵ Estos distritos, creados por la guerra civil, coincidían con los deseos de separación del gobierno del Estado de México que se hicieron sentir desde el Congreso Constituyente, por lo que al restablecimiento de la República en 1867, la población de estos distritos solicitó al Congreso de la Unión la permanencia como distritos militares.

La existencia de estos distritos militares fue de carácter excepcional, ya que estaban ligados a la condición del estado de sitio o de guerra, tal como sucedió con la Guerra de Reforma y posteriormente con la invasión francesa. A diferencia de las comandancias generales militares, que correspondían desde la Independencia a la división territorial militar,³⁶ los distritos militares eran creados para

³⁴ Alfonso Sánchez García, *Prisciliano María Díaz González, precursor del obrerismo en México*, México, Biblioteca Enciclopédica del Estado de México, 1981, capítulo VI, “El célebre voto particular”, pp. 51-61.

³⁵ El partido de Jonacatepec fue creado el 29 de enero de 1825 y los de Yautepec y Tetecala fueron instaurados mediante decreto de 2 de junio de 1849. Antolín Escobar, *op. cit.*

³⁶ Jesús de León Toral, *Historia militar. La intervención francesa en México*, México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1962, p. 66.

afrontar una situación de emergencia en una circunscripción territorial de una parte o de todo un Estado, estableciendo con prelación una autoridad militar sobre las autoridades civiles. Los distritos militares se regían por la Ley sobre el Estado de Guerra y de Sitio, promulgada el 21 de enero de 1860, donde se otorgaban poderes al Congreso General, al presidente, e incluso al comandante de las fuerzas armadas en la zona afectada, según las circunstancias, para declararlo y proceder a la defensa del territorio. El artículo 5o. de dicha ley estableció:

Inmediatamente que el estado de sitio es declarado, los poderes de que la autoridad civil estaba investida para la conservación del orden y de la policía, pasan enteros a la autoridad militar. La autoridad civil continúa, sin embargo, ejerciendo la parte de estos poderes de que la autoridad militar no juzga necesario apoderarse.³⁷

Por ello, el decreto de 1862 estableció los tres distritos militares en el Estado de México, según se lee en los considerandos del decreto:

Que en atención a que en el Estado de México ha venido a radicarse la guerra civil, que para terminarla hay extrema dificultad en razón de que por ella misma las comunicaciones se hallan interrumpidas en el mismo Estado y aun con la capital de la República, y a que la situación se prolongaría indefinidamente porque el Estado de México, tan extenso como es, no puede recibir los auxilios eficaces y directos que necesita, de su propia capital.

Esta situación, grave para todo el Estado, se había tratado de controlar por medio de las propias fuerzas locales, la guardia nacional o la milicia cívica, que es la fuerza ciudadana armada y organizada por las autoridades estatales. Desde el 4 de noviembre de 1857, el gobernador interino del Estado, José María Godoy, había expedido el siguiente decreto:

Considerando que en virtud de la situación en que los perturbadores del orden público han puesto al distrito de Cuernavaca, es necesario obrar militarmente, dictando medidas enérgicas y represivas, he venido a hacer la siguiente declaración:

Artículo 1o. Para la conservación del orden y la policía interior en el distrito de Cuernavaca, se declara en estado de sitio.

Artículo 2o. El gobierno declarará cuando cese el estado de sitio.

³⁷ *Leyes, decretos, circulares, reglamentos y disposiciones expedidas por la Secretaría de Guerra y Marina (1821-1891)*, México, 1897, p. 300.

De la misma manera que el presidente Juárez, el entonces gobernador del Estado, Francisco Ortiz de Zárate, expidió en uso de facultades extraordinarias el decreto de 22 de mayo de 1862, donde dividió al Estado en 11 cantones militares para la organización de la guardia nacional; al frente de cada uno habría un jefe principal nombrado por el comandante militar del Estado. Cuernavaca, Yautepec y Tetecala formaron el cantón número 10, mientras que Morelos (Cuautla) y Jonacatepec, el cantón número 11.³⁸

Se entiende, por supuesto, que los distritos militares prevalecerían sobre la organización de los cantones militares y que las autoridades militares federales ejercerían toda la potestad necesaria para preservar el orden y la paz en el territorio. Muestra de ello es el decreto expedido en la misma fecha del establecimiento de los distritos militares, es decir, el 7 de junio de 1862, mediante el cual se organizó el procedimiento para verificar las elecciones en los tres distritos militares del Estado de México, expedido por Benito Juárez en uso de “facultades omnímodas”.

Artículo único: Para las próximas elecciones de diputados al Congreso General, los distritos militares en que se ha dividido el Estado de México y de que habla el decreto de esta fecha, obrarán independiente y separadamente unos de otros, eligiendo sus diputados en el número que les corresponda, según el censo respectivo que consta en seguida.

[...]

3o.	Jonacatepec	19,581
	Yautepec	17,009
	Morelos	21,519
	Cuernavaca	30,575
	Tetecala	21,725
	(Total)	110,409

³⁸ El gobernador Ortiz de Zárate expidió un reglamento para la administración de los cantones militares en el Estado, en cuyo articulado destacan las siguientes disposiciones: Artículo 7o. En cada distrito político habrá un comandante militar a cuyas órdenes estarán las fuerzas de la guardia nacional, que se levanten en él, así como las de rurales, auxiliares del ejército y guerrillas. Estará sujeto al comandante principal del cantón y dará cumplimiento a todas las disposiciones que corresponden en el capítulo anterior. Artículo 8o. Los comandantes de distrito se auxiliarán en los casos urgentes, con las fuerzas de su mando y dará parte al comandante del cantón. Este reglamento fue refrendado por Manuel Alas, quien fungió como secretario de Relaciones y Guerra del Estado, y que sería un importante Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Hacia 1868, el tercer distrito militar ya tendría 142,174 habitantes y produciría más de siete millones de pesos derivados sólo de las haciendas cañeras.³⁹

El 5 de julio de 1862 se complementaron las anteriores medidas con el establecimiento de tribunales militares en los tres respectivos distritos del Estado. Estos tribunales se establecieron en las cabeceras de cada distrito y se formaron con una sala colegiada con tres Magistrados, a los cuales se les asignó el fallo de la segunda instancia de todos los asuntos sometidos a la jurisdicción del distrito. A pesar de las condiciones de emergencia, estos tribunales tuvieron además de un secretario, escribano, oficial administrativo, escribientes y mozo, un procurador de pobres. Este procurador, que fuera una institución propiciada por Ponciano Arriaga en San Luis Potosí y en el país, defendería en sus causas a las clases menesterosas y a los indígenas.

Esta situación prevaleció durante los años posteriores a 1862, y los expedientes sobre tranquilidad pública rendidos a la Secretaría de Gobernación no podían ser más preocupantes.

Aun durante la imposición del Segundo Imperio, la Regencia tuvo que despachar medidas extraordinarias llamando a todas las fuerzas, a caballo y a pie, para controlar la seguridad pública en el distrito, con el financiamiento de los “hacendados y otros acomodados vecinos”, según reza un oficio del subsecretario de Hacienda y Crédito Público fechado el 19 de septiembre de 1863, dirigido a la Secretaría de Gobernación de la Regencia del Imperio.⁴⁰ En ocasiones, los problemas los generaban los propios comandantes militares, como se desprende de la siguiente nota elaborada por el subprefecto del partido de Jonacatepec el 24 de septiembre de 1863:

Debo poner en el conocimiento de Ud., que la falta de recursos que tenemos en el presente mes para cubrir el haber del piquete que guarnece esta plaza proviene también de que el señor [coronel] Vivero se llevó de este pueblo quinientos pesos y otros bienes más, los que tuvimos que reunir pidiendo a Santa Clara de su orden

³⁹ María del Carmen Salinas Sandoval, “Los poderes gubernativos del Estado de México”, *Historia general del Estado de México*, tomo 5o. República Restaurada, Gobierno del Estado de México, El Colegio Mexiquense, 1998, p. 65.

⁴⁰ AGN, Fondo: Gobernación, Registro 10669, Tranquilidad pública, Expediente núm. 3, 23 de septiembre de 1863, Cuautla: Que se conserve la fuerza de policía de caballería, pagada por el erario, mientras se organiza la de rurales.

\$200.00 en clase de anticipo, cerca de otros doscientos exigidos a los comerciantes en cuenta de los derechos que causen, ciento y tantos reunidos y exigidos a los vecinos de este pueblo, y setenta y ocho pesos que a mí y a mi hermana Carmen nos pidió en rehenes de nuestras personas para no llevarnos presos, porque nos imputaba delitos que ni hoy ni nunca nos puede probar, pues todo lo que nos acumulaba eran evasivas de que se valía para arrancarnos el dinero, y lo prueba el resultado que luego que dimos el dinero quedamos libres y ya no aparecimos delincuentes y salimos de la prisión que nos impuso. Así es que la cantidad que se extrajo hoy nos hace falta para las atenciones precisas, y estos hechos dan lugar a que si dicho señor Vicario volviere a querer entrar a esta plaza, no le permitiré el paso, y si se lo concedo será poniendo en defensa al pueblo para impedirle que cometa más abusos, pues todo esto que hizo fue valido de las armas.⁴¹

La anarquía reinante en Jonacatepec y en Cuautla motivó que el subsecretario de Guerra y Marina de la Regencia del Imperio, el distinguido poeta Juan de Dios Peza, librara la orden al general Vicario, el 12 de octubre de 1863, con el fin de que situara una fuerza imperial en Morelos (Cuautla) para que “dé protección a sus habitantes y los libere de los malhechores”.

Esta misma petición la hicieron las autoridades de Cuernavaca ante la cercanía de las fuerzas liberales, comandadas por Juan Álvarez, en el sentido de aumentar incluso las fuerzas del general Vicario.⁴² La lucha de las fuerzas imperiales no fue eficaz, ya que el conocimiento de la orografía de las fuerzas liberales en el distrito de Cuernavaca los burlaba: “La fuerza francesa no es a propósito para perseguir a los malvados que andan a caballo y conocen bien los montes”.⁴³

De la misma manera, el alcalde de Huitzilac se quejó el 7 de octubre de 1863:

No hay en el distrito ni un solo soldado de caballería, no es posible perseguir las partidas de bandoleros llamados liberales que con entera libertad recorren el territorio asaltando a las poblaciones indefensas y saqueándolas y entorpeciendo la comunicación entre esa y esta capital con irreparable perjuicio del servicio público cuanto del comercio y del erario.

⁴¹ *Ibidem*. Expediente núm. 4, 5 de octubre de 1863. Cuautla: Excesos cometidos por el C. Coronel Vivero.

⁴² *Ibidem*. Expediente núm. 55, 12 de octubre de 1863. Cuernavaca: El prefecto remite el aviso de la presencia de los facciosos en Teloloapan y una carta del llamado general Álvarez.

⁴³ *Ibidem*. Expediente núm. 56. Octubre de 1863. Cuernavaca: Se da parte de haber atacado al enemigo a la compañía de Huitzilac en Buenavista, de que se pasó al mismo enemigo el ayudante Licea, y de que fue fusilado un cabo que quería pronunciarse.

Durante este año, fueron incontables las comunicaciones del prefecto de Cuernavaca L. Noriega, dirigidas a las autoridades de la Regencia del Imperio, por lo que la situación precaria de los imperialistas sucumbió a partir de noviembre de 1863, donde desde Huitzilac, el general republicano Francisco Leyva, ostentándose como comandante militar del tercer distrito del Estado de México, anunció a la población que volvía a ejercer los mandos político y militar en ese distrito.

En estos años, el territorio que ahora ocupa el Estado de Morelos tuvo intermitentemente autoridades imperiales y republicanas, y cada una tuvo sus prioridades. Benito Juárez no dejó de atender las peticiones de la población del tercer distrito militar que continuaba pidiendo su separación y consolidación como nuevo Estado. Al efecto, Juárez dictó el decreto de 16 de julio de 1864, en el cual se lee lo siguiente:

[El propósito de la ley del 7 de junio de 1862] no se dispuso erigir estados, sino sólo establecer distritos militares, por la conveniencia de satisfacer mejor las necesidades de la guerra. Además, se ha presentado oposición a que los distritos se conviertan en estados, aunque por otra parte varios pueblos lo han pedido. Así es que el gobierno ha creído de su deber *que este asunto quede reservado al Congreso de la Unión*.

Van a hacerse las elecciones particulares del Estado de México, para que se organice constitucionalmente al mismo tiempo que los demás. Se conservan entre tanto los distritos militares, porque *mientras no entren a ejercer sus cargos los funcionarios elegidos popularmente por todo el Estado, producirá varias y manifiestas dificultades cambiar su condición actual*. El mantenerla por ahora no ofrece ningún grave inconveniente, ni aun por el hecho de verificarse las elecciones, porque *las autoridades de los actuales distritos militares, deben disponer que se proceda a verificarlos conforme a la Ley Electoral común del Estado*, y ya quedan fijados los días de la convocatoria, para evitar que dejase de haber la simultaneidad que es tan importante en las elecciones.⁴⁴

⁴⁴ *Diario Oficial del Gobierno Supremo de la República*, 1867, tomo I, núm. 1, p. 2. El 20 de agosto de 1867, Juárez confirmó este decreto: Artículo 21. Queda reservado al Congreso de la Unión, resolver sobre la división que han pedido varios pueblos del Estado de México. Los gobernadores de los tres distritos militares en que se dividió por decreto de 7 de junio de 1862, y el gobernador del Distrito Federal, en lo relativo a los distritos del Estado de México que se le agregaron por ese decreto, expedirán dentro de 15 días recibida esta ley, convocatorias para las elecciones particulares del Estado, fijando para las primarias el domingo 29 de septiembre próximo, y para las del distrito, el domingo 13 y el lunes 14 de octubre siguientes. La Legislatura se instalará el día 20 de noviembre inmediato, designará el día en que el gobernador del Estado elegido popularmente; cuando lo tome, cesarán los gobernadores de los tres distritos militares, y se reincorporarán al Estado los distritos del mismo que ahora están agregados al Distrito Federal.

Por su parte, las autoridades imperiales se concentraron en administrar el territorio poniendo énfasis en la seguridad pública, el empadronamiento de las fincas para efectos fiscales y en algunos aspectos sociales que mencionaremos. Desde 1863 hasta el 13 de marzo de 1865, fecha en que se crea el departamento de Iturbide, el territorio contaba con un gobernador civil territorial, que lo fue Felipe Chacón, además de los prefectos políticos y autoridades municipales ya existentes. En líneas anteriores hemos reseñado las tribulaciones de las autoridades imperiales ante la carencia de hombres y pertrechos militares, frente a la avanzada de las fuerzas republicanas que con sus mejores hombres fueron recuperando paulatinamente el territorio. Ignacio Zaragoza ocupó Yauhtepec y, por ello, al ser la primera capital del naciente Estado de Morelos, se le ascendió a la categoría de ciudad con el nombre de Yauhtepec de Zaragoza, mediante decreto de 26 de octubre de 1869.⁴⁵ Por su parte, Porfirio Díaz mantuvo una copiosa correspondencia con Francisco Leyva de 1864 a 1867 sobre las acciones de las fuerzas republicanas en el territorio.⁴⁶

Convertido en departamento de Iturbide, las autoridades imperiales expidieron la ley del 10. de febrero de 1866, mediante la cual se ordenó el empadronamiento de todas las fincas; el prefecto político del departamento expuso en comunicación del 27 de junio de 1866 que, a pesar de haber designado a Godart du Planty contralor de contribuciones directas del departamento para llevar a cabo dicho empadronamiento, no se podía comenzar, puesto que el impreso de la referida ley aún no había llegado a Cuernavaca y, en consecuencia, todavía no se había publicado ni dado a conocer. Ante esta deficiencia, el secretario general del departamento expidió con esa misma fecha el documento en el que se ordenaba el empadronamiento de las fincas urbanas y de los establecimientos de comercio y de industria, apercibiendo de que aquellos propietarios que se negasen a colaborar se les impondría una multa de 25 a 200 pesos.⁴⁷

Los prefectos políticos estuvieron autorizados para nombrar nuevas autoridades municipales en el territorio, en el caso de que dichas autoridades renunciaran

⁴⁵ Francisco Javier Arenas, *Un viaje por México. Estado de Morelos*, México, Porrúa, 1968, p. 56.

⁴⁶ AGN, Fondo: Segundo Imperio, Vol. 60, Exp. 1, 40 fojas.

⁴⁷ AGN, Fondo: Segundo Imperio, Exp. 280, Ministerio de Gobernación. El prefecto, consultando si la ley de empadronamiento de fincas surte sus efectos aun cuando no le hubiere publicado en aquel lugar.

a los cargos por gravosos.⁴⁸ De la misma manera, para aprobar el presupuesto de las municipalidades, mediante la circular número 66 de 5 de diciembre de 1864.

Un problema de interés que se les planteó a las autoridades imperiales fue el de la instrucción pública en el territorio. Todo empezó cuando la Junta de Instrucción Pública de Yauhtepec consideró que las condiciones económicas de las escuelas en el distrito eran deplorables, y así lo hizo saber el 12 de noviembre de 1863 al subprefecto del partido. Pero, a diferencia de los agravios que cotidianamente se plantean, la Junta propuso la solución para aliviar las carencias de la instrucción pública: la imposición de dos reales a cada barril de aguardiente resecado en el partido. La medida ya se había tomado en Iguala y, aunque tenía sus problemas por los hacendados, debería funcionar para Yauhtepec. La Regencia del Imperio consideró que ésta sería una buena medida y autorizó la imposición de dicho impuesto el 19 de enero de 1864. Sin embargo, el gobernador Chacón tuvo que informar el 2 de febrero de 1864 lo siguiente:

El impuesto de dos reales al barril de aguardiente resecado y holanda que se extraiga de la municipalidad de Yauhtepec, concedido por la S. Regencia para fomento de las escuelas de aquellos pueblos, es un beneficio de suma utilidad para la juventud, pero como la concesión está limitada a sólo una municipalidad, resulta en su ejecución un gravoso perjuicio a los fabricantes que tienen que sufrir este impuesto, porque no siendo general, sería para los que gira el ramo en los demás puntos de este distrito, un beneficio lo que para los de Yauhtepec es un perjuicio; en razón de que con motivo del aumento de derechos al aguardiente de dicha municipalidad, es claro que tendrían menos extracción. Por estas razones es necesario y justo que el referido impuesto sea extensivo a todos estos distritos.⁴⁹

La observación fue atendida y considerada pertinente el 13 de septiembre de 1864. Sin embargo, uno de los grandes hacendados del territorio, Pío Bermejillo, notorio propietario por haber interpuesto un célebre amparo casi diez años después contra otra ley impositiva, presentó al subsecretario de Hacienda y Crédito

⁴⁸ En comunicación del prefecto político interino de Cuernavaca, el 28 de noviembre de 1864, informa al subsecretario de Gobernación: "Varios ayuntamientos de los distritos que componen este territorio solicitan su renovación por series ya muy gravosa esa carga concejil, pues algunos hace dos años que la desempeñan; y considerando ser muy justa la pretensión de dichas corporaciones, he de merecer a V.S., se sirva interesarse con S.M., el emperador, para que si lo hubiere a bien se digne autorizarme para nombrar nuevos ayuntamientos, donde por las razones expuestas fuere indispensable". AGN, Fondo: Segundo Imperio, Ayuntamientos, Exp. 22, Cuernavaca. Se pide autorización para nombrar nuevos ayuntamientos.

⁴⁹ AGN, Fondo: Segundo Imperio, Ayuntamientos, Ministerio de Gobernación, Exp. núm. 23, 19 de enero de 1864. Se propone un arbitrio a favor de la instrucción pública para el partido de Yauhtepec.

Público, con fecha 1o. de julio de 1864, una queja sobre los “gravosos” impuestos sobre el aguardiente de caña que pesaban sobre los productores de Cuernavaca, en contraste con los productores de Yautepec y Cuautla. Con fecha 16 de julio de 1864, Maximiliano desechó la petición de Bermejillo con base en la explicación que le dio el administrador de rentas, quien le aclaró al hacendado que era falso que los impuestos sobre aguardiente fueran desiguales en los distritos a que se refirió.⁵⁰ Esta primera discusión de proporcionalidad y equidad de impuestos resulta de gran interés para el desarrollo fiscal posterior.

Un último aspecto que hemos de explorar durante la administración imperial del territorio fue el relativo a la situación de los trabajadores en el departamento de Iturbide, que desde 1866 eran objeto de explotación por parte de sus empleadores. Maximiliano había creado una Junta Protectora de las Clases Menesterosas, que a imagen de la procuraduría de pobres, procuraba la protección de obreros, campesinos e indígenas, frente a las autoridades o frente a particulares que abusaran de sus derechos. Faustino Chimalpopoca fue el presidente de esta Junta Imperial, el cual conoció de los sucesos ocurridos en el departamento de Iturbide el 2 de mayo de 1866:

En la localidad de las Haciendas de este departamento existen muchos habitantes radicados allí, cuya vecindad se denomina desde inmemoriales tiempos “Real de la hacienda”. De esos vecinos, las fincas tienen operarios quienes costean sus habitaciones fabricadas en la localidad que se llama Real, y cuando ya no les agrada su trabajo a los propietarios, los despiden de él en virtud del derecho que les concede la 2a parte del artículo 1o. de la ley del 1o. de noviembre sobre trabajadores del campo, pero esos propietarios mal interpretando, según me parece, dichos derechos, no sólo se limitan a despedir del trabajo a los vecinos operarios, sino que a éstos y a los que sin ser operarios viven en el Real, los lanzan del lugar sin indemnizarlos del costo de sus habitaciones. Estos procedimientos frecuentes han dado lugar a varias quejas dirigidas a S. M. el emperador y a esta Prefectura, quien para resolver sobre el particular, ruega a V. E. se sirva consultarle, si los hacendados en virtud del artículo citado, están autorizados no sólo para despedir del trabajo a sus operarios, sino aun para lanzar de la vecindad a éstos y a los que sin serlo viven allí, cuyo proceder en mi concepto con poca diferencia, una pena de destierro que la ley no autoriza [...] El prefecto político.⁵¹

⁵⁰ AGN, Fondo: Segundo Imperio, Ayuntamientos, Ministerio de Gobernación, Exp. 19, 16 de julio de 1864, Cuernavaca. El Ministerio de Hacienda remitiendo la solicitud de D. Pío Bermejillo sobre los derechos que se cobran al aguardiente de Cuernavaca.

⁵¹ AGN, Fondo: Segundo Imperio, Ministerio de Gobernación, Exp. núm. 194, 5 de mayo de 1866, Departamento de Iturbide, El prefecto consultando si los hacendados no sólo pueden despedir a los trabajadores, sino lanzar también del real a los que allí habitan.

El 14 de diciembre de 1866 se rindió dictamen ante el presidente de la Junta Protectora de las Clases Menesterosas sobre este grave asunto. En él se explicó que si bien los hacendados eran responsables de los robos y delitos que se cometiesen en ellas, auxiliándose de la fuerza pública si fuera necesario, lanzando a las personas nocivas de las inmediaciones de sus propiedades, esta facultad no podía hacerse extensiva a los operarios que por el solo hecho de haberlos despedido, se les asimilara a la categoría de personas nocivas; en la parte medular de su dictamen, se dice lo siguiente, que honra mucho a quien lo sugirió y aplicó:

En contra de esto no puede objetarse el artículo 1o. de la ley sobre operarios, porque ésta sólo se ocupa del trabajo, en lo demás, deja subsistentes las disposiciones del derecho común, y por esto fuera de la libertad que recíprocamente concede al propietario y al inquilino [...] Nada determina respecto del lanzamiento del Real de los sirvientes o no sirvientes, de manera que los propietarios no pueden fundarse en ese artículo para ejercitar un derecho que no les concede.

Tienen por lo mismo que hacer uso del derecho común y, con arreglo a éste, podrán algunas veces conseguir el lanzamiento; otras no les será posible por haberse constituido la servidumbre de habitación; podrán ser obligados siempre a indemnizar al lanzado de los costos de su habitación, porque aunque éste cede a favor del señor del suelo, el dueño de éste debe reembolsar de su importe al que edificó con su consentimiento o sin él, pero en todo caso no podían hacerse el lanzamiento por sí, y deben ocurrir a la autoridad judicial para que ésta, atentas las circunstancias del caso, lo decrete o lo deniegue, según lo estimase justo, atendiendo al derecho común y no a la ley del 1o. de noviembre sobre operarios que nada previene sobre este particular.

[...]

[Si las personas despedidas son nocivas] recurran a la autoridad política para que ésta previa la Justificación de que se ha hecho mérito, les preste su eficaz auxilio, si por el contrario se trata de hombres honrados y pacíficos deduzcan sus derechos ante el juez competente, puesto que en cuestiones de esa naturaleza, se trata sólo de intereses puramente privados, sobre los que toca decidir a los jueces establecidos con tal efecto.

Éste es un ejemplo de la irresponsabilidad de los hacendados que aun en el Imperio provocaron represión. Ya hacia diciembre de 1866, la condición de las fuerzas imperiales era reducida por los republicanos. En esa fecha, Ignacio Manuel Altamirano, abogado y literato ilustre, daba cuenta desde Cuautla a Benito Juárez de sus acciones militares, y le refería que planeaba asaltar Tlalpan junto con

las fuerzas de Riva Palacio, aunque no dejaba de recordarle que para ello requeriría se le otorgara el grado de coronel.

Merecido el triunfo republicano, por la victoria conjunta del ejército permanente y la guardia cívica,⁵² Leyva rescata la ciudad de Cuernavaca en enero de 1867 y, posteriormente, Juárez deroga las disposiciones relacionadas con la guerra mediante decreto de 23 de julio de 1867, aunque para el caso de los distritos militares se exceptúa su condición, pendientes de las elecciones en el Estado de México y la resolución del Congreso resultante para definir la condición de dichos distritos. El país entero se tenía que reconstruir y, por lo que respecta al tercer distrito, hasta el camino a México tenía que ser restablecido.⁵³ Leyva se comportó desde un principio como un gobernador a cabalidad y no sólo como comandante militar, pues desde el 2 de julio de 1867 lanzó un programa de gobierno en el que anunciaba sus acciones en el tercer distrito en materia de administración de justicia, instrucción pública, en la cual declaraba la apertura de establecimientos de instrucción secundaria y superior, fuerzas de seguridad pública denominadas “veintenas”, integración de la guardia nacional de acuerdo con el reglamento y no con criterios de leva que eran tan criticados en el vecino partido de Iguala, promoción de la agricultura, la industria y el comercio y, sobre todo, el optimismo de la reconstrucción del distrito, ahora que “el clero ha perdido su dominio sobre las conciencias y el extranjero su preponderancia en las relaciones internacionales”.

Nuevamente comenzó a ser pulsada la petición de los pueblos y ayuntamientos de los territorios bajo la organización de distritos militares desde 1862 y bajo la de un departamento imperial en 1865. Resultaba claro que durante los últimos

⁵² Hay que recordar que la guardia civil, milicia cívica o guardia nacional, integrada por civiles, estaba bajo el comando de los jefes de los distritos militares, coordinados por el ejército permanente. Leyva les dirigió una proclama con las siguientes, vibrantes palabras: “Soldados del pueblo: gracias a vuestros heroicos esfuerzos, el sol de la paz brilla puro y despejado en nuestro cielo. Podéis pues, volver al seno de vuestras familias, satisfechos de haber cumplido con vuestro deber”. *El C. General Francisco Leyva, gobernador y comandante militar del tercer distrito del Estado de México, a las fuerzas de guardia nacional de la división del mismo*, Cuernavaca, 3 de agosto de 1867.

⁵³ Francisco Leyva le dirige al presidente Juárez una carta el 16 de agosto de 1867 en la que dice: “El Ministerio de Fomento resolvió a mi solicitud, sobre que permitiera que de los fondos del peaje de esta ciudad, se tomara lo muy indispensable para pagar un número determinado de operarios que en pocos días hicieran las reposiciones necesarísimas en el camino de aquí (Cuernavaca) a la capital; que oportunamente se va a ocupar ese Ministerio en cubrir las necesidades de las ramas que le pertenecen. Me ha sido sensible esta solución porque con un gasto a lo más de cien pesos, el camino quedaría expedito y se evitaría la repetición del incidente desagradable de que los pasajeros tengan que hacer a pie como ha sucedido hoy”.

cinco años previos al restablecimiento de la República, los habitantes del tercer distrito ya no reconocerían a Toluca como su capital, ni se esperaba que sus instituciones fueran nuevamente decididas por el Estado de México, cuando una virtual autonomía se había disfrutado durante esos azarosos años. El ayuntamiento de Cuautla hizo claro estos hechos en un comunicado al Congreso de la Unión el 11 de agosto de 1868:

El número de sus habitantes y los elementos de riqueza de que pueden disponer, su situación geográfica y peculiar, y sobre todo, la prueba hecha en cinco años de independencia, claman por su erección en Estado Libre y Soberano.

[...]

Por todos estos motivos, anhelamos la independencia y separación del Estado, *que llamaremos Morelos, por tributar un homenaje de gratitud a uno de los más grandes mártires de nuestra libertad, y porque estos lugares fueron el teatro de sus gloriosas hazañas*. Queremos también que esta ciudad sea la capital del nuevo Estado, porque es el punto céntrico de toda demarcación comprendida con el nombre de tercer distrito y porque la conducta de sus hijos en las luchas pasadas, ha sido sobremanera leal, a diferencia de lo acaecido en otras poblaciones.⁵⁴

Francisco Leyva estuvo notoriamente interesado en el establecimiento de un nuevo Estado, ya que no podía ser posible que el Segundo Imperio atendiera más prontamente la solicitud de separación antes que la República, por lo que dirigió diversa correspondencia al presidente Juárez, desde su residencia en Cuernavaca, como la escrita el 12 de noviembre de 1867, donde envía a Manuel Unda a conversar con el presidente sobre “el estado de la opinión pública y las tendencias de estos pueblos en lo relativo a la segregación del Estado”.

Debido a la ley de convocatoria de 14 de agosto de 1867 para la elección de poderes federales, se convocaron igualmente elecciones locales en el Estado de México, resultando elegidos entre otros, Francisco Leyva, Rosario Aragón y Antonio Zamora.⁵⁵ Como Leyva participó en el Congreso de la Unión, Juárez designó a Antonio

⁵⁴ Raúl Solís Martínez, *La heroica ciudad de Cuautla*, México, 1988, pp. 36-37.

⁵⁵ Valentín López González, “Presentación”, *Expediente sobre división del Estado de México y formación de uno nuevo con el nombre de Morelos, del que fue tercer distrito militar del expresado Estado*, México, 1868, reimpr. en Cuadernos Históricos Morelenses, Cuernavaca, 1999, p. 4.

Carreón para ocuparse de la jefatura del tercer distrito en su sustitución.⁵⁶ Ya estando en México, Leyva convenció a Juárez de la transformación en Estado, pero su labor más importante era convencer al Congreso de la Unión, al cual Juárez había delegado la resolución de este asunto. Por su parte, el Estado de México fue gobernado interinamente por el presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado, Antonio Zimbrón, quien, reconocido por la participación de Cuernavaca en la lucha, le otorga el privilegio de organizar ferias anuales, del 6 al 13 de diciembre.⁵⁷

Leyva y otros diputados de su territorio solicitaron al Congreso el 14 de diciembre de 1867 que se pidieran al Ministerio de Gobernación las actas que los pueblos del tercer distrito del Estado de México hubiesen elevado a la consideración del gobierno, durante los meses de julio y agosto del mismo año, para que, concentradas en el Congreso, se pasasen a la Comisión de Puntos Constitucionales y se estudiara la viabilidad de erigir el tercer distrito en el Estado de Morelos. Tres diputaciones apoyaron la solicitud: las de Campeche, Baja California y Nuevo León. El 20 de diciembre de 1867 el Congreso resolvió turnar la petición a la Comisión de Puntos Constitucionales.

Una vez recibidas las actas correspondientes, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación, integradas por Francisco Zarco, Ezequiel Montes, Joaquín Baranda, Robles Martínez y Dondé, acordaron el 14 de enero de 1868 que, antes de dictaminar dichas peticiones, se pidiese a la Legislatura del Estado de México que informase su parecer sobre las pretensiones del segundo y tercer distrito militar, para la creación de dos nuevos Estados con los nombres de Hidalgo y Morelos respectivamente, de conformidad con lo establecido por la fracción tercera del artículo 72 constitucional de 1857, que, como se vio al principio de este trabajo, obligaba al Congreso a “oír” a la Legislatura del Estado de cuyo territorio pretendiera desprenderse.

⁵⁶ Biblioteca Nacional de México. Fondo Reservado. *Morelos, política y gobierno*. Benito Juárez da respuesta al general Francisco Leyva. El (Lic. Manuel Unda) ya trató con él los asuntos que le encomendó. Habló asimismo con (el coronel José Antonio Zamora), atenderá con gusto al Sr. (Calixto Bravo), a fin de que venga al Congreso, ha nombrado a Antonio Carreón para que se encargue de ese gobierno, México D.F., 25 de noviembre de 1867.

⁵⁷ Tal como se había hecho con Cuautla, mediante decreto del gobernador Felipe Berriozábal fechado el 24 de noviembre de 1861, con el cual se privilegió a la ciudad con una feria anual por ocho días a partir del primer domingo de cuaresma.

La Legislatura del Estado de México, en un informe confuso, mencionaba que no había logrado consenso sobre el punto en cuestión en su escrito de 19 de febrero de 1868, suscrito por los diputados locales Felipe Pérez Soto, J. Francisco Velázquez, Guillermo González, J.R. García, Francisco Pérez y Rafael del Valle, y pidió 20 días más para emitir su opinión al respecto. Sin embargo, el dictamen ofrecido por Felipe Pérez, Rafael del Valle y Francisco Pérez desde el 29 de enero de dicho año, dio su opinión favorable a la constitución de los nuevos Estados, ya que:

- a) El tercer distrito militar contaba con 255,527 habitantes, que excedían más de tres veces los ochenta mil que exigía la Constitución General;
- b) Que el distrito tenía profundas diferencias de caracteres y hábitos, además de un entorno geográfico variado, respecto de los demás distritos;⁵⁸
- c) Completo abandono del Estado de México hacia las necesidades del tercer distrito, comenzando por la satisfacción de los salarios de los empleados del Estado en dicho distrito, y
- d) Las fuentes de riqueza se basan en las haciendas y propiedades en todo el territorio del distrito.

A pesar de las anteriores razones, el Congreso del Estado, presidido por Manuel Alas, confirmó el presagio de Guillermo Prieto en las discusiones del Constituyente de 1856, ya que el mismo 19 de febrero de 1868, la mitad de las comisiones unidas de la Legislatura que estaban dictaminando opinó:

⁵⁸ En el tercer distrito, “el terreno desciende rápidamente, aunque con mil accidentes, hasta tocar la costa del Pacífico, la atmósfera caliente nos indica que estamos bajo un cielo diverso del primer distrito, las muelles costumbres de los habitantes, sus tendencias, su comercio, dirigido en la totalidad casi de sus relaciones a la capital de la República, su industria limitada a los ingenios, la riqueza de los grandes propietarios, las aspiraciones de ellos y del pueblo, impulsando a los primeros a aquel centro común y estrechándose las del segundo dentro del término de sus montañas, todo nos indica que la naturaleza y las costumbres han separado indefectiblemente esta porción de la República de la que forma el Estado de México, con quien no tiene otras relaciones casi, que las que existen entre el preceptor de los impuestos y el contribuyente; relaciones de administración si se quiere, pero que no están fundadas en la naturaleza mutua de los productos del suelo, en el cambio de ellos, ni en cualquiera otra de las cosas que forman esos vínculos que unen indefectiblemente a los pueblos”. López González, *op. cit.*, p. 15.

La comisión cree que no está en las atribuciones del actual Congreso iniciar la resolución que corresponde a tan grave cuestión. Si nuestros poderes los hemos recibido del pueblo para gobernarlo bajo los principios que su Constitución establece, no debemos extender nuestro mandato a órbita más alta que la que el soberano nos circunscribió, y ésta comprende únicamente dictar leyes, decretos o acuerdos que se refieran siempre a la administración y gobierno interior del Estado, considerado como entidad política indivisa; pero no veremos registrada en nuestras facultades la de iniciar, digámoslo así, la destrucción de su ser político, y por consiguiente sería inútil informar en una cuestión en que no es vedado entrar al examen de sus diferentes aspectos. Seremos más claros: decir al Congreso de la Unión que el fraccionamiento del Estado es conveniente, sería iniciar la destrucción completa de su particular Constitución; y si la actual Legislatura no puede reformarla, menos podrá destruirla, cuando sus poderes son para ejercer cualquier acto de autoridad, siempre bajo el principio de la unificación del Estado, y el respeto a su ley constitucional.⁵⁹

El alegato de la Legislatura era entendible, ya que Prieto lo había explicado: no era posible que la Constitución General le pidiera el suicidio a una entidad para segregarse en pequeñas porciones; no obstante, era falaz, ya que la Legislatura por supuesto que era competente para opinar al respecto, puesto que la misma Constitución General le daba esa facultad. Su opinión no implicaba necesariamente ni una reforma a la Constitución del Estado, ni a la Constitución Federal, ni la separación automática de los territorios en cuestión, sino que era una opinión que orientaría al Congreso de la Unión en el ejercicio de sus facultades, y sus efectos no eran vinculantes ni decisorios. A raíz de esa opinión, la reforma constitucional vendría tanto en el ámbito federal como en el local, después de agotados los procedimientos respectivos. No obstante, la respuesta de la Legislatura plantea interesantes argumentos que aún hoy son motivo de discusión, en la creación de nuevos Estados y en la segregación del territorio nacional.

Ante esta opinión velada de la Legislatura, pero sustentada en su realidad política, los diputados Zarco, Montes, Dondé, Valle, Cañedo y Mercado, del Congreso

⁵⁹ *Ibidem*, p. 29. A pesar de esta primera impresión, el dictamen continúa de la siguiente manera: “Si a los que suscribimos se nos estrechara a emitir necesariamente nuestro juicio sobre la erección de los estados referidos, contestaríamos: “No es conveniente, porque es nociva a los intereses de la República’, la multiplicidad de pequeñas entidades políticas independientes en la parte más poblada de la Nación, sería realizar el pensamiento de los enemigos de las instituciones democráticas, que han pretendido siempre debilitar la fuerza de los estados para dárselas a la Unión, facilitando así el triunfo de ese poder central [...] ¿Qué sucedería en una Nación de ocho millones de habitantes, si cada ochenta mil se hacían independientes? Que se formarían mil estados exactamente, pero débiles e impotentes todos”, p. 33.

de la Unión, elaboraron un acuerdo económico el 24 de septiembre de 1868, en el cual consideraron que el tercer distrito contaba con la siguiente población:

<i>Distrito</i>	<i>Población</i>
Cuernavaca	35,670
Jonacatepec	26,108
Morelos	28,692
Tetecala	28,966
Yautepec	22,678
Total	142,114

Fuente: Expediente sobre la división del Estado de México y formación de uno nuevo con el nombre de Morelos del que fue tercer distrito militar del expresado Estado. México, Imprenta del Gobierno, 1868.

La Comisión del Congreso de la Unión hizo un cálculo del valor de su extensión territorial, que calculó en \$7.641,000.00, y promedió sus rentas ordinarias en más de \$200,000.00, que parecieron indudables para cubrir los gastos de administración de un Estado, por lo que concluyó la comisión que procedía la erección del nuevo Estado, y así se promulgó el 17 de abril de 1869.⁶⁰

Los artículos transitorios del decreto de creación del Estado previeron la construcción de los poderes estatales, al establecer que se nombraría un gobernador provisional por el presidente de la República, que lo fue Pedro Baranda, quien convocó a elecciones tanto para gobernador como para los integrantes de la Legislatura, que además de que fue la primera, tuvo el carácter de constituyente, estableciendo un plazo de cuatro meses para la completa instalación de los poderes Legislativo y Ejecutivo en el nuevo Estado. Una vez instalado el Ejecutivo Estatal nombraría a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

⁶⁰ El pequeño decreto resume en pocas palabras la gran trayectoria de separación del tercer distrito del Estado de México: “Queda *definitivamente* erigido en Estado de la Federación, con el nombre de ‘Morelos’ la porción de territorio del antiguo Estado de México, comprendida en los distritos de Cuernavaca, Cuautla, Jonacatepec, Tetecala y Yautepec, que formaron el tercer distrito militar, creado por decreto de 7 de junio de 1862”.

Por último, la ley dispuso que los diputados locales correspondientes al territorio del nuevo Estado cesarían en sus funciones ante la Legislatura del Estado de México.

Las primeras elecciones para la constitución de los poderes del Estado de Morelos se verificaron el 14 de julio de 1869; recayó la gubernatura en el general Francisco Leyva Arciniegas,⁶¹ y se instaló la primera Legislatura del Estado en Yauatepec, que fue también la primera capital del Estado.

No fue sino hasta el 9 de febrero de 1870 cuando el Congreso del Estado de México autorizó al gobernador del Estado, Mariano Riva Palacio, a fijar los límites del hecho y derecho consumado con los nuevos Estados, entre ellos el de Morelos, con lo que se reconoció la existencia legal y política del Estado.

No queda más que analizar la naturaleza de procedimiento de creación de nuevos Estados, con base en lo expuesto. Sin lugar a dudas, la creación de un nuevo Estado implica una reforma a la Constitución Federal, ya que modifica la integración de la Federación, que está consagrada puntualmente en el Texto Fundamental. Sin embargo, la propia Constitución confiere esta facultad como ordinaria del Congreso de la Unión, sin necesidad de agotar el procedimiento formal de reforma constitucional prevista al final del texto. La ley de 19 de abril de 1869 se consigna como una verdadera reforma constitucional en los libros,⁶² pero su procedimiento no es el común del resto de reformas constitucionales, sino que es una ley del Congreso a la cual, por su categoría y efectos, se le debe considerar una *ley constitucional*, puesto que sin agotar el procedimiento de reforma constitucional, modifica el artículo constitucional relativo.

⁶¹ Los partidarios del general Porfirio Díaz acariciaron la idea de que fuera el primer gobernador del Estado, sin embargo, su deseo era la presidencia más que la gubernatura del nuevo Estado: “Si el general que después de sus gloriosos triunfos se ha apartado de la política para dedicarse modestamente a las faenas de la agricultura, es elegido gobernador del Estado de Morelos, estos pueblos comenzarán sin duda su vida política bajo los mejores auspicios, y tendrán en su primer gobernante un tipo de honradez y moralidad, y un ejemplo de patriotismo y de las más estimables virtudes cívicas. El Estado de Morelos será, bajo su administración, una de las entidades federales en que regirán las leyes y se respetarán las instituciones democráticas”. *El Globo*, domingo 18 de abril de 1869, reproducido de *El Siglo XIX*, sábado 17 de abril de 1869.

⁶² Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México (1808-1999)*, México, Porrúa, 1999, p. 697.

La actual fracción III del artículo 73 constitucional ya establece un procedimiento más acorde con la reforma constitucional y hace de la opinión favorable de las legislaturas de cuyo territorio se desprendió el nuevo Estado, una condición vinculante que no aparecía en la época de creación del Estado de Morelos.

El procedimiento cambió en la reforma de 13 de noviembre de 1874 al artículo 72, fracción III, de la Constitución de 1857 y quedó intocado en la Constitución de 1917, por lo que desde entonces tenemos un nuevo procedimiento que se fue al otro extremo; se hizo innecesariamente más rígido, pues exige desde entonces:

- a) Una petición de 120,000 habitantes;
- b) Que se compruebe ante el Congreso de la Unión que tiene elementos para su existencia política;
- c) Que las legislaturas de los Estados afectados informen en un plazo de seis meses sobre la conveniencia de la segregación, lo cual nunca se dará, porque como Prieto y Alas manifestaron, ninguna Legislatura informará sobre la conveniencia de la separación territorial;
- d) Que rinda el presidente de la República un informe en siete días, lo cual ni siquiera Benito Juárez aceptó dar en el caso de Morelos, y
- e) Que se ratifique por la mayoría de las legislaturas de los Estados del país si los Estados cuyos territorios se viesan afectados por la separación, hubiesen dado su aceptación a la segregación; pero si fuese negativa, entonces se necesitará la aceptación de dos tercios de las legislaturas del país.

Con todo este procedimiento tan complicado, quizá muy pocos de los Estados que tenemos en la actualidad habrían logrado su objetivo. No obstante, lo dicho con respecto a la naturaleza de la ley del Congreso que declara la creación de un nuevo Estado sigue sin ajustarse al procedimiento de reforma constitucional previsto en el actual artículo 135 constitucional, por lo que debemos considerarlo una ley constitucional, diferente de la naturaleza de las demás reformas constitucionales.

4. PRIMERA RESOLUCIÓN DE AMPARO EN MATERIA POLÍTICA

En no pocas ocasiones algún suceso en apariencia baladí o de poco interés resulta mucho más complejo de lo que a simple vista parece y se convierte en el detonante de un problema de gran relevancia. A partir de diversos expedientes localizados en el Archivo Histórico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Archivo General de la Nación, en su ramo Justicia, Siglo XIX, he podido comprobar esta situación.⁶³ El caso que a continuación se reseña sucedió en el naciente Estado de Morelos en 1869, y no sólo se trató de lo que los afectados llamaron “exoneración” del cargo de diputados propietarios, sino que comprende un amparo solicitado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la reiterada negativa del Congreso a acatarlo, recurriendo incluso al recurso de controversia, al alegar que se vulneraba con este amparo la autonomía del Estado, la intervención del presidente de la República para lograr la reincorporación de los demandantes al cargo de representación popular que ostentaban antes de su “exoneración”, o mejor dicho, de su destitución, y finalmente, el pago de sus dietas atrasadas.

Por si esto no fuera suficiente, el caso se agravó al tratarse de quejosos integrantes del primer Congreso Constituyente en el Estado recientemente creado, al traslado de los poderes de una sede previamente establecida a otra ciudad (como señal de una pugna entre los miembros del mismo Congreso) al esgrimirse, de manera reiterada, las prescripciones que marcó la Ley de 20 de enero de 1869, es decir, la Ley del Juicio de Amparo promulgada por el presidente Benito Juárez, y en los no menos relevantes artículos 101 y 102 constitucionales de la Ley Fundamental de 1857,⁶⁴ amén de otras leyes promulgadas por el gobierno del Estado

⁶³ Manuel González Oropeza, “Un amparo en 1849 contra las multas por el repique de campanas”, *Iter Criminis, Revista de Ciencias Penales*, núm. 6, Quinta época, mayo-junio de 2012, México, Inacipe. En este artículo es evidente que un repique de campanas en la ciudad de Saltillo en ese año, lo cual era una leve infracción por alterar el orden público, sirvió de pretexto para que un gobernador ejerciera venganza contra viejos enemigos. La causa del repique de campanas en la ciudad de Saltillo fue el júbilo por la propuesta de unión de Coahuila y Nuevo León en una sola entidad. Esta multa por el repique de campanas hizo que se enfrentaran los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y finalmente el recurso de amparo promovido por los acusados Pedro Aguirre y Jacobo Sánchez Navarro contra el gobernador Santiago Rodríguez del Bosque salvó sus derechos y la dignidad misma del Poder Judicial Federal. Véase también, del mismo autor, *Los amparos primigenios (1848-1861)*, México, Porrúa, 2013.

⁶⁴ La inexistencia de una ley reglamentaria del amparo provocó, en muchos casos, la inaplicación de éste, o bien, el aplazamiento de la protección de la Constitución. En el ya citado libro *Los amparos primigenios*, y en *Las resoluciones judiciales que han forjado a México*, vol. III, sobre la vigencia de la Constitución de 1857-1917, de

de México (Constitución del Estado de 1861 y la Ley Orgánica Electoral del mismo año), entidad a la cual pertenecían los territorios que a partir de abril de 1869 se denominarán “Estado de Morelos”.⁶⁵

Por supuesto, no podemos dejar de señalar un aspecto de enorme relevancia en este expediente: la Suprema Corte concedió el amparo, pero no fue un amparo en materia penal o civil, sino en materia *política* (y *electoral*); fue un amparo que protegió a dos ciudadanos a quienes se pretendió despojar del cargo de elección popular al cual habían accedido por medio de voto popular. No olvidemos que este amparo es de 1869, y pocos años después, tras la resolución del llamado “Amparo Morelos” y la tesis de la incompetencia de origen (1874), comenzó la no justiciabilidad de las cuestiones electorales, es decir, por más de cien años el tema electoral quedó fuera de la justicia gracias a los argumentos que expuso José María Iglesias en esta histórica sentencia.⁶⁶

Manuel González Oropeza y Pedro A. López Saucedo (México, SCJN, 2010), se presentan varios casos de esta naturaleza. Si bien es cierto que la primera Ley de Amparo fue expedida en 1861, al no ser muy precisa en la aplicación de esta protección a los ciudadanos, ocasionó su falta de aplicación, y en no pocos casos, el que los Jueces tuvieran que acudir a la Suprema Corte de Justicia para que los instruyera en cómo aplicar esta ley. La Ley de 20 de enero de 1869, expedida por el titular del Poder Ejecutivo subsanó este problema, del cual adolecía nuestra Carta Magna de 1857.

⁶⁵ Aunque el nombre corresponde obviamente al prócer de la insurgencia, no se sabe con exactitud la razón por la cual el nuevo Estado adoptó dicho nombre. Quizá el nombre de Morelos, dado a la ciudad de Cuautla, habría ayudado a identificar al Estado con dicho personaje.

⁶⁶ José de Jesús Gudiño Pelayo, “El 'Amparo Morelos' y los paradigmas de la 'incompetencia de origen'”, pp. 33–37, y Manuel González Oropeza, “El Amparo Morelos. Un estudio preliminar”, pp. 221–233, ambos en: Manuel González Oropeza y Eleael Acevedo Velásquez (coord.) *El Amparo Morelos*, México, XLIII Legislatura del Estado de Morelos, 2002, 690 p.; Lucio Cabrera Acevedo, *La Suprema Corte de Justicia en la República Restaurada (1867–1876)*, Segunda Parte, *El Amparo “Morelos” y la tesis de incompetencia de origen*, versión electrónica, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=928>.

En el “Amparo Morelos. Un estudio preliminar” se señala que dicho amparo tuvo como protagonistas a ocho hacendados del recién creado Estado de Morelos que se ampararon contra la Ley de Presupuesto del 12 de octubre de 1873, la cual “establecía varios impuestos que afectaban el patrimonio de los quejosos”, entre ellos estaban los hacendados Ramón Portillo Gómez, Alejandro Arenas, Isidro de la Torre, Faustino Goribar, José Toriello Guerra, los hermanos Escandón, los hermanos García Icazbalceta y Pío Bermejillo. Este último “había estado inconforme con el pago de los impuestos en el Estado y ya había registro de su queja ante las autoridades del Segundo Imperio, interpuesta en septiembre de 1864, contra el impuesto sobre aguardiente, la cual fue desechada”. La condición de españoles de los hacendados agregó al amparo un matiz político que agregó presión al asunto. “La notoriedad que ganó esta resolución se debió quizá a que por primera vez se declaró ilegítimo a un gobernador de un Estado, miembro del partido político predominante de esa época”. Y la resolución de la Suprema Corte declaraba que la autoridad competente “debería entenderse, no sólo a aquellas facultadas por la ley para desempeñar ciertas funciones, sino como aquella que, ante todo, era legítima; es decir, que el procedimiento de su designación o elección se apegaba a la Constitución y a las leyes relativas. Esta competencia que se denominó de origen o subjetiva, en contraste con la competencia objetiva, podría ser revisada en el juicio de amparo, puesto que el artículo 16 de la Constitución no hacía ningún distingo entre ambas competencias y, por lo tanto, deberían ser incluidas en las resoluciones judiciales correspondientes”. *op. cit.*, pp. 222–223.

También por ello resultó de sumo interés este amparo solicitado por los dos Diputados constituyentes del Estado de Morelos, pues por la fecha en que lo solicitaron, aún estaban vigentes en la entidad las reglamentaciones expedidas por el Estado de México, de ahí que se haga referencia explícita a ellas y sean citadas tanto por los diputados exonerados del cargo como por los diputados que los han separado del mismo. Tampoco debe extrañarnos que en este expediente se hallaran las versiones sobre el tema de ambas partes, lo cual permitió, en gran medida, reconstruir este caso de la manera más imparcial posible y sobre todo, con apego a las leyes que ambas partes emplearon para exponer las razones de su proceder.

Por todo lo referido, resulta de interés señalar el contexto en el cual surgió el amparo contenido en este expediente, y se hace pertinente realizar un esbozo de la situación que imperaba en el Estado de Morelos en ese momento.

5. RESEÑA HISTÓRICA⁶⁷

Decretada la erección del Estado de Morelos por parte del Congreso de la Unión, integrado por los Distritos de Cuernavaca, Cuautla de Morelos, Yautepec, Jonacatepec y Tetecala, como ya se ha mencionado, todos ellos segregados del territorio del Estado de México, correspondió al Ejecutivo de la Federación designar al gobernador provisional (Pedro Baranda), quien a su vez convocó a la elección de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del nuevo Estado, dentro de los cuatro meses posteriores a su erección (16 de abril de 1869), conforme a la *Ley Orgánica Electoral de 1861* del

Por su parte, Gudiño Pelayo agrega: “Esta sentencia marca la frontera entre un antes y un después en la evolución del juicio de amparo por su trascendencia política (debido a los personajes involucrados y los equilibrios de fuerzas que afectaban) y constitucional, en virtud de los principios que sustentaba y, de igual manera, por aquellos que en apariencia negaba o desconocía. La discusión fue constitucional, pero también política. La polémica se centró de manera fundamental en la llamada ‘incompetencia de origen’, es decir, en la facultad de los Jueces federales para examinar, mediante juicio de amparo, la legitimidad de la investidura de las autoridades que emitían los actos reclamados”, y “cuatro años después, Ignacio L. Vallarta, desde la Presidencia de la Suprema Corte se encargaría de aniquilar (en realidad eso fue lo que hizo) de manera definitiva la tesis de la ‘incompetencia de origen’. A partir de entonces se elevó a categoría de dogma casi religioso el principio de que el amparo tiene por objeto único el examen de la constitucionalidad de los actos de las autoridades, no el de la legitimidad de la investidura de éstas”, *op. cit.*, p. 33.

⁶⁷ Véase “Semblanza constitucional del Estado de Morelos”, en Manuel González Oropeza y Eleael Acevedo Velázquez (coords.), *Digesto Constitucional Mexicano. Las constituciones de Morelos*, México, XLVIII Legislatura del H. Congreso del Estado de Morelos, 2002, pp. 33–67.

Estado de México, expedida el 9 de noviembre de 1861 en la ciudad de Toluca.⁶⁸ Se determinó que la instalación de la Legislatura tendría lugar en la villa de Yautepec el 28 de julio, de tal manera que esta ciudad se convertiría en la residencia de los supremos poderes y, por ende, se convertiría en la capital del Estado, pese a las pretensiones de Cuernavaca y Cuautla de convertirse en la capital, “y el C. gobernador provisional caminó con acierto y cordura al aceptar un temperamento, que lejos de lastimar a una de esas rivalidades, con la adjudicación del triunfo, más bien las dejara a la expectativa, dando tregua con tiempo a la tibieza de las exageraciones”.⁶⁹ Pese a ello, Cuernavaca continuó manifestando su interés por asumir este nombramiento.

Ignacio de la Peña y Barragán, vecino de la hacienda de Santa Inés, en el distrito de Cuautla de Morelos, y Juan de la Portilla, vecino de Tlmalanco, en el distrito de Morelos, fueron elegidos el 13 y 14 de julio de 1869, de acuerdo con la convocatoria de 16 de junio del mismo año, para ocupar el cargo de diputados propietarios al Congreso Constituyente del Estado de Morelos por los distritos de Jonacatepec y Cuautla de Morelos, tal como ocurrió con los demás representantes de los distritos de Yautepec, Cuernavaca y Tetecala.⁷⁰

Para el mes de agosto, tal y como lo determinó el gobernador provisional, en la villa de Yautepec se reunieron los poderes del Estado,

[...] y en ese sentido la legislatura en seguida de su instalación abrió el segundo periodo de sus sesiones ordinarias, anunciándolo públicamente, *con arreglo a la constitución del Estado de México, de observancia interina en el de Morelos*; hizo, además, la declaración del Gobernador constitucional promulgando su decreto número 1: dio parte de su instalación al poder federal y a los demás Estados: éxito al C. Gobernador provisional para que depusiera la traslación del Superior Tribunal de Justicia, tesorería general y demás oficinas al mismo punto de Yautepec, para donde también y por ese decreto número 1 citó a dicho C. Gobernador constitucional a prestar la protesta de ley, y para entrar en el ejercicio de sus funciones. La legislatura, en fin,

⁶⁸ *Ley Orgánica Electoral de 1861. Ley Orgánica Electoral de los Poderes del Estado*, Decreto No. 38, 9 de noviembre de 1861, en *Legislación Electoral del Estado de México, siglo XIX*, edición preparada por Álvaro Arreola Ayala, México, LII Legislatura del Estado de México, 1966, pp. 237-254.

⁶⁹ AGN, Justicia, Caja 56, Exp. 1, *op. cit.*, “Los diputados que suscriben a los pueblos sus comitentes”, frente, primera columna. Los impresos del expediente no están foliados. Esta afirmación la hacen Juan de la Portilla e Ignacio de la Peña y Barragán, en este impreso de 31 de agosto de 1869.

⁷⁰ Aunque ya los hemos mencionado, reiteramos el nombre de los restantes diputados: Manuel Necochea y Cecilio A. Robelo —ambos por Cuernavaca—; Pedro Cuadra y Francisco Celis —ambos por Tlaquiltenango/Tetecala—, e Ignacio de la Peña y Ruano —por Yautepec.

de esa suerte continuó sus trabajos en el palacio destinado al efecto, organizando su secretaría y dando trámite a los negocios concurrentes.

El quince de agosto en el propio salón hizo el C. Gobernador Francisco Leyva la solemne protesta de comportarse legal y fielmente en el desempeño del encargo[...]⁷¹

Hasta este momento, se habían hecho las cosas tal y como así lo había establecido el gobernador provisional Baranda; no obstante, señalaron Juan de la Portilla e Ignacio de la Peña y Barragán,

en la mañana del diez y seis, cinco de los CC. Diputados Necochea, Robelo, Cuadra, Celis y Peña Barragán,* tuvieron sesión pública y secreta de reglamento, sin que ni en una ni en otra se presentara o hiciera moción alguna sobre variación del orden de cosas establecido. Nadie en lo absoluto —denuncia pública— volvió en la tarde y noche al santuario de las leyes, el salón quedó cerrado, sin un solo empleado en la secretaría[...]⁷²

En opinión de los quejosos, los diputados que acordaron trasladarse a Cuernavaca, “se habían fugado a las tres de la mañana” sin aviso de ningún tipo a las autoridades políticas, salvo el ya referido “acuerdo de la propia legislatura tenida en sesión secreta extraordinaria el día de diez y seis”.⁷³ Ellos fueron Necochea, Robelo, Cuadra y Celis, “presidente el primero y secretarios los otros del congreso, excusándose de Peña y Barragán(*) y estando ausente Portilla”.⁷⁴ Este traslado de los poderes causó extrañeza a los habitantes de Yautepec, lo cual llegó a oídos de Peña, quien comentó:

Peña y Barragán, con la conciencia de no haber sido citado a sesión extraordinaria alguna ese día 16, ni secreta ni pública, de no haberse acordado tampoco cosa alguna en la ordinaria del mismo día, de haber estado cerrado en la tarde y noche el salón de las sesiones; con la convicción firme, en suma, de no haber habido la tal sesión secreta,

⁷¹ AGN, Justicia, Caja 56, Expediente 1, *op. cit.* Cursivas nuestras, en donde se hace evidente la permanencia de las leyes del Estado de México en la nueva entidad, hasta que ésta emita su propia Constitución, lo cual sucede, como ya lo señalamos, el 28 de julio de 1870.

* En un párrafo previo en esta misma publicación, se señala “Extraño no fue así que cuando la instalación de la legislatura en la fecha y lugar determinados, de entre los siete diputados electos, aparecieran cuatro decididos a representar y ejecutar una sola voluntad, o una sola consigna, la de trasladar a todo trance la residencia de los poderes a Cuernavaca en contra de una minoría de dos que fuimos y somos los que escribimos”. Y este hecho resulta ser el origen del problema que llevará a los diputados De la Peña y De la Portilla a solicitar un amparo contra la Legislatura del Estado de Morelos.

⁷² *Idem.* Es necesario precisar en esta cita que el apellido impreso “Peña Barragán(*)” es erróneo, el cual debe ser Peña y Ruano, es posible que se deba a un error del impresor, pues el denunciante es Ignacio de la Peña y Barragán.

⁷³ AGN, Justicia, Caja 56, Exp. 1, *op. cit.*

⁷⁴ *Ibidem.* De nuevo, existe una confusión en este impreso, el cual se aclara a continuación.

ni poder ser admisible el acuerdo, a no despedazar con todos los preceptos constitucionales y reglas de decoro, el compromiso de honor, que tenían firmado los propios señores, antes quiso atribuir su ausencia a un rasgo de comedimiento,⁷⁵

pues supuso que estos diputados habían acompañado al gobernador provisional Baranda, y al gobernador constitucional Leyva, a Cuernavaca, y que al día siguiente regresarían a Yautepec. Pero al pasar un par de días, y con la preocupación de no ver interrumpidos los trabajos legislativos, Peña envió una nota al presidente de la Legislatura, Necochea, pidiéndole que se presentaran en Yautepec para seguir con su trabajo. Al no tener respuesta, la nota fue enviada al gobernador quien el día 21 recibió un oficio suscrito por los diputados Robelo y Cuadra, en el cual le hacían saber que el día 16, en sesión secreta extraordinaria, habían acordado “la traslación provisional de los poderes a la ciudad de Cuernavaca en cumplimiento de ese acuerdo [ilegible] allá, al palacio de Cortez [sic], a continuar el desempeño de nuestra diputación”.⁷⁶ Entonces comprendió que esa suposición hecha sobre sus compañeros diputados no era cierta, sino que confabulados los cuatro representantes de Cuernavaca y Tetecala (Tlaquiltenango), confiados en ser mayoría y haber asumido “la total representación del Estado” o “creyéndose habilitados por el solo hecho para formar congreso”, simulaban una sesión secreta para cambiar la sede del Congreso al Palacio de Cortés y pretendieron hacer creer al pueblo que hubo un acuerdo aprobado por todos los diputados. Peña y Barragán negó de manera rotunda tal acuerdo, pues acusó que este grupo trabajaba con miras particulares y con base en caprichos, por lo que agregó:

[...] que la mayoría se adueña del santuario para lanzar de él como a profanos, a los de la minoría, sin darles parte ni siquiera en los debates, y se adueña al extremo de creerse dispensada de toda fórmula legal, es una novedad que han querido introducir los señores diputados a quienes hablamos, novedad que implica una usurpación en el poder, repugnante y reprimible, una tiranía y la más flagrante traición a las protestas que hace el diputado al iniciarse en sus funciones.

[...]

[...] la sesión secreta extraordinaria se derogase el decreto del 16 de Junio, que fijó la Villa de Yautepec para la instalación de la legislatura, los que suscribimos replicamos al C. Presidente Necochea, no en verdad para extrañarle en lo particular la poca hidalguía con que había burlado su firma, sino exentando cuanto a él como a

⁷⁵ *Ibidem*, 2a. columna.

⁷⁶ *Idem*.

sus compañeros, para [ilegible] de insistir en un proyecto, regresaran a continuar las sesiones en el local donde les correspondía, de modo a no dar lugar a que los pueblos, heridos en su sentimiento de dignidad, justamente se irritaran. Esa nota llevó la fecha del 21, y con la misma se contestó de enterado el 22; mas en vano hemos esperado hasta hoy la respuesta del Sr. Necochea; antes sabemos que [ilegible] y resueltos tanto él como los señores Robelo, Cuadra y Celis en no retroceder, aquellos constituidos en cuerpo legislativo, legislando con admirable pertinacia [...].⁷⁷

Sumamente molesto por esta actitud de sus compañeros legisladores, incluso llegó a señalar que el propio gobernador se identificaba con los cuatro diputados que se habían burlado del cargo que el pueblo les había conferido, y que quizá él también pretendía traicionar el orden establecido, implantando una dictadura y causando conflictos. Señaló ejemplos recientes en los Estados de Querétaro⁷⁸ y San Luis Potosí,⁷⁹ en donde los gobernadores se habían enfrentado con el Poder Legis-

⁷⁷ *Ibidem*, 3a. columna.

⁷⁸ Este caso se refiere al gobernador Julio María Cervantes Aranda, quien nació en Puebla en 1839. Durante el sitio de Querétaro estuvo bajo las órdenes del general Mariano Escobedo, y por haber sido pieza importante en el triunfo de Querétaro, se le designó gobernador del Estado luego de haber roto el sitio y de haber fusilado a los imperialistas. Durante su gestión, creó el periódico oficial, *La sombra de Arteaga*, reabrió la universidad, construyó el Mercado de la Cruz, edificó varias escuelas y convocó a elecciones constitucionales que ganó en enero del año siguiente 1868 (los periodos eran por 4 años). Los diputados locales intentaron un juicio constitucional para despojarlo de su investidura, argumentando que no era queretano. Su juicio lo ganó en el Congreso de la Unión y la Suprema Corte de Justicia, regresando por tercera vez a la gubernatura.

⁷⁹ El caso de San Luis Potosí es el siguiente: Juan Bustamante inició su periodo como gobernador constitucional de San Luis Potosí en noviembre de 1867. Se caracterizó de inmediato por las pesadas cargas fiscales. Quiso favorecer la educación, pero la asignación desmedida de recursos y la inconsistencia de su proyecto agotaron de manera rápida las arcas del ayuntamiento de la ciudad de San Luis. Acusado de realizar gastos fuera del presupuesto y de invadir las funciones del Poder Legislativo, el propio Bustamante solicitó licencia para que se le separara de su cargo. Su solicitud fue aprobada por el Congreso en julio de 1868 y el diputado Carlos Tovar ocupó interinamente la gubernatura. Bustamante, insatisfecho, organizó una rebelión que debía estallar en Charcas. La Legislatura le abrió proceso por delito de conspiración y fue aprehendido a fines de junio de 1869. El Juez que seguía su caso se declaró incompetente para procesarlo y lo dejó en libertad para que se refugiara en su hacienda de El Salado. A mediados de julio, en Ahualulco, se pronunciaron algunos de sus amigos, y para principios de agosto se levantó el coronel Guillermo Vasqueti en Rioverde e invadió los partidos de Ciudad Valles y Tancanhuitz; a él se unieron otros hombres, pero fueron derrotados y dispersados. Bustamante se refugió en Saltillo y el 2 de octubre envió al Congreso de San Luis una carta en la que renunciaba formalmente al cargo de gobernador constitucional. El gobernador Tovar continuó en el desempeño del cargo pero paulatinamente se distanció de las decisiones que tomaba el Congreso del Estado, por lo que renunció a la gubernatura, por segunda vez, cuando la Legislatura convocó a elecciones para remplazar a Bustamante. En su lugar, Juan Barragán tomó posesión de la gubernatura a fines de octubre de 1869. La convocatoria para nuevas elecciones se hizo presente, pero antes de que el Congreso pudiera hacer el cómputo electoral, Barragán renunció al cargo, por lo que se designó gobernador sustituto a Sóstenes Escandón, quien ya había sido gobernador. Mientras tanto el coronel Jorge García Granados al frente de 50 hombres armados, aprehendió a los diputados en sesión y al ex gobernador Barragán con apoyo del jefe de armas del Estado Evaristo Dávalos. Francisco Antonio Aguirre asumió entonces el mando político y militar del Estado. Aguirre pretendía el desconocimiento de los poderes locales, pero esta asonada local sirvió para abreviar, el 24 de diciembre de 1869, la sublevación del jefe de la guarnición federal, Pedro Martínez, quien desconoció al presidente Juárez y condicionó al Congreso y a la Suprema Corte de Justicia.

lativo.⁸⁰ Ante esta situación poco democrática y legal, tanto Peña como Portilla querían dejar constancia de ello, de ahí que firmaron este impreso e incluyeron algunos documentos que consideraron pertinente mostrar al público para comprobar sus aseveraciones.

Uno de los datos que se desprendían de este anexo fue que el 6 de agosto los diputados acordaron suspender las sesiones de la Legislatura, con la finalidad de hacer modificaciones en el salón donde se llevaban a cabo las sesiones, y reanudar labores el 16 del mismo mes; por esta razón, Juan de la Portilla aprovechó esos días para ir

a Chalco con el objeto de arreglar algunos negocios de mi profesión, y por causa de enfermedad hube de detenerme hasta el día de ayer que regresé a esta población[,] recomendándole antes a mi compañero el Sr. Peña y Barragán le manifestara a V. mis excusas, como me dice lo hizo en efecto. A mi regreso sin embargo me he encontrado con que habiéndose reunido la legislatura el día 15 para recibirle la protesta al C. Gobernador electo constitucionalmente y el 16 a continuar el periodo de sesiones ordinarias, el 17 han vuelto éstas a suspenderse, motivo a haber dejado esta población tanto a V. como los Señores diputados Robelo, Cuadra y Celis, por acompañar al mismo C. Gobernador en su regreso a Cuernavaca, sin que hasta hoy 18 hayan venido.⁸¹

Los diputados, desde su prisión, enviaron a Sóstenes Escandón, residente en Rioverde, su nombramiento como gobernador interino; sin embargo, el peso de las armas seguía siendo mayor que el de las instituciones de gobierno, que prácticamente se encontraban canceladas. Escandón, en un manifiesto dirigido al pueblo de San Luis Potosí, fechado el 20 de diciembre de 1869, exhortaba a sus conciudadanos: “Potosinos: respetemos la ley y las autoridades que de ella emanen y así seremos felices y afianzaremos la verdadera libertad y el progreso que anhelamos”. Los pronunciamientos se habían extendido a los pueblos de Santa María del Río, Villa de Reyes, Matehuala, Ahualulco y Catorce. Escandón contaba con escasos recursos militares para defender su gobierno; no obstante, situado en una región que abrigaba las principales fuerzas económicas del Estado, logró, a diferencia del depuesto gobernador Bustamante, una importante recaudación fiscal que le permitió sostener, si bien con limitaciones, su posición. La legitimidad de su régimen era así reconocida en la región Media, en tanto que en el Altiplano se debatía en las escaramuzas de Bustamante y los pronunciamientos de Aguirre. El general Mariano Escobedo se trasladó entonces a San Luis Potosí y entró en la capital, evacuada por Aguirre el 14 de febrero de 1870. Con el apoyo de las fuerzas federales logró restablecer el orden en el Estado, aunque ciertamente continuaron los levantamientos en algunas poblaciones como Venado, Matehuala, Cedral, Tancanhuitz, Tamazunchale, Valles y Valle del Maíz. El gobernador Escandón renunció a su cargo, pero la renuncia fue admitida hasta el 2 de agosto cuando se nombró gobernador sustituto a Miguel María Esparza y se convocaron nuevas elecciones. Las elecciones de 1870 llevaron al general Mariano Escobedo a la gubernatura del Estado. Disponible en: http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/estados/libros/sanluis/html/sec_66.html

⁸⁰ *Ibidem*. Precisa que son cuatro los diputados, dos de Cuernavaca y dos de Tetecala/Tlaquiltenango, quienes pretenden someter a los diputados de los distritos de Jonacatepec, Yautepec y Cuautla de Morelos, con la ayuda del gobernador, lo que puede repetir los conflictos suscitados en Querétaro y San Luis Potosí, a los que hace referencia Peña y Barragán.

⁸¹ *Ibidem*, 4a. columna. Es curioso saber que Juan de la Portilla menciona que él llevaba “el expediente sobre la nulidad de las elecciones en Yautepec”, el cual le fue asignado por la comisión revisora de la Legislatura

Manifestó que no se le había indicado de manera particular ni oficial el cambio de sede a Cuernavaca, ni tampoco había recibido respuesta de la nota enviada al presidente de la Legislatura sobre qué hacer con el asunto asignado para su resolución. El mismo diputado Portilla envió el 20 de agosto una nota al gobernador del Estado, en la que señala su desconcierto por lo que sucedió en la Legislatura, y le pidió se cumpliera lo previsto en el artículo 56 de la Ley Orgánica Electoral del 28 de octubre de 1861,⁸² en los artículos 48 y 49 del Reglamento Interior del Congreso del 15 de abril de 1834, y artículo 87 de la Constitución del Estado de México.⁸³

Una nota similar fue enviada por Ignacio de la Peña y Barragán al gobernador del Estado, en la misma fecha, reiterando el artículo 48 del Reglamento Interior del Congreso de 1834, y el artículo 54 de la Constitución del Estado de México.⁸⁴

El mismo 20 de agosto los miembros de la Legislatura enviaron notas a Peña y Barragán y Portilla, con la siguiente respuesta: “Dirijase a los CC. Diputados Peña y Portilla en respuesta a las comunicaciones que con fecha 18 del actual han

antes de partir a Chalco, y su preocupación era hacerles llegar el asunto ya despachado, pues como no se habían reunido en Yautepec, mandó el 18 de agosto esta nota.

⁸² Este artículo señala: “Los diputados que falten sin causa justificada, ó sin licencia del congreso, al cumplimiento de sus obligaciones, perderán la remuneración que les sigue la ley; tendrán suspensos todos sus derechos políticos, incluso los de ciudadanía, y no podrán obtener ni desempeñar empleo que toque al servicio público. Estas privaciones las sufrirán por el tiempo que dure la omisión y no más”. *Legislación Electoral...*, *op. cit.*, p. 252.

⁸³ “Artículo 87: Las obligaciones del gobernador son:

Primera. Cumplir y hacer cumplir las leyes del Estado y la federación, á todas las personas y corporaciones, incluidas las juntas electorales.

Segunda. Dar conocimiento de las leyes de la federación, antes de publicarlas, al Congreso si estuviere reunido, y en su receso, á la diputación permanente.

Tercera. Dictar y formar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes.

Cuarta. Cuidar de la tranquilidad y del orden público en lo interior del Estado.

Quinta. Cuidar que la justicia se administre por los tribunales del Estado, pronta y cumplidamente, y de que se ejecuten sentencias.

Sesta. Cuidar de la instrucción de la guardia nacional, conforme á la ley general de su institución y velar para que no se use de ella sino según la misma ley.

Séptima. Promover la ilustración y prosperidad del Estado en todos sus ramos.

Octava. Presentar anualmente en los primeros días de las sesiones de Marzo, iniciativa para la formación del presupuesto general”. [sic] Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Decretada por el Congreso Constituyente Legislativo en 12 de Octubre de 1861 y sancionada por el Ejecutivo del mismo en 15 de Octubre del expresado año.

⁸⁴ *Ibidem*, “Artículo 54. En cualquier número que se reúnan los diputados, están facultados para compeler á los ausentes á que vengan á las sesiones.” [sic]

pasado al C. presidente, que las excitativas que con aquella fecha se les dirigieron, son la única contestación que puede darse a sus referidas notas”.⁸⁵

Un par de notas del día 18 de agosto, firmadas por los ya referidos Robelo y Cuadra, manifiestan que se notificó a Ignacio Peña y Barragán de la sesión secreta extraordinaria del día 16, pero no concurrió a ella “por no haberlo encontrado en su casa el oficial mayor de la Secretaría que fue a citarlo”, en tanto que a Portilla se le notificó que

[...] en sesión secreta habida el 16 del actual, que mientras se designa el lugar que deba ser la capital del Estado, los poderes del mismo residirán en esta ciudad [Cuernavaca]; lo avisamos a V. para que se sirva concurrir a las sesiones que tienen lugar a las horas de costumbre, en el palacio de Cortez [sic] de esta ciudad o manifestar si aún subsisten las causas que desde el 15 del actual le han impedido presentarse a continuar desempeñando su encargo.⁸⁶

A petición de Peña y Portilla, el alcalde de Yautepec expidió una certificación el 21 de agosto, en la que señaló que los antes citados recibieron un par de comunicados dirigidos por Robelo y Cuadra, “conteniendo una excitativa para los mismos Portilla y Peña [para que] se presenten en Cuernavaca a seguir desempeñando su encargo como lugar señalado para la residencia del congreso”.

Ese mismo día Peña y Portilla enviaron una amplia carta al “Ciudadano presidente de la H. Legislatura del Estado libre y soberano de Morelos”, en la que explicaron lo que había pasado desde “el intempestivo abandono que de esta población [Yautepec] hicieron, tanto Vd. como los otros señores diputados Cuadra, Robelo y Celis, a las tres de la mañana del día 17 del mes que rige”,⁸⁷ y las diversas notas que habían enviado para saber cuándo regresarían de Cuernavaca a Yautepec y así seguir las labores del Congreso, así como las otras que ya hemos referido. Tampoco pasarán por alto la llamada “sesión secreta” del 16 en que acordaron el traslado del Congreso sin su participación, y agregó que habían tenido conocimiento

⁸⁵ AGN, Justicia, Caja 56, Exp. 1, *op. cit.*, “Los diputados que suscriben a los pueblos sus comitentes”, reversa, primera columna. Estas notas las firman Cecilio A. Robelo y Pedro Cuadra el 20 de agosto de 1869, en la ciudad de Cuernavaca, desde donde atiende la Legislatura del Estado de Morelos.

⁸⁶ *Ibidem*. No debemos olvidar que Portilla se había trasladado a Chalco a atender asuntos personales, y después se había enfermado, lo que impidió su reincorporación a las labores legislativas, pero que Peña y Barragán notificó al Congreso de esta situación.

⁸⁷ *Idem*.

también del traslado de los archivos del Congreso a Cuernavaca. Le manifestaron su contrariedad de que no se respetase la disposición del gobernador provisional de 16 de junio, en la cual se fijó la Villa de Yautepec para la instalación de la Legislatura, pero no sólo eso, sino que tampoco se había llevado a cabo el cumplimiento del artículo 63 de la Constitución del Estado de México para una iniciativa o proyecto de ley, que en este caso se refería al cambio de sede.⁸⁸ De igual manera señalaron que se violó el artículo 18 del Reglamento Interior del Congreso, el cual precisaba que el lugar de las sesiones sería el destinado para tal efecto, por lo que se decretó a Yautepec para ello; también los artículos 37 y 38 de la misma reglamentación, en los cuales se especifica que las sesiones extraordinarias serían citadas por el presidente del Congreso “cuando ocurriere un motivo grave” y las “secretas” deberían realizarse los lunes y jueves de cada semana y en la “primera o última hora de la pública”. De manera certera también citaron el artículo 50 de la Constitución del Estado de México, el cual señalaba “El lugar de las sesiones del Congreso será el destinado para la residencia de los Supremos Poderes del Estado, y no podrá trasladarse a otro punto, sin que para ello estén de acuerdo las dos terceras partes de los diputados presentes”. Y por supuesto estaban conscientes de que

[...] cuando entre las facultades y obligaciones del Congreso, el propio Código, en su artículo 35, fracc. 14a. marca la de cambiar la residencia de los poderes del Estado, esto debe hacerse por medio de una ley propuesta y discutida públicamente y bajo de todos los trámites de reglamento, y no por acuerdos tenidos en sesión secreta extraordinaria, sin siquiera anunciar esa sesión y precipitándose, sobre la dispensa de trámites, a una ejecución desusada y alarmante. Y por más que se conteste que el acuerdo de que se trata importa una resolución interinaria, tal contestación no puede ser satisfactoria, si se fija la vista en que el repetido acuerdo entraña la derogación del decreto de 16 de Junio último, dado por el C. Gobernador Baranda con facultades legislativas.

⁸⁸ “Art. 63. Las iniciativas o proyectos de ley deberán sujetarse a los trámites siguientes:
1o. Dictamen de comisión.
2o. Una o dos discusiones en los términos que expresan las fracciones siguientes:
3o. La primera discusión se verificará en el día que designe el presidente del Congreso conforme al reglamento.
4o. Concluida esta discusión, se pasará el ejecutivo del expediente para que en el término de siete días a lo más, manifieste su opinión, o exprese que no usa de esa facultad.
5o. Si la opinión del ejecutivo fuere conforme, se procederá sin más discusión, a la votación de la ley.
6o. Si dicha opinión discrepase en todo o en parte, volverá el expediente a la comisión, para que con presencia de las observaciones del gobierno, examine de nuevo el negocio.
7o. El nuevo dictamen sufrirá nueva discusión, y concluida ésta, se procederá a la votación.
8o. Aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes”. [sic] Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, *op. cit.*

Los diputados que suscriben acatan la protesta que hicieron guardar y hacer guardar la Constitución del Estado. Mandada por el artículo 41: si bien que por el 54, en cualquier número que se reúnan los diputados, están facultados a compeler a los ausentes a que concurran a las sesiones conocen las penas a que el art. 48 del reglamento sujeta a los faltistas, y las que también se les imponen por el art. 56 de la ley orgánica electoral de 28 de Octubre de 61; pero con la conciencia de que el cuerpo legislativo deja de serlo, desde el momento en que una mayoría compacta se considera facultada para obrar por sí sola, sin hacer aprecio de la minoría, aun vejándola en lo individual y en su representación si tal cosa está sucediendo, no puede conceder a V. y a los otros tres diputados ausentes, que tan válidamente han dejado el lugar de la residencia de la legislatura, facultades para estrecharlos a concurrir a continuar las sesiones en esta ciudad, ni a infringirles demostración alguna, persuadidos que de otra suerte, a someterse a fuerza tan irregular, por el mismo hecho mañana los crearían obligados a seguir cambiando de punto, hasta salir del territorio del Estado, en vilipendio de sus personas, ridículo de su representación y a un perjuicio pecuniario, atento a que nada se les dice de viáticos para poder emprender esa traslación. Más bien se consideran con la justa causa y justificada de que habla el artículo 56 de la ley electoral, y con la facultad que da el art. 54 de la Constitución.⁸⁹

De acuerdo con lo expuesto, ellos no estaban dispuestos a aceptar como un hecho consumado el cambio de residencia de los poderes del Estado, y le pidieron a él, en su calidad de presidente del Congreso, “encareciéndole tenga a bien interferir con los otros señores a que regresen a esta población [Yautepec]”.

En un escrito de 22 de agosto, Portilla y Peña señalaron que se publicó en el periódico de la Ciudad de México *El Globo*, en su número 190, la desavenencia entre los miembros del Congreso del Estado de Morelos, y “nos creemos en el deber de adelantarnos a instruir al Supremo Gobierno Federal sobre tales acontecimientos”, de ahí que lo notificaran al encargado del Ministerio de Gobernación del Gobierno Federal; es así como señalaron:

Encarecemos a V. por lo mismo, C. Ministro, que acogiendo nuestra nota sea servido de dar cuenta con ella al C. Presidente de la República para que con la instrucción que contiene, al tanto de los hechos y reconocido el mérito de las razones que justifican nuestra conducta, llegadas las eventualidades que proponemos se acuerde según nuestros deseos, que no son otros que conservar la paz y quietud no alterada en estos pueblos, y el respeto y consolidación de un régimen de cosas sobre el cimiento de la libertad, de la justicia y de la moral.- Tenga V. a bien aceptar

⁸⁹ AGN, Justicia, Caja 56, Expediente 1, *op. cit.*, “Los diputados que suscriben a los pueblos sus comitentes”, reversa, tercera columna.

el testimonio de nuestra consideración y de acusarnos el recibo de esta nota.- Independencia y Libertad.- Yautepec. Agosto 22 de 1869. Ignacio de la Peña y Barragán. Juan de la Portilla.- México.⁹⁰

La siguiente publicación contenida en este expediente es *La Sombra de Morelos. Periódico independiente de política y variedades*, número 40, en cuyo editorial del sábado 6 de noviembre del referido año de 1869, se hallaron publicados los documentos que los diputados Portilla y Peña y Barragán hicieron del conocimiento público al proceder contra ellos, amenazándolos con la destitución del cargo, acuerdo al que llegó la Legislatura después de la sesión secreta del 28 de octubre, como queda de manifiesto en la siguiente prevención:

Legislatura del Estado de Morelos.- En sesión secreta de esta fecha se han aprobado las siguientes proposiciones - 1^a. *Prevénganse a los diputados Juan de la Portilla e Ignacio de la Peña y Barragán, se presenten dentro de ocho días en esta ciudad para concurrir a las sesiones del congreso - 2^a. Si no se presentan dentro del término referido, quedarán exonerados del cargo de diputados y se llamara a los suplentes.*- Y lo hacemos del conocimiento de Vdes. para su inteligencia y como resultado de la comunicación que con fecha 3 del próximo pasado Septiembre dirigieron Vdes. al C. Presidente de ese H. Congreso.- Independencia y Libertad. Cuernavaca, Octubre 28 de 1869.- Cecilio A. Robelo.- D.S.- Pedro Cuadra.- D.S.- CC. Diputados Juan de la Portilla e Ignacio de la Peña y Barragán.⁹¹

En respuesta a esta nota, los diputados Peña y Portilla señalaron que recibieron de parte del jefe político dicha prevención el día 31, pero aún no tenían respuesta de sus escritos del 21 de agosto, en los cuales manifestaron su inconformidad por el cambio de residencia de la Legislatura, sin haberse derogado de manera formal el decreto de 16 de junio (en el cual se fijó la villa de Yautepec como sede de los poderes) y le pedía al Presidente de la Legislatura que hiciera cumplir el artículo 54 de la Constitución del Estado de México,⁹² para que volvieran los diputados al lugar que habían abandonado de manera abrupta en la madrugada de aquel 16 de agosto. Pero aclararon que ellos estarían de acuerdo en cambiar la

⁹⁰ *Ibidem*, reversa, cuarta columna. Esta solicitud la hacen los referidos diputados por considerar que están presentes en el problema intereses individuales, que obran de manera despótica los otros diputados, y que, en general, se desprecia “a los diputados de la minoría con insulto y escarnio de los pueblos delegantes”. Lo cual amenaza la esperanza de los pueblos de Morelos en sus representantes.

⁹¹ *La Sombra de Morelos*, *op. cit.*, p. 1. Cursivas nuestras. Este plazo es muy importante, pues en caso de no cumplirlo, se les privaría del cargo.

⁹² “Artículo 54. En cualquier número que se reúnan los diputados, están facultados para compeler a los ausentes a que vengan a las sesiones”. [sic] Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, *op. cit.*

sede si esto se hiciera conforme a la ley, es decir, por medio de “una ley derogatoria de la de 16 de julio”. Pese a esta aclaración, el Congreso acordó suspender sus dietas el día 28 de agosto, con base en los artículos 48 y 49 del Reglamento Interior del Congreso del 16 de abril de 1834,⁹³ lo cual consideraron “extralegal”, pues ellos no se habían presentado en Cuernavaca, no por “desidia, rebeldía o repugnancia”, sino por causa justa, al haber decidido la Legislatura de manera arbitraria este hecho. De igual manera, señalaron los quejosos que

[...] tampoco admitimos la prevención que por vía de excitativa nos hacen Vdes., ni menos el apercibimiento contenido en el propio oficio que contestamos, de que de no presentarnos en plazo de ocho días quedaremos exonerados del cargo de diputados, y se llamara a los suplentes; *porque la facultad que el art. 54 de la constitución concede a los diputados presentes para compeler a los ausentes no la tomamos por la de prevenir, y porque detallados en el 56 de la ley de 61, ya citada las multas y penas que deben aplicarse a los faltistas, ni esa ley, ni en otras, incluso los preceptos constitucionales, encontramos que haya de imponerse por ausencia y rebeldía tal destitución sin recurso a purgar la mora, ni que las asambleas legislativas tengan potestad para aplicar económicamente tan grave pena, ilustrando el sufragio popular, y poniendo al arbitrio de las mayorías la expulsión de las minorías.*— Bastara que se fijen Vdes., en las palabras con que concluye ese art. 56, para persuadirse de que no se fulmina la exoneración, pues que aun hablando de las privaciones dice, que solo se sufran por el tiempo que dure la omisión y no más. Esto se aviene con el miembro octavo del art. 27 de la constitución del Estado que prescribe para la suspensión de los derechos de ciudadano, con respecto al que se rehuse a desempeñar los cargos públicos de elección popular, haya causa legítima, calificada por autoridad competente. Y no obsta que entre las facultades que da el mismo código al congreso estén, en la 1a. y 20a., las de tomar las providencias necesarias para hacer concurrir a los diputados ausentes, corregir las faltas u omisiones de los presentes y llamar a los suplentes, en caso de muerte, exoneración o inhabilidad previamente calificada, de los diputados propietarios, porque luego se reconoce que hacer concurrir no es destituir y que el decir de los diputados propietarios, hace referencia a los muertos, exonerados o inhabilitados, cuyos suplentes deban llamarse.⁹⁴

Como pareció un caso insalvable, un “divorcio entre Vdes. y nosotros”, dicen Portilla y Peña, optaron por proponerles dos caminos para resolver el problema.

⁹³ Tampoco estuvieron conformes con la aplicación del artículo 36 de la Constitución del Estado de México de 1861: “Pues bien, el artículo 36 de esa ley de 61, dice que los diputados que falten sin causa justificada, o sin licencia del congreso al cumplimiento de sus obligaciones perderán la remuneración que les asigne la ley; tendrán suspendidos sus derechos, políticos incluso los de ciudadanía, y no podrán obtener ni desempeñar empeño que toque al servicio público, y estas privaciones las sufran por el tiempo que dure la comisión y no más”. *La Sombra de Morelos, op. cit.*, p. 1. Señalan, además, que hicieron del conocimiento de los ciudadanos esta situación, y ellos estuvieron conformes con apoyarlos contra las acciones que había emprendido la Legislatura del Estado de Morelos.

⁹⁴ *Idem.* *Cursivas nuestras.*

Primera salida, “hacer con abnegación completa de cuanto en lo individual valemos, porque la legislatura se integre para que los poderes del Estado marchen sin tropiezo, colocando en la esfera de hechos consumados el que ha dado origen a nuestras divergencias”; la segunda salida era “seguir aflojando el nudo de esa unión por medio del ejercicio de recursos legales, de una lentitud tal que pueda traer resultados peligrosos”.⁹⁵ Sin embargo, luego de reflexionar sobre esta situación, tanto Portilla como Peña concluyeron que “fácil nos sería salir de ese conflicto, dimitiendo el cargo pero es paso de traición a nuestros delegantes, a la defensa de cuyos intereses nos comprometimos a posponer los propios; creemos que aquellos nos acusarían de cobrados e indignos de la representación con que nos honraron”;⁹⁶ por ello optaron por la primer salida, la de “concurrir a integrar ese poder en Cuernavaca. Mas advirtiendo no ser suficiente para nuestra marcha el plazo de ocho días, fijados en la excitativa, solicitamos se prorrogue hasta quince, y que, pues, estamos aun sin dietas, se libre por el gobierno la orden respectiva para que se nos acuda con los viáticos de ley”.⁹⁷ De esta manera dieron respuesta a la prevención que les dirigieron el 28 de octubre los diputados Cecilio A. Robelo y Pedro Cuadra.

Como se señaló, el Congreso les advirtió que si en un plazo de ocho días no se presentaban a las sesiones en Cuernavaca, “serían exonerados del cargo de diputados” y se citaría a los suplentes.⁹⁸ En el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos*, número 30, del martes 9 de noviembre de 1869, se publicó el siguiente aviso:

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos.- Sección de Gobernación.- Con fecha de hoy dicen a este Gobierno los CC. Diputados Secretarios de la H. Legislatura del Estado lo que sigue:

Legislatura del Estado de Morelos.- En sesión de esta fecha se sirvió a aprobar esta H. Legislatura el acuerdo siguiente:- “1a. *Habiendo expirado el plazo concedido a los CC. Diputados Juan de la Portilla e Ignacio de la Peña y Barragán, quedan estos exonerados del cargo.*- 2a. *Llámense a los suplentes respectivos.*- 3a. *Comuníquese este acuerdo al Gobierno para que mande ministrar los viáticos a los Diputados de que se habla la segunda proposición.*- Lo hacemos saber a V. con los fines que expresa al mismo acuerdo preinserto.- Independencia y Libertad. Cuernavaca, *Noviembre 6 de 1869.*- Cecilio A. Róbelo, Diputado secretario.- Pedro Cuadra, Diputado secretario.- C. Gobernador Constitucional del Estado.- Presente.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 2.

⁹⁶ *Idem*.

⁹⁷ *Idem*.

⁹⁸ La excitativa fue enviada el 28 de octubre, y los quejosos anotan que les fue entregada el día 31.

Y por acuerdo del C. Gobernador lo transcribí a V. previniéndole que inmediatamente de orden al Administrador de rentas de Morelos para que me ministre los viáticos que les corresponda a los CC. *Francisco Pacheco y Manuel M. Gonzales de Jonacatepec como diputados suplentes.* - Independencia y Libertad. Cuernavaca, Noviembre 6 de 1869.- Hilario Farías y Soto, Secretario general.- C. Tesorero general del Estado.- Presente.

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos.- Sección de Gobernación.- He recibido la comunicación de VV. Fecha 6 del corriente, en que se sirven insertar las proposiciones aprobadas por esa H. Legislatura, exonerando del cargo de Diputados propietarios a los CC. Ignacio de la Peña y Barragán y Juan de la Portilla y llamando a los suplentes, a quienes por el mismo acuerdo se les manda ministrar los viáticos correspondientes; y en debida contestación tengo el honor de manifestarles, que ya se libran las ordenes respectivas a fin de que, se le dé cumplimiento a lo dispuesto.- Independencia y Libertad. Cuernavaca, Noviembre 6 de 1869.

-Francisco Leyva.- CC. Diputados Secretarios de la H. Legislatura del Estado.- Presentes.

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos.- Sección de Gobernación.- Habiendo comunicado con fecha de hoy a este Gobierno, la H. Legislatura del Estado, que por acuerdo de la misma quedan exonerados los CC. Diputados Ignacio de la Peña y Barragán y Juan de la Portilla, previniendo sea llamado V. como suplente, tengo el honor de manifestarle, que por acuerdo del C. Gobernador Constitucional se ha librado la orden correspondiente al Tesorero general, a fin de que, por la Administración de rentas de Morelos, se satisfagan a V. los viáticos que le corresponden para emprender su viaje a esta Ciudad.- Independencia y Libertad. Cuernavaca, Noviembre 6 de 1869.- Hilarión Frías y Soto, Secretario general - C. *Francisco Pacheco, Diputado suplente a la H. Legislatura del Estado.* - Morelos.- C. *Manuel M. González, Diputado suplente a la H. Legislatura del Estado.*

- Jonacatepec.

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos.- Sección de Gobernación.- Acompaño a V, de orden del C. Gobernador, cinco pliegos cerrados dirigidos a los CC. Francisco Pacheco, Manuel M. González y Administrador de rentas de esa ciudad, a fin de que sean entregados inmediatamente a sus títulos, y acusándome el recibo correspondiente.- Independencia y Libertad. Cuernavaca, Noviembre 6 de 1869.- Hilarión Frías y Soto, Secretario general.- C. Jefe político del Distrito de - Morelos.

Es copia. Cuernavaca, Noviembre 4 de 1869 - Hilarión Frías y Soto.⁹⁹

⁹⁹ *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos*, núm. 30, del martes 9 de noviembre de 1869, pp. 1-2. Cursivas nuestras. Peña y Portilla alegarán más tarde que para el 6 de noviembre aún no se había cumplido el plazo establecido por la propia Legislatura y ya habían sido exonerados del cargo.

Aunque amplia la cita, es necesaria, pues contiene diversos datos relevantes para la causa, pues se precisa que la sesión del Congreso del 6 de noviembre dio por concluido el plazo para que se presentaran los diputados Peña y Barragán y Portilla, de tal manera que los “exonera” del cargo y manda llamar a los suplentes, Francisco Pacheco y Manuel M. González, notificándole al gobernador del Estado para que instruya a su tesorero general a fin de dotar de los viáticos necesarios a los representantes del distrito de Jonacatepec para que se trasladen a Cuernavaca.

Enterados de tal determinación, Ignacio de la Peña y Barragán y Juan de la Portilla, el 29 de noviembre de 1869 acordaron “buscar el amparo de la justicia federal que otorga la constitución de 57”,¹⁰⁰ no sin antes hacer un recuento de los hechos suscitados desde que hicieron entrega de sus credenciales al cargo el 28 de julio, luego de que obtuvieron “la honra de ser elegidos por los colegios electorales para representar en aquella asamblea a los distritos de Jonacatepec y Cuautla de Morelos”,¹⁰¹ sin hallar problema en ello. A continuación se describe de manera breve el problema que los llevó a solicitar el amparo, pues, a su juicio, “con tal despojo se han violado en nuestros casos algunas de las garantías, de que gozan por el propio código el hombre y el ciudadano”,¹⁰² pero no sólo argumentaron eso, sino que además, con énfasis declararon:

Irrevocable por su esencia el cargo de diputado conferido con sujeción a las reglas dadas por la ley, porque deriva de la soberanía del pueblo, cualquiera que estorbe su ejercicio, o que lo nulifique, indudablemente ataca a esa soberanía y se hace reo de ese delito, a la vez de que arrebató al ciudadano, el derecho que tiene por la constitución federal, para poder ser votado para los cargos de elección popular. Por otra parte, la exoneración forzada importa en el caso una destitución, la pérdida completa de las providencias, remuneración y representación política, y esa pena oculta aplicada en rebeldía por autoridad competente y fuera del camino que en afianzamiento de los derechos del hombre ha trazado la propia carta.¹⁰³

y agregaban,

Por esto en el art. 21, tit. 1o., sección 1a., la aplicación de las penas propiamente tales es exclusiva de la autoridad judicial, y en el 22 también, quedan para siempre prohibidas

¹⁰⁰ AGN, Justicia, Caja 56, Exp. 1, *op. cit.*, f. 9.

¹⁰¹ *Idem.*

¹⁰² *Idem.*

¹⁰³ *Ibidem*, f. 9 v.

las de mutilación y de infamia, marca, azotes, palos, tormentos, multa excesiva, confiscación de bienes, y cualquiera otras penas inventadas o trascendentales. En el 14 se previene que nadie pueda ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él por tribunal que previamente haya establecido la ley. En el 20, prohibiéndose todo procedimiento inquisitorial contra un hombre, ordénese también que se le oiga en defensa; el 16 prescribe que nadie sea molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesión de bienes, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la carga legal del procedimiento.

Sin que las asambleas legislativas tengan poder judicial para imponer ni aplicar penas en ningún caso, ni sea lícito a nadie ser Juez en causa propia, resulta que la corporación de la que hablamos, sin ley preexistente que aplicar, sin ser tribunal por ley también establecido, sin causa y sin audiencia, ni defensa, sin juicio, sino por un simple acuerdo, convirtiéndose de acusador en Jueces, nos han destituido y privado del cargo, en castigo de haber faltado a las sesiones, nos han aplicado esa pena inusitada y trascendente, violando esas garantías individuales.

Para esta eventualidad la misma constitución federal en su art. 101 concede el recurso de amparo al agraviado ante los tribunales de la federación —por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales—, y es en ejercicio de ese recurso que venimos ante la notoria integridad de U., en busca del amparo que creo nos asiste de justicia, contra la válida y subsistencia del acuerdo expoliatorio.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Ibidem. En este caso se refiere a la Constitución de 1857. Los artículos se anotan conforme son citados en este documento. El artículo 21 señala: “La aplicación de las penas propiamente tales, es exclusiva de la autoridad judicial. La política o administrativa solo podrá imponer como corrección, hasta quinientos pesos de multa, o hasta un mes de reclusión, en los casos y modo que expresamente determine la ley”. El artículo 22 consigna: “Quedan para siempre prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquiera especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas o trascendentales”. El artículo 14 aclara: “No se podrá expedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado, sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él, por el tribunal que previamente haya establecido la ley”. El artículo 20 precisa: “En todo juicio criminal, el acusado tendrá las siguientes garantías: I. Que se le haga saber el motivo del procedimiento y el nombre del acusador, si lo hubiere. II. Que se le tome su declaración preparatoria dentro de cuarenta y ocho horas, contadas desde que esté a disposición de su juez. III. Que se le caree con los testigos que depongan en su contra. IV. Que se le faciliten los datos que necesite y consten en el proceso, para preparar sus descargos. V. Que se le oiga en defensa por sí o por persona de su confianza, o por ambos, según su voluntad. En caso de no tener quien lo defienda, se le presentará lista de los defensores de oficio, para que elija el que o los que le convengan”. Y el 16 refiere: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En el caso de delito in fraganti, toda persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata”. El artículo 101 señala: “Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales. II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulnere o restrinjan la soberanía de los Estados. III. Por las leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal”. Disponible en: http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12159207571212622976624/p0000001.htm#I_1_

De conformidad con la Ley de Amparo promulgada por el presidente Benito Juárez el 20 de enero de 1869,¹⁰⁵ los diputados Portilla y Peña solicitaban ese instrumento de protección contra las determinaciones de la Legislatura, y designaron al Lic. Carlos Ramírez su apoderado en este asunto.¹⁰⁶ No obstante que se llevó a cabo en tiempo y forma esta solicitud, el Juez de Distrito del Estado, José María Licea y Borja, señaló que no pudo dar trámite a lo que prescribía el artículo 5 de la Ley de Amparo, porque el día 22 de noviembre cerró sus sesiones la Legislatura.¹⁰⁷ Ante esta eventualidad, tanto Portilla como Peña solicitaron que para marzo, cuando se reanudaran las labores del Congreso, se ejecutasen las prescripciones de la Ley del 20 de enero de 1869.¹⁰⁸

Asumida ahora la representación de Peña y Portilla en ese amparo por el Lic. Agustín Zendrero, el 13 de mayo de 1870 éste pidió se suspendiera la elección de diputado propietario por el 2o. Colegio Electoral del Estado,¹⁰⁹ tal y como lo había solicitado la Legislatura para sustituir a uno de sus representados para

¹⁰⁵ De acuerdo con los demandantes, su escrito lo hacen con arreglo a los artículos 5 y 6 de esta ley, los cuales señalan: “Art. 5o. Cuando el actor pidiere que se suspenda desde luego la ejecución de la ley ó acto que lo agravia, el juez, previo informe de la autoridad ejecutora del acto reclamado, que rendirá dentro de veinticuatro horas, correrá traslado sobre este punto al promotor fiscal, que tiene obligación de evacuarlo dentro de igual término, si hubiere urgencia notoria, el juez resolverá sobre dicha suspensión á la mayor brevedad posible, y con solo el escrito del actor. Art. 6o. Podrá dictar la suspensión del acto reclamado, siempre que esté comprendido en alguno de los casos de que habla el art. 1o. de esta ley. Su resolución sobre este punto no admite más recuso que el de responsabilidad.” [sic] *Ley de Amparo* (20 de enero de 1869), *Recopilación de Leyes, Decretos y Providencias de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión*. Formada por la redacción del *Diario Oficial*, Tomo IV, de enero a junio de 1869, México, Imprenta del Gobierno, en Palacio, a cargo de José María Sandoval, 1871, pp. 129-136.

¹⁰⁶ Unos días antes de solicitar este amparo, tanto Peña y Barragán como Portilla solicitaron a sus respectivos poblados que se les extendiera constancia de residencia y dejar anotada su petición de amparo por medio de su apoderado, el Lic. Carlos Ramírez, con testigos de la misma población. En el caso de Peña y Barragán, el Juez de Primera Instancia del Distrito, con sede en Cuautla de Morelos, José Mariano Contreras así lo hace el 25 de noviembre de 1869, firmando como testigos Felipe Rivera, Remigio Molina y Joaquín Domínguez, así como Lauro Correa, Nicolás Abogado y Manuel Vereá, quienes certifican el poder que Peña confiere a Ramírez para llevar su caso. Por parte de Portilla, el Juez Segundo de Primera Instancia del Distrito de Chalco, en el pueblo de Tlalmalcalco, Juan Chávez Ganancia, da fe de su vecindad y de su cargo como diputado por el distrito de Cuautla de Morelos, así como del poder otorgado a Ramírez para llevar su amparo contra la Legislatura del Estado, firmando como testigos Manuel Zubillaga, Mariano Avelar, J. Mariano Borges y A.J. Castillo, el 1o. de diciembre de 1869.

En el mes de mayo de 1870 Ramírez traspasa esta representación al Lic. Agustín Zendrero, como consta en un documento de 11 de mayo de ese año, foja 19, con las mismas condiciones y términos que Portilla y Peña se lo otorgaron a él. No se hace referencia al porqué del cambio.

¹⁰⁷ AGN, Justicia, Caja 56, Exp. 1, *op. cit.*, f. 11.

¹⁰⁸ Para el mes de abril aún no se llevaban a cabo estas solicitudes de los demandantes Peña y Portilla.

¹⁰⁹ Esta elección tiene que ver con la sustitución del diputado Juan de la Portilla, del distrito de Cuautla de Morelos (2o. Colegio Electoral de Morelos), pues su suplente, Francisco Pacheco, no se presentó al Congreso,

[...] evitar mayores complicaciones en este negocio [y] acordar la suspensión de todo procedimiento que tenga relación con este asunto, del acuerdo así mismo en las precauciones de la ley. Ofendería a la Institución del Juzgado si me detuviera todo a fundar la necesidad de que el auto abrace la suspensión de todo procedimiento, pues si bien es cierto que al promover este juicio, no era de abierta suciedad, *hoy sí lo es*, por el nuevo decreto de la Legislatura a que he hecho referencia, pues sus efectos tendrían por ilusorio el resultado de este juicio, si acaso es de esperarse fuese favorable a los que fuera.¹¹⁰

Para el día 21 del mismo mes, al no obtenerse respuesta de sus demandas y no habiéndose podido correr traslado al promotor fiscal como lo prevenía el artículo 5o. de la Ley de Amparo,¹¹¹ además de estar próximo el cierre del periodo de sesiones,¹¹² Zendrero le reiteró al Juez el cumplimiento de la ley por parte de la Legislatura, “para no seguir adelante en el juicio sin oír a la autoridad que tiene derecho para informar y con fundamento en los artículos 5o. y 24 de dicha ley, librese de nuevo el oficio a la Honorable Legislatura, advirtiéndole que se procederá a lo que hubiere lugar, si no lo verifica”.¹¹³ Para Zendrero y sus representados fue sumamente grave “la falta de cumplimiento de la mencionada ley y al auto de este Juzgado”.¹¹⁴

Ese mismo día el Juez Suplente 1o. de Distrito del Estado, con sede en Cuernavaca, Felipe López Romano, envió oficio al Congreso para informar de la situación que le refirió Zendrero, y se avocaron a dar respuesta, lo cual hizo de manera inmediata por conducto del diputado Pedro Cuadra. En el escrito que envió al Juez Suplente López Romano, Cuadra señaló que Portilla se hallaba en

como lo habían demandado los otros diputados de la Legislatura. No pasó eso con Manuel María González, el suplente del diputado Ignacio de la Peña y Barragán, del distrito de Jonacatepec, quien sí cubrió la ausencia de aquél, como lo solicitaron los miembros del Congreso.

¹¹⁰ AGN, Justicia, Caja 56, Exp. 1, *op. cit.*, f. 20 r. Asimismo, deja anotado que la Legislatura había manejado con desprecio los recursos judiciales que Peña y Portilla habían solicitado, es decir, el amparo.

¹¹¹ *Vid supra* nota 90 sobre el artículo 5o. Por su parte, el artículo 24 señala: “Los términos que establece esta ley son perentorios, y su simple lapso sin causa bastante y justificada, constituye responsabilidad. Al espirar el término de un traslado, el Juez, de oficio, hará sacar los autos, y en todo el juicio procederá adelante sin detenerse porque no agiten las partes, hasta pronunciar sentencia definitiva y remitir los autos á la suprema corte.” [sic], *Ley de Amparo* (20 de enero de 1869), *Recopilación de leyes, decretos y providencias de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión...*, *op. cit.*

¹¹² Y no sólo es el cierre de sesiones, sino que se están llevando a cabo las discusiones sobre la Constitución del Estado y la Ley de Hacienda, en las cuales no estaban participando Peña y Portilla, al haber sido destituidos del cargo de diputados por sus compañeros legisladores.

¹¹³ AGN, Justicia, Caja 56, Exp. 1, *op. cit.*, f. 22.

¹¹⁴ *Idem.*

Chalco cuando se llevó a cabo la sesión secreta extraordinaria del 16 de agosto del año anterior, en que se acordó la instalación interina de los poderes en Cuernavaca, y que a Peña no se le localizó en su domicilio para notificarle de ello; habló de las diversas excitativas para que se presentasen y la respuesta que dio, calificándolos de “mayoría de diputados arbitrarios”, y al no acudir, se les exoneró del cargo, como quedó de manifiesto en la sesión del Congreso del 6 de noviembre, y aunque los referidos exonerados Peña y Portillo el día 11 de ese mes pedía que se les ampliara el plazo para reincorporarse a las sesiones, ya los hechos estaban consumados. Acto seguido, se convocó a los suplentes, acudiendo sólo el del 4o. Colegio, en tanto que el del 3o. no se había presentado aún —en mayo de 1870—, por lo cual mandaron hacer elección de diputado propietario, “la que no se verificaron [*sic*] por no haber sesionado los electores”.¹¹⁵ Un par de días después, el promotor fiscal emitió su dictamen en los siguientes términos:

Que impuesto detenidamente del ocuro en que los Señores Portilla y Peña fundan su queja, así como del informe que ha enviado la Legislatura del Estado; y teniendo presente lo prevenido en la ley de veinte de Enero que es la reglamentaria de los artículos ciento uno y ciento dos de la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete. *El Promotor fundando su pedimento en el artículo seis de la ley citada; es de opinión: que no son de suspenderse los efectos del decreto de veinte y dos de Abril próximo pasado, ni del acto reclamado, por no ser de los comprendidos en el artículo primero de la ley del recurso de amparo ya citada.*¹¹⁶

De todos estos escritos se les hizo notificación tanto al Juez de Distrito como al Lic. Zendrero, representante de los diputados “exonerados” Peña y Portilla. Al mismo tiempo se notificó a todos los interesados que el Juez 3o. Suplente de Distrito, Lic. Mariano Betanzos, sustituyó al Juez 1o. Suplente que llevaba el caso, Felipe López Romano. Como Betanzos se declaró “lego” en esta “determinación legal”, nombró el 21 de mayo de 1870 un asesor en este caso de amparo, y recayó en el Lic. Agustín Clavería, quien para el 1o. de junio se excusó de conocer el caso y lo trasladó al

¹¹⁵ *Ibidem*, ff. 23–25. En este caso, existió un error del diputado Cuadra, pues señaló que faltaban los representantes del Tercer y Cuarto Colegio Electoral, cuando en realidad se trató sólo del 2o. Colegio Electoral, el de Cuautla de Morelos, al que pertenecía Juan de la Portilla.

¹¹⁶ *Ibidem*, f. 26. Cursivas nuestras. El artículo al que hace referencia el promotor fiscal, a la letra dice: “Podrá dictar la suspensión del acto reclamado, siempre que esté comprendido en alguno de los casos de que habla el art. 1o. de esta ley. Su resolución sobre este punto no admite más recurso que el de responsabilidad”, en tanto que el artículo primero de la misma ley consigna: “Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de cualquiera autoridad, que violen las garantías individuales. II. Por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados. III. Por leyes o actos de las autoridades de estos, que invadan la esfera de la autoridad federal”. Ley de Amparo (20 de enero de 1869), *Recopilación de leyes, decretos y providencias de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión...*, *op. cit.*

Lic. Manuel María Rendón.¹¹⁷ Ante esta designación, el promotor fiscal se inconformó; no así Zendrero, quien escribió:

No hay ley alguna que prohíba a un juez lego asesorarse con letrados de otro Estado por lo mismo en obsequio de lo venido en la ley citada de amparo y en atención a que no debe esperarse indefinidamente la vuelta al Juzgado del juez letrado suplente o propietario sin faltar a la ley así como tan poco en las causas criminales la justiciación de Ud. se ha de servir nombrar en letrado de México para asesor voluntario en ese negocio y aceptando que sea remitirle el expediente después de citar a las partes para sentencia por ser este el estado que guarda el asunto.¹¹⁸

Para mediados de julio de ese año se mencionaba que el Congreso estaría reunido discutiendo el proyecto de Constitución Política del Estado, sin que se haya resuelto este caso de amparo ni la suspensión inmediata del acto reclamado que pidieron los diputados exonerados, tal y como se estableció en el artículo 9 de la Ley de 20 de enero de 1869.¹¹⁹ Al no recibir respuesta el Juez de Distrito (ya regresó el caso al Juez López Romano) de acuerdo con el plazo fijado en el artículo citado, pidió que se le pasara el caso al promotor fiscal para resolverlo. Éste señaló que

[...] entre las garantías que otorga la Constitución de 1857, que es nuestra carta fundamental y ley suprema de la Nación, no está correspondida la de ser o dejar de ser funcionario público; y ciertamente que el cargo de diputación es una concesión que el pueblo otorga al Ciudadano pero de ninguna manera puede considerarse en derecho violada una garantía individual por el hecho de que se le exonere del cargo público si un funcionario que deja de ejercer sus funciones,¹²⁰

¹¹⁷ Clavería argumentó que el trabajo que tuvo como abogado procurador en el Tribunal del Estado no le permitió despachar con prontitud el juicio de amparo promovido por Ignacio de la Peña y Barragán y Juan de la Portilla, de ahí que lo volvió a remitir al Juez Betanzos. AGN, Justicia, Caja 56, Exp. 1, *op. cit.*, f. 29.

¹¹⁸ *Ibidem*, f. 31 r. y v. Agrega: “Basta en la ley citada de 20 de enero hará conocer el interés del Legislador, de que en esta clase de juicios debe de obrarse sin demora alguna y sin entorpecer por ninguna causa su [ilegible]. Desgraciadamente en el Estado se está viendo en este asunto una dilación que sorprende y que es preciso por decoro de la buena administración de justicia evitar para lo sucesivo”.

¹¹⁹ Estas comunicaciones tuvieron por objeto demostrar que los demás miembros del Congreso Constituyente siguieron sesionando, discutiendo las observaciones que el Ejecutivo hizo al proyecto de Constitución, sin estar totalmente integrados, pues González es suplente por el Distrito de Jonacatepec, y no existió diputado titular ni suplente por el distrito de Cuautla de Morelos. El artículo 9 citado señala: “Resuelto el punto sobre la suspensión inmediata del acto reclamado, o desde luego si el actor no lo hubiere promovido, el juez pedirá informe con justificación, por el término de tres días, a la autoridad que inmediatamente ejecutare o tratare de ejecutar el acto reclamado sobre el ocurso del actor, que se le pasará en copia. Dicha autoridad no es parte en estos recursos, y sólo tiene derecho de informar con justificación sobre los hechos y las cuestiones de ley que se versaren. Recibido el informe justificado de la autoridad, se correrá traslado de este y del ocurso del actor al promotor fiscal, que deberá pedir sobre lo principal dentro del tercero día”. [sic] Ley de Amparo (20 de enero de 1869), *Recopilación de leyes, decretos y providencias de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión...*, *op. cit.*

¹²⁰ AGN, Justicia, Caja 56, Exp. 1, *op. cit.*, f. 36 v. En esta parte del expediente se inserta un impreso, el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos*, tomo II, núm. 5, del viernes 8 de julio de 1870, en el cual se

y continuó señalando:

Pues bien, la causa que ha movido a los Señores Peña y Portilla, para hacer uso del recurso de amparo, *no es de las comprendidas en ninguna de las tres fracciones citadas*: la consecuencia precisa en la humilde opinión del que suscribe es que en el caso en cuestión no debe decretarse el amparo. Cuanto más que del espíritu de los artículos y ley citada se comprende que el recurso de amparo debe concederse al Ciudadano, en quien se violen las garantías individuales; no al funcionario público que deja de ejercer sus funciones por causa motivada ó sin ella.

Por tanto, *el promotor opina, no es de decretarse el amparo que solicitan los Señores Peña y Portilla; por no haberse violado en sus personas las garantías individuales que otorga la Constitución en el presente juicio* o más bien, en la causa que lo ha motivado.¹²¹

Esta declaración fue entregada al Juez Propietario de Distrito, José Aguilar y Córdoba, así como al Juez 1o. Suplente del Juzgado de Distrito, con sede en Cuernavaca, Felipe López Romano. Éstos, a su vez, se lo hicieron saber a Agustín Zendrero el 22 de julio. Durante los últimos días de julio y las primeras semanas de agosto, Zendrero, Peña y Portilla solicitaron copias de los escritos enviados por la Legislatura y el promotor fiscal, particularmente de aquel en el que señala que la “Justicia de la Unión no ampara ni protege a los Sres. Peña y Portilla”.¹²²

El 30 de agosto del mismo año, Aguilar y Córdoba emitió un vasto documento haciendo mención de los hechos desde el 16 de agosto del año anterior, y las diversas notas que ambas partes se habían enviado, los informes entregados a los Jueces hasta la petición de amparo que solicitaron los agraviados Peña y Portilla, así como su opinión sobre el particular:

[...] las leyes ó actas de las autoridades locales que determinen las relaciones políticas de un Estado con sus miembros, como pertenecientes a su régimen interior, deben estar fuera del influjo de las leyes generales y solo cuando afecten los derechos de un individuo como hombre ó Ciudadano de la Republica, y no como funcionario ciudadano de un Estado; podría decirse que atacan las garantías individuales y por medio del inicio de amparo ser sometidas las controversias que se

consigna que continúan las sesiones del Congreso, con la presencia de Cuadra, González, Necoechea, Peña y Ruano, Robelo y Celis, aunque este último gozaba de licencia.

¹²¹ *Ibidem*, f. 39. Esta notificación está fechada el 26 de julio de 1870. Cursivas nuestras. Es necesario resaltar la opinión del promotor fiscal de no decretar el amparo, lo que obligó a los agraviados a solicitarlo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹²² *Ibidem*, f. 43. Esta documentación la recibió Zendrero el 24 de agosto de 1870.

susciten por aquellas leyes o actos al fallo de los Tribunales de la Unión: que aun examinando la naturaleza de la pena propiamente tal, *la exoneración hecha por la H. Legislatura del cargo de Diputados a los Ciudadanos Peña y Portilla, no puede tener tal carácter, sino más bien debe considerarse como la aplicación de uno de los medios que tienen todos los cuerpos colegiados según sus leyes y reglamentos especiales, para hacer que sus miembros cumplan con la misión que se les ha encomendado*: que aunque la H. Legislatura hubiera infringido como afirman los quejosos [que] en este caso, el artículo 56 de la ley electoral de 9 de Noviembre de 61 y los artículos 12, 27 y 197 de la Constitución del Estado de Méjico de 12 de Octubre del mismo año, vigente en la época de la exoneración en el Estado de Morelos no es de la incumbencia de los Tribunales de la Federación resolver si las leyes ó actos que dan lugar a una queja, son ó no conformes con las leyes especiales del Estado, porque bien pueden no serlo, y sin embargo no ataca ninguna de las garantías que otorga la Constitución [...]¹²³

Lo más grave en este escrito del Juez Aguilar y Córdova es que no sólo estaba conforme con la exoneración de Peña y Portilla por tratarse de la aplicación —como él lo señala— de “uno de los medios que tienen todos los cuerpos colegiados según sus leyes y reglamentos especiales”, sino que aclaró que de ninguna manera se atacaban las garantías individuales de un par de ciudadanos. Subraya que de ninguna manera podía equipararse la destitución de su cargo de diputados con lo señalado en el artículo 22 de la Constitución al cual invocaban Peña y Portilla, en el que se prohibían las penas de mutilación, marcas, azotes, palos y tormentos o multas excesivas. Aguilar y Córdova agregó que la destitución o exoneración del cargo de diputados no fue de ninguna manera una pena inusitada y cruel como alegaban los demandantes, pues el espíritu del Congreso Constituyente de 1857 y de cualquier país libre fue que no se aplicaran este tipo de penas por ningún tribunal. Aseguró que tampoco podía considerarse “la exoneración como una pena trascendental en virtud de que sus efectos no pasan de las personas que son exoneradas”.¹²⁴ Los quejosos también señalaron que se violaron en su perjuicio los artículos 14 y 20, el primero relativo a que no se podría expedir ley retroactiva alguna, y el segundo a que el acusado gozaba de garantías en todo juicio criminal, como el ser oído en su defensa. Aguilar y Córdova señaló que no eran aplicables estos artículos al caso de los quejosos, pues “no procedió juicio a la exoneración”, ya que no se trataba de un juicio criminal ni mucho menos “se ha expedido ley alguna *ex-post-facto*, ni se ha establecido un Tribunal para el caso que fue materia

¹²³ *Ibidem*, ff. 44–48 v. Esta información está en el f. 47 r.

¹²⁴ *Ibidem*, f. 47 v.

del acto reclamado”.¹²⁵ En su opinión, sólo se les había privado de ser funcionarios de un Estado.

Y quizá agravaron el problema las siguientes precisiones del Juez de Distrito Aguilar y Córdoba, al determinar que en el caso tanto Peña como Portilla no estaban considerados en la fracción 2a. del artículo 35 constitucional,¹²⁶ pues, aseguró

[...] este derecho compete a los Ciudadanos de la República para cargos de la Unión y los quejosos han sido separados de un cargo popular en un Estado, que en todo lo concerniente a su régimen interior es libre y soberano; no estando por lo mismo comprendido el caso en la fracción 3a. del art. 101 de la Constitución y *aun cuando lo estuviera, las [personas] agraviadas solo han interpuesto este recurso por violación de garantías individuales*. Por todo lo expuesto y con fundamento de la fracción 1a. de los 101 y 102 de la Constitución, y 1a. del art. 2o. y arts. 13 y 27 de la ley de 20 de Enero de 1869[,] Debía de fallar y fallo[,] *Primero, la Justicia de la Unión no ampara a los Ciudadanos Ygnacio de la Peña y Barragán y Juan de la Portilla contra el acuerdo de la H. Legislatura del Estado de seis de Noviembre último. Segundo remitiéndose estos autos a la Suprema Corte de Justicia, para su revisión...* [sic]¹²⁷

¹²⁵ *Idem.*

¹²⁶ Que a la letra dice: “Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano: [...] II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que la ley establezca”. Constitución de 1857,

http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12159207571212622976624/p0000001.htm#I_1_

¹²⁷ *Ibidem*, f. 48 r y v. Cursivas nuestras. Los citados artículos de la Ley de Amparo señalan:

“Art. 2o. Todos los juicios de que habla el artículo anterior, se seguirán, a petición de la parte agraviada, por medio de los procedimientos y de las formas del orden jurídico que determina esta ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y a ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare” [sic].

“Art. 13. Concluido el término de prueba, se citará de oficio al actor y al promotor fiscal, y se dejarán los autos por seis días comunes en la secretaría del juzgado, á fin de que las partes tomen los apuntes necesarios para formar sus alegatos escritos, que entregarán al juzgado dentro de dicho término; en el de cinco días pronunciará el juez su sentencia definitiva; en todo caso, y sin nueva citación, remitirá los autos a la suprema corte para que revise la sentencia” [sic].

“Art. 27. Las sentencias definitivas pronunciadas en los recursos de amparo, se publicarán en los periódicos.” [sic] Ley de Amparo (20 de enero de 1869), *Recopilación de leyes, decretos y providencias de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión...*, *op. cit.*

En tanto que los artículos 101 y 102 constitucionales manifiestan:

“Artículo 101. Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.

III. Por las leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

Artículo 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior, se seguirán, a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.” Constitución de 1857,

http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12159207571212622976624/p0000001.htm#I_1_

Esto lo precisamos porque, justamente, más delante, la Legislatura del Estado de Morelos utilizaría este mismo argumento para señalar que se vulneraba su soberanía por el caso de los diputados exonerados Peña y Portilla.¹²⁸ Y fueron importantes las últimas líneas del escrito, pues señalaban que se remitieron los autos a la Suprema Corte para su revisión, pues la aplicación que hicieran de la nueva Ley de 20 de enero de 1869 podía tener algunos detalles sujetos a la consideración de aquélla, al ser la máxima autoridad judicial en el país.

El 1o. de octubre de ese año, la Suprema Corte revisó los autos enviados por el Juez Aguilar y Córdova, en los que se hizo constar el juicio de amparo promovido en el “Juzgado de Distrito de Morelos por los C.C. diputados Ygnacio Peña y Barragán y Juan de la Portilla contra la determinación de la Legislatura de ese Estado, de la que son miembros, alegando que les impuso la pena de destitución de su encargo sin haberse erigido en Jurado, sin haber observado ni una sola de las fórmulas que la Constitución general garantiza a todo individuo para ser condenado”.¹²⁹ También analizaron el informe que entregó la Diputación Permanente en donde hicieron constar “que la determinación reclamada se tornó como medida económica y de buen orden aplicando esa pena a los quejosos por no haber querido concurrir a la capital del Estado a ejercer sus funciones” a pesar de haberseles convocado; de igual manera tuvieron vista del “procedimiento del promotor fiscal del Juzgado de Morelos y la sentencia que éste pronunció negándoles el amparo”. En vista de ello, consideraron los Ministros de la Suprema Corte que “sea cual fuere el delito que hubiesen cometido los quejosos” y la pena aplicada, éstos no podrían ser sentenciados sino por “juez establecido con anterioridad al acto y previos los requisitos que ordenan la Constitución y las leyes generales y de dicho Estado de Morelos”, además de que siempre deben respetarse los artículos 14 y 20 constitucionales (los cuales garantizan a todo individuo el derecho a ser juzgado y sentenciado sólo por el Juez a quien toque, así como a no ser sentenciado sin previa citación para su defensa).¹³⁰ Y además agregaron que:

¹²⁸ Adelantándonos al hecho y en aras de hacer comprensible esta precisión, debemos anotar que la Suprema Corte de Justicia concedió el amparo a los quejosos Peña y Portilla.

¹²⁹ AGN, Justicia, Caja 56, Exp. 1, *op. cit.*, f. 49.

¹³⁰ Debe anotarse que, aunque no se hace mención explícita del artículo 21 constitucional, si está claro que “La aplicación de las penas propiamente tales, es exclusiva de la autoridad judicial. La política administrativa sólo podrá imponer como corrección, hasta quinientos pesos de multa, o hasta un mes de reclusión, en los casos y modos que expresamente determine la ley”, Constitución de 1857,

http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12159207571212622976624/p0000001.htm#1_1_

Atendiendo por otra parte a que además de haberse violado respecto de los CC. Peña y Barragán y Juan de la Portilla las garantías expresadas en los artículos constitucionales citados se atropelló con las que se otorgan a todos los *representantes del pueblo* para que *el sufragio popular sea respetado y garantizada la libertad parlamentaria porque una vez electos los diputados no puedan dejar de serlo sino en el modo y términos que provenga la respectiva constitución*. Por lo expuesto, y con fundamento del art. 101 de la General de la República, ***esta Corte Suprema revocando la sentencia del Juez de Distrito de Morelos falla: que la Justicia Federal ampara y protege a los CC. Peña y Barragán y Juan de la Portilla contra la determinación de la Legislatura del Estado de Morelos*** que violando las garantías albergadas en los artículos 14 y 20 de la citada Constitución general, les impuso la grave pena de destitución de su encargo, en el que, por lo mismo, se hallan expeditos.¹³¹

A los pocos días se libró notificación a los interesados, es decir, a Agustín Zendrero —apoderado legal de Peña y Portilla— y a la Legislatura del Estado de Morelos. Él pidió el 24 de octubre de 1870 que se le hiciera saber a sus representantes de la sentencia de la Suprema Corte por medio de un oficio dirigido por el Juez de Primera Instancia con sede en Cuautla de Morelos;¹³² en tanto que a la Legislatura del Estado no fue posible hacerlo de manera inmediata por falta de quórum,¹³³ sino hasta el 1o. de noviembre, y correspondió al Juez de Distrito del Estado Aguilar y Córdova, con base en el artículo 19 de la Ley de 20 de enero de 1869,¹³⁴ dar notificación a la referida Legislatura, “para que la autoridad responsable obedezca” y se proceda a dar cumplimiento a dicha sentencia.

Como era de esperarse, el Congreso, una vez notificado del amparo concedido por la Suprema Corte a los diputados exonerados del cargo, reaccionó enviando

¹³¹ *Ibidem*, f. 50 r. y v. Cursivas y negritas nuestras. Firmaron esta sentencia los Ministros Pedro Ogazón, Juan J. de la Garza, José Arteaga, José María Lafragua, P. Ordaz, Ignacio Ramírez, J. M. del Castillo Velasco, M. Anza, I. Guzmán, L. Velázquez, M. Zavala, José García Ramírez, L. Guzmán y el secretario de la SCJN, Juan A. Mateos.

¹³² Lo cual se hizo al día siguiente.

¹³³ Durante varios días no fue posible hacer la notificación, porque siempre se alegaba falta de quórum. En una comunicación posterior, tanto Peña como Portilla consideraron que se trató de una acción dilatoria por parte del Congreso.

¹³⁴ Que a la letra dice: “El juez de distrito hará saber sin demora la sentencia al quejoso y á la autoridad encargada inmediatamente de ejecutar el acto que se hubiere reclamado; y si dentro de veinticuatro horas esta autoridad no procede como es debido en vista de la sentencia, ocurrirá á su superior inmediato, requiriéndolo en nombre de la Unión, para que haga cumplir la sentencia de la corte. Si la autoridad ejecutora de la providencia no tuviere superior, dicho requerimiento se entenderá desde luego con ella misma” [sic]. Ley de Amparo (20 de enero de 1869), *Recopilación de leyes, decretos y providencias de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión...*, op. cit. Recordemos que el mismo Juez Aguilar y Córdova negó el amparo, aunque pasó a la Suprema Corte el caso “para su revisión”.

la sentencia a las Comisiones de Puntos Constitucionales y Justicia, y una vez hecha la consulta, aprobó las proposiciones siguientes, que hizo del conocimiento del Juez de Distrito Aguilar en los primeros días de noviembre:

1a. El fallo en que la Suprema Corte de Justicia amparó a los CC. Juan de la Portilla e Ygnacio de la Peña y Barragán contra el acuerdo en que esta Legislatura los exoneró del cargo de diputados, es *un acto que vulnera y restringe la soberanía del Estado*.

2a. El Estado sostendrá sus derechos y usando del *recurso de controversia* estableciendo para esos casos por la Constitución general.

3a. Hagan saber al Gobierno la excitativa a que sin demora envíe ternas para el nombramiento de la persona que deberá representar al Estado en dicha controversia.¹³⁵

Se hace de conocimiento del Ministro de Justicia de la Nación esta respuesta del Congreso, en los siguientes términos: “Como de la comunicación anterior aparece que la H. Legislatura creyendo que el fallo de la Suprema Corte de Justicia vulnera la Soberanía del Estado no lo obedece sosteniendo sus derechos entablado el recurso de controversia a pesar del requerimiento que le hizo este Juzgado tengo el honor de manifestárselo al C. Presidente de la República como está mandado en el art. 20 de la ley orgánica citada”.¹³⁶

Al mismo tiempo que esto ocurría, el 15 de noviembre los diputados Ignacio de la Peña y Barragán y Juan de la Portilla hicieron llegar un escrito al Juez de Distrito en el Estado de Morelos en el que manifestaron, que sin revocar el poder conferido a Agustín Zendero, le comunicaran que, pese a haber sido amparados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual revocó la sentencia de ese

¹³⁵ AGN, Justicia, Caja 56, Exp. 1, *op. cit.*, f. 63 r. y v. Cursivas nuestras. *Vid. supra* nota 113. Este escrito fue firmado el 17 de noviembre de 1870, aunque por otra nota se sabe que el día 7 se hizo del conocimiento del Juez Aguilar y Córdova este recurso de controversia. Esta misma comunicación fue publicada en el *Alcance al No. 11 del Clamor del Pueblo*, del 7 de noviembre de 1870, editado en Cuernavaca, siendo responsable de su publicación el diputado Cecilio A. Robelo. Registrado como f. 69.

¹³⁶ *Ibidem*, f. 68 r. El artículo 20 citado de manera clara consigna: “Cuando a pesar de este requerimiento no empezare á cumplirse la sentencia, ó no se cumpliera del todo, si el caso lo permite, dentro de seis dias, el juez dará aviso al Ejecutivo de la Unión, que cumplirá con la obligación que le impone la fracción XIII del art. 85 de la constitución federal”. [sic] Ley de Amparo (20 de enero de 1869), *Recopilación de leyes, decretos y providencias de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión...*, *op. cit.* En tanto que el art. 85, fracc. XIII, sobre las facultades y obligaciones del presidente, ordena “Facilitar al poder judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones”. Constitución de 1857, http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12159207571212622976624/p0000001.htm#I_1_

juzgado, y haberse presentado ambos en Cuernavaca para reincorporarse al cuerpo legislativo, se hallaron con la noticia de que “los dichos miembros del repetido congreso, creyendo vulnerada la autonomía del Estado con la resolución de la Suprema Corte, acordaron usar del recurso de controversia”, y “creyéndose también habilitados para no obedecer la ejecutoria de la justicia, entre tanto que ese recurso, no se decida, siguen resueltos a no darnos entrada, persistiendo en la exoneración [*sic*], pues que al presentarnos el día de ayer, en lugar de abrirnos las puertas nos las han cerrado, estorbando la sesión por falta de *quorum*”.¹³⁷ Por tal motivo, solicitaron al Juez de Distrito que “si dentro de veinticuatro esta autoridad [Congreso] no cumple, dicho Juez de Distrito ocurra al superior de aquella, requiriéndolo en nombre de la Unión para que haga obsequiar lo dispuesto”,¹³⁸ y en caso de no cumplir con lo ordenado en la Ley de Amparo de 1869, “dentro de seis días el Juez dé aviso al Ejecutivo de la Unión, para que éste auxilie el obediencia de la sentencia, con la obligación que le impone la fracc. 13a. del art. 85 de la constitución federal”.¹³⁹ Y continuaron señalando, con notable énfasis que:

[...] la mayoría de la *H. Legislatura*, al tomar el recurso de controversia por el de responsabilidad, *han extraviado el camino de la ley*, de una manera bien lamentable para el concepto de ellos mismos y el del Estado que rigen Uds. no es menos cierto que ninguno de los recursos autoriza el *escándalo de no obedecer a la justicia*, de resistirla, *dejando burlada una sentencia* de indeclinable acatamiento por todos los Estados de la confederación, en fuerza del pacto federal.¹⁴⁰

Además de señalar que las reiteradas faltas de quórum en el Congreso eran formas intencionales de no acatar la sentencia de la Suprema Corte, el Juez Aguilar y Córdova les hizo saber a los amparados que ya se había librado requerimiento a la Legislatura para que se diera cumplimiento a la sentencia de la Suprema Corte y también se había notificado al Ejecutivo de la Unión, como lo establece el referido artículo 20 de la Ley de Amparo,¹⁴¹ dejando constancia además de que la Legislatura no los admitió a sus sesiones.¹⁴²

¹³⁷ AGN, Justicia, Caja 56, Exp. 1, *op. cit.*, ff. 70-72.

¹³⁸ *Idem.*

¹³⁹ *Idem.*

¹⁴⁰ *Ibidem.* Nótese el hábil manejo que hacen los demandantes, pues hallan que este desacato de la Legislatura del Estado de Morelos viola no sólo las garantías individuales de dos ciudadanos, sino también el pacto federal.

¹⁴¹ *Ibidem*, f. 72 r. y v. Este oficio fue fechado en la ciudad de Cuernavaca el 15 de noviembre.

¹⁴² *Ibidem.* Al día siguiente, el 16, acuden a recibir su constancia de lo sucedido, como se lo solicitaron al Juez.

De inmediato el presidente de la República mandó respuesta al Juez de Distrito, pidiéndole precisara “qué clase de auxilio es el que necesita, y de qué manera se propone hacer efectivo el fallo de la Suprema Corte”,¹⁴³ con la finalidad de hacer cumplir este amparo.

El referido Juez Aguilar y Córdova envió notificación al Congreso para saber si ya se reunirían para resolver esta cuestión y dar respuesta a los amparados Peña y Portilla. Se le avisó que “por falta de quórum no ha habido sesión y por ese motivo no han dado cuenta al Congreso con las comunicaciones de los CC. Peña y Barragán y Portilla”¹⁴⁴ del día 18 de noviembre. Como para los primeros días de diciembre aún no se recibía respuesta de la Legislatura del Estado de Morelos, pese a diversas notas enviadas por el Juez Aguilar y Córdova, éste le avisó al promotor fiscal de la Legislatura del Estado que ya se había recibido respuesta del presidente de la República en la que pedía se notificase qué clase de auxilio requería para dar cumplimiento a la sentencia de la Suprema Corte. En esas mismas fechas se recibió una comunicación de la Legislatura, en la que se especificaba que en la sesión del día 28 de noviembre, acordó no poder admitir en su seno a los “CC. Peña y Barragán y Portilla”.¹⁴⁵

Ante tal respuesta del Congreso del Estado de Morelos, el Juez de Distrito se vio precisado a manifestar que no se trataba de un acto irremediable por parte de la Legislatura el no admitir a los diputados Peña y Portilla, y que si ello no fuera suficiente y “la Legislatura siguiere desobedeciendo el fallo de la Suprema Corte de Justicia, con *fuerza armada* se ponga a los Ciudadanos Diputados amparados, en activo de poder ejercer sus funciones de tales”. Pero no sólo ello, sino que advirtió: “si la Legislatura siguiese desconociendo el derecho de los Ciudadanos amparados, este Juzgado se sirva proceder individualmente en contra de los *Ciudadanos Diputados rebeldes*, como previene el artículo 21 de la ley ya citada de 20 de Enero”.¹⁴⁶ De nueva cuenta no se pudo entregar la notificación por no hallarse nadie a quien

¹⁴³ *Ibidem*, f. 75.

¹⁴⁴ *Ibidem*, f. 77.

¹⁴⁵ *Ibidem*, f. 82.

¹⁴⁶ *Ibidem*, f. 83 r. y v. En pocas palabras, se indica que si continúa la reiterada posición de la Legislatura de no aceptar a los amparados, éstos sean puestos en ejercicio del cargo para el cual fueron elegidos con ayuda de la fuerza armada.

hacerlo. El secretario del Juez de Distrito no hizo entrega de la notificación al promotor fiscal sino hasta el 6 de diciembre a las cuatro y media de la tarde.¹⁴⁷

El 8 de diciembre Peña y Portilla presentaron un escrito al Juez de Distrito en el que manifestaron:

[...] en vista de las excusas presentadas por la legislatura para obedecer el fallo pronunciado por la suprema corte de justicia en nuestro favor, con fecha 30 de Noviembre último llevamos un ocurso a la autoridad de U., pidiéndole que, en el concepto de que a virtud de esa resistencia hubiera solicitado del Gobierno de la Unión el auxilio que debía prestarle, conforme al precepto de la ley de 20 de Enero de 69 tuviese a bien mandar, se nos expidiera testimonio certificado de ese auto, que nos convenía para seguir gestionando nuestro derecho.¹⁴⁸

Y como no había respondido la referida Legislatura, y en cambio tuvieron acceso a “la nota que original acompañamos, del C. Srio. de la Legislatura, en la que terminantemente se nos dice, que por acuerdo de sus miembros no pueden admitirnos en términos claros y precisos, que revisten la ejecución del fallo de la justicia, con el estudiado y frívolo protesto de tener que promover un extravagante recurso de controversia”,¹⁴⁹ supusieron que estaban en presencia de una rebelión similar en la cual incurrió la Legislatura de Zacatecas, “cuando declaró desconocer el personal del Poder Ejecutivo de la Unión, con la sola diferencia de que en esta vez se trata de desconocer al Poder Judicial de la Suprema Corte de Justicia” [sic].¹⁵⁰ Por todo ello, de nuevo solicitaron que se hiciera efectiva la sentencia que les concedió amparo, que las cosas volvieran al estado que tenían antes de violarse la Constitución, y que no fuesen privados de sus respectivas dietas, tal y como sucedió por decisión de otros diputados, cuando este pago se hallaba estipulado en la Constitución. De tal manera que:

¹⁴⁷ *Ibidem*. En este caso debemos señalar que varias notificaciones contienen no sólo el día en que se hace entrega, sino hasta la hora en la que se hace y la persona que la recibe, o la oficina donde se hace acuse de recepción.

¹⁴⁸ *Ibidem*, f. 88.

¹⁴⁹ *Ibidem*, f. 88 v.

¹⁵⁰ *Ibidem*. Sobre este caso, Peña y Portilla continúan señalando en este escrito: “Es así, por lo mismo, que de la manera que los diputados, de la Legislatura dicha, por haber incurrido en el crimen de rebelión, quedaron sometidos sus juzgados según la ley de conspiradores, sin que les valiera fuero alguno especial, ni el pretexto de soberanía, en idéntico caso deben ser considerados los actuales rebeldes, que sin más título que un atrevimiento inaudito se han propuesto, en la Legislatura de Morelos, burlar una sentencia, e [ilegible] de nuevo, con ello, a los pueblos que nos dieron el voto para sus representantes en ese cuerpo legislativo”.

Por tanto, probada la resistencia, la rebelión contra la justicia, insistiendo nosotros, como insistimos en el certificado que tenemos pedido, venimos hoy a solicitar de la autoridad de U., que en defensa de las leyes y de los fueros ultrajados de la [ilegible] federal, sea servido. Lo 1o.: de abrir proceso a los diputados que han acordado la inobservancia del fallo de la suprema corte, según y cómo esta prevenido en la ley de conspiradores, hasta dejar cumplido ese fallo y escarmentado el delito. 2o.: se libre atento oficio al C. gobernador del Estado, con inserción del propio fallo, para que desde luego y según está en sus facultades, se ordene a la dirección de rentas nos acuda con las dietas vencidas y por vencer, que nos corresponden, del modo encomendado, en las leyes de presupuesto; o manifieste también por su parte desprecia la sentencia de la corte.¹⁵¹

En un escrito del 13 de diciembre de 1870 dirigido por el promotor fiscal al Juez de Distrito en el cual se asientan las peticiones de los amparados Peña y Portilla, se detalla que se encausará a los diputados que desobedezcan la sentencia dictada por la Suprema Corte en el juicio de amparo de los referidos Peña y Portilla, y respecto a la petición de las dietas atrasadas y futuras, era necesario que el gobernador del Estado librara oficio para que “con arreglo al sueldo que disfrutaban y han disfrutado los diputados de la Legislatura del Estado; se paguen sus dietas a los Ciudadanos Peña y Portilla, las vencidas y que se vayan venciendo formándose la liquidación respectiva desde el día en que fueron exonerados, por ser éste el acto reclamado y [ilegible] así la ley de amparo citada, en su artículo 23”.¹⁵²

Al día siguiente el Juez de Distrito Aguilar y Córdova libró atento aviso a la “Honorable Legislatura del Estado para que terminantemente diga si según la parte resolutive de dicho fallo lo obedece ó no para que en vista de su contestación se resuelvan las otras proposiciones consultadas por el Ciudadano Promotor y solicitadas por los Ciudadanos Peña y Portilla y con fundamento del artículo 23 de la ley orgánica de 20 de Enero de 1869”.¹⁵³

Un comunicado de la Legislatura, del día 15 de diciembre, consigna la siguiente información:

En sesión 15 del actual aprobó el Congreso el siguiente acuerdo consultado por la comisión de puntos constitucionales:

¹⁵¹ *Ibidem*, f. 89. Aunque en otra parte del documento se anota la fecha 8 de diciembre de 1870, al calce de la última foja de su escrito, se lee “C. de Morelos Diciembre tres [ilegible] setenta”.

¹⁵² *Ibidem*, f. 91 r. y v.

¹⁵³ *Ibidem*, f. 92 r. y v.

“Dígase a los CC. Ygnacio de la Peña y Barragán y Juan de D. de la Portilla que se presenten inmediatamente en el Congreso a desempeñar su encargo de Diputados.”

Lo que por acuerdo del Congreso tengo el honor de comunicar a Ud. su contestación a su oficio de fecha [ilegible] del actual.

Independencia y Libertad, Cuernavaca, Diciembre de 1870.¹⁵⁴

Portilla y Peña se presentaron el día 27 a cumplir con lo señalado en ese escrito. La nueva batalla de los diputados, una vez ganada al Congreso su restitución al cargo para el que fueron elegidos de manera democrática por el voto popular —como ellos siempre lo sostuvieron—, fue para el pago de sus dietas.

El 30 de diciembre se solicitó el pago de las dietas atrasadas, pero se notificó que no correspondía al gobernador hacer el reembolso de las mismas, pese al amparo concedido por la Suprema Corte a los referidos diputados que habían sido exonerados del cargo por la Legislatura. Para el pago de estas dietas fue necesario un decreto, “que el Ejecutivo del Estado no puede expedir por no estar en sus facultades”,¹⁵⁵ porque “al tratarse de los sueldos de los CC. Diputados amparados se ha dirigido ese Juzgado al C. gobernador cuando del Congreso depende decretar el pago y de la Dirección Gral. de Rentas el verificarlo”.¹⁵⁶

El 16 de enero de 1871 se presentaron en el Juzgado los diputados Peña y Portilla para hacerles saber que el gobernador había ya librado orden de pago de sus respectivas dietas, para que el director general de Rentas hiciera liquidación de las mismas, una vez que el Congreso expidiera el decreto respectivo. Todavía para el 19 de ese mes se consignó una nota del Juzgado del Estado de Morelos en que se solicitó al encargado de la Dirección General de Rentas del Estado, “para que según sus atribuciones conforme manda el art. 23 de la Ley de 20 de Enero de 1869 dicte las ordenes necesarias para con objeto de que a los CC. Diputados amparados se les acuda con las dietas que les correspondan”.¹⁵⁷

¹⁵⁴ *Ibidem*, f. 94. *Cursivas* nuestras. Las comunicaciones entre el 13 y esta fecha eran sólo peticiones de copias de los escritos, y comprobantes de recibido.

¹⁵⁵ *Ibidem*, f. 96 r. y v

¹⁵⁶ *Ibidem*. f. 96 v.

¹⁵⁷ *Ibidem*, f. 99. El referido artículo 23 de la Ley de Amparo señala: “El efecto de una sentencia que concede amparo, es: que se restituyan las cosas al estado que guardaban ántes de violarse la constitución”. Ley de

Como podemos advertir en este amparo de 1869, quizá el primero del Estado de Morelos, y uno de los pocos en que el tema electoral está presente antes de la sentencia del llamado *Amparo Morelos* de 1874, que para el cargo de gobernador también resolvió que procedía el juicio de garantías en materia respecto al voto público.

6. EL AMPARO MORELOS

Morelos provocó uno de los litigios más importantes de México en el siglo XIX. No hubo personaje mexicano que no se pronunciara a favor o en contra de la resolución judicial que recayó, pues en el fondo están imbricadas interpretaciones diversas de decisiones fundamentales. Nunca antes el propio Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se había visto precisado a escribir una defensa de su resolución, como lo hizo José María Iglesias, el 27 de abril de 1874, mediante su célebre *Estudio Constitucional sobre facultades de la Suprema Corte*. Algo similar sucedió con John Marshall cuando tuvo que defender su decisión en el caso *McCulloch vs. Maryland*, mediante artículos publicados en su Estado natal, Virginia, para defender la tesis de que las facultades federales no requerían estar explícitamente consignadas en la Constitución de ese país, a partir de la interpretación que hizo de la “cláusula propia y necesaria” (art. I, secc. 8, párr. 18) en relación con la Enmienda X. Pero Marshall escribió con seudónimo, mientras que Iglesias no ocultó su identidad; por lo que el debate fue más abierto y de mayor alcance en México que en Estados Unidos.

El Amparo Morelos tuvo como protagonistas a ocho hacendados del recién creado Estado de Morelos que se ampararon contra la Ley de Presupuesto de 12 de octubre de 1873, que estableció varios impuestos que afectaron el patrimonio de los quejosos. Basilio Pérez Gallardo hizo un recuento de quiénes eran estos hacendados en los escritos que publicó en defensa de la ley estatal. Entre los hacendados se encuentran Ramón Portillo Gómez, Alejandro Arenas, Isidoro de la Torre, Faustino Goribar, José Toriello Guerra, los hermanos Escandón y, sobre todo, Pío Bermejillo y los hermanos García Icazbalceta.

Amparo (20 de enero de 1869), *Recopilación de leyes, decretos y providencias de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión...*, *op. cit.*

Pío Bermejillo había estado inconforme con el pago de los impuestos en el Estado y ya había registrado su queja ante las autoridades del Segundo Imperio, interpuesta en septiembre de 1864, contra el impuesto sobre el aguardiente, la cual fue desechada. Por su parte, los hermanos García Icazbalceta eran dueños de las más valiosas haciendas en el Estado, entre las que destacaba la de Tenango, aunque también eran propietarios de las haciendas de Santa Clara y San Ignacio. Entre estos hermanos se encuentra el historiógrafo Joaquín García Icazbalceta (1825-1894), cuya obra es de gran valía para la academia mexicana. Su padre, español, había sido expulsado del país en 1828 y regresó a México en 1836. Desafortunadamente su biblioteca fue vendida por su hijo a una institución de educación superior en Austin, Texas.

La condición de españoles de los hacendados agregó al Amparo Morelos un matiz político que llenó de pasión el caso. La notoriedad que ganó esta resolución se debió quizás a que por primera vez se declaró ilegítimo a un gobernador de un Estado, miembro del partido político predominante en esa época. No fue, sin embargo, la primera vez que se declaró la nulidad de una elección por parte del Poder Judicial Federal. José S. Arteaga, en su contestación al opúsculo de José María del Castillo Velasco, describió ocho precedentes judiciales, entre 1872 y 1874, además del propio Amparo Morelos, en los cuales la Suprema Corte de Justicia había declarado procedente el argumento derivado del artículo 16 constitucional, en el sentido de que por autoridad competente, debería entenderse no sólo a aquella facultada por la ley para desempeñar ciertas funciones, sino como aquella que, ante todo, fue legítima; es decir, que el procedimiento de su designación o elección se apegara a la Constitución y a las leyes relativas.

Esta competencia que se denominó de origen o subjetiva, en contraste con la competencia objetiva, podía ser revisada en el juicio de amparo, puesto que el artículo 16 de la Constitución no hacía ningún distingo entre ambas competencias y, por lo tanto, debería ser incluida en las resoluciones judiciales correspondientes. Los ocho precedentes se habían referido a Jueces y a los congresos locales, pero nunca se habían atrevido a cuestionar la legitimidad del Poder Ejecutivo estatal como sucedió en el Amparo Morelos. Quizás este atrevimiento atemorizó a la clase política que se formaría y desarrollaría en el porfiriato. Por ello, Vicente Riva Palacio aseveró en su ensayo: “Con un juicio de amparo se declara ilegítimo a un goberna-

dor hoy, mañana a otro, luego a una Legislatura, después de un tribunal, y quizá algún día a un Congreso (de la Unión), o lo que no es muy difícil, al Presidente de la República, y esto es el caos”.¹⁵⁸

Lo anterior fue bien entendido por Ignacio L. Vallarta, quien se opuso a la resolución del Amparo Morelos, y se encargó de destruir sus efectos hacia 1882, cuando calificó la sentencia como subversiva y contraria a la Constitución. Aunque Vallarta ganó esta batalla, debido a que su legado se recogió en la tesis de jurisprudencia número 163 (*Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917–1988*, p. 272), las ideas que inspiran el Amparo Morelos han triunfado definitivamente a partir de la reforma constitucional de 1996, al instaurar el Tribunal Electoral dentro del Poder Judicial federal.

La tesis de jurisprudencia aludida manifestó lo siguiente:

La Corte ha sostenido el criterio de que la autoridad judicial no debe intervenir para resolver cuestiones políticas que incumben, constitucionalmente, a otros poderes; en el amparo no debe juzgarse sobre la legalidad de la autoridad, sino simplemente sobre su competencia; pues si se declara que una autoridad señalada como responsable, propiamente no era autoridad, el amparo resultaría notoriamente improcedente. Sostener que el artículo 16 de la Constitución prejuzga la cuestión de legitimidad de las autoridades, llevaría a atacar la soberanía de los estados, sin fundamento constitucional y por medio de decisiones de un poder que, como el Judicial, carece de facultades para ello, convirtiéndose en árbitro de la existencia de poderes que deben ser independientes de él.

Esta tesis firme se basó en precedentes de la Quinta Época de la jurisprudencia que recogieron las ideas que fueron desechadas en la resolución del Amparo Morelos. La mayoría de las ejecutorias que sirvieron de base a la jurisprudencia hicieron referencia a que correspondió al Poder Judicial federal exclusivamente la revisión del acto impugnado, sin revisar la legitimidad de las autoridades que lo emitieron, la cual se dio por supuesta, por lo que sólo se revisó la constitucionalidad del acto impugnado; es decir, la competencia objetiva. De las cinco ejecutorias, sólo una, la correspondiente al amparo en revisión de María Guadalupe Villicaña, emitida el 6 de febrero de 1929 (*Semanario Judicial de la Federación*. Quinta Época,

¹⁵⁸Vicente Riva Palacio. *La soberanía de los Estados y la Suprema Corte de Justicia, Estudio por...*, México, imprenta de J.M. Aguilar Ortiz, 1874, p. 48.

Tomo XXV, pp. 135-136), agrega que la Suprema Corte no pudo injerirse en el régimen interior de los Estados revisando la legitimidad de sus autoridades, idea que fue sostenida por los impugnadores de la resolución en el Amparo Morelos.

La polémica suscitada en 1873 por el amparo, se dio después de diversos precedentes de la justicia federal que se dieron en los Estados de Yucatán y Querétaro principalmente. De la fuerza de los hechos se colige que la situación de Yucatán fue particularmente problemática en esa época. Mediante elecciones celebradas el 7 de noviembre de 1869, las autoridades de ese Estado fueron renovadas, pero inmediatamente después de haberse realizado las elecciones se reformaron las leyes yucatecas para ampliar los periodos constitucionales de dos a cuatro años, precisamente beneficiando a aquellas autoridades que el electorado había votado sólo para servir dos años en sus cargos. Entre dichas autoridades se encontraron los Jueces del Estado que también fueron elegidos en la fecha mencionada. Tensiones políticas entre los poderes del Estado agravaron la situación y provocaron, el 13 de marzo de 1872, un levantamiento armado en la ciudad de Valladolid, Yucatán, contra las autoridades que fenecido su periodo de dos años original, continuaron ejerciendo el cargo, parece que de manera arbitraria, por otros dos años según la reforma emprendida después de la elección. Por lo anterior, las autoridades locales dictaron “Estado de sitio”, que es el nombre con que actualmente se conoce la suspensión de garantías, el 4 de abril de 1872.¹⁵⁹

Ezequiel Montes pronunció un discurso en el Congreso de la Unión el 28 de noviembre de 1872 aludiendo a la grave situación de Yucatán. En esa obra reprodujo su fogoso discurso. No es coincidencia que los hechos de Yucatán inspiraran a los diputados federales, para prever la desaparición de poderes, como una facultad exclusiva del Senado de la República, que se encontraba discutiendo en esos momentos. Por ello, Montes propuso que se nombrara a un gobernador interino o provisional para el efecto de convocar a nuevas elecciones.

¹⁵⁹ Este dato es interesante, pues la doctrina moderna desconoce la facultad a las autoridades estatales de poder suspender, en su territorio, los derechos del hombre, ante una situación de emergencia, creyendo que sólo las autoridades federales están facultadas para ello en virtud del artículo 29 constitucional vigente. Sin embargo, durante el siglo XIX, fue común que los gobiernos de los Estados enfrentaran sus condiciones de emergencia suspendiendo los derechos que obstaculizaran enfrentarse a ellas, mediante la movilización de la guardia nacional y otras medidas extraordinarias que sus constituciones y leyes respectivas les autorizaban.

La argumentación de Montes es interesante, pues constituye una interpretación de la Constitución y del papel que deben desempeñar los poderes federales en la reconstrucción de los gobiernos estatales cuando entren en crisis como en Yucatán. El célebre tribuno manifestó que siendo México una república federal, los poderes federales deberían cuidar y garantizar una forma republicana de gobierno al pueblo de cada uno de los Estados miembros de la Unión, por lo que ante el caso de ausencia de autoridades elegidas en una entidad, la Federación debería reconfigurar el orden constitucional de ese Estado mediante la designación de un gobernador, nombrado por la Federación, para que se convoque a elecciones y así vuelva el Estado a la forma republicana de gobierno, prescrita por la Constitución federal. De esta manera, las autoridades yucatecas que se habían prorrogado en sus funciones sin mediar una elección, violentaban el principio republicano de renovación de poderes mediante el sufragio popular. La reforma que esas mismas autoridades habían efectuado para extender sus periodos constitucionales, la habían aplicado retroactivamente a sus propias elecciones, siendo que deberían aplicarse a las nuevas autoridades que se elegirían al término de los dos años previstos originalmente.

El discurso de Montes estuvo de acuerdo con la interpretación de la forma republicana de gobierno que desprendimos de la Constitución de los Estados Unidos, y que se encuentra en el artículo IV, sección 4, de dicho texto. De acuerdo con esta disposición, James Madison había explicado en *El Federalista*, núm. 43, que el gobierno federal tenía la obligación de celebrar elecciones periódicas para la renovación de sus autoridades; con una periodicidad cierta y conocida por el electorado, y no con sorpresas de que la voluntad del pueblo se viera burlada, por ampliaciones arbitrarias del periodo de los cargos públicos.

Al respecto, el constituyente de los Estados Unidos, James Wilson, manifestó en la sesión del 17 de julio de 1787 que el objeto de la forma republicana de gobierno era también asegurar a los Estados contra conmociones peligrosas e insurrecciones y rebeliones, ya que estaba fresca en la memoria de la Convención de Filadelfia la rebelión del general Shay, que en Massachusetts había puesto a la provincia al borde de la anarquía.

Estos argumentos fueron conocidos por el Congreso Extraordinario Constituyente en la sesión del 11 de noviembre de 1856 y, posteriormente, el Congreso tuvo que discutir la situación de Tamaulipas y Sinaloa que ocurrió en 1869, ante las

irregularidades en las elecciones celebradas en el primer Estado y el cambio revolucionario de gobernantes en el segundo. Como estas irregularidades siempre acababan en conflictos armados, la solución siempre se buscaba en la discrecionalidad del presidente de la República, quien como comandante de las fuerzas armadas, enfrentaría el conflicto armado y lo reduciría. Pero esta solución, que era la única que brindaba la Constitución federal, sólo atendía a la violencia armada y no al conflicto político que la generaba, por lo que Benito Juárez solicitó al Congreso de la Unión, en 1870, que legislara a efecto de que fuera el Congreso quien resolviera los conflictos políticos ocurridos en los Estados y no el Poder Ejecutivo por medio de una solución militar. Juárez explicó su petición en que la actuación del Ejecutivo Federal podría implicar una violación a la independencia de los Estados, pero no así del Congreso de la Unión, quien como representante popular podría dictar cualquier ley pertinente para solucionar los conflictos, con base en las facultades implícitas del Congreso de la Unión.¹⁶⁰

Por lo anterior, el asunto de Yucatán no era tan insólito y dentro del auxilio federal que se estableció en la Constitución desde 1857,¹⁶¹ correspondió a todos los Poderes de la Unión, en la esfera de sus atribuciones, proteger a los Estados contra cualquier violencia exterior e interior, así como solucionar sus causas, de acuerdo con la petición del propio Juárez. De tal manera, si las condiciones de Yucatán eran que las autoridades espurias encarcelaban y torturaban a la población, el Poder Judicial Federal, mediante el juicio de amparo, debería proteger a la población de ese Estado, como al Congreso de la Unión correspondía nombrar un gobernador provisional para convocar nuevas elecciones y, finalmente, al Poder Ejecutivo Federal le correspondería mitigar la violencia. De esta manera actuó el Poder Judicial Federal bajo la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada, quien primero resolvió por mayoría de votos en el Pleno, el amparo de Pablo Solís contra Juan N. Buendía, el 28 de junio de 1872. Buendía había sido elegido Juez de primera instancia de lo criminal en Mérida, pero habiendo sido prorrogado en su cargo inconstitucionalmente, se concedió amparo contra los actos en el juicio seguido contra Solís. La resolución dictó lo siguiente:

¹⁶⁰ Las facultades implícitas, que sobreviven merced a la fracción XXX del artículo 73 constitucional vigente, se derivarían de la garantía de la forma republicana de gobierno, prevista en el artículo 40 de la misma Carta Magna en la actualidad.

¹⁶¹ El artículo 116 de entonces, actual artículo 119, dice: “Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida”.

El hecho de modificar por una ley posterior los efectos de una elección popular hecha antes, extendiendo a un tiempo mayor la duración del mandato conferido por el pueblo para un tiempo menor en las elecciones de un Estado, es contrario al sistema representativo popular, garantizado a los estados por el artículo 109 de la Constitución federal.

Lo mismo sucedió en el amparo de Facunda Romero, acusada de lesiones, en su juicio entablado contra los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Yucatán, resuelto igualmente por Lerdo de Tejada el 18 de julio de 1872; así como en el amparo de Ramón Feliú, apoderado de su padre, Hermenegildo Feliú, contra los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Querétaro, Francisco Alfaro y Antonio Llata. De la misma manera se resolvió el amparo de Mariano Llamas Puente, escribano del Tribunal Superior de Justicia de Querétaro, en su caso contra los Magistrados de dicho poder, decidido el 18 de abril de 1873; y en el de Juan N. Rubio contra Julián Camacho, Magistrado del mismo tribunal, resuelto el mismo día y año que el anterior. Ya en este último caso, la presidencia de la Corte le correspondía a Pedro Ogazón, primo de Ignacio L. Vallarta, y en la resolución se lee el primer argumento de Iglesias, en el sentido de que la incompetencia de origen, derivada del artículo 16 constitucional, era congruente con su interpretación, puesto que el precepto constitucional no establecía ninguna diferencia entre la competencia objetiva y la subjetiva o de legitimidad, por lo que el Poder Judicial Federal estaba facultado para conocer de ambas, máxime con el fundamento de la garantía de la forma republicana de gobierno (art. 109 de la Constitución de 1857). La condición de Querétaro fue una secuela de los sucesivos juicios políticos que sufrió su gobernador José María Cervantes desde 1869, que afectaron la legitimidad de todas las autoridades en el Estado.

Los precedentes continuaron con los amparos de Evaristo Esquivel, diputado a la V Legislatura del Estado de Yucatán, contra actos del encargado del Poder Ejecutivo en el Estado, José Matilde Alcocer, quien lo había mandado encarcelar, a pesar de ser integrante de la Legislatura del Estado, por lo que el Presidente de la Suprema Corte, José María Iglesias, le otorgó la protección de la justicia federal el 26 de febrero de 1874. Alcocer había sido declarado gobernador por cinco diputados de la Legislatura, mientras que los otros nueve que la integraban habían sido expulsados por órdenes de Alcocer, y Esquivel había sido encarcelado por lo mismo, después de haber recibido del Ejecutivo una pena de “cien palos”. Por ello la Corte también decidió otorgarle amparo el 25 de marzo de 1874.

Aunque el Amparo Morelos no era la primera resolución, ni la última, sobre la incompetencia de origen, fue la más importante de todas y la más discutida, los argumentos en pro y en contra se dieron cita con una gran categoría y erudición. El presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, Manuel Gómez Parada, calificó de pernicioso esta práctica del Poder Judicial Federal de revisar los actos electorales de los Estados. La actualidad del Amparo Morelos resuena todavía en el juicio instaurado en el año 2001 contra el Congreso del Estado de Yucatán, ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por la deficiente integración del Instituto Estatal Electoral. Ante esta circunstancia, todavía los viejos argumentos de más de 125 años se hicieron valer contra la solución del Poder Judicial Federal en el conflicto que atentó contra el principio de la forma republicana de gobierno, calificando su actuación como una intromisión al régimen interior del Estado.

Contra el anterior argumento, Emilio Velasco, abogado de los quejosos, aludió en su ensayo aquí publicado:

Ha sido costumbre en nuestras prácticas políticas que el candidato derrotado, alegando fraudes y nulidad de la elección, levante revoluciones y provoque trastornos, ¡Cuán conveniente no hubiera sido, cuántos males no se hubieran evitado a la República, si el derrotado hubiera tenido acceso a los tribunales, para que revisaran la elección!

Y continuó manifestando, al poner como ejemplo de lo que sucede en los Estados Unidos, con carácter premonitorio: “Y nunca se ha dado en los Estados Unidos, el ejemplo de que una Legislatura pretenda desobedecer una sentencia de aquel tribunal”.¹⁶²

Los argumentos contrarios a la resolución en el Amparo Morelos son igualmente brillantes. Como el autor contó con todos los ensayos, procederé sólo a efectuar el señalamiento de algunas de las ideas principales. Vicente Riva Palacio negó la facultad de la Suprema Corte para juzgar la legitimidad de ninguna autoridad, puesto que no lo permitió la Constitución expresamente y, siendo las facultades de los funcionarios federales facultades expresas, entonces el Poder Judicial no contaba con dicha atribución, según el entonces artículo 126, actual 124 de la Constitución. Este mismo argumento se ha referido a la resolución de John Marshall

¹⁶² Emilio Velasco, *op. cit.*, pp. 71 y 80.

en *Marbury vs. Madison* (1803) para negar la congruencia de este caso paradigmático, pues el Poder Judicial de ese país tampoco contó con una facultad expresa en la Constitución para declarar la nulidad de las leyes inconstitucionales.

De la misma manera, Riva Palacio afirmó que la resolución de la Corte en el Amparo Morelos, al declarar incompetente de origen a las autoridades del Estado, implicaba una declaración general, de hecho, un acto legislativo, que la Constitución no le confería al Poder Judicial. A este respecto, los defensores de la resolución se esmeraron en subrayar que la resolución sólo se aplicaba a los hacendados quejosos y no a todos los habitantes del Estado.

Pero quizá el argumento más contundente, y a la vez peligroso, de Riva Palacio, fue que en su ensayo caracterizó al sistema federal y a la Constitución que lo establecía como un contrato de asociación entre la Federación y los Estados, un pacto en el que las entidades federativas podrían separarse de la Unión: “Un Estado que queriendo separarse de la Unión fuese juzgado por la fuerza, sería ya una colonia, una conquista; pero de Derecho era ya independiente”.¹⁶³

Esta teoría de la secesión que insinuó Riva Palacio no llegó a mayores, pero pudo haber germinado en los albores de la Revolución de Tuxtepec. Para Riva Palacio, la ley determinó expresamente que las elecciones sólo pudieron ser calificadas, sin apelación alguna, por los colegios electorales, a los cuales llamó con el apelativo de “soberanos”.

Este argumento de Riva Palacio seguramente influyó en la respuesta legislativa a la resolución recaída en el Amparo Morelos, que se dio por la Legislatura del Estado de Puebla, la cual elevó como iniciativa ante el Congreso de la Unión el decreto por el cual se daría el sentido y la interpretación del artículo 16 constitucional. Dicha iniciativa tiene fecha del 26 de marzo de 1875 y decía lo siguiente:

La justicia federal, en los amparos que se interpongan por violación de la garantía contenida en el artículo 16 de la Constitución, no puede examinar la legitimidad de las autoridades. Las sentencias en que el amparo se conceda por incompetencia fundada en la falta de legitimidad no son obligatorias, debiendo denegar el Ejecutivo los auxilios que se le pidan para su cumplimiento.¹⁶⁴

¹⁶³ Vicente Riva Palacio, *op. cit.*, p. 30.

¹⁶⁴ Iniciativa que eleva al Congreso la Legislatura de Puebla para que se fije el verdadero sentido del artículo 16 constitucional, p. 7.

Sin embargo, la resolución en el Amparo Morelos fue respetuosa de la resolución del Colegio Electoral de la Legislatura, ya que la sentencia se refirió a que tratándose de la integración de la misma, con respecto al caso del diputado Llamas, quien fungía como diputado en contravención de la Constitución del Estado, que prohibía por incompatibilidad la concurrencia del carácter de jefe político y diputado, funciones que se reunían en el diputado Llamas, esta cuestión pertenecía al régimen interior del Estado resolverla, pues dicha incompatibilidad no afectaba ningún principio republicano, por lo que en opinión de José S. Arteaga, quien repitió y aceptó la sentencia de Iglesias, dicha cuestión debió ser exclusivamente responsabilidad del Estado, el sostenerla, reformarla o derogarla, sin que los tribunales de la Federación tuvieran que ver con su aplicación o cumplimiento.

Este argumento es de la mayor importancia para la actualidad, pues vislumbra la existencia y el desarrollo del constitucionalismo local. Efectivamente, en la sentencia de amparo, en el caso de Morelos, se diferencian las violaciones a la Constitución Federal, por la garantía de la forma republicana de gobierno, como las defectuosas elecciones o la ausencia de autoridades legítimas, así como la disrupción del orden constitucional por graves conflictos entre los poderes. Por otra parte, las violaciones a la Constitución particular del Estado que no afecten principios fundamentales del sistema republicano, como las incompatibilidades, deben ser resueltas por los medios de control constitucional internos de los Estados, que, por cierto, en la actualidad son muy escasos.

La polémica que abrió el Amparo Morelos continuó durante el porfiriato con Ignacio L. Vallarta, quien en contra de la tesis de incompetencia de origen avanzada por José María Iglesias, opuso la tesis de no justiciabilidad de cuestiones políticas, sepultando por más de un siglo las ideas de Lerdo de Tejada e Iglesias.

Las cuestiones políticas sostenidas por Vallarta en los amparos de León Guzmán, decidido el 23 de agosto de 1878 y de Salvador Dondé del 6 de agosto de 1882, se basaban en el precedente de la Suprema Corte de los Estados Unidos conocido como *Luther vs. Borden* (1849), que planteó la cuestión de legitimidad de las autoridades de Rhode Island, derivada de una rebelión encabezada por Thomas W. Dorr, quien había sido elegido gobernador de acuerdo con la nueva Constitución que el pueblo aprobó por referéndum, pero que otro sector político no reconoció ya que quería que la vieja Carta de Establecimiento de la Colonia siguiera funcio-

nando. A partir de este precedente se fijó la tesis de que las elecciones no eran justiciables, sino que caían dentro de las atribuciones de los órganos políticos y no jurisdiccionales.

No obstante, dada esta influencia, convendría recordar que aun en los Estados Unidos se dio una temprana reacción a la tesis del presidente de la Suprema Corte, Roger Taney, quien elaboró el fallo de Luther. Ya en 1877, la Suprema Corte nombró una comisión que supervisaría los conflictos derivados de la elección presidencial, gracias a la sugerencia del Ministro Joseph Bradley. De la misma manera, en el caso *People vs. Thompson* (1895), la Suprema Corte de Illinois resolvió que aunque la redistribución electoral fuera una cuestión política, alejada del conocimiento de los tribunales, éstos podían resolver casos de esta naturaleza cuando la demanda comprendiera los derechos políticos de las partes. Igualmente, en el caso *Ragland vs. Anderson* (1907), ya la Suprema Corte de Kentucky anuló la Ley Electoral del Estado por mala distribución de los distritos electorales. En virtud de que las elecciones, aun las federales, fueron llevadas a cabo por las autoridades estatales en los Estados Unidos, los casos anteriores reflejaron el control congruente del Estado sobre todas las elecciones ejercidas en primer término por los tribunales locales.

En 1946, la Suprema Corte Federal de aquel país comenzó a intervenir en las elecciones verificadas en los Estados, con base en la Enmienda XIV de su Constitución, en el caso *Colegrove vs. Green*, mediante el cual sentó la tesis de que el régimen interior de los Estados no pudo encubrir limitaciones en el derecho a sufragar de los ciudadanos por motivo de raza, color o servidumbre. A este precedente siguieron muchos otros *Terry vs. Adams*, (1953). *Gomillion vs. Lightfoot* (1960)¹⁶⁵ hasta culminar con el célebre caso de *Baker vs. Carr* (1962), en el que la Suprema Corte declaró nula la Ley Electoral de 1901 del Estado de Tennessee. Ya en la actualidad, la Suprema Corte no considera a los colegios electorales definitivos en sus resoluciones, tal como se determinó en *Powell vs. McCormack* (1969), y las elecciones están sujetas al escrutinio judicial.

Nuestro país dio un gran paso en la transición a la democracia gracias al establecimiento de la justicia electoral, pero este avance se dio gracias a los hechos del

¹⁶⁵ Alexander M. Bickel, *The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*, Yale University Press, 2a ed., 1986, p. 190. Aunque hay otros precedentes en el mismo sentido *Myers vs. Anderson*, 1915, y *Smith vs. Allwright*, 1944.

Estado de Morelos, cuna de la Revolución Mexicana, pero también cuna de los derechos políticos en nuestro país.

7. LA VIDA CONSTITUCIONAL DEL NUEVO ESTADO

Juárez designó gobernador provisional al general Pedro Baranda, quien fue sustituido por el general Francisco Leyva, elegido primer gobernador constitucional el 14 de julio de 1869.¹⁶⁶ El Congreso Constituyente se estableció en Yauatepec el 28 de julio y en su doble carácter se ocupó tanto de elaborar la Constitución Política del Estado como de legislar ordinariamente.¹⁶⁷ Un año se tardó en lo primero, pues no fue sino hasta el 20 de julio de 1870 cuando se aprobó la primera Constitución Política morelense, que fue promulgada por el gobernador Leyva el 27 de julio siguiente en Cuernavaca y publicada un día después.¹⁶⁸

Este texto constitucional, expedido “en el nombre de Dios y con la autoridad del pueblo de Morelos”, se integró de 161 artículos, más 10 transitorios, agrupados en nueve títulos. Fue obra de los constituyentes Manuel Necochea, presidente; Ignacio de la Peña y Ruano, vicepresidente; Cecilio A. Robelo, Manuel M. González, Francisco de Celis y Pedro Cuadra, secretario.

Fue reformada sustancialmente en múltiples ocasiones, dando lugar en la mayoría de ellas a nuevas e íntegras repromulgaciones de la Constitución. En 1871 el Congreso del Estado, conforme al artículo 149 de la Carta Magna, la reformó mediante decreto expedido en la capital del Estado, Cuernavaca, el 5 de diciembre de ese año. La promulgación respectiva la hizo el mismo gobernador Leyva el 7 de diciembre. Con estas reformas la Constitución no sufrió variaciones en su estructura interna ni en el número de sus artículos. La Legislatura local estuvo integrada por los diputados Francisco Azcárate, presidente; José Fandiño, vicepresidente; José Morquecho, José Deheza, Miguel Ortiz, J. Nicolás Arce, A. Flores y Caso, Ramón A. Montañez y Manuel Gómez, secretario.¹⁶⁹

¹⁶⁶ *Colección de leyes y decretos del Estado de Morelos*, formada por acuerdo del Ejecutivo por el Lic. Cecilio A. Robelo, Cuernavaca, Imprenta del Gobierno de Morelos, 1886, tomo I, p. 11.

¹⁶⁷ López González, *op. cit.*, p. 378.

¹⁶⁸ Vid. *Colección...*, tomo I, pp. 119-154.

¹⁶⁹ *Ibidem*, tomo II, pp. 56-92.

En diciembre de 1875, el IV Congreso del Estado y el gobernador Leyva reformaron varios artículos de los títulos relativos a los poderes del Estado,¹⁷⁰ pero exactamente un año después, el 3 de diciembre, el coronel Carlos Pacheco, gobernador interino y comandante militar del Estado, decretó, “que siendo ilegítimas las reformas hechas a la Constitución Política del Estado, como lo consideró la Suprema Corte de Justicia en diversos amparos”, restablecía la vigencia de la Constitución de 1870.¹⁷¹

Más reformas importantes sufriría el Texto Fundamental años después. En Cuernavaca, el VI Congreso local decretó, el 3 de diciembre de 1878, con buena técnica constitucional, que la Constitución de 28 de julio de 1870 quedaba reformada y adicionada en los términos que a continuación se expresaban. El gobernador, el ya general Carlos Pacheco, expidió el decreto promulgatorio correspondiente el 15 de diciembre de aquel año. La VI Legislatura se integró por entonces con los diputados Juan Ramírez, presidente; Pedro Estrada, vicepresidente; Luis G. de la Piedra, Venancio Rojas, Florentino Millán, Octaviano Palacios, Ignacio López y Pedro A. García, secretario. La Constitución Política reformada siguió dividiéndose en nueve títulos y 161 artículos, pero sólo incluyó tres transitorios. Empezó su vigencia el 19 de enero de 1879.¹⁷²

En 1882, el 5 de diciembre, el VIII Congreso Constitucional en Cuernavaca, continuando la técnica para reformar la Constitución adoptada por el VI Congreso, aprobó importantes modificaciones a la Constitución Política de 1870. En aquella ocasión, la Legislatura estuvo integrada por J.E. Cabrera, presidente; Rafael A. Ruiz, vicepresidente; Luis G. de la Piedra, Manuel M. Flores, Ignacio López, Juan B. Campos, Pablo R. Ruiz y P. Estrada, secretario. Las reformas fueron promulgadas por el gobernador Carlos Quaglia, también en la capital, Cuernavaca, el mismo día de su firma por el Congreso. En virtud de ellas se modificó, ahora sí, el número de artículos constitucionales: 142, aunque siguió dividida en nueve títulos y conservó tres transitorios. Rigió la vida política y jurídica de los morelenses desde el 5 de febrero de 1883.¹⁷³

¹⁷⁰ *Ibidem*, tomo III, pp. 155-161.

¹⁷¹ *Ibidem*, tomo V, p. 12.

¹⁷² *Colección que comprende la Constitución General de la República... y las Constituciones especiales de cada uno de los Estados de la Federación*. México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1884, tomo II.

¹⁷³ *Colección de Leyes...*, tomo VIII, 1a. parte, 1891, pp. 76-110.

Las últimas reformas que sufrió la Constitución de Morelos en la pasada centuria se realizaron bajo el gobierno de Jesús H. Preciado por el XI Congreso Constitucional en el año de 1888. El decreto respectivo, de 19 de septiembre de dicho año, expresamente dispuso que se reformaba y adicionaba la Constitución (la de 1870, se debió entender). El nuevo texto de la Constitución continuó dividido en sus tradicionales nueve títulos, con 140 artículos más un transitorio. Fue denominada formalmente Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, se promulgó el 20 de septiembre de 1888 y fue resultado de la actividad legislativa de Jesús Casarín, presidente; Juan B. Campos, vicepresidente; Rafael A. Ruiz, Octavio Palacios, Ignacio Robles, Francisco Tallabas, Alejandro Oliveros, Ramón Quiroz y Manuel M. Rendón, secretario.¹⁷⁴

Durante los movimientos revolucionarios de 1910 a 1917, Morelos fue el centro y el asiento del zapatismo y de los postulados del Plan de Ayala, pero la fidelidad a sus banderas y posteriormente otras crisis políticas internas lo llevaron a vivir fuera del orden constitucional por más de 17 años. Durante este lapso fue regido “por gobiernos provisionales nombrados por el Senado de la República”,¹⁷⁵ pero desde 1929 principió “una campaña para restablecer el orden constitucional en el Estado”.¹⁷⁶

El 4 de marzo de 1930 se convocó al pueblo morelense a elecciones, de las cuales resultó electo gobernador Vicente Estrada Cajigal, quien expidió el decreto número 13, de 24 de septiembre de 1930, por el cual la XXIV Legislatura Local se erigió en Congreso Constituyente “para discutir y aprobar las reformas a la actual Constitución Política del Estado, a fin de armonizarla con la Constitución General de la República y con los principios de la Revolución Mexicana”.¹⁷⁷ Obra de este Congreso fue la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, que reformó la del año 1888, dada en el Salón de Sesiones de dicho Constituyente, en Cuernavaca, el 20 de noviembre de 1930 y promulgada por el Ejecutivo local el mismo día. Expresamente derogó la Constitución Política de 1888, que a su vez no fue sino el último texto reformado de la Constitución de 1870. Originalmente se dividió en ocho títulos, con 150 artículos y ocho transitorios.

¹⁷⁴ Vid. *Constituciones Políticas de los Estados de la República Mexicana*, México, Imprenta del Gobierno Federal en el ex Arzobispado, tomo I, 1902.

¹⁷⁵ Vid. “Preámbulo”, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos del 20 de noviembre de 1930, compilación, cotejo y revisión de René Sánchez Beltrán, s.p.i.

¹⁷⁶ López González, *op. cit.*, p. 383.

¹⁷⁷ Vid. el Decreto en Constitución Política del Estado..., *op. cit.*

Los diputados constituyentes, autores de esta Constitución actualmente vigente, fueron Jesús C. Gutiérrez, presidente; Agapito Albarrán, primer secretario; prof. José Urbán, segundo secretario; Timoteo Montes de Oca, Jacinto Leyva, Juan Salazar y José Refugio Bustamante.

En 1965 y 1980, bajo los respectivos gobiernos constitucionales de Emilio Riva Palacio y Armando León Bejarano, la Constitución sufrió múltiples reformas, pero en ninguna de ellas se incurrió en el vicio, frecuente en el siglo pasado, de repromulgar íntegramente el texto constitucional, por lo que el prestigio y la vigencia de la Constitución de 1930, y los créditos a sus autores, no se han puesto en entredicho ni siquiera formalmente.

Entre las reformas destacables a la Constitución morelense en el siglo XXI, pueden citarse la de 25 de mayo de 2016, que adicionó un artículo 1-Bis, titulado "De los Derechos Humanos en el Estado de Morales". Son de notar, en ese dispositivo, los derechos a la alimentación suficiente y de calidad, así como a la cultura física y la práctica del deporte, entre otros. Asimismo, en la fecha citada se reformó el artículo 2 para incluir los principios y las bases para el ejercicio del derecho de acceso a la información.



Estado de
Nayarit



*Le*os nayaritas han cuidado con gran celo el preservar su historia constitucional desde que se convirtieron en parte de la Federación Mexicana. Aunque existen lagunas en su historia constitucional, como es el caso del texto de los debates de su Carta Magna, promulgada el 5 de febrero de 1918, la doctrina, historia y política del Estado han sido preservadas por fuentes confiables.

Su glorioso pasado indígena, predominantemente cora y huichol, se conservó para denominarse “Nayarit”, aludiendo al monarca Nayar que fundó el reino Huacica o Xécora desde el año 1500, invencible para los españoles hasta 1722, cuando lograron controlar los montes de Nayarit.¹

En los orígenes constitucionales de lo que sería México, Tepic ya ocupaba el interés de las Cortes de Cádiz al otorgarle el título de “Noble y leal ciudad” el 24 de julio de 1811, permitiéndole establecer su primer Ayuntamiento el 22 de septiembre de 1812. La actuación del Ayuntamiento de Tepic fue fundamental en la

¹ Salvador Gutiérrez Contreras, *El Territorio del Estado de Nayarit a través de la Historia*, Compostela, 1979, p. 11.

promoción del nuevo Estado durante el siglo XIX; el precedente había sido la separación de Colima, que unida antes a Jalisco, se había separado el 20 de junio de 1823.

Pero al día siguiente su simbiosis con el Estado de Jalisco se tornaría complicada, pues políticamente se confirmaba su unión a este Estado desde su Plan de Gobierno expedido el 21 de junio de 1823.² Sin embargo, los primeros personajes de Jalisco nacieron en el actual Nayarit: Francisco Severo Maldonado (Tepic) y Prisciliano Sánchez (Acaponeta), ambos pilares del naciente federalismo del país, así como impulsores de instituciones sociales. Sánchez, por ejemplo, promulgó la primera ley agraria del país el 12 de febrero de 1825, restituyendo a los indígenas su propiedad —despojada durante esos difíciles tiempos—, cuando fue gobernador de Jalisco (1825-1826).

Tepic fue considerado como un cantón de Jalisco desde la propia Constitución de Jalisco, expedida el 18 de noviembre de 1824, la cual determinó en su artículo 6o. que el séptimo cantón de Tepic estaría integrado por cinco departamentos. Aunque con el centralismo continuó con el nombre de cantón, dicha categoría fue confirmada con la instauración del sistema federal a través del Reglamento Económico del Estado de Jalisco, expedido el 10 de septiembre de 1846, el cual reformaría tanto la ley del 27 de marzo de 1824, como el reglamento territorial del 20 de enero de 1825. De esta manera nacería Tepic como el séptimo cantón que se daría a conocer durante muchos años,³ su nombre cambiaría temporalmente por el de Nayarit con la ley imperial del 3 de marzo de 1865, que se perdería inmediatamente después con la restauración de la República en 1867. No volvería a denominarse Nayarit sino hasta su inclusión como Estado en la Constitución de 1917.

Nayarit tendría diversas controversias que resolver antes de llegar a la categoría de Estado, las que hacen que su evolución constitucional sea única y fascinante.

² En dicho plan se incluyeron los distritos de Acaponeta, Ahuacatlán, Compostela y Colotlán.

³ Gutiérrez Contreras, *op. cit.*, p. 61.

1. LA LUCHA POR SER ENTIDAD FEDERATIVA

Los intentos de autonomía afloraron en Nayarit desde sus orígenes. La prensa, a través de las páginas del *Vigía del Pacífico*, solicitaba en 1833 a la opinión pública que el cantón fuera autónomo. De esta suerte, el 24 de diciembre de 1859 el presidente Miguel Miramón declaró a Tepic, por primera vez en su historia, como territorio separado de Jalisco.

Lo cierto es que tanto conservadores como liberales hicieron de Tepic una bandera de acción y política. Benito Juárez estableció a Tepic como un distrito militar el 7 de agosto de 1867, solución intermedia entre la inmediata separación de Jalisco, sin llegar a su completa emancipación como Estado. Sin embargo, esta solución no fue considerada definitiva, pues el mismo jefe político del distrito, Juan San Román, solicitó al siguiente año la transformación del distrito en territorio federal el 10 de septiembre de 1868, reiterando su petición el 31 de octubre con base en la petición de los Ayuntamientos, los cuales no obstante opinaban que lo mejor era que se transformara en Estado inmediatamente.

Esta transformación radical requería una reforma constitucional que no era fácil lograr. El procedimiento para crear un Estado dentro del territorio de otro Estado es el más complicado contenido en la Constitución, como se experimentó con la creación del Estado de Guerrero, ya que su complejo procedimiento exigía que fuera al propio Estado a quien se le pidiera consentimiento, lo cual había sido calificado por Guillermo Prieto como irracional e imposible.

Pese a todo, a partir de 1869 se inició el procedimiento marcado por el artículo 72, fracción III de la Constitución de entonces, solicitando el Congreso de la Unión a la Legislatura de Jalisco su anuencia para que Tepic lograra su separación. En dos ocasiones hizo el requerimiento formal: el 31 de mayo de 1869 y el 3 de noviembre de 1871, sin haber respuesta alguna. Jalisco no accedería a ninguna escisión de su territorio y así lo hizo expreso en la comunicación dirigida al Congreso por la Legislatura el 27 de marzo de 1880, basada en una negativa anterior de 1872. Como solía ocurrir en otras ocasiones, el silencio se entendió como negativa y el Congreso de la Unión advirtió que de no tener una respuesta resolverían sin su opinión y argumentos, atendiendo a la petición de los diputados federales Luis Rivas Góngora, Carlos Rivas y Manuel Payno.

En esta indefinición, que ya había sido experimentada en Estados como Morelos e Hidalgo, previa a su condición de Estados, Porfirio Díaz con el Plan de la Noria en plena campaña electoral contra Benito Juárez, anuncia la necesaria transformación del distrito en Estado el 10 de noviembre de 1871. Este plan fue confirmado por el propio jefe político de Tepic, Ignacio Escudero, el 10. de septiembre de 1878.⁴ En este año, el activo Ayuntamiento de Tepic dirigió una petición el 12 de agosto, firmada por todos los ediles, afirmando que tenían los recursos suficientes para separarse de Jalisco. Los ediles que votaron el acuerdo fueron Francisco Anaya, hijo, presidente municipal, Daniel María Anguiano, segundo regidor, Joaquín Pérez Gómez, tercer regidor, Juan Mardueño, cuarto regidor, Marcos Aguilera, quinto regidor, Miguel Gómez Andalón, sexto regidor, Vicente Castillo, séptimo regidor, Antonio Zaldívar, octavo regidor, José María Menchaca, primer síndico, por decisión unánime.

Con la misma tenacidad con que Tepic luchaba por su autonomía, Jalisco lo hacía para retenerlo, como lo hizo el 28 de mayo de 1878 pidiendo su reincorporación; para ello utilizó todos los argumentos legales para su cometido. En un pequeño libro escrito por Silverio García y publicado como edición oficial del Estado de Jalisco, se mencionaba en el mismo año de 1878 que se había cometido una injusticia al separar Tepic de su Estado,⁵ culpando incluso a Juárez de haber abusado de sus facultades extraordinarias y de haber separado su territorio de manera inconstitucional, sin seguir el procedimiento del entonces artículo 72, fracciones II y III de la Constitución de 1857.⁶

⁴ Enrique Hernández Zavalza, *Nayarit: Su participación en la guerra de Independencia y en la Revolución Mexicana*, Comisión Estatal para las celebraciones del 175 Aniversario de la Independencia Nacional y 75 Aniversario de la Revolución Mexicana. 1985, pp. 5-6.

⁵ Silverio García, *Artículos publicados en "El Estado de Jalisco", La cuestión de Tepic*. Tipografía de Banda, Guadalajara, 1878, 210 pp.

⁶ La fracción III del artículo 72 de la Constitución de 1857 establecía en su parte final: "Oirá en todo caso a las legislaturas de cuyo territorio se trate, y su acuerdo sólo tendrá efecto, si lo ratifica la mayoría de las legislaturas de los Estados". Esta consulta previa al Estado afectado siempre probó ser una condición imposible de cumplir, pues era natural que ningún Estado afectado emitiera una opinión oportuna ni favorable a su escisión. El sistema actual, plasmado en la fracción III del artículo 73 de la Constitución Federal, sufrió reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016. Los números 3o., 6o. y 7o. variaron para referirse, respectivamente, a que deben ser "oídas las Legislaturas de las entidades federativas de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva", la resolución del Congreso debe ser "ratificada por la mayoría de las Legislaturas de las entidades federativas, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de las entidades federativas de cuyo territorio se trate"; y "si las Legislaturas de las entidades federativas

En esta discusión no estuvo ausente la insinuación de que, dividiendo el territorio de Jalisco, se debilitaría a una de las entidades más poderosas del país en una época en que apenas se salía del centralismo y sus tácticas para evitar la desconcentración del poder político, tal como lo había hecho Anastasio Bustamante el 30 de septiembre de 1830 con Sonora, dividiendo Sinaloa del Estado de Occidente, y Antonio López de Santa Anna el 23 de mayo de 1835 con Zacatecas, separando Aguascalientes.

No obstante, las medidas tomadas por el gobierno federal indicaron posteriormente que la segregación de territorio dentro de un Estado, obedecía en ocasiones a razones para salvaguardar la paz interior y resolver conflictos que, de otra manera, resultarían confrontaciones violentas. Este fue el caso de la separación de Campeche respecto de Yucatán el 2 de marzo de 1861, promulgada por Benito Juárez.⁷

Con estos antecedentes, el 9 de mayo de 1884 comenzó la discusión de la reforma del artículo 43 constitucional para la creación de Tepic como territorio federal, llevándose a cabo el debate parlamentario del 13 al 20 de mayo de 1884, aprobándose hasta el 12 de diciembre del mismo año. Para el 3 de junio de 1885 se expidió la Ley Orgánica del Territorio de Tepic.

Una vez lograda esta categoría, la lucha por ser Estado sería la consecuencia natural, pues los territorios nunca han sido investiduras permanentes para entidades políticas resueltas, excepto para la Ciudad de México.

En la convocatoria del Congreso Constituyente de Querétaro, a fines de 1916, el Territorio de Tepic fue representado por cinco diputados que presagiaron que por fin los deseos de esa comunidad política serían logrados. Los diputados fueron Cristóbal Limón (1er. distrito), Marcelino Cedano (2o. distrito) y Juan Espinosa Bávara (Ixtlán). El proyecto constitucional presentado por Venustiano Carranza el 6 de diciembre de 1916 incluyó a Nayarit como Estado, y el dictamen corres-

de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de las demás entidades federativas”.

⁷ José María Muriá y Pedro López González, *Nayarit: Del séptimo cantón al Estado libre y soberano*, tomo 2, Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, p. 129.

pondiente en el seno del Congreso también fue favorable, tal como se leyó el 27 de diciembre de 1916. Su cometido se logra con la aprobación de la Constitución de 1917, plasmando en dos artículos constitucionales, cuestión inusitada, el 42 y el 47, la categoría de Estado. La euforia que causó esta reforma motivó incluso que el 26 de enero de 1917 se diera cuenta de la petición de que el nuevo Estado se llamara “Carranza”; sin embargo, el centenario nombre de Nayarit prevaleció.

2. UN ALIADO POCO PROBABLE

Durante toda la construcción institucional del carácter estadual que rodeó a Nayarit por casi un siglo, un personaje agregó su activa participación para lograr el mismo objetivo, aunque sus métodos fueron totalmente distintos. Manuel Lozada, conocido como el “tigre de Álica”, ganó gran notoriedad por su oposición a Jalisco.

Desde el 10 de septiembre de 1868, Lozada pidió al Congreso de la Unión que Tepic fuera un Estado, sin tener que ser un Territorio federal. Esta petición fue apoyada por los Ayuntamientos. Su fuerza política en la región motivó a Porfirio Díaz a apoyar este objetivo en el Plan de la Noria, aunque al llegar a la Presidencia de la República no cumplió su promesa, y lo más que aceptó, si esta hubiera sido su intención, fue la declaración de Tepic como territorio federal, lo cual el presidente Manuel González promulgó en 1884.

Había sido la rebeldía de Lozada y sus escaramuzas lo que Jalisco combatió ferozmente, siendo Pedro Ogazón e Ignacio Luis Vallarta, entonces gobernadores y futuros Ministros de la Suprema Corte, los encargados de enfrentarlo. Pero estos esfuerzos no fueron suficientes para reducir a Lozada y los intentos separatistas. Lozada era extremadamente popular pues dictó en el área de influencia que cubría el territorio de lo que sería Nayarit, las medidas protectoras hacia los indígenas y las relativas a reforma agraria, desde 1853. Su acción cubrió medidas de desarrollo en Tepic, y en opinión de Jean Meyer, Lozada anunció las luchas agrarias del siglo XX.⁸ Pero para los liberales era una figura acomodaticia que apoyaba a

⁸ Jean Meyer, *Breve Historia de Nayarit*, Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, México, 1a. Reimpr., 2000, p. 111.

quien favoreciera sus intereses, asociándose con los empresarios que pusieron en peligro la estabilidad de la región, así como colaborando con el Segundo Imperio, el cual lo nombró en 1866 como comisario en Tepic, Sinaloa y Sonora.⁹

Al final, el cabecilla fue capturado y juzgado en 1873 y, en consecuencia, fusilado el 19 de julio de dicho año, aunque sus seguidores continuaron hasta 1885. Ramón Corona, al resultar victorioso sobre Lozada, le manifestó a Mariano Escobedo que la alternativa para Tepic sería declararlo capital de Jalisco. A pesar de lo atractivo que hubiera sido esta idea, la propuesta no fue tomada en cuenta.

La verdad es que Tepic se administraba y gobernaba a sí mismo desde que fuera declarado territorio en 1859, por lo que la autonomía era una realidad aun antes de su declaración como Estado.

3. EL PODER ECONÓMICO EN CONTRA

Nayarit conoció de primera mano los peligros del poder económico asociado a los intereses económicos extranjeros. Esta fórmula se dio con la Compañía Barron-Forbes, la cual lejos de dedicarse a sus actividades empresariales,¹⁰ sus ambiciones políticas trastornaron el orden constitucional del Estado. Lo peor es que su ejemplo cundió incluso entre empresas nacionales establecidas en la región, como la Casa Aguirre y Castaños.

Fue tan intrusiva su acción, que cuando Santos Degollado fue gobernador de Jalisco (1856-1858) se le solicitó el destierro de Eustaquio Barron hijo y Guillermo Forbes, petición a la que accedió a pesar de que ambos ejercían las funciones de cónsules: el primero de Inglaterra y el segundo de Estados Unidos, por lo que a su poderío económico unían el político de los países que representaban. La protesta de estos “diplomáticos” propició su retiro como gobernador, y Juárez lo designó Secretario de Guerra.

⁹ Jean Meyer, *La tierra de Manuel Lozada*, Colección de Documentos para la Historia de Nayarit, Universidad de Guadalajara-Centre d'Études Mexicaines et Centroamericaines, México, 1989, p. 193.

¹⁰ Que por cierto eran muchas y muy variadas pues se dedicaban al comercio, hilados y tejidos, bienes raíces, agricultura, minería, salinas y actividades bancarias. Muriá y López González, *op. cit.*, tomo 1, p. 279.

Barron era de ascendencia irlandesa, pero había nacido en Cádiz. En sus tácticas se alió a la familia Rivas, de orientación conservadora, quienes patrocinaban a su vez a Manuel Lozada, y no ocultó su alianza con los cabecillas de un levantamiento armado el 13 de diciembre de 1855 en San Blas y Tepic. No conforme con su presión política contra Santos Degollado, Barron lo demandó el 2 de septiembre de 1856 y propició la ruptura de relaciones entre Inglaterra y México.¹¹

Por su parte, William Forbes, de origen estadounidense, se asoció desde 1823 con Barron para establecer diversas casas de comercio. Sus tendencias políticas estuvieron a menudo aliadas con los conservadores.

Entre sus actividades económicas, Barron y Forbes se dedicaban al contrabando, importando mercancías extranjeras sin cubrir las tarifas correspondientes. Entre sus conductas reprobables podemos mencionar que provocaron la salida de Santos Degollado de la gubernatura de Jalisco y apoyaron económicamente a Lozada y, en consecuencia, colaboraron con el Segundo Imperio Mexicano.

4. UN APÉNDICE INSULAR

Parte del territorio de Nayarit son las islas Mariás, las cuales fueron en un principio propiedad privada. Su propietaria en los albores del siglo XX fue la señora Gila Azcona viuda de Carpena, quien las vendió en 150,000 pesos al gobierno federal el 17 de febrero de 1905, formalizando la venta mediante decreto de adscripción del 12 de mayo de 1905.¹² Su destino como colonias penitenciarias se determinó inmediatamente el 12 de mayo de 1905.¹³

Antes de la propiedad de la viuda de Carpena, el gobierno federal ya había ejercido jurisdicción sobre las islas al celebrar arrendamiento con Vicente Álvarez de la Rosa, en octubre de 1857; declarándose propietario del territorio insular el

¹¹ Jean Meyer, *De cantón de Tepic a Estado de Nayarit 1810-1940*, Colección de documentos para la Historia de Nayarit, tomo V, Universidad de Guadalajara-Centre d'Études Mexicaines et Centroamericaines, 1990, p. 134.

¹² Sergio García Ramírez, "La colonia penal de Islas Mariás: Vida y Milagros", Prólogo a la obra de Héctor Madrid Mulia y Martín Gabriel Barron Cruz, *Islas Mariás, una visión iconográfica*, INACIPE, México.

¹³ Lázaro Cárdenas confirmó este destino de las Islas Mariás mediante decreto del 30 de diciembre de 1939, promulgándose un Estatuto de las Islas.

5 de mayo de 1862 a José López Uraga, quien por haberse sometido a Maximiliano, en principio le fueron confiscadas, aunque por ley de amnistía del 14 de octubre de 1870 se le devolvieron en propiedad.¹⁴ El 17 de julio de 1879, López Uraga las vende a Manuel Carpena en 45,000 pesos.

Sergio García Ramírez asevera que fue Ignacio L. Vallarta quien en uno de sus votos sugirió que las Islas Marías podrían servir como centro penitenciario, seguramente por su conocimiento de este archipiélago cuando fue gobernador de Jalisco. Sin embargo, las Islas Marías, siendo propiedad federal, están igualmente ligadas a la historia de Nayarit.

La Constitución Federal de 1917 fue la primera en regular la propiedad de las islas, cayos y arrecifes del territorio nacional, declarando en su artículo 58 que dichas porciones estarían bajo el dominio del gobierno federal, con excepción de las islas sobre las que hasta la fecha (se entiende que a partir del primero de mayo de 1917, fecha de inicio de la vigencia constitucional), hubiesen ejercido jurisdicción los Estados. En consecuencia, como las Marías habían sido vendidas desde 1905, la parte final del artículo 48 constitucional no habría operado para asignarlas a ningún Estado, bien Jalisco o Nayarit.

No obstante el historial federal de las islas, la justicia en las propias islas ha sido motivo de interesantes conflictos competenciales. Javier Piña y Palacios describe que el Juez de Distrito correspondiente a la jurisdicción se declaró incompetente para juzgar sobre delitos cometidos en el territorio insular, considerando que correspondería a los Jueces del orden común del Estado de Jalisco conocer de dichos asuntos. No obstante, la Procuraduría General de la República planteó conflicto competencial ante la Suprema Corte de Justicia en septiembre de 1934, resolviéndose a favor de la justicia federal.

Sin embargo, Nayarit siempre reclamó jurisdicción del Estado, a través del distinguido nayarita y líder del movimiento obrero de Cananea, Esteban Baca Calderón, tal como lo manifestó desde el 16 de enero de 1917.¹⁵

¹⁴ Salvador Gutiérrez Contreras, *Los derechos de jurisdicción territorial del Estado de Nayarit sobre las islas Marías*, Tepic, 1996, pp. 1-5.

¹⁵ Gutiérrez Contreras, *op. cit.*, p. 11.

Las Islas Mariás es un archipiélago integrado por cuatro islas: María Madre, María Magdalena (la de en medio), María Cleofas y San Juanito, ubicadas a 70 kilómetros de San Blas.

5. LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO

Un año después de la promulgación de la Constitución Federal, se expidió la Constitución del flamante Estado de Nayarit, el 5 de febrero de 1918, promulgada por el primer gobernador José Santos Godínez.

Los inicios constitucionales de Nayarit no fueron tersos. Poco después del primer año de la nueva Constitución, el 19 de marzo de 1919 un grupo de latifundistas,¹⁶ jefaturados por los intereses económicos de la casa comercial Aguirre y algunos diputados locales que los representaban, dieron un golpe de Estado al gobernador Santos Godínez, a través del jefe de operaciones militares, Francisco D. Santiago.

En este primer conflicto entre el Congreso del Estado y el gobernador surgió igualmente el primer desafuero, por lo que Santos Godínez tuvo que refugiarse en Guadalajara. De esta manera inició un periodo de inestabilidad prolongado que provocó la sucesión de 32 gobernadores de 1918 a 1934.¹⁷

Formalmente el conflicto entre Santos Godínez y el Congreso del Estado se presentó ante las autoridades federales como el desacato del gobernador para promulgar el decreto convocando a elecciones municipales en el Estado, de fecha 30 de octubre de 1918. Santos Godínez lo había vetado porque la convocatoria del Congreso limitaba el derecho de sufragio a quienes supieran leer y escribir, requisito que aparentemente favorecía a las clases privilegiadas, en detrimento del pueblo cuyo analfabetismo se calculaba en un 80%. No obstante, el veto había sido superado por la Comisión Permanente del Congreso.

¹⁶ Controlados por 46 familias.

¹⁷ Jean Meyer, *De cantón de Tepic...*, p. 192.

El gobernador quiso convocar a sesiones extraordinarias, pero la Comisión Permanente por su parte no lo hizo, pretextando la cercanía y urgencia de las elecciones municipales. El Congreso acudió a la Presidencia de la República, la cual intervino a través de Manuel Aguirre Berlanga, Secretario de Gobernación. Por su parte, Santos Godínez acudió al Senado planteando uno de los primeros conflictos políticos.

El 24 de septiembre de 1919 la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado rinde dictamen en el sentido de que sí tiene competencia para dirimir dicha controversia, pues ya había un conflicto armado en el Estado.

El 25 de septiembre del mismo año el senador Rodríguez propone que se corra vista a la Legislatura del dictamen para que ésta justifique el procedimiento de desafuero. El 23 de octubre se dictaminó resolviendo el conflicto y se le restituye en su encargo. Este fue el primer conflicto político resuelto por el Senado a partir del nuevo orden constitucional.

La Legislatura, por su parte, emitió un escrito negando la naturaleza del conflicto político con el gobernador y afirmando que por tratarse de responsabilidad política la solución del problema debería ser de la competencia exclusiva de ella. Argumentaba que la negativa a publicar las leyes aprobadas constituía una infracción expresa al artículo 70, fracción I, de la Constitución de Nayarit. Para continuar con el conflicto, la Legislatura promovió amparo contra la decisión del Senado de reponer al gobernador en su cargo. Aunque el Juez de Distrito acordó la suspensión provisional, también procedió a solicitar a la Suprema Corte de Justicia la excusa para conocer del asunto. El 7 de julio de 1920 la Suprema Corte sobreseyó el amparo interpuesto. El 10 de diciembre de 1919 el senador Cutberto Hidalgo solicitó la destitución del Juez de Distrito que había otorgado la suspensión provisional.

En este caso se planteó por primera vez la posible intervención del Congreso o del Senado en las decisiones de responsabilidad de las Legislaturas locales. Los acuerdos de desafuero no debieran, por principio, ser revisables por las instancias federales, pues de esta manera se revocaría fácilmente la responsabilidad de los funcionarios a nivel local, toda vez que se haría consistir en un problema político que trasladaría la decisión al Senado. Godínez, efectivamente, se había hecho acreedor a la remoción por parte de la Legislatura, debido a que había in-

cumplido sus funciones de publicar y hacer cumplir las leyes aprobadas por la Legislatura. El Senado, en caso de intervenir, hubiera ratificado la sanción a Godínez y, de haber confirmado la colusión con el jefe de operaciones militares, hubiera procedido a solicitar al presidente de la República la aplicación de la sanción correspondiente, por lo que respecta al militar.¹⁸ No obstante, la decisión de Santos Godínez de vetar los decretos, basados en la discriminación para el ejercicio del sufragio, estarían plenamente justificados para la procedencia de juicios de amparo de los ciudadanos afectados.

Una palabra final sobre el régimen constitucional de Nayarit debe ser sobre el reconocimiento que merecen las ulteriores reformas constitucionales que han establecido derechos sociales¹⁹ y una sala constitucional y electoral modelo. Asimismo, a raíz de las reformas a la Constitución Federal en 2011, la Ley Suprema nayarita registró cambios; por ejemplo, el primer párrafo del artículo 7 se reformó en 2012, para indicar la obligación del Estado de “promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”. También sufrió muchas reformas en 2015 en materia de transparencia y acceso a la información en posesión de los sujetos obligados.

¹⁸ Manuel González Oropeza, “Experiencia parlamentaria sobre la responsabilidad de servidores públicos (1917–1983) en Jesús Orozco Henríquez y José Luis Soberanes (coordinadores), *Las responsabilidades de los servidores públicos*, UNAM-Librería Manuel Porrúa, pp. 87–88.

¹⁹ En reforma de agosto de 2008 al artículo 7o., fracción XIII, inciso 8, se establece el derecho al agua, un derecho social de fundamental importancia. Asimismo, la fracción III del citado artículo establece el derecho a la dignidad humana. Pedro Antonio Enríquez Soto y José Miguel Madero Estrada, *Soy constitucional. Derechos fundamentales de los Nayaritas*, Poder Judicial del Estado de Nayarit, Tepic.



Estado de
Nuevo León



1. UN ESTADO CON HISTORIA

*N*uevo León cuenta con una amplia literatura política y jurídica sobre su evolución como entidad federativa. La riqueza bibliográfica que narra su desarrollo contrasta con la de muchos otros Estados, pues cubre cada etapa histórica con precisión y abundancia de fuentes documentales. El norte de México ha sido crisol de instituciones aun antes de la Revolución Mexicana, y Nuevo León ha tenido un papel protagónico en su forja.

En un principio, el artículo 7o. del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana enumeró dentro de las provincias que se integrarían a la Nación Mexicana como Estado, las antiguas Provincias Internas de Oriente, comprendiendo a Coahuila, Nuevo León y “los Tejas”. El mismo Congreso Constituyente Federal expidió el decreto que convirtió a dichas provincias en Estados. Por lo que respecta a Nuevo León, esta entidad se convierte en Estado a partir del decreto 45 del 7 de mayo de 1824, ampliamente citado en la bibliografía especializada.¹ Servando Teresa de Mier fue el paladín que acompañó al naciente Estado en sus orígenes.

¹ En el mismo decreto se resuelve que Coahuila y Texas formarían un solo Estado, con la salvedad de que tan pronto como Texas “estuviere en aptitud de figurar como Estado por sí sola, lo participará al Congreso”. Si se hubiera acatado este artículo quizá se hubiera quitado la bandera secesionista a los colonos de origen anglo-

Una vez lograda esa investidura, la Diputación Provincial integrada por José de León Lobo Guerrero, Ambrosio Ma. Aldasoro y José Rafael de Llano, así como Rafael Eca y Múzquiz, convocó a elecciones para diputados de la primera Legislatura Constituyente del Estado, de acuerdo a la Convocatoria del 17 de junio de 1823 que había establecido un sistema indirecto de elección, organizando a los electores en juntas primarias, secundarias y de provincia.

El Congreso Constituyente Federal expidió el 8 de enero de 1824 la Ley para establecer las Legislaturas Constituyentes en varios Estados,² que sirvió de marco para la de Nuevo León, que tuvo su ley específica el 4 de febrero de 1824. Con todo este marco legal bien integrado, las elecciones para el primer Congreso Constituyente se verificaron el 20 y 27 de junio, complementándose el 11 de julio de 1824.

Los diputados constituyentes electos fueron José Francisco Arroyo como primer vocal, José María Gutiérrez de Lara, Pedro Agustín Ballesteros, Cosme Aramberry, Juan Bautista de Arizpe, Rafael de Llano, José María Parás, Juan José de la Garza y Treviño, Antonio Crespo, José Manuel Pérez y Pedro de la Garza Valdez. Se eligieron igualmente cuatro diputados suplentes: José Andrés de Sobrevilla, Pedro Antonio de Eznal, José Andrés García Evia y Francisco del Corral.³

El 11 de agosto de 1824, a través del decreto 5, se designó por el Congreso a José Antonio Rodríguez, gobernador provisional del Estado, y a Francisco Bruno de la Barrera, fungiendo como teniente gobernador. De la misma manera, el 10 de enero de 1825 se instaló el Tribunal Superior de Justicia, presidiéndolo José Alejandro Treviño y Gutiérrez, junto con los Magistrados Nicolás José de la Garza y Guerra, José Antonio de Eznal, Francisco Tomás de Iglesias, Julián de Llano,

americano. El decreto se puede consultar, entre otras obras, en la de Pedro R. Nava Coello. *Las más importantes leyes y decretos de las Legislaturas Constitucionales del Estado de Nuevo León en el transcurso de ciento treinta y siete años de vida institucional*. Congreso del Estado. 3a. edición. 1998. p. 19.

² Decreto número 380: *Ley para establecer las Legislaturas Constituyentes particulares, en las provincias que han sido declaradas Estado de la Federación Mexicana, y que no las tienen establecidas*, resultando aplicable específicamente para los Estados de Guanajuato, México, Michoacán, Puebla de los Ángeles, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz. Esta ley aplicable a Nuevo León por disposición del artículo 8o. del decreto federal 387, había determinado que serían los electores secundarios quienes nombrarían a los individuos que deberían componer las legislaturas de los Estados, así como todo el procedimiento a seguir en dicha elección. Nava Coello, *op. cit.*, p. 22.

³ *Constituciones Políticas del Estado 1825–1857–1917*, CXXV Aniversario de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, 1825, Monterrey, 1950, p. 6.

Bernardo Ussel y Guimbarda, Diego Cenobio de la Chica, Pedro Morales y José de la Garza.⁴ Quedando así instalados todos los poderes estatales.

2. CONSTITUCIÓN DE 1825

El Congreso Constituyente cerró sus sesiones el 29 de mayo de 1825, siendo jurada la Constitución por los diputados el 10 de marzo del mismo año, correspondiendo posteriormente al gobernador hacer el juramento correspondiente ante el Congreso Constituyente. Posteriormente, el protocolo fijado fue asistir a un *Te Deum* en la Catedral.

Desde el inicio, las Constituciones de Nuevo León tuvieron aportaciones que permiten descubrir el novedoso diseño constitucional que lo caracterizó. Para empezar, se estableció en esta Constitución la ciudadanía de Nuevo León, no sólo para los nacidos en el territorio del Estado, sino para los avecindados en él, incluyendo a los americanos naturales de cualquiera de las nuevas naciones soberanas, emancipadas de España. (Artículo 15).⁵

Esta Constitución privilegió la regulación de las elecciones, ya que dedicó cerca de setenta artículos al proceso electoral (artículos 21 a 90), que posteriormente se denominaría en la Constitución de 1857, el “poder electoral”.⁶

Se reguló en un título completo un juicio de censura, como responsabilidad política de los servidores públicos. Al respecto, el artículo 185 determinó lo siguiente:

Su conducta pública (*la de los altos funcionarios*) y privada está sin embargo, sujeta a un juicio sumario, brevisimo, llano, económico (del Estado, su poderdante), que se llama censura cuyo solo y único efecto es la revocación de los poderes públicos.⁷

⁴ Francisco Javier Gutiérrez Villarreal, *Nuevo León. Historia del Poder Judicial. De la Colonia a nuestros días*, Fondo Editorial de Nuevo León, 2011, p. 188.

⁵ Nótese el término de “americano” aplicable a todos los habitantes de las antiguas provincias españolas en América, que desde los orígenes de nuestro país era el nombre correcto a los ahora denominados “hispano-americanos”. Los habitantes de los Estados Unidos se han denominado así, pero su uso no está respaldado por ningún elemento histórico, por lo que deberían ser llamados estadounidenses o angloamericanos.

⁶ Adalberto Arturo Madero Quiroga, *Nuevo León a través de sus Constituciones*, Congreso del Estado de Nuevo León, 1998, pp. 64-75.

⁷ El Título XV de la Constitución se reguló en poco menos de cuarenta artículos que fueron del 184 al 222. Madero Quiroga, *op. cit.*, p. 94-99.

La censura procedía por el quebrantamiento de la Constitución, prevaricación, traición y otros delitos graves.

La reforma constitucional fue prevista de manera especial por la primera Constitución del Estado. Depositó el poder reformador en el Congreso y en los municipios en un procedimiento muy dificultado. Para comenzar sujetó el proceso de reforma constitucional a una aprobación inicial de cinco diputados para decidir si se discutía o no la propuesta. Una vez aceptada, se votaría si la enmienda sería sometida a un nuevo Congreso para su aprobación.

Si la propuesta fuera así votada, entonces se sometería a los Ayuntamientos del Estado, que en ese momento eran 23, los cuales tendrían tres opciones para votar: a favor, en contra o lo que decidiera el Congreso mismo. De esta manera, con las tres quintas partes de los votos emitidos podría reformarse la Constitución.

No ha habido procedimiento más dificultado que éste; sin embargo, durante la vigencia de esta Constitución no sólo hubo desahogo de consultas sobre el alcance de algunas disposiciones constitucionales, sino también prosperaron reformas al Texto Fundamental.

Dentro de las interpretaciones constitucionales destaca la efectuada el 19 de julio de 1825, mediante decreto número 58. Nuevo León incluyó la iniciativa popular en los proyectos de ley, lo cual demuestra un espíritu verdaderamente democrático en expedir las leyes, las cuales tienen como objetivo el “librar o aliviar a los individuos de algún mal”, además de que debe ser “útil y razonable”, según se expresaba en el artículo 110 constitucional.

Por tal motivo, el procedimiento legislativo originario en Nuevo León, contemplaba:

Artículo 114.- Dentro de tres semanas deben todas las autoridades dichas haber enviado al Congreso sus reclamos u observaciones y cualquier ciudadano. Las autoridades o particulares que no hubiesen reclamado, se entienden consentir o aprobar (*sic*).⁸

⁸ Madero Quiroga, *op. cit.*, p. 82.

Esta disposición implicaba que las observaciones a los proyectos de ley podían ser formuladas no sólo por las autoridades y *los particulares*, lo cual abría por completo el proceso legislativo. Sin embargo, en el decreto en cuestión, el Congreso interpretó que el plazo de tres semanas no correría durante el período de receso del Congreso, por lo que sólo se contaría en el tiempo efectivo de sesiones de la Legislatura.

De igual manera, el decreto 100 del 22 de abril de 1826 contiene un criterio interpretativo de la Constitución, ya que aclara que el procedimiento de reforma constitucional debe seguirse de acuerdo a lo prescrito en el título XX de la Constitución y no en las bases fijadas en el título IX de la misma, que sólo debía aplicarse para el procedimiento ordinario legislativo.⁹

Por otra parte, se tiene noticia que la primera reforma a la Constitución fue la contenida en el decreto 197 del 27 de febrero de 1829, mediante el cual se adicionaron los artículos 44 y 55 de la Constitución, agotándose el procedimiento de reforma hasta el 9 de mayo del mismo año de 1829. El contenido de ambos artículos es sobre la designación de electores para las juntas primarias y las de partido.

La labor del Congreso Constituyente se realizó con varios meses de ardua labor, pero culminó el 5 de marzo de 1825; sin embargo, debido a la premura de su publicación, se notaron múltiples erratas notables que provocó se expidiera el decreto 38 el 19 de mayo de 1825. En los motivos que se exponen en dicho decreto, se lee lo siguiente:

Siempre fue la intención de procurar, en México, otra edición hermosa, esmerada y correcta que se hiciera bajo el cuidado e inspección de los representantes del Estado en las Cámaras del Congreso Federal.

Como se observa en el cuadro siguiente, las erratas fueron muchas y, algunas, de gran importancia:

⁹ *Colección de Leyes, Decretos y Circulares expedidos por el Gobierno del Estado, desde el primero de agosto de 1824 hasta el 30 de diciembre de 1830*. Tipografía del Gobierno a cargo de José Sáenz, Monterrey, 1895, p. 200.

Artículos	Dice	Debe decir
89	Toda vez en que corresponde nombramiento de Presidente y Vicepresidente o de Senador para el Congreso Federal, se reunirá el día primero de septiembre la Legislatura para hacerlo según y como prescribe la Constitución Federal, remitiendo el presidente testimonio del acta al Presidente del Consejo de Gobierno, y avisando al nombrado para su inteligencia	Para hacer la elección periódica de Presidente y Vicepresidente de los Estados Unidos Mexicanos o de Senador para el Congreso General, se reunirá la Legislatura el día primero de septiembre y procederá ella según y como prescribe la Constitución Federal, remitiendo su presidente al del Consejo de Gobierno testimonio del acta, y avisando al senador nombrado para su inteligencia; mas en cada vacante extraordinaria se reunirá la Legislatura en cualquier tiempo que convenga llamarla previo aviso del Gobierno de la Unión
94	<i>In fine:</i> del Congreso.	<i>In fine:</i> de las secciones.
96	...lo mismo harán, <i>respectivamente</i> , el Poder Ejecutivo...	...lo mismo harán, <i>oportunamente</i> , el Poder Ejecutivo...
101	... <i>podrá</i> la Diputación Permanente...	... <i>deberá</i> la Diputación Permanente...
103	La Diputación Permanente no se entenderá suspensa mientras sus funciones peculiares; mas a la instalación del Congreso ordinario, cesará el extraordinario, y el negocio para que fue convocado éste se continuará por aquél.	La Diputación Permanente no se entenderá suspensa de sus funciones peculiares, mientras permanezca el Congreso extraordinario, el que cesará a la instalación del ordinario, y éste continuará tratando el asunto para el que fue convocado aquél.
105	... a juicio del <i>presidente</i> a juicio del <i>Congreso</i> .
106	...son inviolables por sus opiniones, sobre las cuales...	Añadir: ...son inviolables por sus opiniones, <i>manifestadas en el desempeño de su encargo</i> , sobre las cuales...
114	Dentro de tres semanas deben todas las autoridades...	Añadir: Dentro de tres semanas <i>contadas desde la fecha de los extractos impresos</i> , deben todas las autoridades... y cualquier ciudadano <i>inmediatamente</i> , <i>dichas</i> autoridades o particulares...

128	Al Poder Ejecutivo pertenece: I. Ejecutar las leyes...	Suprimir: Al Poder Ejecutivo pertenece: I. <i>Se suprime esta fracción porque no hace falta ya que estas facultades están contempladas en las fracciones XII y XIII que pasarán a ser XI y XII.</i>
128	IV. Hacer que se ejercite conforme a las leyes, la policía de corrección...	Suprimir: <i>la palabra corrección. Se pasa esta facultad a como fracción III pues se ha eliminado la fracción.</i>
128	VII. Disponer de la inversión de los caudales públicos del Estado, en los distintos ramos de su administración, sin que pueda hacerlo más de en los casos que tengan previa autorización...	Suprimir: <i>La ultima parte transcrita: "sin que pueda hacerlo más que en los casos"</i>
128	XV. Abrir y cerrar las sesiones del Congreso.	XV (ahora XIV). Autorizar con su presencia el acto de abrir y cerrar las sesiones.
132	...la cual junta tendrá un secretario dotado.	Añadir: <i>...la cual junta tendrá un secretario dotado que nombrará y removerá a su arbitrio.</i>
132	... el prelado diocesano o quienes sus veces haga...	Añadir: <i>... un eclesiástico secular natural o vecino del Estado electo bianualmente por el prelado diocesano¹⁰</i>
137	... cada ciudadano se acercará a la mesa...	... el ciudadano después se acercará...
209	Si no son los más en número los votos de no...	Si no son los más en número los votos de sí...

Como se aprecia, fueron bastantes las correcciones al texto de la Constitución de 1825 y, contrario a lo aludido por el gobernador José Antonio Rodríguez, muchos no eran simples “yerros de pluma”, sino que hubo modificaciones sustanciales.

¹⁰ Madero Quiroga, *op. cit.*, p. 87.

El Poder Ejecutivo recayó inicialmente en José Antonio Rodríguez como gobernador provisional, designado el 11 de agosto de 1824, siendo Francisco Bruno de la Barrera el teniente gobernador. Sin embargo, en la primera elección constitucional, celebrada el 3 de junio de 1825, los resultados dieron un empate entre el propio Rodríguez y José María Parás, que se resolvió de manera simple, a través de la suerte, quedando Parás como primer gobernador del Estado y designando a Rodríguez como vice gobernador, a partir de 15 de junio de 1825.

Parás fue un gobernador ejemplar. La ética y honestidad con que se condujo fue digna de encomio entonces y ahora. Se preocupó por la educación en el Estado, estableciendo la educación primaria obligatoria y creó el primer periódico oficial del Estado el 3 de agosto de 1826.¹¹

Aunque esta Constitución diseñó un solo titular del Poder Ejecutivo en la persona del gobernador, también contempló una “junta consultiva” (artículo 132 constitucional) cuya integración era con el vicegobernador, un “prelado diocesano o quienes sus veces haga”, además de otras autoridades. Esta junta sería responsable de las consultas y opiniones que dieran al gobernador. Sin embargo, el artículo 134 determinaba que “ni la responsabilidad del Secretario de Gobierno, ni la de la junta”, libraría en manera alguna al gobernador de la propia por todos y cada uno de los actos de su función.

Además de la facultad para aprobar reformas a la Constitución, el Congreso también aclaraba las dudas sobre la interpretación del Texto Fundamental, como la realizada el 22 de abril de 1826 donde fija el procedimiento para las reformas constitucionales y su diferencia con el procedimiento para reformar las leyes ordinarias.

¹¹ Nacido en Montemorelos (denominado anteriormente San Mateo del Pílon) en 1794, había comenzado su carrera política como presidente municipal de su pueblo de origen. El 12 de julio de 1824 fue electo diputado constituyente y en su función expide una Ley agraria que pone fin al conflicto del pueblo de San Mateo, dotando de ejidos a su vecindario y afectando tierras y aguas abandonadas. Posteriormente fue electo gobernador por segunda ocasión, en 1848, en plena invasión de los Estados Unidos. Murió ocupando ese cargo, en 1850. Ciro R. Cantú, “José Ma. Parás Ballesteros: Primer gobernador constitucional de Nuevo León”. *Humanitas*, núm. 12, Universidad Autónoma de Nuevo León, 1971, pp. 277-295; Isidro Vizcaya Canales, “El Periódico Oficial del Gobierno de Nuevo León en el siglo XIX”, *Humanitas*, núm. 9, 1968, p. 405.

Los municipios bajo esta primera Constitución fueron reglamentados de manera subordinada al gobierno del Estado. No obstante, observaron independencia y gran relevancia con la consulta que se realizó por el Congreso del Estado, de julio a septiembre de 1835, sobre la variación del sistema político de federalismo a centralismo. Las respuestas dividieron a los municipios, pero entre ellas destaca la cauta respuesta del Municipio de Vallecillo, el cual si bien aceptaba la actual forma de gobierno federal, “no se opondría a otra que pudiera ser más conveniente para el país”.¹²

Los primeros Magistrados electos en el Estado fueron José Alejandro de Treviño, Pedro Agustín Ballesteros y Rafael de Llano, nombrándose asesor a Juan Bautista de Arizpe. Por su parte, la primera Legislatura del Estado de Nuevo León se instaló el 31 de mayo de 1825.¹³

3. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1849

El sistema federal se restableció en octubre de 1849. Durante el segundo mandato de Parás¹⁴ como gobernador del Estado, se aprueban importantes reformas a la Constitución de 1825, el 29 de octubre de 1849. La VIII Legislatura del Estado decidió reformar la Constitución de 1825, después de veintidós meses de ocupación por Zachary Taylor.¹⁵

Parás se preocupó por fijar los límites del Estado y, para ello, encomendó al topógrafo de origen italiano, Santiago Nigra de San Martín, la fijación de límites, para lo cual tomó como base los trabajos preliminares efectuados por Luis Berlandier y Rafael Chovell, ordenados por Guadalupe Victoria. El decreto 41 del 28 de junio de 1849 ordenó el levantamiento de esta carta topográfica.¹⁶

¹² *Génesis y evolución de la administración pública de Nuevo León*. Fondo Editorial de Nuevo León. Universidad Autónoma de Nuevo León, 2005, p. 66.

¹³ *Cuatricentenario del Estado de Nuevo León*, Edición Conmemorativa. Constituciones Políticas del Estado 1825-1857-1917, Monterrey.

¹⁴ En este periodo aparece Santiago Vidaurri como Secretario de Gobierno.

¹⁵ Pedro Torres Estrada, “La historia constitucional del Estado de Nuevo León”, en Artemio Benavides Hinojosa y Pedro Torres Estrada, *La Constitución de 1857 y el Noroeste Mexicano*, vol. V, noviembre de 2007, pp. 169-170.

¹⁶ José Luis del Bosque Sánchez y José Antonio González Treviño. *Santiago Nigra de San Martín, autor del primer mapa de Nuevo León*, SNTE, Sección 21, Monterrey, 2009, pp. 11-89.

Esta reforma constitucional comienza con una sistematización de los derechos del hombre en el primer título. Se deroga la esclavitud en el artículo 7o., estableciendo el célebre principio del refugio de los esclavos que ganan su libertad al entrar en el territorio de Nuevo León.¹⁷ El artículo 5o. constitucional establece la propiedad privada como derecho fundamental. Otras disposiciones que enriquecen los derechos en esta reforma son la prohibición de la tortura, la prohibición de confiscación de bienes, las penas infamantes y la justicia de más de tres instancias.

Es de llamar la atención sobre el reconocimiento de un “poder electoral”, al que define como la reunión de ciudadanos en asambleas primarias, estableciendo un elector por cada doscientos habitantes. Este poder continuó funcionando como tal durante la segunda mitad del siglo XIX y, en 1877, fue caracterizado por el entonces gobernador Genaro Garza García como un derecho más que como un poder político, lo cual corresponde fielmente a su naturaleza.¹⁸

Igualmente, una innovación consistió en que el Consejo de Gobierno, que desde su inicio era un órgano consultivo del Poder Ejecutivo, sería presidido por el Presidente del Tribunal Superior. No obstante, habrá que reconocer que la situación caótica del Estado provocó que hubiese 31 gobernadores entre 1846 y 1867, es decir, en 21 años.

4. SURGIMIENTO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN Y COAHUILA

Con las precedentes reformas, la nueva Constitución del Estado, expedida en 1857, reproduce en los primeros veintinueve artículos los derechos del hombre de la Carta Federal. Sin embargo, la reforma más importante de mediados del siglo XIX, fue la incorporación que Santiago Vidaurri hiciera del territorio de Coahuila a Nuevo León. El decreto 9 del 1o. de octubre de 1857, emitido unilateralmente

¹⁷ Este principio de libertad se deduce del precedente inglés de *Somerset vs. Stewart* (1772) 98 ER 499, en donde el presidente del Tribunal del Rey, Lord Mansfield, manifestó que la esclavitud era tan odiosa en su naturaleza que sólo por disposición legal se podía permitir. Por ello desecha la demanda del esclavista Stewart, quien sin fundamento legal pretende la detención del esclavo Somerset y su entrega para ser vendido en Jamaica. (98 ER 509).

¹⁸ *Génesis y evolución de la administración pública de Nuevo León*, p. 112.

por Nuevo León aunque festejada en Coahuila,¹⁹ tuvo como justificación la necesaria coalición de estos dos Estados para enfrentar los ataques de los indios “bárbaros” y hacerles frente conjuntamente la defensa y ofensiva a sus incursiones violentas. Este decreto fusionando dos grandes Estados propone como solución local, ante la infructuosa acción federal,²⁰ que el nuevo Estado cree colonias en la frontera.²¹

Vidaurri había promovido la fusión de Coahuila con la ayuda de su hermano, Francisco, quien operó en Monclova. Aunque Saltillo se opuso a la unión de los Estados, proclamada el 19 de febrero de 1856, el Congreso Constituyente Federal la discutió y aprobó en la sesión del 15 de septiembre de 1856.²²

El XI Congreso Constitucional de Nuevo León, fungiendo como Constituyente, se instaló el 19 de julio de 1857 y sus integrantes fueron: Manuel Perfecto de Llano, Ignacio Galindo, Domingo Martínez, José María Dávila, Tomás Ballesteros, Andrés Leal y Torres, Simón Blanco, Juan Zuazua, Andrés Saturnino Viezca, Evaristo Madero y Antonio Valdés Carrillo, siendo secretario Antonio G. Benítez. Fungieron como diputados suplentes: Antonio Garza Benítez, Felipe de Luna, Francisco L. Mier y Lázaro Garza Ayala. El proyecto de Constitución se recibió el 31 de agosto de 1857 y el 1o. de septiembre del mismo año comenzó el debate del mismo. Una vez aprobada la nueva Constitución, la labor del Congreso concluyó el 19 de noviembre del mismo año.

La nueva Constitución estatal se expidió el 4 de octubre de 1857; logró la transformación electoral que tan sólo se había debatido, sin lograrla, en la Constitución Federal de ese año. Todas las autoridades serían electas por voto directo, según se desprende del artículo 40 de dicha Constitución:

¹⁹ Manuel González Oropeza, “Un amparo en 1849 contra las multas por el repique de campanas”, *Iter Criminis*, Revista de ciencias penales, núm. 6, Quinta Época, mayo-junio 2012, Instituto Nacional de Ciencias Penales, pp. 143-173.

²⁰ Desde 1821, los militares apostados en las fronteras no estaban equipados ni adiestrados y no recibían sus remuneración regularmente. *Nuevo León Insurgente-Revolucionario*, Catálogo de la Exposición, Museo de Historia, 2010, p. 45.

²¹ Isidro Vizcaya Canales, “El Periódico oficial del Gobierno de Nuevo León en el siglo XIX”, *Humanitas*, núm. 9, 1968, p. 411.

²² Edward H. Moseley, “Santiago Vidaurri, campeón de los derechos estatales: 1855-1857”, *Humanitas*, núm. 14, Universidad Autónoma de Nuevo León, 1973, pp. 640-648.

Las elecciones en el Estado para todos los mandatarios públicos son directas en los términos y forma que prevenga la ley.

Por su parte, la Constitución Federal no logró plasmar el sufragio directo como la clara disposición de Nuevo León y en el artículo 55 se determinó que para las elecciones de diputados federales sería indirecta en primer grado, en los términos de la ley electoral. Según se desprende de la extraordinaria obra de Francisco Zarco, ya los constituyentes más avanzados propusieron el voto directo: el mismo Zarco (“la elección indirecta se presta a influencias bastardas”), así como Isidoro Olvera, Ignacio Ramírez y J. A. Gamboa.²³ Sin embargo, tendrían que llegar las reformas de 1917 a la Constitución Federal, lo que Nuevo León con toda oportunidad ya había conseguido en este documento fundamental.

Nuevo León repitió la prohibición para los Jueces de interpretar las leyes, común en el siglo XIX, y delineó claramente que la función de los Jueces era la de “juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado”, por lo que no podían “suspender el cumplimiento de las leyes”, según rezaba el artículo 99 de la Constitución del Estado.²⁴

Al respecto, habrá que coincidir con Pedro Torres Estrada en su apreciación de que esta disposición presentaba una contradicción con el antiguo artículo 126 de la Constitución Federal, actual artículo 133, que claramente determinaba que los Jueces de cada Estado “se arreglarían” a la Constitución, leyes federales y tratados internacionales, a pesar de las disposiciones locales en contrario,²⁵ lo cual significaba que las leyes estatales podrían ser suspendidas por los Jueces de Nuevo León, si fueran inconsistentes con la Ley Suprema de la Unión.

La suerte del Estado de Nuevo León y Coahuila no sobrevivió al destino de Vidaurri,²⁶ quien se unió a Maximiliano en la invasión francesa a nuestro país. Vidaurri había logrado una carrera política intachable hasta antes de la fusión de

²³ Francisco Zarco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, Reimp. del Senado de la República, LX Legislatura, 2007, pp. 1002-1003.

²⁴ Madero Quiroga, *op. cit.*, p. 322.

²⁵ Torres Estrada, *op. cit.*, p. 197.

²⁶ Vidaurri fue detenido por Porfirio Díaz en 8 de julio de 1867 y fusilado por traición, al haber colaborado en el Segundo Imperio. Un ciudadano estadounidense, de apellido Wright, residente en Nuevo León, lo denunció, quien —aparentemente— le había pedido una cantidad de dinero por encubrirlo, pero al

los dos Estados, con la cual ganó muchas enemistades. En 1837 fue secretario de gobierno del Estado de Nuevo León y hasta 1855 se afilió a la corriente liberal. Con los intentos de unión de Estados y antes de que se aprobara definitivamente por el Congreso Constituyente federal, Ignacio Comonfort “destituye” a Vidaurri como gobernador el 19 de agosto de 1856 y nombra a José de Jesús Dávila nuevo gobernador.

Posteriormente, 56 diputados constituyentes aprobaron definitivamente la fusión de Estados contra la oposición escasa de 25 diputados en contra, en la sesión referida del 15 de septiembre de 1856 y desde noviembre de ese mismo año gobernó el Estado por ocho años consecutivos.²⁷

La unión de Estados fue disuelta por Benito Juárez en 1864, aunque su estrecha relación siguió prosperando, como lo demuestra el decreto 76 del 23 de diciembre de 1882, donde la Legislatura de Nuevo León autoriza al Poder Ejecutivo para la firma de un convenio con Coahuila para perseguir y aprehender a los delincuentes de uno y otro Estado.

Es digno de considerar que después de promulgada la Constitución, el 4 de mayo de 1860 se expidió el decreto 12 que determinó el Estado de Derecho en la entidad, determinando que las autoridades no podrían ejercer ninguna facultad que no estuviera señalada en la ley y en la Constitución. Es en esta década que el Estado emprende la tarea de completar su marco jurídico y variar sus leyes de acuerdo a las “costumbres republicanas y democráticas”, haciendo alusión a que las leyes españolas vigentes aún en la época, no estaban diseñadas para el régimen del país.²⁸

Durante esta época subsiste la desconfianza hacia los Jueces, y su sujeción como meros aplicadores de la ley es confirmada por decretos como el siguiente:

no entregar la suma acordada prefirió denunciarlo. Antonio Morales Gómez, *Cronología del Estado de Nuevo León*, Editorial Benito Juárez, 1955, p. 225.

²⁷ Federico Berrueto Ramón, “Santiago Vidaurri y el Estado de Nuevo León y Coahuila”, *Humanitas*, Anuario del Centro de Estudios Humanísticos, Universidad de Nuevo León, 1965, núm. 6, pp. 411-419.

²⁸ *Colección de leyes, decretos y circulares expedidos por el Gobierno del Estado, desde marzo de 1869 a diciembre de 1870*, Imprenta del gobierno a cargo de Viviano Flores, Monterrey, 1872, p. 46.

La confusión de las leyes no puede resolverse con la latitud del peligroso arbitrio judicial, tan fácil de convertirse en verdadera y caprichosa arbitrariedad.²⁹

Con la llegada de Porfirio Díaz a la Presidencia de la República comienza el reajuste de autoridades en los Estados y el 10 de diciembre de 1885 el Senado declara la desaparición de poderes en la entidad, defenestrando a Genaro Garza García, quien además gozaba de una licencia, por lo que el gobernador suplente era Mauro Sepúlveda.³⁰ Esta acción senatorial abre el periodo de Bernardo Reyes Ogazón como gobernador del Estado desde 1885.

El desarrollo económico y de instituciones promovidas por Reyes constituyeron una etapa importante en la evolución constitucional del Estado. Su impacto en la Constitución del Estado se percibe con reformas como la de 1887 sobre el establecimiento del régimen penitenciario, la creación del Ministerio Público el 16 de diciembre de 1895, así como a través del decreto 4, del 10 de noviembre de 1899, mediante el cual, en los artículos 34, 36 y 57 se establece el derecho al trabajo, la libertad de escribir y publicar, así como la obligación de los ciudadanos para defender la independencia del país y su territorio. Es digno de hacer notar que el 27 de septiembre de 1902, a través del decreto 24, quedó abolida la pena de muerte en el Estado, y poco después, el 21 de octubre de 1904, se establece el régimen penitenciario, medida consecuente con la abolición referida.

En el decreto 29 de fecha 3 de octubre de 1890 se amplió el periodo del gobernador a cuatro años, de manera directa por el pueblo, quedando en dos años los demás servidores públicos. No obstante esta duración cambió también para los Magistrados del Tribunal Superior y el fiscal el 3 de octubre de 1893, para ampliar su período por cuatro años. En esta época se aprueban los límites territoriales con el Estado de Coahuila, el 5 de agosto de 1892.

Desde 1895, Bernardo Reyes había participado constructivamente para regular la guardia nacional y hacer que los ciudadanos defendieran eficazmente a la Patria, sin necesidad de pesadas levas que violentasen los derechos de libertad de los mexi-

²⁹ *Ibidem*, p. 47.

³⁰ Daniel Cosío Villegas, "Porfirio vs. Gerónimo", *Humanitas*, Anuario del Centro de Estudios Humanísticos, núm. 11, Universidad de Nuevo León, 1970, p. 581.

canos, y propuso el servicio militar obligatorio a nivel nacional, solucionando así un grave problema entre la Suprema Corte de Justicia y el Ejército Nacional.³¹

5. CONSTITUCIÓN ESTATAL DE 1917

El entonces gobernador interino Alfredo Ricaut³² promulgó el decreto del 11 de abril de 1917, en uso de facultades extraordinarias, para convocar a elecciones de gobernador, Magistrados del Tribunal y los diputados al Congreso. En dicho decreto se precisó, en su artículo 5o., que el Congreso resultante en estas elecciones tendría el carácter de Constituyente. La Constitución resultante se publicó en el *Periódico Oficial* el 16 de diciembre de 1917 por Nicéforo Zambrano como gobernador.

El 13 de junio de 1917 se decreta la integración del Congreso Constituyente. La abundante información del Estado sobre la Constitución de 1917 nos facilita el trabajo de trazar la evolución histórica de Nuevo León, pues existe noticia hasta de la votación que recibieron cada uno de los diputados constituyentes, como se desprende del siguiente cuadro:

<i>Distrito Electoral</i>	<i>Diputados</i>	<i>Votación</i>
<i>Primer distrito</i>	Agustín Garza González Santiago Roel Galdino P. Quintanilla	3778 votos
	<i>Suplentes</i> Antonio Vallejo Aristeo Canales Federico Quiroga	

³¹ Manuel González Oropeza, *La jurisprudencia. Su conocimiento y forma de reportarla*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 3a. ed., 2011, pp. 62-70. Del mismo autor: "Guardia nacional y protección civil: Una propuesta" *Revista Altamirano* del Instituto de Estudios Parlamentarios "Eduardo Neri", Congreso del Estado de Guerrero, Año 9, Sexta Época, mayo 2010, núm. 39, p. 49-83.

³² Quien tomó posesión del cargo el 28 de marzo de 1917.

<i>Segundo distrito</i>	José Treviño Flores <i>Suplente:</i> Juan B. Garza y Garza	1311 votos
<i>Tercer distrito</i>	Gregorio Morales Sánchez <i>Suplente:</i> Manuel Salazar Tamez	1648 votos
<i>Cuarto distrito</i>	Antonio Garza Zambrano <i>Suplente:</i> Jesús María Gutiérrez	1808 votos
<i>Quinto distrito</i>	Manuel Sierra <i>Suplente:</i> Juan N. Álvarez	522 votos
<i>Sexto distrito</i>	Abel A. Lozano <i>Suplente:</i> Olegario Hinojosa	1807 votos
<i>Séptimo distrito</i>	E. M. Martínez <i>Suplente:</i> Carlos E. Tamez	1417 votos
<i>Octavo distrito</i>	Salomón Pérez Salinas <i>Suplente:</i> Margarito R. Salinas	1384 votos
<i>Noveno distrito</i>	Alberto Chapa <i>Suplente:</i> Samuel Cantú	1172 votos
<i>Décimo distrito</i>	Everardo de la Garza <i>Suplente:</i> Román de los Santos	1037 votos

El Congreso Constituyente se instaló el 20 de junio de 1917 y los demás funcionarios electos tomaron protesta el 30 de junio del mismo año.

Para complementar esta relación, habría que recordar, igualmente, a los constituyentes ante el Congreso Constituyente federal:³³

1er. distrito	Monterrey	Manuel Amaya Luis Guimbarda (suplente)
2o. distrito	Cadereyta	Nicéforo Zambrano Lorenzo Sepúlveda (suplente)
3er. distrito	Linares	Luis Ilizaturri
4o. distrito	Salinas Victoria	Ramón Gámez
5o. distrito	Galeana	Reynaldo Garza
6o. distrito	Monterrey	Agustín Garza González Plutarco González (suplente)

Aunque Manuel Amaya fue considerado para presidir el Congreso Constituyente, se prefirió finalmente a Luis Manuel Rojas para la presidencia del Congreso Constituyente.³⁴ La Constitución Federal también se publicó en el *Periódico Oficial del Estado* el 28 de febrero de 1917.

La vida institucional de Nuevo León tomó un nuevo cauce con la Constitución de 1917, y a partir de ella, el orden constitucional se planta definitivamente en este gran Estado fronterizo.

³³ David Sifuentes Espinoza, *Las elecciones en Nuevo León 1917-1929*, Cuadernos del Archivo, núm. 4, Monterrey, 1986, p. 26.

³⁴ Víctor Niemeyer, “La actuación de las diputaciones de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas en el Congreso Constituyente de Querétaro de 1916-1917”, *Humanitas*, Anuario del Centro de Estudios Humanísticos, núm. 10, 1969, Universidad de Nuevo León, pp. 452-454.



Estado de
Oaxaca*

* Impreso parcialmente en *Los Debates de la Constitución de Oaxaca de 1922*. Manuel González Oropeza y Francisco Martínez Sánchez, Oaxaca, Oax., Tribunal Estatal Electoral, 2003, 713 p.



1. EL ESTADO DE OAXACA

La población oaxaqueña es la más rica en etnias e idiomas y forma el mosaico más diverso del nacionalismo mexicano. Posee usos y costumbres que no están en otras entidades y algunos que no están ni siquiera registrados. Su historia política es un asombro aun para los mismos oaxaqueños, pues han existido instituciones que sólo pertenecen a este Estado, como el tequio; la Antequera novohispana no eliminó el corazón indígena del Oaxaca de siempre. Por ello su historia constitucional posee atributos de gran interés y peculiaridad; sus gobernantes han dejado profunda huella en las instituciones del país: Benito Juárez no participó en la elaboración de la Constitución Federal de 1857, pero sí promulgó la Constitución del Estado de ese mismo año; Porfirio Díaz combatió durante la intervención francesa de 1862–1867, siendo parte activa a través de las armas, en la restauración de la República, y más tarde, como gobernador de Oaxaca y luego como Presidente, dejando profunda huella en la historia del país.¹

¹ No podemos dejar de señalar que José María Morelos, el Siervo de la Nación, ante el rumbo que estaba tomando el movimiento insurgente y la fractura que se producía en la Junta de Zitácuaro, decidió convocar a un

El carácter oaxaqueño pervive en las instituciones constitucionales del país y bien merece la pena analizarlo para aprender de él, pues está presente en la raíz de la mexicanidad. No por nada el artículo segundo constitucional vigente en nuestro país señala:

La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. *El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.*²

2. LA DIVERSIDAD Y RIQUEZA DE OAXACA

Oaxaca, del mixteco *Huaxiacac*, significa “la nariz de la calabaza”, y en náhuatl procede de la palabra *Huaxyacac* “en la nariz de los guajes”, es sin lugar a dudas

Congreso en donde participarían no sólo los líderes del movimiento, sino todo los ciudadanos a través de sus representantes, electos para tal fin. En algún momento Morelos contempló a la ciudad de Oaxaca como sede de tal evento, el primero en la historia de nuestro país. Esta primera sugerencia de realizar el congreso en Oaxaca fue expresada el 29 de abril de 1813. Días más tarde, la Asamblea de la Junta de Oaxaca (Antequera), efectuada el 26 de mayo de 1813, le propone a Morelos y a otros insurgentes, a través de Carlos María de Bustamante, que se celebre en esta ciudad dicho congreso, pues consideran que “en ella se encuentran todas las comodidades posibles”. No obstante el ofrecimiento que se hace de Oaxaca para ser la sede del Congreso, en mayo Morelos decide que se lleve a cabo en Chilpancingo durante el mes de septiembre. *Congreso de Anáhuac*, México, Comisión Nacional para las celebraciones del 175 Aniversario de la Independencia Nacional y 75 Aniversario de la Revolución Mexicana, 1985, p. 11; González Oropeza, Manuel, “Estudio introductorio”, *Autógrafos de Morelos y otros documentos*, 2a. ed., México, TEPJF, 2013, 154 pp.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 2o., cuyo contenido íntegro puede consultarse en: https://www.scjn.gob.mx/normativa/Constitucion/CPEUM_17062014.pdf, el cual no se transcribe por su extensión. Cursivas añadidas.

uno de los Estados más bellos del país. Situado al sureste de la República Mexicana, limita al norte con los Estados de Veracruz y Puebla, al este con el de Chiapas, al oeste con el de Guerrero y al sur con el Océano Pacífico. Cuenta con una población de 3,249,997 habitantes, su territorio representa el 4.8% de la superficie del país, que de manera interna se encuentra dividida en ocho regiones, conformadas por 570 municipios. De estos municipios, 418 tienen una presencia predominantemente indígena y aproximadamente una tercera parte del Estado habla alguna lengua originaria.

Es característica del Estado suriano la diversidad de los pueblos que lo conforman, destacando entre ellos los amuzgos, cuicatecos, chatinos, chinantecos, chocholtecos, chontales, huaves, ixcatecos, mazatecos, mixes, mixtecos, nahuas, triquis, zapotecos, zoques o tacuates, e incluso algunos pueblos de origen africano.

De acuerdo a datos del INEGI, la mayoría de la población oaxaqueña se dedica a actividades primarias, como la agricultura, el cultivo de pastizales, obtención de recursos maderables, en bosques y selva, así como para otros usos como la extracción de la palma. La gran cantidad de montañas, cañadas, valles y costas, hace que el Estado de Oaxaca albergue una diversidad de climas y actividades, y se considere a la entidad como la zona de mayor complejidad geológica de México.

Desde épocas remotas diversos grupos humanos se asentaron en su territorio, dando lugar a diversos centros urbanos y necrópolis de gran trascendencia mesoamericana, como San José Mogote, Huijazoo, Monte Albán, Mitla, Yagul, Lambityeco, Zaachila, etcétera; más tarde, durante el periodo colonial, las diversas órdenes religiosas como los Dominicos y Agustinos construyeron majestuosos conventos y templos barrocos, como el de Santo Domingo de Guzmán en la ciudad de Oaxaca, y el de Santo Domingo Yanhuitlán, en el valle de Yanhuitlán, en la Mixteca Alta, sólo por citar unos ejemplos; sus ciudades de origen colonial son un hermoso ejemplo de la arquitectura civil y religiosa que hoy alberga oficinas públicas, galerías, casas de cultura y museos, como su propia capital, Oaxaca de Juárez, cuyo Centro Histórico, junto con la Zona Arqueológica de Monte Albán, fue declarada Patrimonio Cultural de la Humanidad por la UNESCO desde el 11 de diciembre de 1987.

Pero Oaxaca no sólo son sus valles, montañas, playas y ciudades, sino que también posee un importante acervo de manifestaciones culturales, en especial sus fiestas religiosas con sus típicas calendas y mayordomías, las cuales le hacen poseer usos y costumbres que no están en otras entidades y algunos ni siquiera están catalogados o registrados por los antropólogos e historiadores como manifestaciones culturales. La zona del Istmo de Tehuantepec posee una de las fiestas únicas en todo México, cuya riqueza y diversidad son ejemplo digno de tolerancia, como la fiesta de los mixes en Juchitán.

La propia historia y composición geográfica de Oaxaca, que es tan diversa, se ve reflejada en la construcción y evolución constitucional del Estado, como veremos a continuación.

3. LA CONSTITUCIÓN DE 1825

La *Constitución particular del Estado de Oaxaca* fue la primera Constitución del Estado, misma que fue promulgada por don José Ignacio Morales, primer Gobernador del Estado de Oaxaca, el 10 de enero de 1825, quien duró en su cargo del 12 de noviembre de 1824 al 28 de noviembre de 1827. Aun antes de la aprobación de la Constitución, como ocurrió muy comúnmente, se había expedido una *Ley Orgánica del Gobierno del Estado* el 25 de mayo de 1824, la cual en su primera parte legislaba sobre los siguientes temas: El Estado, su territorio y forma de gobierno, Del Poder Legislativo, Del Gobierno del Estado y sus atribuciones, De la Junta Consultiva, De los Gobernadores de Departamento y de los Alcaldes y Ayuntamientos;³ dos meses después, el 22 de julio de 1824, se promulgó la segunda parte, misma que se refería a la Erección de la Corte de Justicia del Estado de Oaxaca, el establecimiento de los Juzgados de Primera Instancia, y a los Asesores ordinarios del Estado;⁴ en esta segunda parte se dio la estructura básica del naciente Estado, creando sus poderes constitucionales, decidiendo depositar el Poder Ejecutivo en un Gobernador que estaría auxiliado por seis Gobernadores Subalternos quienes estarían a cargo de la administración de los seis departamentos en que

³ Gustavo Pérez Jiménez, *Las constituciones del Estado de Oaxaca*, Oaxaca, Ediciones Técnicas Jurídicas del Gobierno del Estado de Oaxaca, 1959, p. 42.

⁴ *Idem.*

estaba dividido el Estado geográficamente: Oaxaca, Villa Alta, Teotitlán del Camino, Teposcolula, Huajuapam, Tehuantepec, Jamiltepec y Miahuatlán.⁵

Como todos los demás Estados, la Constitución de 1825 estableció un Congreso bicameral con un Senado local integrado por siete miembros. Con gran desconfianza hacia el poder que pudiera concentrar el Poder Ejecutivo, organizó también, en concordancia con la Constitución Federal, un Consejo de Gobierno conformado por José López Ortigoza como Presidente y futuro Gobernador del Estado; Pedro José de la Vega, Vicepresidente, y los diputados José Esperón, Manuel Mejía, Manuel Sáenz de Enciso, Ignacio de Goytia, Manuel Francisco Domínguez, Francisco Matey, José Merino González, Juan Ferra, Joaquín Guerrero, Florencio del Castillo, José Manuel Ordoño y José María Unda, Secretario; el cual tendría funciones políticas de control muy importantes.⁶

Desde un principio, los Ayuntamientos del Estado fueron organizados junto con una institución propia denominada “Repúblicas”, que consistía en la organización de los vecinos de los pueblos para el desempeño de funciones municipales, tales como el cuidado de la limpieza, el establecimiento de la escuela de primeras letras, el aseo y seguridad de las cárceles y el cuidado de los caminos públicos.⁷ Según la Ley para el arreglo del Gobierno Económico de los Departamentos y Pueblos del Estado, las Repúblicas estarían presididas por alcaldes y a cargo de cada departamento se encontraría un Gobernador, con el carácter de subalterno del Gobernador del Estado; asimismo, se señalaba la existencia de subprefectos.

Llama la atención el espíritu organizativo de los poderes estatales, pues ya para marzo de 1825 se habían expedido las leyes orgánicas correspondientes a los Poderes Legislativo y Judicial.⁸ Todas estas leyes fueron expedidas por el Congreso Constituyente del Estado que funcionó desde 1823 hasta el 13 de marzo de 1825, aproximadamente.⁹

⁵ Colección de Leyes y Decretos del Estado Libre de Oaxaca, Oaxaca, Imprenta del Estado, 1909.

⁶ Pérez Jiménez, *op. cit.*, p. 61.

⁷ Decreto para el establecimiento de Ayuntamientos y Repúblicas en los pueblos del Estado, de 25 de enero de 1825.

⁸ De tal suerte, el 10 de marzo de 1825 fue expedido el Reglamento para el gobierno de las Cámaras y el 12 del mismo mes y año sucedió con la Ley que arregla la Administración de Justicia de los Tribunales del Estado.

⁹ Los diputados constituyentes fueron: Nicolás Fernández del Campo, Víctor de Manero, Demetrio del Castillo (quien sería también Constituyente en el Congreso Federal), Joaquín de Miura y Bustamante, Vicente Manero Enbides, Manuel José Robles, Francisco Larrazábal y Torre, Francisco Estévez, José Vicente Rodríguez,

La obra legislativa siguió elaborándose por los primeros Congresos del Estado. El primer Congreso Constitucional del Estado abrió sus sesiones el 18 de abril de 1825 y duró hasta el 17 de junio de 1827, sus integrantes fueron: José López Ortigoza, Pedro José de la Vega, José Esperón, Manuel Mejía, Manuel Sáenz de Enciso, Ignacio de Goytia, Manuel Francisco Domínguez, Francisco Matey, José Mariano González, Juan Ferra, Joaquín Guerrero, Florencio Castillo, José Manuel Orduño, José Ma. Unda, José Ignacio Morales, Francisco López, Gregorio José Fagoaga, Aurelio Bolaños, Manuel Ignacio de Iturribarría, Joaquín Miura y de Bustamante, Rafael de la Lanza, José María Santaella, Cristóbal Muñozcano y Juan Tiburcio Valverde.¹⁰

Entre sus obras está la expedición de la Ley para la instrucción de las causas criminales del 15 de septiembre de 1825, obra pionera en procedimientos donde se establecen la diferencia entre juicios sumarios y juicios plenarios, el *Decreto* por el que divide al Estado en 22 partidos y 8 departamentos (6 de mayo de 1826) y el decreto por el que se prohíbe la corrida de toros (4 de septiembre de 1826).

El segundo Congreso Constitucional estuvo conformado por seis diputados: José Juan Irigoyen, José Juan Canseco, Francisco Estévez, José Vicente Rodríguez, Rafael de la Lanza, José Esteban Ortiz y Pedro Labayxio, y sesionó del 18 de julio de 1827 al 31 de julio de 1829.¹¹

El tercer Congreso Constitucional fue integrado por Francisco Estévez, José Vicente Rodríguez, Rafael de la Lanza, José Esteban Ortiz y Pedro Labayxio, quienes aprobaron la primera reforma constitucional al texto fundamental de 1825 en su artículo 77 (referente a la falta de algún senador por muerte o incapacidad física o moral; vacante que se llenaría por la Junta Electoral del Estado en el tiempo de su

Felipe Gutiérrez, José María Unda, Francisco Matey y José Merino González. Fuente: María de la Luz Topete y Ronald Spores, *Transformaciones económicas y políticas del Oaxaca Colonial e Independiente*, Grupo Documental, Sección Legislativa, Índice de Documentos No. 31.

¹⁰ Nótese que el Consejo de Gobierno estaba integrado por miembros del Congreso, por su original doble carácter legislativo y administrativo. *Transformaciones económicas y políticas del Oaxaca Colonial e Independiente*. Sección Legislativa. *Libro de sesiones secretas del H. Congreso 1825*, Libro de Decretos de la Cámara de Diputados de 1825.

¹¹ *Idem*.

reunión), según el procedimiento marcado en el artículo 257 de la misma Constitución, el 23 de septiembre de 1830.¹²

En el cuarto Congreso Constitucional estuvo Benito Juárez como diputado. Mostró atención por las ruinas de Mitla, para las cuales promovió la expedición de un decreto con el objeto de atraer inversión en las excavaciones del sitio en 1832;¹³ quizá el interés por descubrir y conservar las riquezas arqueológicas fue motivado por los reportes de viajeros extranjeros que publicaron sobre estas ruinas a principios del siglo XIX.

El quinto Congreso Constitucional sesionó el 7 de junio de 1833 hasta el 4 de junio de 1835. El sexto Congreso del Estado es disuelto por Luis Quintanar en 1836, antiguo jefe político de Jalisco y proclamador del federalismo en 1823, entonces jefe militar del Estado.

A partir del 7 de mayo de 1844 se organizó la Asamblea Departamental de acuerdo con la forma de un gobierno centralista. El Instituto de Ciencias y Artes del Estado que fuera creado mediante decreto del 26 de mayo de 1826 por el primer Congreso Constitucional, es reformado por esta Asamblea centralista.

El 11 de agosto de 1846 se estructuró una Junta Legislativa que estableció el federalismo, por lo que el 18 de agosto de ese año se aprobó el decreto por el que se proclamaba la vigencia de la Constitución Federal de 1824 en el territorio del Estado. Esta Junta organizó de igual manera a la guardia nacional en el Estado.

El séptimo Congreso Constitucional sesionó en dos periodos bajo el sistema federal restablecido. Quizá fue la primera en sesionar de manera clara en periodos. El primero de ellos comenzó el 1o. de diciembre de 1846 y entre sus primeros

¹² Dicho Congreso sesionó el 1o. de agosto de 1829 al 31 de julio de 1831; sus integrantes fueron: Francisco Estévez, José Vicente Rodríguez, Rafael Lanza, José Esteban Ortíz y Pedro Labayxio. *Libro de Actas...*, *op. cit.*, Libro número 64, 65, 66 y 70.

¹³ Los demás miembros de la Legislatura fueron más numerosos que las anteriores dos legislaturas: José Joaquín Guerrero, Esteban Esperón, José Mariano Domínguez, Mario Ortigoza, Juan Pablo Mariscal, Juan Manero, José María Muñozcano, Joaquín de Miura y Bustamante, Francisco Berdejo, Francisco Manero, Rafael José de la Lanza, José Vicente Rodríguez, Lázaro Mantecón, Francisco Sáenz de Enciso, Benito Juárez, Francisco Antonio Pérez, Joaquín Miniagua, Francisco Banuet, Luis Orozco, José Lucas Almogarrar y Juan Victori Gamboa. *Libro de Actas...*, *op. cit.*, Libro de la Cámara de Diputados de 1833.

decretos estuvo el indulto a los reos como gracia por el restablecimiento del sistema federal, aprobado el 2 de febrero de 1847. De la misma manera el gobernador Juárez observó una intensa actividad, promoviendo la reorganización de la Corte de Justicia, creando dos fiscales en el máximo tribunal del Estado y eliminando los fueros de minería y comercio.¹⁴ El segundo periodo dio inicio en el mes de octubre del mismo año.

El siguiente Congreso Constitucional, el octavo, aprobó la ley por la que otorgó facultades extraordinarias al Gobernador Benito Juárez el 22 de noviembre de 1848, con base en la fracción I y II del artículo 142 de la Constitución de 1825, en la cual se señalaba:

Art. 142.- Las facultades del Gobernador son:

Primera.- Publicar y ejecutar las leyes, decretos y órdenes que con arreglo a la Constitución federal y acta constitutiva le comunicare el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, pasando copia de dichos documentos a cada una de las cámaras para su conocimiento.

Segunda.- Publicar, ejecutar y hacer ejecutar las leyes y decretos del Congreso del Estado.

El entonces gobernador Juárez reimplantó, tal como la haría posteriormente como Presidente de la República, una ley penal para el castigo ejemplar contra los rebeldes dirigidos por Maximino Ortiz, que se habían levantado en Tehuantepec y que incluso habían nombrado un Gobernador paralelo en la misma persona de Máximo Ortiz. Esta ley había sido promulgada el 7 de febrero de 1828.

El octavo Congreso Constitucional había comenzado su primer periodo de sesiones en julio de 1848 y logró en este periodo la derogación del artículo 146 de la Constitución el 29 de agosto de 1848. Hizo responsables a los miembros del Consejo de Gobierno por sus consultas, con lo que logró extender la correspon-

¹⁴ En materia de justicia, Juárez observó una meticulosa actitud, entre sus apreciaciones estuvo: “Si se pagan en lo posible con puntualidad los sueldos del Poder Judicial, como ya se ha comenzado a hacer, y si hay la rectitud y energía suficientes para hacerla efectiva la responsabilidad de los Magistrados y Jueces que falten al cumplimiento de sus deberes, indudablemente mejorará nuestra administración de justicia”. Informe del 12 de Julio de 1848, p. 32.

bilidad del Ejecutivo hacia su propio Consejo, tal como actualmente el refrendo de los Secretarios del Despacho lo es con respecto al Presidente.

El Primer Informe de labores de Juárez, como Gobernador del Estado de Oaxaca, fue rendido el 12 de julio de 1848, por obligación establecida en el artículo 83 de la Constitución de 1825. En este informe, el entonces Gobernador aludió: “Desde antes del establecimiento del sistema federal, los pueblos del Estado han tenido la costumbre democrática de elegir por sí mismos a los funcionarios que con el nombre de alcaldes y regidores cuidaban de la policía, de la conservación de la paz y de la administración de los fondos comunales”.¹⁵

En esta época se habilitó al menor Manuel Dublán para administrar sus propios bienes, mediante decreto del 30 de septiembre de 1848. Dublán sería el futuro Presidente del Congreso Constituyente del Estado en 1857, además de convertirse en el gran compilador legislativo de México.

Durante el segundo periodo del octavo Congreso, que va de julio hasta octubre de 1849, se confirmó el nombramiento como Gobernador a Benito Juárez y de José María Castellanos como vicegobernador. El Congreso aprobó el arancel que permitió cobrar a los jueces por sus honorarios y fue aprobada la tercera reforma constitucional al texto de 1825, con relación al artículo 192, relativo a la Corte de Justicia del Estado y su integración, el 4 de octubre de 1849,¹⁶ que a la letra dice:

Art. 192. La Corte de Justicia residirá en la capital del Estado, y se compondrá de un regente, de los ministros necesarios y de un fiscal, nombrados por el Congreso a pluralidad absoluta de votos. Una ley determinará el número y la dotación de sus individuos.¹⁷

En el importante informe del 3 de julio de 1849, el Gobernador explicó que tuvo que restablecer la ley del 20 de marzo de 1837, por la cual dividió al Estado en prefecturas y subprefecturas; pero las medidas de mayor trascendencia fueron las concernientes a terminar con el “aspirantismo” y a realizar obra pública con la

¹⁵ *Informe del Gobierno del C. Lic. Benito Juárez. Rendido ante el Congreso del Estado el 12 de agosto de 1848*, p. 12.

¹⁶ El octavo Congreso estuvo integrado por Pablo Casimiro de la Lanza, Juan María Maldonado, Francisco López Ortigoza, y Manuel S. Posada. *Libro de Actas...*, *op. cit.*

¹⁷ Este artículo fue reformado por la ley constitucional de 4 de octubre de 1849, que fijó el número de Ministros, su residencia y duración.

ayuda y colaboración de vecinos. La primera medida se refirió a promover una ley que determinara los méritos y requisitos para ingreso y ascenso de personal involucrado en el servicio público, lo cual implicaba la pretensión de crear un servicio civil de carrera. Por lo que respecta a la segunda medida, Juárez anunció la apertura de un camino de Oaxaca a Tehuacán construido con la ayuda de los vecinos de los pueblos circundantes, lo cual preconiza la moderna concepción de solidaridad y que enraiza en el sentido de labor comunitaria del *tequio*.

En el informe rendido en 1849, Juárez hizo un esfuerzo propositivo para mejorar la administración de justicia. Aunque él hubiera querido una reforma constitucional para cambiar la distribución de competencias entre las dos Salas de la Corte de Justicia, ya que la carga litigiosa estaba en manos de la Primera Sala, solo anunció sus propósitos sin promover reforma constitucional dados los “trámites dilatorios” que la Constitución misma establecía para su reforma.

Con toda precisión, el informe señalaba que los problemas que aquejan a la administración de justicia dependían en gran medida, de la deficiente legislación que se tenía que aplicar:

Hay, además, un mal gravísimo e inveterado que perjudica a la administración de justicia y que la empeorará cada día, si no nos apresuramos a remediarlo. Ese mal consiste en la falta de leyes que fijen con claridad y precisión, y conforme a los hábitos de los asociados, las penas con que deben ser, castigados los que se atreven a hollarlos, y los procedimientos a que deben sujetarse los jueces, ya que para declarar el goce, de esos derechos, en caso de disputa, o bien para aplicar la pena a cualquiera que los haya vulnerado.¹⁸

De manera posterior, el noveno Congreso Constitucional publicó un decreto sobre el modo de publicar las leyes en el Estado, así como interesantes decretos prohibiendo la averiguación de la paternidad y autorizando al Gobierno del Estado para la formación de los Códigos Penal y de Procedimientos. Este último decreto del 26 de septiembre de 1850 representa el procedimiento que Juárez utilizó, desde la Presidencia de la República, para la designación de comisiones de expertos que elaborasen un anteproyecto de códigos que eran tan necesarios para la regulación más elemental del Estado.

¹⁸ Informe que el Gobernador C. Lic. Benito Juárez, rinde al Octavo Congreso del Estado el 2 de julio de 1849. Oaxaca, 1849, p. 20.

Ante el noveno Congreso, Juárez rindió tres informes de labores como Gobernador del Estado y, entre otros puntos de importancia al respecto, mencionó:

El gobierno desea auxiliar al cuerpo Legislativo en la parte que la permitan sus facultades constitucionales, y cree, que el mejor modo de prestar su colaboración, es iniciar dichos códigos auxiliándose del trabajo y de las luces de personas de instrucción notoria y acreditada en la ciencia del derecho y en la práctica de nuestro foro.¹⁹

También en el informe de 1850, Juárez aludió a la ley federal sobre elección del Presidente de la República que, en su concepto, transgredía el periodo presidencial de cuatro años, establecido en el artículo 95 de la Constitución Federal de 1824; pero a pesar de ello, la mandó publicar para su acatamiento pues mencionó que él como Gobernador no estaba facultado para hacer la calificación de las leyes federales, por lo que sugirió al Congreso que en uso de sus facultades iniciara el procedimiento: de reformar la Ley de convocatoria; situación que por paradójico que suene, enfrentaría para elección de poderes federales de 1867, siendo ya él Presidente de la República.

La situación del Estado obligó a la celebración de sesiones extraordinarias de noviembre de 1850 hasta mayo de 1851, en las cuales se discutió la autorización de medidas otorgadas al gobierno para restablecer el orden y conservar la tranquilidad pública. Muy difícil fue la situación en la zona de Juchitán, en donde el rebelde José Gregorio Meléndez causó serios problemas a la Guardia Nacional del Estado, comandada por José Ramírez Acevedo, desde diciembre de 1850. Juárez indultó a los cabecillas el 6 de noviembre de 1851 y el Congreso otorgó amnistía ampliada a la zona de Tehuantepec, dos días después.

Durante el segundo periodo de sesiones, que comprendió del dos de julio de 1851 a octubre del mismo año, se aprobó el raquíptico presupuesto para 1852: el sueldo anual del Gobernador era de \$4,000.00, el de los 11 diputados sería de \$4,950.00, el de los siete senadores de \$3,150.00 y el de los cuatro consejeros \$5,400.00.²⁰ Durante el año de 1851, Juárez tuvo que enfrentar además la epidemia de *cólera morbus* que azotó a la población. Nuevamente, este Congreso es

¹⁹ Informe que rinde el Gobernador Benito Juárez ante el Noveno Congreso Constitucional el 2 de julio de 1850, Oaxaca, 1850, p. 5.

²⁰ Los integrantes de esta Legislatura juarista fueron: José María Iturribarria, Manuel S. Posada, José Antonio Fulgencio, Manuel María Pasas, Francisco Ortigoza, Manuel Iturribarria, José María Castro, Macedonio Muñozcano y Juan María Maldonado. *Libro de Actas...*, *op. cit.*

convocado para un nuevo periodo extraordinario de sesiones el 20 de enero de 1852, el cual concluyó el 2 de febrero del mismo año.

El décimo Congreso inauguró su primer periodo el 2 de julio de 1852 y lo clausuró el 4 de octubre de ese año. Reformó por cuarta ocasión la Constitución de 1825, el 9 de julio de 1852, modificando sus artículos 80, 120, 125, 128, 129 y 144 relativos a las sesiones del Congreso, y suprimiendo el cargo de vicegobernador, supliéndose las faltas de Gobernador por personas designadas por el Congreso. El Gobernador duraría tres años y el Consejo de Gobierno se compondría de cuatro senadores.

Este décimo Congreso aprobó una quinta reforma constitucional el 11 de julio de 1852, alterando los artículos 72, 113, 114, 115, 193 y 194, relativos al proceso legislativo y a la estructura de la Corte de Justicia, la cual se organizaría en dos Salas.

Ante este Congreso, Juárez rindió su último informe de gobierno el 2 de julio de 1852, informándose que la población del Estado ya alcanzaba los 542,938 habitantes. Convencido de que la labor de su administración había contribuido poco frente a los grandes retos del Estado, Juárez termina su informe con las siguientes palabras llenas de fuerza y perseverancia:

Se necesita de tiempo para preparar los elementos con que se pueden reorganizar los diversos ramos de la sociedad; se necesita de constancia para no desperdiciar esos elementos a fin de llevar a cabo la obra comenzada; se necesita de firmeza para ir venciendo las resistencias que naturalmente oponen aquellos, que han saboreado los frutos de la licencia y de los abusos; y se necesita de una gran capacidad para elegir y aplicar con la debida oportunidad los medios a propósito, que satisfagan las exigencias del cuerpo social sin exasperar sus males.²¹

Grandes palabras de un gran estadista, que habría de pulsar con los hechos nacionales el párrafo final de su informe ante el Congreso del Estado.

El Congreso designó como Gobernador interino a Ignacio Mejía el 13 de agosto de 1852, y el 21 de agosto de dicho año aprueba la prórroga de sesiones. Una nueva Ley Orgánica del Instituto de Ciencias y Artes se expidió por este Congreso el 29 de julio de 1852.

²¹ *Informe de labores 1850*, s.p.i., p. 34.

El décimo Congreso formado por Víctor Modesto Villafaña, Antonio Salinas, F. María Salanueva y Luis M. Carbó, pasó a la historia por sus logros jurídicos: el 2 de octubre de 1852 aprobó el segundo Código Civil del Estado,²² el 4 de octubre aprobó el Reglamento de Justicia y en esa misma fecha aprobó importantes leyes como el Decreto de libertad de prensa para los Oaxaqueños y la Ley de responsabilidad de los funcionarios públicos. El 10 de octubre de ese mismo año se formó el Colegio de Abogados, cuyo reglamento fue expedido en 1891.

En virtud de la renuncia del Gobernador Mejía, el Congreso declaró como interino a Luis Fernández del Campo y Besanilla el 21 de enero de 1853, quien renunció poco después, el 4 de enero de ese año, durante el segundo periodo de sesiones de ese Congreso. En su lugar se nombró a Ignacio Martínez, quien a juicio de los posteriores gobernantes tuvo una pésima administración.

Con arreglo al artículo 88 constitucional, el Congreso mandó suspender sus sesiones después de tributar con homenaje a la Guardia Nacional del Estado por sus servicios respecto a las rebeliones del Departamento de Tehuantepec el 4 de mayo de 1853. En el precepto constitucional aludido se prescribía que para suspender las sesiones del Congreso por más de tres días era necesario el consentimiento de las dos cámaras que entonces integraron el Congreso estatal.

El Plan de Jalisco, que restauró el poder absoluto de Antonio López de Santa Anna, fue proclamado en el Estado de Oaxaca por el Ministro Decano de la Corte de Justicia, Manuel Iturribarria, acabando así con la soberanía del Estado. El plan que instaló el centralismo reconoció a Ignacio Martínez quien hizo cesar al Congreso en sus sesiones, convocando a un Congreso Extraordinario.

4. LA CONSTITUCIÓN DE 1857

Con el Plan de Ayutla de 1855 se constituyó el Estado a través de un Consejo que se formó el 20 de agosto de dicho año, por José María León, Francisco Cházari, Francisco Ortigoza, Gregorio Callejo, Manuel S. Posada y Manuel Ruíz. El gobernador

²² Oaxaca expidió el primer *Código Civil en México* en el mismo año de fundación del Instituto de Ciencias y Artes, en 1827.

y comandante general del Estado fue José María García, quien promulgó el Estatuto para el Gobierno Provisional del Estado el 13 de septiembre. En dicho Estatuto se reconoció como gobernador a Benito Juárez en su artículo 1o. transitorio.

Como sucedió en otras ocasiones, al triunfar la Revolución de Ayutla, el gobernador Juárez indultó a los que se consideraban desertores de la Guardia Nacional el 28 de enero de 1856. La salud pública fue objeto de preocupación en esta etapa por lo que se formó un Consejo Superior de Salubridad Pública el 16 de julio y se creó una “policía médica” el 22 de diciembre del mismo año.

La Constitución Oaxaqueña de 1857 es la verdadera Constitución de Juárez, pues él no participó en la federal de ese año. El Congreso Constituyente lo presidió Manuel Dublán y abrió sus sesiones el 21 de junio de 1857, declarando gobernador electo a Juárez 8 días después. El Reglamento del Congreso se expidió el 25 de julio y el 10 de septiembre de 1857 se promulgó el decreto por el que se suprimieron las costas judiciales, mostrando así la preocupación constante por la administración de justicia.

Como acto culminante de la nueva Constitución, el diputado constituyente Manuel Dublán, quien había presidido las sesiones del Congreso junto con José Esperón y Juan N. Cerqueda, expidieron un Manifiesto al Pueblo Oaxaqueño el 15 de septiembre de 1857.²³ La Constitución fue promulgada el mismo día del Manifiesto, y sus debates desafortunadamente no han sido localizados. En el Manifiesto se mencionó lo siguiente:

Como véis esta Constitución no es más que el reflejo de la conciencia de vuestros representantes, la franca expresión de vuestras creencias, la verdadera democracia reducida a principios para el mejor ejercicio del pueblo. En ella se ha procurado excluir todo germen vicioso, toda semilla de amargos frutos. El pacto federal, costumbres populares, el espíritu de la época y las necesidades de este suelo privilegiado sin las bases de nuestra ley fundamental.²⁴

²³ Los demás diputados constituyentes de 1857 fueron: Luis M. Carbó como vicepresidente, José Ma. Díaz Ordaz, Félix Romero, Miguel Castro, Luis Fernández del Campo, Marco Pérez y Cristóbal Salinas.

²⁴ Ángel Taracena, *Oaxaca histórico y biográfico*, “Constitución de 1857”, Oaxaca, s.p.i.

De inmediato se designó como Gobernador interino a José María Díaz Ordaz debido a la licencia de Juárez, quien optó por el cargo de Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 24 de octubre de 1857.

Con el golpe de Estado promovido por Ignacio Comonfort, el Estado de Oaxaca retomó su soberanía mediante la Ley del Congreso del Estado, aprobada el 21 de diciembre de 1857. Félix Romero presidía entonces el Congreso Constituyente.

El Constituyente prolongó sus periodos de sesiones a dos extraordinarios durante 1858. En el primero definió la división permanente, tanto política como judicial, del territorio del Estado a través del decreto del 23 de enero de 1858, y posteriormente expidió la Ley Orgánica para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos del Estado el 8 de julio del mismo año; donde se reguló por vez primera el prevaricato, como medio por el cual sancionaba las faltas u omisiones a los deberes en que las autoridades incurrían durante el desempeño de sus funciones.

Durante el segundo periodo extraordinario se expidió la Ley Orgánica para el arreglo de los Tribunales del Estado el 13 de septiembre de 1858. Dos días después concluían las sesiones del Congreso Constituyente y daba inicio a la nueva y permanente enumeración de las Legislaturas del Congreso del Estado, tal como sucedió a nivel federal.

El primer Congreso Constitucional abrió sesiones el 16 de septiembre de 1858 y, entre múltiples asuntos, conoció de la cruenta rebelión de José María Cobos que estalló el 30 de noviembre de ese año. El propio gobernador constitucional Díaz Ordaz, después de ser declarado con tal carácter el 8 de julio, pidió licencia al Congreso para mandar personalmente a las fuerzas del Estado y sofocar él mismo la rebelión. Durante la ausencia de Díaz Ordaz se nombró a Miguel Castro como gobernador interino. Sin embargo, el foco rebelde se esparció y el Estado tuvo que declararse en estado de sitio el 2 de noviembre de 1859.²⁵

²⁵ Bajo las órdenes de Juárez, Díaz Ordaz se preparó para dar un golpe definitivo a las fuerzas reaccionarias de José María Cobos, quien atacaba a los liberales en el área de Tlacolula e incluso había ocupado la ciudad de Oaxaca hacia los últimos meses de 1859 y los primeros días de enero de 1860. Hacia el 24 de enero se “libró la batalla en Santo Domingo del Valle (hoy Villa Díaz Ordaz), con la derrota de los conservadores. Díaz Ordaz fue alcanzado por una bala, momentos después del triunfo, herido gravemente y trasladado violentamen-

La Constitución previó en su artículo 61, fracción X que la presentación de los informes del Gobernador del Estado no se hicieran en el mismo día de la apertura de sesiones del Congreso cada año, sino que fuera el día siguiente, presentando una memoria por escrito del estado que guardara la administración de la entidad. Asimismo, la Constitución dispuso que hubiese jurados en cada partido judicial y que los jueces fuesen electos popularmente.²⁶

5. LA CONSTITUCIÓN DE 1922

El 1o. de diciembre de 1919, Heliodoro Charis pronunció el Plan de San Vicente contra el jefe de la guarnición carrancista de la Plaza de Juchitán. El Plan propuso exigir la erección de un territorio federal separado del Estado de Oaxaca, comprendiendo los Distritos de Juchitán y Tehuantepec. Era el inicio del rompimiento de las fuerzas obregonistas con el carrancismo. El 9 de febrero de 1920, un grupo de líderes sociales del Estado convocaron a una reunión a la población para discutir los méritos de los candidatos a diputados al Congreso Constituyente, que aprobara las reformas necesarias a la Constitución Federal de 1857 y hacerla consecuente con la Constitución Federal de 1917. Es así como esta Constitución Política local concuerda con la Constitución General de la República de 5 de febrero de 1917, promulgada y protestada el 15 de abril de 1922 por el general Manuel García Vigil, como gobernador constitucional del Estado y expedida por la XXVIII Legislatura Local, en funciones de Constituyente. La convocatoria a elecciones publicada en el *Periódico Oficial* del 30 de septiembre de 1920, estuvo inspirada en los principios del grupo Sonora y fue emitida por el gobernador Jesús Acevedo, “merced al triunfo rápido y glorioso del Plan Agua Prieta”.²⁷

En las elecciones para gobernador convocadas contendieron Manuel García Vigil, Palacios y Silva, Carlos Bravo en su carácter de gobernador provisional y Herón Ruíz como Presidente del Congreso, declarándose electos a García Vigil

te a Ixtlán en cuyo camino falleció” el día 26 de enero. Véase también Manuel González Oropeza, *Los amparos primigenios (1848-1865)*, México, Porrúa, 2012, 365 pp. En particular el capítulo 8 “1861. Oaxaca (Ilegitimidad del Gobernador)”, pp. 331-352.

²⁶ *Memoria que el Gobierno del Estado presenta al Primer Congreso Constitucional de Oaxaca en sus sesiones ordinarias de 1858*, Oaxaca, Imprenta de Ignacio Rincón, pp. 25-27.

²⁷ Francisco José Ruiz Cervantes (compilador), *Manifiestos, planes y documentos políticos del Oaxaca revolucionario (1910-1920)*, Oaxaca, Casa de la Cultura Oaxaqueña, 1987, p. 85.

con 72,973 votos a su favor, en contra de los 12,120 que había recogido Palacios para su candidatura, que entonces ocupaba la dirección del Instituto de Ciencias y Artes del Estado y era abogado que gozaba de gran prestigio profesional en el Estado.²⁸

Por ende, la XXVIII Legislatura del Congreso del Estado se declaró legalmente establecida el 27 de noviembre de 1920. Un problema de repercusión constitucional había sido recientemente ventilado por el anterior gobernador provisional, Juan Jiménez Méndez, y era el relativo a la abundancia de municipios con que contaba la entidad. En el Plan que había intentado implementar en su administración de 1917 a 1919, tomaba como base poblacional a 15,000 habitantes para integrar un municipio, con lo que se reduciría su número a 50, en lugar de las diez veces más que tiene:

Considerando el Ejecutivo de mi cargo defectuosa la organización municipal en virtud de que la Ley Orgánica puesta en vigor provisionalmente era la de 1889, que da la categoría de Ayuntamiento a poblaciones de 500 o más habitantes, y a la de menos de 500, pero con más de 200 habitantes, la designación de agencias municipales, que no obstante su nombre, no eran agencias de ningún Ayuntamiento, sino dependían conforme a la ley de referencia directamente del desaparecido jefe político del distrito, dentro de cuya jurisdicción se encontraban, lo que dio por resultado que en el Estado hubiera 1,134 corporaciones entre municipios y agencias municipales; se procedió a la formación de los proyectos de División Territorial y la Ley Orgánica Municipal, creando Ayuntamientos que tuvieron el número de habitantes suficientes, agrupando al efecto varios pueblos que por su situación topográfica, vías de comunicación, relaciones, antecedentes, etc. estuvieran en condiciones de construir lo que propiamente debe ser la corporación autónoma del Municipio.²⁹

Los decretos que emitió Jiménez Méndez el 10 de noviembre de 1917 conforme a estas directrices, motivaron, además de protestas, 16 quejas ante el gobierno federal y 4 juicios de amparo; por lo que Carranza el 20 de diciembre del mismo año, a través del secretario de Gobernación, Manuel Aguirre Berlanga, le dirigió un telegrama por el cual le pidió al gobernador provisional la derogación de dichos decretos ya que según se le había comunicado con anterioridad, el 23 de diciembre de 1916, los gobernadores “pre-constitucionales”, designados por

²⁸ *Ibidem*, p. 88.

²⁹ Juan Jiménez Méndez, *Informe sobre su gestión gubernativa en el Estado de Oaxaca 1917-1919*, Oaxaca de Juárez, 1920, p. 11.

Carranza provisionalmente al triunfo de la Revolución Constitucionalista, no tenían más facultades que las expresamente otorgadas por la Primera Jefatura, que eran en su naturaleza, puramente administrativas.

A consecuencia de lo anterior, el Gobernador se vio precisado a expedir el decreto número 315 derogando los anteriores y restableciendo la múltiple división municipal.

El proyecto de reformas a la Constitución se atribuye al diputado Pedro Camacho,³⁰ recio político de Miahuatlán y buen abogado cuyos debates demuestran su amplio criterio jurídico. La Comisión de Constitución del Congreso a la que perteneció, estuvo además integrada con el también abogado Manuel Aguilar y Salazar y el profesor Agustín Castillo. Este proyecto constaba de 59 artículos más otros transitorios, publicado en el *Periódico Oficial* para difusión y conocimiento de la población el 5 de mayo de 1921; el resto de diputados de la XXVIII Legislatura fueron Manuel Aguilar y Salazar, Gaspar Allende, Alfredo Calvo, Herón Ruíz, Emilio Álvarez, Emilio Díaz Ortiz, Heraclio Ramírez, Agustín Robles Arenas, Ranulfo Villegas Garzón, Ángel Hernández, Librado G. López, Luis Meixueiro y Agustín Castillo. Las comisiones que formaron fueron las siguientes:

Gobernación: Gaspar Allende, Emilio Díaz Ortiz y Herón Ruíz;

Justicia y Fomento: (Primera) Manuel Aguilar, Ranulfo Villegas y Emilio Álvarez; (Segunda) Agustín Robles, Emilio Díaz Ortiz, Heraclio Ramírez

Hacienda: Alfredo Calvo, Gaspar Allende y Agustín Robles;

Fomento y Hacienda: (Primera) Agustín Robles, Emilio Díaz, Heraclio Ramírez, (Segunda) Alfredo Calvo, Gaspar Allende y Agustín Robles;

Hacienda e Instrucción: (Primera) Alfredo Calvo, Gaspar Allende, Agustín Robles; (Segunda) Agustín Castillo, Ángel Hernández y Gerónimo López Payán;

Gobernación y Fomento: (Primera) Gaspar Allende, Emilio Díaz Ortiz y Herón Ruíz; (Segunda) Agustín Robles, Emilio Díaz Ortiz y Heraclio Ramírez.

³⁰ Taracena, *op. cit.*, “Camacho, Pedro”.

Como hemos apreciado, la publicidad en los salarios de los funcionarios públicos era no sólo característico del Estado de Oaxaca, sino del país entero, quizá gracias a la influencia de Juárez que gustaba de reportar los salarios de todos los funcionarios. Durante 1921, los salarios para los diputados constituyentes fueron de \$15.00 diarios, mientras que el gobernador recibía \$50.00 diarios y el presidente del Tribunal Superior de Justicia \$12.00 también diarios, según consta en el Presupuesto de Egresos de dicho año.³¹

El rompimiento entre Carranza y Obregón en Oaxaca fue tan abrupto que hasta el censo de población fue cambiado de uno a otro régimen. El 31 de octubre de 1920 se había verificado el censo por disposición de Carranza y, escasamente al mes, el 30 de noviembre del mismo año, Obregón declaró sin validez el censo y propuso la celebración de otro. La propia Constitución Federal de 1917 fue puesta en entredicho y fue calificada de dictatorial, por lo que “su reforma se hace indispensable”, según se argumentó en el Senado de la República por Alfonso Cravioto, Argüelles y Fernando Iglesias Calderón.³²

Los sucesos contemporáneos a la formulación y aprobación de las reformas a la Constitución del Estado fueron variados. El Estado afrontó ligeras dificultades con el Estado de Puebla por la invasión o injerencia de autoridades de Tlaxcalancingo (Puebla) en Cuautla (Oaxaca); hubo además una rebelión de Francisco Luis del Castillo en Jalapa de Márquez (Tehuantepec) y la salud pública se vio afectada por problemas de hidrofobia y alcoholismo. Asimismo, el gobernador García Vigil tuvo que enfrentar, mientras se discutían las reformas a la Constitución, graves sucesos violentos en varios municipios del Estado, sucediendo el enjuiciamiento del Presidente Municipal de Tlacolula, Félix Ortega, el 12 de febrero, así como el homicidio de un ciudadano norteamericano, Edward E. Morgan, que llamó la atención de la prensa internacional.³³ Lo cual no dejaba de tener su importancia sobre todo, dada la presencia de barcos americanos en el Golfo de México y de barcos ingleses en Salina Cruz.

³¹ *Periódico Oficial*, 11 de febrero de 1921. El salario de los funcionarios judiciales era aparentemente el más bajo, por lo que el 5 de julio de 1921 se informó que serían aumentados en un 15%. *El Mercurio*, Oaxaca, 5 de julio de 1921, p. 2.

³² *El Mercurio*, 12 de abril de 1921. Primera plana.

³³ *Memoria Administrativa presentada por el Gobernador Constitucional García Vigil. Comprende del 5 de diciembre de 1920 al 31 de agosto de 1921*, Archivo del Congreso del Estado.

La Constitución de Oaxaca fue producto de dos debates del Congreso, el primero desarrollado de junio a agosto de 1921 con base en el proyecto de reformas elaborado por el propio Congreso, y el segundo, llevado a cabo en sesión permanente de marzo y abril de 1922, instalado el Congreso en Constituyente con base en un proyecto que el Gobernador presentara.

Los dos discursos y proyectos están relacionados. Ambos debates nunca habían sido publicados. No obstante que el propio Constituyente confió en que serían publicados con posterioridad, no sucedió tal propósito sino mucho después. La publicación de los mismos es fundamental pues muchos aspectos de los artículos constitucionales fueron aprobados con salvedades y explicaciones que constan en los debates y que merecían ser conocidos como la “voluntad del Constituyente” para su correcta interpretación y aplicación. Por ejemplo, en un debate sobre la pertinencia de aclarar que los derechos del hombre también deberían cubrir a la mujer, el entonces Presidente del Congreso, Aguilar y Salazar, manifestó que los debates sobre este punto serían publicados “a su debido tiempo”, para enfatizar que bajo el sustantivo de hombre está implícito el de mujer (Sesión del 21 de junio de 1921). El debido tiempo se ha dado más de noventa años de retraso.³⁴

Los constituyentes fueron proclives a establecer el juicio por jurado. El diputado Camacho proclamó que el jurado era una conquista de la Revolución, pues transforma a la justicia en un proceso democrático, tal como la entendía Solón en la antigüedad clásica; Camacho aludió al principio de que: “En el pueblo donde hay justicia, no hay revoluciones”. Esta simpatía hacia el jurado contrasta con la tendencia a suprimirlo al nivel federal que se implantó en la Constitución Federal de 1857, por lo que resalta la soberanía del Estado en este aspecto. El jurado que se propuso en el proyecto conocería de los juicios penales cuya penalidad fuera mayor a un año.

El Constituyente oaxaqueño se preocupó por la administración de justicia y sugirió que los juicios penales cuya penalidad fuera mayor de dos años no debe-

³⁴ Véase Manuel González Oropeza y Francisco Martínez Sánchez, *Los debates de la Constitución de Oaxaca de 1922*, Oaxaca, Tribunal Estatal Electoral, 2003, 713 pp. Esta edición va precedida de un prefacio de José Murat y un prólogo de José Fernando Ojesto Martínez Porcayo.

rían dilatar más de 6 meses, siendo la mitad el término para los juicios sobre los delitos con penas menores a dos años.

El Constituyente se opuso a la pena de muerte y promovió la implantación de un sistema penitenciario donde la instrucción y el trabajo regeneraran a los reos.

A lo largo de los debates se notó una animosidad entre los diputados Camacho y Díaz Ortiz, con argumentos jurídicos bien fundados que ayudaron a elevar el nivel argumentativo de la asamblea.

En la sesión del 21 de junio de 1921, el Congreso suprimió la elección indirecta de las autoridades, con el acertado argumento de que la presión sobre un colegio electoral era más factible y efectiva que sobre el universo de electores. De la misma manera, se aprecia una convicción acerca de la no reelección. Herón Ruíz precisó que este principio debería aplicarse sólo al Poder Ejecutivo “por encontrarse en sólo un individuo, que en lo general no tiene ningún contrapeso, no cuenta con el cambio de opiniones de otras personas”. Ojalá que los constituyentes oaxaqueños hubiesen sido oídos en la Convención Revolucionaria de Aguascalientes, que promovió la inadecuada reforma a la Constitución Federal para extender la no reelección a los diputados y a los municipales.

La Comisión Permanente continuó desahogando las labores normales del Congreso; el segundo periodo ordinario de sesiones donde propiamente se comenzaron a discutir las reformas propuestas fue el 8 de julio de 1921, bajo la presidencia de Manuel Aguilar y Salazar.

Entre las primeras reformas anunciadas, y que demuestran la separación entre el modelo constitucional carrancista con el obregonista, fue la consistente en autorizar a la Comisión Permanente para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias;³⁵ ya que según la ideología presidencial de Carranza, esta facultad tenía gran importancia para evitar que el Congreso sesionara de manera ininterrumpida, en detrimento de los otros poderes, por lo que el texto original de la Constitución Federal conservó la disposición antigua de que sólo el Poder Ejecutivo podría

³⁵ *El Mercurio*, 26 de julio de 1921, Oaxaca, p. 4.

autorizar la convocatoria a un periodo extraordinario de sesiones. Al llegar Obregón a la Presidencia, promovió también la reforma a la Constitución Federal hacia 1923, para otorgar a la Comisión Permanente dicha facultad. Oaxaca, en consecuencia, preconiza en 1921 dicha tendencia.

Durante el mes de agosto de 1921, el Congreso Constituyente conoce de la acusación que el Cuartel General de Operaciones Militares en el Estado formalizó contra el diputado Ángel Hernández, a quien consideraba sedicioso. Durante la etapa revolucionaria, Oaxaca había presenciado el desafuero de algunos de sus diputados locales como Ismael Puga y Colmenares, así como de Faustino G. Olivera en 1914, y continuaría conociendo de otros casos como el del conspicuo Herón Ruíz.

Ruíz tuvo un papel preponderante en el Congreso Constituyente, y en el mes referido tuvo una violenta fricción con el entonces Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado, Francisco Magro, a quien el diputado calificó de ser “flor y nata de la reacción”, en su presencia, y “despacho del Poder Judicial”. La discusión se había derivado de la negativa de Magro para aceptar las sugerencias de Ruíz en la designación de jueces en el distrito de Tehuantepec, de donde el diputado era representante. El funcionario judicial levantó acta de lo sucedido con el diputado y originó un conflicto entre el Congreso y el Tribunal.³⁶

El acomodamiento entre el carrancismo y el obregonismo estaba en su apogeo, por lo que estas denuncias de la actuación de los diputados en parte fueron motivadas por la efervescencia política de la época a nivel local; al mismo tiempo, a nivel federal, Obregón tenía en esos momentos una crisis ministerial al ocurrir las renuncias de sus Secretarios Pani, Villareal y Zubarán, entre las de otros funcionarios. La violencia entre la familia revolucionaria se daba en las calles de la Ciudad de México, entre carro y carro, como sucedió con el percance de José Alessio Robles en la calle de Insurgentes, cuando Jacinto B. Treviño le disparó desde su carro, matándolo.³⁷

³⁶ *El Mercurio*, 14, 16 y 17 de 1921. Primera Plana. El Pleno del Tribunal Superior de Justicia consignó los hechos por el delito de ultrajes. Aunque la acusación pasó al Gran Jurado no prosperó. Hubiera sido interesante saber qué juez juzgaría esta conducta puesto que tanto el Poder Judicial como el Congreso serían parte interesadas, por lo que la imparcialidad no se hubiera podido garantizar.

³⁷ *El Mercurio*, 4, 9 y 10 de agosto de 1921.

El proceso legislativo que el Constituyente propuso, llama la atención por su frescura y flexibilidad. La propia Constitución fue elaborada con esta perspectiva y la sesión permanente de 1922 fue suspendida por lo menos en dos ocasiones, para que una comisión del Congreso consultase directamente con el Ejecutivo sobre la pertinencia de ciertos aspectos de las reformas constitucionales. Camacho propuso que el secretario de Gobierno pudiera asistir a las sesiones y tomara incluso la palabra en las discusiones sobre las iniciativas del gobernador. Esta relación entre el Ejecutivo y el Legislativo fue común en el siglo XIX, pero a partir del XX perdió relevancia quizá ante el predominio de los Ejecutivos en nuestro sistema. Pero esta relación también fue planteada con el Poder Judicial; el diputado Aguilar y Salazar propuso que si la iniciativa provenía del Tribunal Superior de Justicia, cualquier modificación al proyecto podría someterse a observaciones del mismo órgano jurisdiccional antes de aprobarse definitivamente.

Pero además existía la preocupación de lo que podría un Estado hacer en materia constitucional. El 11 de agosto de 1921 se informaba que Veracruz había expedido la ley reglamentaria sobre el artículo 123 de la Constitución Federal en materia de participación de utilidades que la Federación no reguló sino hasta dos décadas posteriores. El Estado estaba ejerciendo una función que se encontraba en la frontera de la distribución de competencias entre la Federación y los Estados; por lo que para enfrentar dicho problema, Veracruz reguló en su territorio este aspecto que era de fundamental naturaleza, dados los antecedentes laborales y revolucionarios de la entidad. Por cierto, la reacción a la posición veracruzana fue ambivalente, ya que algunos Estados la consideraban como “un paso hacia la socialización de la industria”, lo cual fue un caballo de Troya para Carranza a quien Jorge Vera Estañol había calificado desde su exilio en Estados Unidos como un “régimen bolchevique”.

El diputado Sandoval explicó el 7 de julio de 1921 que las reformas propuestas a la Constitución del Estado, con base en las aprobadas a la Constitución Federal de 1917, no deberían ser mera copia de las federales, sino tan sólo deberían tomar lo compatible con el régimen interior del Estado. Esta precisión tampoco ha sido observada en los últimos años, cuando los Estados modificaban automáticamente y sin ninguna consideración a su circunstancia y soberanía, sus propias Constituciones, para consignar en ellas, de manera fiel, cualquier cambio en la

Federal, que en muchas ocasiones, resultaban sólo cambios a los poderes federales, pero no tendrían porqué afectar la estructura de los poderes locales.

Además de los problemas del campo y el trabajo, el Constituyente discutió ampliamente sobre la salud, educación e igualdad de género. Se preocupó para implantar una reducción de los poderes del Ejecutivo y una ampliación de las facultades del Congreso; se incluyó la facultad de la Legislatura para interpelar al gobernador, lo que ahora muchos considerarían como un elemento de parlamentarismo. Pero la última discusión que tuvo el Constituyente fue sobre el Municipio. Anticipándose a la reforma de la Constitución Federal en 1983, se le reconoció a los Ayuntamientos personalidad jurídica propia; se propuso que una forma de evitar y destruir los cacicazgos, la duración de los Ayuntamientos fuera de un año, para propiciar la renovación continúa.

El 17 de agosto de 1921 concluyeron los trabajos de la reforma constitucional, pasando al Ejecutivo del Estado. Esta última sesión del Congreso no tuvo la solemnidad que requería el evento. Estuvo presidido por Emilio Álvarez, mientras que Pedro Camacho y Villegas Garzón fungieron como Secretarios; había seis diputados más aunque se ausentaron ocho. La prensa describió extraordinariamente el momento de la clausura de estas sesiones:

Mientras se hace la penosa lectura, los representantes leían *El Mercurio* del día. El diputado Meixueiro con gravedad para la vista sobre un papel tamaño carta, hace anotaciones con su pluma mojada en tinta. Aparece un ujier y presenta al diputado Lagunas varios documentos que el diputado firma. El diputado Aguilar y Salazar no está gravadoso (*sic*), se conoce su satisfacción. Sin perder la ilación de lo que se lee o se debate, porque es oportuno en sus mociones y observaciones, extrae de su carpeta algunas fotografías o postales y después de examinarlas las guarda en su bolsillo de pecho y su mano se apodera de la pluma y traza resojos [*sic*] sobre una hoja de papel como si hiciera algún boceto que muestra a su colega el señor Meixueiro, quien macula su severidad con una discreta sonrisa.

Llega con algún retraso el diputado Allende y toma en su curul pose académica.

Termina la lectura del acta y se aprueba con la modificación de que la fecha debe ser diez y seis y no diez y siete.

El diputado Camacho informa que el proyecto de reformas a la Constitución que aprobó la Cámara para los efectos legales, pasó ayer mismo al Ejecutivo.³⁸

³⁸ *El Mercurio*, 19 de agosto de 1921. Primera Plana.

Los diputados que debatieron en un principio no fueron los mismos que aprobaron la Constitución finalmente, tal como se puede apreciar. Algunos diputados por licencia fueron reemplazados, entre los nuevos integrantes estuvieron Librado López, Emilio Díaz Ortíz, Agustín Carrillo C., Gerónimo López Payán, Heraclio Ramírez, Alfredo Calvo, Adalberto Lagunas y Ángel Hernández.

Poco después del Informe de Gobierno de García Vigil, se creó la Junta de Conciliación y Arbitraje del Estado, el 28 de septiembre de 1921.

Durante la propia administración de García Vigil se discutió la constitucionalidad del trabajo comunitario o *tequio*, que ha caracterizado por siglos la solidaridad de los pueblos oaxaqueños y que forma parte de sus tradiciones y costumbres. “¿Cómo armonizar esa tradición con la libertad de trabajo consagrado en la Constitución General de la República y la particular del Estado?”, fue la pregunta del gobernador de Oaxaca.

La decisión se tomó cuando el Secretario General estuvo encargado del despacho, Flavio Pérez Gasca, quien en el informe que rindió al Congreso aseveró lo siguiente:

Prácticas inveteradas de los pueblos han sido las de exigir a los vecinos servicios personales sin la justa redistribución y sin pleno consentimiento, bien para los servicios locales de vigilancia, para la conducción de correspondencia por cordillera, etc., o bien en determinados trabajos llamados de tequio que, aun cuando las autoridades tratan de explicar, significando la necesidad que los motiva son, sin embargo, contrarios al mandato expreso del artículo 5° de nuestra Carta Magna. Para extirpar estas malas prácticas, ya en otra ocasión se dirigió circular a las autoridades municipales, indicándoles la conveniencia de considerar en sus presupuestos la partida correspondiente a los gastos de estos servicios, para que pudieran obtenerlos con la debida remuneración, acordando para ello los arbitrios correspondientes.³⁹

Lo anterior se enmarcó en un movimiento por obtener la reforma de la Constitución local tan pronto como había sido aprobada. En 1922 se presentó la iniciativa del Gobernador para reformar la Constitución. Su iniciativa tomó en cuenta lo discutido el año anterior por el Congreso Constituyente, pues la discusión

³⁹ Flavio Pérez Gasca, *Informe que rinde el ciudadano Secretario del Despacho. Encargado del Poder Ejecutivo del Estado a la XXIX Legislatura del mismo, el 16 de septiembre de 1922*, Oaxaca, p. 4.

se pudo desahogar en una sesión permanente con gran agilidad, como se descubre de los debates. Fue la Diputación Permanente la que en febrero de 1922 citó al periodo extraordinario de sesiones y el Congreso se instauró en Constituyente.

Sandoval explicó en la sesión del 29 de marzo de 1922, que la duración de los diputados de dos años en su cargo era corta, por lo que debería modificarse a cuatro años. No fue sino hasta una década más cuando se aceptó a nivel federal ampliar su período a tres años. Todavía en la actualidad se discute si la mejor opción para la no reelección, sea que los diputados duren un año más, tal como lo propuso Sandoval. Cinco artículos fueron consultados con el Ejecutivo en el transcurso de los debates de 1922.

De esta manera, el gobernador Manuel García Vigil promulgó la nueva Constitución de Oaxaca el 15 de abril de 1922.

La Constitución oaxaqueña de 1922 ha sufrido numerosas reformas. Un análisis pormenorizado de ellas, desde el propio 1922 hasta 2009, se encuentra en la obra *Oaxaca. Historia de las instituciones jurídicas* (México, UNAM/Senado de la República, pp. 145-201). De entonces en adelante, ha habido poco más de 140 decretos de reforma; el último de ellos data del 31 de diciembre de 2016.



Estado de
Puebla



1. LOS ORÍGENES DE PUEBLA

A tan sólo diez años después de la caída de Tenochtitlan, el 27 de marzo de 1531 se funda la ciudad de Puebla como una ciudad de traza española, planificada y diseñada por fray Toribio de Benavente (más conocido por el sobrenombre indígena de Motolinía) y Hernando de Helguera, considerada durante muchos años como la segunda ciudad en importancia de la Nueva España, por lo que desde 1561 se tiene la costumbre de celebrar su fundación.¹ En su diseño se tuvo en cuenta la traza renacentista descrita por Tomás Moro en su obra *Utopía*, encargándose su implementación al abogado Juan de Salmerón.² El mismo Salmerón notificó al Consejo de Indias el inicio del establecimiento de la ciudad, a la

¹ 1810-1910 *Puebla. Edición del Centenario*, edición facsímil, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2008, p. 27.

² Ramón Sánchez Flores, *Relación histórica del Honorable Congreso del Estado de Puebla (1821-2001)*, Puebla, LIV Legislatura del Estado, Puebla, 2001, p. 39.

cual por Cédula Real se le llamaría Puebla de los Ángeles desde el 28 de septiembre de 1531.³

Durante el período insurgente, la ciudad de Tehuacán, cobró especial relevancia, ya que fue la última sede del trashumante Congreso de Anáhuac, en septiembre de 1815.⁴ En el transcurso de sus sesiones, el caudillo José María Morelos acompañó a los primeros constituyentes para su defensa armada, y en ella encontró su detención en el poblado de Temalaca, también ubicado en el Estado de Puebla. El 15 de diciembre de 1815 se disolvía el primer Congreso mexicano y el 22 del mismo mes se ejecutaba al prócer Morelos.⁵

La Iglesia católica no reconoció la independencia de México sino hasta avanzada la primera mitad del siglo XIX (1831), con el papa Gregorio XVI. Los esfuerzos del gobierno de México por obtener el reconocimiento por parte del Vaticano fueron grandes, comenzando por la misión del canónigo Francisco Pablo Vázquez, quien fuera designado Ministro plenipotenciario por el presidente Guadalupe Victoria el 20 de septiembre de 1824. No obstante, en Puebla ya se celebraba la Independencia desde el 16 de septiembre de 1827, gracias a la intervención de Joaquín Furlong, sacerdote poblano de origen irlandés.

³ Efraín Castro Morales, *Noticia histórica de la fundación de la ciudad de Puebla de los Ángeles*, 2a. ed., Secretaría de Cultura, Puebla, 1987, p. 9.

⁴ Manuel González Oropeza, *De la génesis de la Constitución de Apatzingán a la disolución del Congreso de Tehuacán*, pp. 15-47, en Felipe Remolina Roqueñí, Manuel González Oropeza y Antonio Arriaga Ochoa, *La Constitución de Apatzingán. Estudios jurídico-histórico*, presentación de José Alejandro Luna Ramos, TEPJF, 2014, 284 p. (Colección Bicentenarios). También es importante señalar que el Valle de Tehuacán posee, junto con Oaxaca, el título de las regiones originarias de la domesticación del maíz y de los sistemas de riego en Mesoamérica, hace más de 4,000 años. Los trabajos arqueológicos y paleobotánicos llevados a cabo por Richard MacNeish en diversas cuevas de la zona del Valle de Tehuacán durante la década de los años 60 le permitieron establecer una secuencia de ocupación en el área desde hace más de 14,000 años, la que organizó en cuatro etapas: fase Ajuereado (14,000-9,600 años a.C.) caracterizada por cazadores y recolectores nómadas; fase El Riego (9,600-7,000 a.C.), con los primeros inicios de la domesticación de plantas, como las calabazas y el amaranto; una tercera etapa con las fases Coxcatlán (7,000-5,400 a.C.) y Abejas (5,400-4,300 a.C.) en donde se incrementó el uso de plantas domesticadas y el establecimiento de asentamiento tipo aldea; en la fase Purrón (4,300-3,500 a.C.) ya existen las aldeas agrícolas, se domestica el maíz, la calabaza y el frijol, cultivándose en parcelas de tamaño considerable para alimentar a una población cada vez mayor, por lo cual se desarrollan los sistemas de riego y construcción de presas para almacenar agua. Siendo de esta manera el Valle de Tehuacán uno de los lugares más antiguos con asentamientos humanos ininterrumpidos en México, así como uno de los orígenes de la domesticación del maíz, desde donde se difundió al resto de Mesoamérica, consolidándose como el alimento fundamental de los pueblos del México Antiguo.

⁵ Leonardo Lomeli Vanegas, *Breve historia de Puebla*, Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México, México, 2001, p. 145.

Grande es la significación de Puebla en el contexto de la Independencia, pues es una de las primeras plazas del nuevo país en recibir a Agustín de Iturbide, el 2 de agosto de 1821.⁶ La coronación de Agustín I como Emperador la realizaría el diputado poblano Rafael Mangino el 21 de julio de 1822.⁷ La reconstrucción de Puebla comenzó con la elección de la diputación provincial a los pocos días de la entrada de Iturbide, el día 13 de agosto. Sus integrantes fueron Joaquín Haro y Tamariz, José María Oller, Juan Nepomuceno Troncoso, Juan Wenceslao Gasca, José María Lobato, José María Santacruz y José Vicente Robles, como diputados propietarios, mientras que los suplentes fueron Matías García, José María Ovando y Juan González, siendo el jefe político Carlos García.⁸ Comenzaron sus trabajos el 18 de agosto.

La diputación provincial cuidó de la ilustración y desarrollo económico del futuro Estado, al prohibir, por ejemplo, la introducción de tejidos extranjeros ante las protestas de la naciente industria textil de la región.⁹ Posteriormente, el empresario veracruzano Esteban de Antuñano (1792-1847) consolidaría esta industria en Puebla con la fundación de “La Constancia Mexicana”.¹⁰

Esa misma diputación, mediante acuerdo del 22 de diciembre de 1823, establecería el sistema federal en la provincia, de conformidad con el artículo 5o. del Acta Constitutiva. En esa ocasión, la diputación habría cambiado de integración: José María Morón y Molina (jefe político), Juan González del Campo, Antonio Vázquez Aldana, Hilario de Olaguibel, José Daniel de la Torre, Manuel Romero, Sebastián Mier y Antonio Vera.¹¹

⁶ Tampoco puede dejar de señalarse que Puebla ha brindado a nuestro país uno de sus platillos más emblemáticos, los chiles en nogada, coincidiendo con la llegada de Agustín de Iturbide a la ciudad tras la firma de los Tratados de Córdoba con Juan O'Donojú, el Jefe Político Superior de la Nueva España quien acababa de llegar al país. La tradición señala que las monjas agustinas del Convento de Santa Mónica ofrecieron ese platillo especial a Iturbide el día 28 de agosto de 1821, cuando este celebraba el día de su santo y estaba de paso en la ciudad de Puebla rumbo a México; este platillo, invención de las monjas, contenía en su presentación los colores de la bandera de la nueva nación: el verde del perejil, el blanco de la nogada y el rojo de la granada, es por ello que desde entonces y hasta el día de hoy los chiles en nogada se consideran el platillo más emblemático de la Independencia de México y “el platillo poblano por excelencia”, junto con el no menos exquisito mole poblano.

⁷ Ramón Sánchez Flores, *op. cit.*, p. 61.

⁸ Pedro Ángel Palou, *La conmemoración en el 180 aniversario de la promulgación de la primera Constitución Política del Estado de Puebla de 1825. De Iturbide al Federalismo en Puebla*, Poder Judicial, Puebla, 2005, p. 27.

⁹ Efraín Castro Morales, *El federalismo en Puebla*, Gobierno del Estado de Puebla/Secretaría de la Cultura, Puebla, 1987, p. 68.

¹⁰ Carlos Contreras Cruz y Nydia I. Cruz Barrera, *Puebla. Bibliografía Comentada*, México, Instituto Mora, p. 28.

¹¹ Efraín Castro Morales, *El federalismo en Puebla, op. cit.*, p. 127.

Inmediatamente después se procedió a instalar el gobierno provisional del flamante Estado. Inicialmente, como se había hecho en el gobierno federal, el Poder Ejecutivo estatal se depositó de manera colectiva en las personas de Antonio Vázquez Aldana, José María Calderón y Manuel Posada Garduño.

En 1824 se eligió al Congreso Constituyente que aprobaría la primera Constitución de Puebla, en atención al decreto que había ordenado su instalación el 12 de enero de 1824, expedido por el propio Congreso Constituyente federal. La elección se verificó el 3 de marzo y los trabajos comenzaron el 19 del mismo mes. Los constituyentes electos fueron: Francisco Pablo Vázquez (Presidente), Carlos García, José María Calderón, José Manuel Couto, José María Oller, Patricio Furlong, Luis Mendizábal, José María Montoya, Juan Nepomuceno Quintero, José Cadena, José María Añorve, Félix Necochea, Antonio Díaz Guzmán y Manuel Estopier. Fungieron como suplentes Antonio María de la Rosa, Mariano Paz y Sánchez, Mariano Garnelo, Rafael Adorno y Manuel Ríos y Castropol.

El primer gobernador que interinamente ejerció el cargo ejecutivo fue Manuel Gómez Pedraza por mandato del Congreso Constituyente poblano. Asimismo, se designaron a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia con toda su planta judicial. Al Presidente del Tribunal Superior se le llamó Regente, este nombre perduró durante buen tiempo y fue ampliamente referido en otros Estados. José Ignacio Anzorena fue el primer Regente. El segundo Magistrado en jerarquía fue José María Puchet, con el nombre de Decano los siguientes magistrados fueron: Clemente Francisco Espino, Ignacio Meza Jiménez, José María Morón, José María Aguilar y Bustamante, José del Callejo y Saravia y Narciso Jiménez Barragán. También fueron elegidos como Magistrados suplentes Camilo María de Zamacona y José Mariano Anzures.

La relación con Gómez Pedraza no fue sencilla, tanto a nivel federal como estatal, ya que siendo gobernador interino, apenas a un mes de su designación, fue removido de su cargo, por acusaciones militares y presuntos delitos perpetrados contra súbditos ingleses y estadounidenses.¹² La autoridad federal se encargó de removerlo

¹² El incidente consistió en el asalto a la hacienda Tepeyahualco, propiedad de un hombre de apellido Murray, donde perdió la vida el ciudadano americano Crawford. Se acusó a Gómez Pedraza por falta de cuidado al no haber proveído de una escolta al hacendado. Durante todo el siglo XIX fue común que los gobiernos y ciudada-

el 2 de abril de 1824, y sometido a juicio ante el Consejo de Guerra el 20 de septiembre del mismo año, el cual determinó exonerarlo; todo ello denotaba poco cuidado hacia la naciente federación y un nulo respeto a las autoridades y soberanía estatal en Puebla.

2. LA CONSTITUCIÓN DE 1825

La soberanía de Puebla reside en su primera Constitución, que fue cuidadosamente elaborada y discutida. Aunque no sobreviven actas o discusiones del Congreso Constituyente, como tampoco existen en la mayoría de los Estados de la República durante la primera mitad del siglo XIX, el Congreso Constituyente tuvo la brillante idea de consultar con la Audiencia o Tribunal Superior de Justicia del Estado sobre el anteproyecto constitucional, que se encontraba listo por la Comisión de Constitución del Congreso desde el 22 de julio de 1825, y el Tribunal rindió sus Reflexiones el 10. de septiembre de 1825 ante el pleno, y fue publicado y difundido el mismo año.¹³ La Constitución estuvo lista el 7 de diciembre de 1825.

La mayoría de los Magistrados suscribieron las Reflexiones.¹⁴ La primera recomendación fue respecto al título del Estado, el cual debería ser Soberano, Libre e Independiente; el Congreso, efectivamente, agregó al anteproyecto los epítetos de libre y soberano, aunque dejó fuera el término de independiente.

El Tribunal observó el artículo 9o. del proyecto constitucional, en el sentido de que no proceda gracia ni discrecionalidad en ningún acto de autoridad, sino que todas las resoluciones deben estar fundadas y motivadas en derecho. Las Reflexiones citan a Jeremías Bentham en este clásico concepto de Estado de derecho. La Constitución finalmente aprobada resultó acorde con la observación del Tribunal y se eliminó el texto original.

nos extranjeros exigieran a los gobernadores protección especial ante el bandolerismo reinante en el país; situaciones como ésta dieron lugar a que grupos de bandidos asolaran diversas regiones del país, como “Los dorados”, quienes asaltaban el camino entre Veracruz y la capital del país, y cuyas andanzas dieron lugar a la famosa novela de Manuel Payno, *Los bandidos de Río Frío*.

¹³ *Reflexiones sobre varios artículos del proyecto de Constitución, hechas por la Audiencia del Estado a virtud de iniciativa del Honorable Congreso*, Imprenta de D. Pedro de la Rosa, Puebla, 1825.

¹⁴ Ellos fueron Morón, Aguilar, Callejo, Jiménez, Zamacona y Anzures.

Por otra parte, la Constitución de 1825 permitió la reelección indefinida de diputados, en contra de la recomendación del Tribunal, la cual manifestó la preocupación sobre la reelección de esta índole, ya que consideró que con la permanencia en el cargo los diputados tienden a no cambiar de opinión en los asuntos públicos y, por lo tanto, podrían perpetuar sus errores por el tiempo en que sirvan como representantes populares.

El Tribunal fue congruente en su crítica hacia la reelección y la hizo extensiva al gobernador, proponiendo la prohibición de reelegirse en el período inmediato a su mandato; sin embargo, la Constitución desatendió la recomendación y estableció la reelección, aunque sujeta al voto de las dos terceras partes del número total de diputados y no por más de dos períodos siguientes a su primer mandato.

En cuanto a las atribuciones y obligaciones, el Tribunal consideró que se debería aumentar en la Constitución una disposición en la que se especificaran las *prohibiciones* en su encargo, que desafortunadamente no fueron atendidas por el Constituyente. Entre las prohibiciones estaban: a) No imponer penas más que meramente correccionales, b) No ocupar la propiedad privada, c) No impedir la celebración de las elecciones, y d) No salir de la capital del Estado por más de 30 días sin permiso del Congreso.

Como se aprecia, está presente la preocupación de garantizar la libertad electoral y de incluir expresamente la prohibición de interferir con ella, dando así posibilidad a que cualquier acción del gobernador al respecto fuera objeto de responsabilidad y sanción.

Una recomendación que muestra la agudeza de la opinión del Tribunal se refiere a la incompatibilidad que puede haber entre el Consejo de Gobierno, integrado por cinco diputados, y su participación en la administración pública, lo cual –en opinión de los Magistrados– podría representar una violación a la separación de poderes.

Esta observación no escapa al hecho de que, muy posteriormente, el diseño constitucional nacional separó de manera tajante la administración de la legislación, como se desprende del espíritu de la iniciativa de reforma constitucional que Benito Juárez agregaría a la ley de convocatoria de elecciones federales de agosto

de 1867. Pero antes del triunfo de la República, la normalidad era que los legisladores decidieran graves cuestiones administrativas, puesto que, de esa manera se garantizaría el apego a la legalidad y a la congruencia presupuestaria. Por ello, Mariano Otero incluyó en su novedoso juicio de amparo los actos administrativos del Congreso en su célebre artículo 25 del Acta de Reformas, no así contra los actos legislativos o leyes propiamente dichas, para lo cual él implantó un “reclamo” en el artículo 23 de dicha Acta, cuya resolución recaía en los órganos legislativos.

Otra muestra de lo anterior está en la observación del Tribunal al artículo 129 del proyecto, que decía lo siguiente:

Ningún Tribunal puede suspender la ejecución de la ley, ni dejar de seguir su tenor literal; a no ser que estime demasiado grave o desproporcionada una pena que impongan las leyes vigentes, o que la resista el sistema actual de gobierno, en cuyo caso ocurrirá al Congreso para su resolución.

Esta disposición podría haber sido interpretada en el sentido de someter al Congreso una duda de ley por parte de los tribunales, cuando a su juicio una pena pudiera ser trascendente o desproporcionada, tal como lo reconocen las modernas constituciones. Sin embargo, siendo un interesante ejercicio de constitucionalidad de las penas, la redacción y la falta de desarrollo de nuestra incipiente justicia constitucional pudieron haber motivado que la recomendación del Tribunal no favoreciera esta discrecionalidad de los Jueces pues,

[Ante la existencia de penas bárbaras], el *enmendarlas* es obra del tiempo, de las legislaturas, del código penal que debe hacerse y no del Poder Judicial que no ha de mezclarse nunca en lo legislativo.¹⁵

La ortodoxia legal fija el principio de que las penas deben ser determinadas en la ley y, por tanto, si así están establecidas, el Juez no debe más que aplicarlas (*nulla poena sine lege*); de ahí la reflexión del Tribunal en esta materia. Además, en la opinión de los Magistrados se explica que un Tribunal debe ser preferentemente colegiado, de acuerdo con los principios sostenidos por Bentham: pues de lo contrario resultaría entronizado el despotismo de un Magistrado.¹⁶

¹⁵ *Reflexiones sobre varios artículos del proyecto de Constitución...*, *op. cit.*, p. 29.

¹⁶ Jeremy Bentham, *The Works of Jeremy Bentham*, 1843, vol. 5, cap. 8, p. 149.

La Constitución, con 184 artículos y 18 apartados, se juró solemnemente el 18 de diciembre de 1825, instalándose el Primer Congreso Constitucional el 1o. de enero de 1826. Es necesario precisar que el territorio poblano era mucho más amplio que el actual, pues se extendía desde el Golfo de México con Tuxpan hasta el océano Pacífico con Tlapa; el primero lo perdió con las reformas promovidas por Antonio López de Santa Anna en 1853, que lo transfirió al Departamento de Veracruz. Mientras que el segundo se perdió en 1849, con las reformas federalistas que crearon el Estado de Guerrero.¹⁷

La labor del Constituyente no pasó inadvertida a las críticas y difamaciones. Uno de los principales constituyentes fue el diputado José María Oller, a quien se le identificó por sus ideas liberales. Particularmente se le adjudicó la autoría del artículo 12 del proyecto de Constitución, que bien puede considerarse el antecedente de la desamortización de bienes raíces:

Nadie que no sea particular puede entrar por ningún título en dominio, ni en posesión de propiedad territorial, sin expresa habilitación del cuerpo Legislativo.

Iniciada la discusión del proyecto constitucional el 22 de julio de 1825, pronto terciaron folletos difamatorios, como el de la pluma de *Gusano Azotador*, que en la Ciudad de México ironizó y criticó duramente al diputado Oller, por pretender someter a las corporaciones, particularmente a la Iglesia católica, a la autorización de los Congresos para adquirir bienes raíces. El panfletista acusó, en consecuencia, al diputado Oller, de crimen de herejía al estilo de la Inquisición que ya había sido suprimida.

Ante esta seria acusación, el diputado Oller denunció ante el libelo el Congreso del Estado. La Comisión que estudió el asunto dictaminó, el 2 de noviembre de 1825, apoyar al diputado, aunque no emprendió ninguna acción concreta, sino que dejó a salvo sus derechos para denunciar las injurias ante las autoridades correspondientes. Poco tiempo después se descubrió que detrás del *Gusano Azotador* estaba el jesuita Basilio Manuel Arrillaga, rector del Colegio del Espíritu Santo.

¹⁷ Leonardo Lomelí Vanegas, *Breve Historia...*, *op. cit.*, p. 166.

La extraña conducta de este sacerdote terminó con su destitución por haber mandado azotar a un alumno del Colegio del que era rector; además, se le expulsó del Estado por otros ilícitos cometidos.¹⁸

No obstante lo anterior, el artículo del proyecto objeto de la citada controversia fue eliminado del texto definitivo de la Constitución, la cual fue finalmente aprobada en 1825, por lo que la desamortización en Puebla tuvo que esperar a las acciones de Ignacio Comonfort como gobernador del Estado en el periodo del 31 de marzo de 1856 al 9 de septiembre de 1857, siendo anulada más tarde por decreto de Félix Zuloaga el 28 de enero de 1858,¹⁹ justo al inicio de la Guerra de Reforma.

El 1o. de diciembre de 1825 fue elegido primer gobernador constitucional José María Calderón. Comenzó a funcionar igualmente el primer Consejo de Gobierno, cuyos miembros fueron: Juan González Cabofranco, José María Becerra, José María Zalce, Félix Necochea y Francisco Tamariz.

El Primer Congreso Constitucional comenzó sus funciones en 1826 y entre sus miembros se pueden citar a José María Oller, Antonio María de la Rosa, Antonio Montoya Yuramí, José María Quintero, Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Haro y Tamariz, José María Zambrano y Vicinay, Félix Quio Tecanhuey, Antonio González Cruz, José María Crespo, Aniceto Benavides, Rafael Santander, M. Ezeta y Patricio Furlong.

Si bien la Constitución de 1825 estableció un sistema rígido para la reforma constitucional, característico del constitucionalismo decimonónico en México, a lo largo de la aprobación de dos legislaturas consecutivas y una votación calificada de las dos terceras partes de los integrantes, se tiene noticia de las siguientes reformas constitucionales:

- a) Reforma de 1831, que consistió exclusivamente en la derogación de algunos artículos de la Constitución de 1825, pero con ello bastó para que se publicara nuevamente.

¹⁸ Efraín Castro Morales, *El federalismo en Puebla*, *op. cit.*, p. 225–226.

¹⁹ Leonardo Lomelí Vanegas, *op. cit.*, p. 217.

- b) Reforma del 12 de abril de 1834, en la que se suprimió la censura eclesiástica y se atribuyó al Congreso del Estado la facultad de limitar la publicación.
- c) Reforma del 22 de mayo de 1834, por la cual, si bien se reconoce a la religión católica como religión de Estado, se prohíbe cualquier pronunciamiento hecho en su nombre.

3. LA CONSTITUCIÓN DE 1861

La nueva Constitución Federal de 1857 permitió que el Estado revisara el nuevo texto constitucional poblano. La preeminencia del Congreso fue la característica de la correspondiente Constitución poblana del 25 de septiembre de 1861, no sólo por la tendencia marcada por la Carta Federal de 1857, que hacía residir la soberanía popular en dicho órgano de gobierno, sino por la historia del Estado que sometió al gobernador Miguel Cástulo Alatríste, y designó interinamente a Francisco Ibarra Ramos, sobrino de Miguel Ramos Arizpe, quien estuvo ligado a Puebla hasta su fallecimiento en 1849, pues ocupó el cargo de Chantre de la Catedral, y quien ha sido considerado “Padre del Federalismo mexicano”.

El Congreso que discutió la segunda constitución del Estado estuvo integrado por Santiago Vicario (Presidente), Joaquín García Heras, Felipe Isunza, Pedro Pablo Carrillo, Antonio Domínguez, Joaquín Ramírez España, Ramón Isaac Hernández, Vicente López Ovando, José de la Rosa y Alencaster, Gregorio Espinoza, Juan Nepomuceno Méndez, Manuel Andrade Párraga y Ramón Márquez Galindo (Secretario).

Esta Constitución fue de tendencia liberal y permitió la libertad de culto en la entidad, algo novedoso para la época y el lugar:

Artículo 12. Todo habitante del Estado puede, conforme a la ley, ejercer el culto de la religión que profese.

Como era de esperarse, la Iglesia católica respondió con la excomunión para quien acatara esta Constitución. Sin embargo, estas disposiciones encontraron un obstáculo en su implantación, por los difíciles tiempos de división y de conflicto que enfrentó nuestro país. En su articulado ya se observa el diseño constitucional

moderno con el que aún contamos en nuestros días. El Consejo de Gobierno se suprimió y en su lugar se estableció la diputación permanente. El gobernador estaría impedido para reelegirse en el período inmediato a la terminación de su encargo. Entre las cuestiones novedosas está la de reconocer al Tribunal Superior de Justicia con una amplia facultad para iniciar leyes y presentar reformas a la Constitución del Estado.

Fue con esta Constitución como Puebla enfrentó a la invasión francesa, particularmente cuando las fuerzas mercenarias francesas emprendieron la toma de la Heroica Ciudad de Puebla, el 5 de mayo de 1862, para conmemorar un aniversario de la muerte de Napoleón I. Ignacio Zaragoza Seguín se encargó de evitar la celebración y la defensa de la soberanía quedó incólume, gracias al habilidoso manejo del Ejército de Oriente Mexicano.

No obstante, los esfuerzos de las autoridades de la República por mantener las instituciones emanadas de la Constitución Federal de 1857. Un Segundo Emperador llegó a Puebla el 5 de junio de 1864 y el nuevo episodio monarquista tuvo transitoriamente lugar en el Estado. Como bien afirma Luis Chávez Orozco, la invasión francesa de estos años encontró a una nación mexicana diferente de la que había encontrado el agresor estadounidense, dos décadas atrás aproximadamente.²⁰

De tal manera, Benito Juárez organizaría un movimiento popular armado, a través de las guardias nacionales de los Estados y no sólo con el Ejército, que a manera de guerrillas en todo el territorio lograrían vencer a la postre al Ejército invasor.

Ante la prematura muerte de Zaragoza el 8 de septiembre de 1862, la ciudad le rindió un merecido homenaje por su heroica defensa, decretando el 11 de diciembre de dicho año se le asignara a esa ciudad el nombre de Puebla de Zaragoza.

En la época posterior a esta invasión, con el triunfo de la República, se da una de las cuestiones constitucionales más fascinantes en Puebla y en el país. Aún antes de la derrota del ejército invasor, la legitimidad de los cargos republicanos

²⁰ Luis Chávez Orozco, *El sitio de Puebla en 1863*, 2a. ed., Secretaría de Cultura–Gobierno del Estado de Puebla, México, 1999, p. 15.

había sido puesta en duda, ya que desde 1865, la presidencia de Benito Juárez había expirado y, dado el estado de guerra en que se hallaba el país, no se podría convocar a elecciones, por lo que procedía la renovación constitucional del Poder Ejecutivo en manos del Presidente de la Suprema Corte, tal como se contemplaba en la Constitución Federal de 1857. De esta manera, Juárez había sustituido a Comonfort en diciembre de 1857, por el desconocimiento que el ilustre poblano tenía de la Constitución vigente, con lo cual dio inicio la Guerra de Reforma.

De manera similar, Jesús González Ortega, Presidente de la Suprema Corte en 1865, pretendió ser el legítimo Presidente de la República. Sin embargo, las circunstancias eran diferentes de las anteriores sustituciones presidenciales, pues en ese año el Presidente se encontraba en ejercicio de facultades extraordinarias, debido, precisamente a la crisis que la invasión francesa provocó: sustituirlo habría agudizado más aún la situación de emergencia.

Puebla también sufrió la crisis de legitimidad de sus gobernadores en este período convulso de la historia; Ignacio Romero Vargas fue designado por Benito Juárez como gobernador interino de Puebla, y la decisión de reformar la Constitución en 1870 provocó la controversia que se señaló anteriormente.

Al término del período de Romero Vargas, aunque la Constitución de 1861, por disposición del artículo 56 prohibía la reelección inmediata del gobernador, operó la reforma que se había aprobado el 12 de diciembre de 1870 que permitió la reelección inmediata, aunque de una forma dudosa, lo que provocó en 1874 una discusión muy interesante sobre su constitucionalidad.

Los diputados Lamadrid, Gómez Gil y García Villalba presentaron diversas reformas constitucionales el 8 de diciembre de ese año. El proyecto de reformas constitucionales contenía los siguientes puntos: a) Que se establezca un Senado en la Legislatura del Estado; b) Que se aumente el número de diputados a razón de uno por cada 30,000 habitantes; c) Que el gobernador pueda hacer observaciones a los proyectos de ley antes de que se publique y que en esas circunstancias, sólo se apruebe con las dos terceras partes de la votación de diputado y senadores; d) Se reduzca el número de secretarías de Estado y se proceda a efectuar una nueva división territorial; e) Que proceda la acusación de altos funcionarios del Estado sólo por el voto

de las dos terceras partes de diputados, y f) Que los jefes políticos sean designados por el gobernador y no por elección.

De manera más que afortunada existe un folleto de la época que describe los problemas de la reforma de 1870: *Estudio del Derecho Constitucional Poblano*, el cual se publicó de la Imprenta de Neve en 1874, ubicada en la Portería de Santa Clara, número 3. El autor anónimo del ensayo se plantea tres preguntas de gran repercusión: la primera es sobre la legitimidad de las reformas constitucionales; la segunda se refiere a la permisibilidad de la reelección del gobernador, cuando se aprobaron sin haber pasado los cuatro años siguientes a la terminación de un período; la última pregunta se refiere al medio de defensa legal que pudiera esgrimirse contra la reforma constitucional, presumiendo que fuera ilegítima.

El ensayo es un profundo estudio que sobrepasa la problemática coyuntural de la época y se inserta en la discusión teórica y de mayor espectro del derecho constitucional estatal. Para el autor, pasada la etapa convulsa de guerras intestinas e invasiones, toca a México construir el orden constitucional que también presenta serios problemas institucionales. El *Estudio* trata sobre el peligro que presentan los hechos políticos que se toman como consumados, ante el Estado de derecho que se violenta impasiblemente por autoridades de hecho, reformas constitucionales aprobadas sin seguir el procedimiento y fraudes a la ley:

Repugnante, odiosa sería la ciencia política si sus máximas habrían de llevarnos a hacer a un lado las reglas del derecho constitucional, para tener por cierto, por legítimo lo que es espurio, lo que trae consigo la conculcación de nuestras mejores garantías.

De esta manera concluye:

No debemos permitir que el único cambio que se hubiera operado a partir de la Constitución de 1857 fuera la sustitución de los motines militares por el de los motines electorales; el falseamiento de las instituciones por medios solapados.

Con gran realismo, el *Estudio* acepta que si bien la Constitución y las leyes en general son imperfectas, sus defectos no deben ser pretexto para infringir sus principios. El lector entiende de inmediato que el objetivo de este Estudio es condenar las usurpaciones del poder político, no sólo por obra de golpes de Estado,

sino también por medio de reelecciones fallidas y de ilegitimidades. Pero, además, el ensayo concluye que la manera de impugnar estas usurpaciones es a través del juzgamiento de las personas y conductas ilegítimas, haciendo de la función jurisdiccional el árbitro final del Estado de derecho.

De esta manera, Puebla respondía de manera favorable a la justiciabilidad de las cuestiones políticas, haciéndose eco de la tesis que sustentaría en 1874 la Suprema Corte de Justicia, a través de su presidente, José María Iglesias. Las elecciones son actividades en las que concurren tanto el ejercicio de derechos fundamentales, políticos y civiles, como la manifestación de la forma republicana de gobierno de renovación periódica de los poderes. Por tanto, el Estado de derecho también se aplica a los procesos electorales y, si la ley prohíbe la reelección, bien inmediata, o la somete a limitaciones, la autoridad que se elija en contravención no será legítima y sus actos serán nulos, pues proceden de una autoridad incompetente, por ser ilegítima:

Los colegios electorales deben también ceñirse a la Constitución y leyes, pues de lo contrario sus actos serían nulos.

Una autoridad incompetente es una persona que ha usurpado el poder político, por la fuerza, o burlando las prescripciones constitucionales y legales que rigen una elección democrática. El artículo 16 de la Constitución Federal de 1857 determinó que sólo las autoridades competentes podrían emitir actos de molestia hacia las personas. Por ello, para el estudio del constitucionalismo poblano resultaba claro que la Constitución estatal no consiente las usurpaciones, por medio de elecciones fraudulentas o en contra del texto de la ley, sino que analiza y juzga estas usurpaciones, así como la restauración de los derechos del pueblo; sugiriendo con ello, por vez primera, que corresponde a la autoridad judicial;²¹ en las naciones donde se ha adoptado ese sistema, está encomendado al Poder Judicial y no a un órgano político como el Congreso o el gobernador, decidir sobre la legitimidad de las autoridades.

²¹ El ejemplo dado es el del derecho anglosajón: “En el plan moderno de legislación, los estatutos o leyes no contienen más que principios generales, sin referirse a ningún caso de los que pueden ocurrir y he aquí por qué, la facultad de interpretar, de desarrollar la ley, y por consiguiente de formar en sus resoluciones el derecho público y privado de esos pueblos”.

De manera brillante, el *Estudio* continúa afirmando que si los Estados de la Unión concedieran a sus habitantes recursos para salvar sus derechos ultrajados, y sus leyes particulares se fundasen en todas las reglas contenidas en la carta federal, jamás sería necesaria la intervención federal y estas cuestiones se resolverían por la jurisdicción local. Esta afirmación es premonitoria de la justicia electoral local, establecida más de una centuria después.

Prosigue el *Estudio* reiterando la necesidad de que exista un recurso judicial para combatir la usurpación e ilegitimidad de autoridad; su contundente argumentación toma el ejemplo del propio juicio de amparo que en el ámbito federal procede cuando una autoridad se extralimita en sus facultades:

¿Y no es tan injustificado el ejercicio de una autoridad, cuando se extralimita del círculo de sus atribuciones, como cuando carezca de título legítimo para desempeñar las funciones correspondientes a cualquier poder, a cualquier jurisdicción?

Un aspecto positivo de la reforma fue la supresión del artículo 19 en su fracción correspondiente que, a partir de 1870, suspendía los derechos políticos de los poblados que no supieran leer ni escribir. Con las reformas aprobadas ese mismo año, esta suspensión quedó eliminada. Por último, habría que mencionar que el autor del *Estudio* criticó la existencia de una Segunda Cámara en la Legislatura del Estado, al aseverar que en el diseño de la Constitución Federal de 1857 jamás se consideró un Senado en los Estados, pues en la Cámara federal se suprimió.

Esta reflexión merece comentarios ya que muestra equivocadamente que los Estados deben repetir la misma estructura que los poderes federales, cuando la Constitución Federal fue aprobada sólo para organizar los poderes de ese ámbito, sin prescribir la manera en que deberían organizarse los Estados, pues para eso son libres y soberanos, según el artículo 40 de esa *Carta Fundamental*.

4. EL SENADO DE PUEBLA

Puebla muestra el ejemplo más tardío de un Senado en el país. El Senado poblano llegó a ser el único que operaba en México, en una etapa en la que no existía dicha institución en el Congreso de la Unión. Se estableció mediante las reformas cons-

titucionales de diciembre de 1870, emprendidas por los diputados al Congreso del Estado, Ignacio Gómez Gil, Esteban Lamadrid y Joaquín García Villalba, como se mencionó, mediante iniciativa presentada el 18 de diciembre de 1870. La motivación que tuvieron fue el gran ausentismo que se notaba en la Cámara de Diputados, lo que provocaba que las leyes se aprobaran con el voto de cinco diputados presentes, lo cual era muy delicado, ya que los asuntos públicos podían decidirse por la mayoría accidental de un diputado influyente pero carente de razón. De la misma manera, los diputados consideraron que la supremacía congresional generaría un régimen de dictadura. En la exposición de su iniciativa se lee lo siguiente:

Natural es que en los Estados se proponga la modificación de la potestad de las dictaduras parlamentarias constituidas en los congresos particulares, buenas para tiempos en que era necesario llevar a término reformas cuya realización debía encontrar grandes resistencias.

Los suscritos proponen al congreso, se enmiende y adicione la Constitución del Estado conforme a estas ideas:

1. Que el Poder Legislativo se divida en dos cámaras, la del Senado y la de representantes o diputados.
2. Que se aumente el número de los diputados, a razón de uno por cada treinta mil habitantes.
3. Que cuando el gobierno haga observaciones a alguna ley, antes de que se publique, se requieran los dos tercios de votos de los diputados y senadores presentes para insistir en su publicación.
4. Que se reduzca el número de secretarías y se proceda a nueva división territorial.

Estas enmiendas y adiciones son la única defensa posible contra los arranques de una asamblea política, apasionada o poco reflexiva, y las influencias perniciosas de los gobiernos [...].²²

La existencia de Legislaturas estatales con un Senado en los Estados Unidos pesó en la opinión de los autores de la iniciativa, así como en la del gobernador del

²² *Iniciativa suscrita por los diputados Gómez Gil, Lamadrid y Joaquín García en la Sala de Comisiones del Congreso del Estado.* Noviembre 18 de 1870. El autor agradece a Alejandro Dávila Valdés, el haberle facilitado la copia de este documento en septiembre de 2002.

Estado, Ignacio Romero Vargas. Estados como Nueva York, Pensilvania, Virginia y Carolina del Sur fueron modelo para la iniciativa. Ésta fue aprobada y publicada. Dichas reformas operaron sobre el texto de la Constitución del Estado de 1861.

El artículo 26 de la Constitución reformada determinó que la duración de los senadores sería de cuatro años, renovados en la mitad de su número cada dos años. Para ser senador se requería tener 25 años y haber ejercido algún cargo público en el Estado. En 1871 trabajaron 13 senadores, en contraste con 26 diputados.

La primera sesión del Senado poblano se verificó el 2 de septiembre de 1871. Manuel Herrera (Chiautla y Acatlán) lo presidió en esa ocasión y los demás senadores fueron: Ignacio Gómez Gil (Teziutlán), Adolfo G. Barredo (Tepeaca y Tecamachalco), Santiago Carreto (Atlixco e Izúcar de Matamoros), José María Senties (Tepeji y Tecali), Miguel Serrano (Chalchicomula y San Juan de los Llanos), Pablo Urrutia (Zacatlán), Esteban Lamadrid (Puebla), Pedro Senties (Huauchinango), Fernando Mendizábal (Huejotzingo y Cholula), Joaquín García Villalba²³ (Tétela y Zacapoaxtla), Ignacio García Heras (Tehuacán) y Pedro Azcué (Puebla).²⁴

Todos los senadores asistieron al recinto de la Cámara de Diputados para recibir en Asamblea General la protesta de ley. Formaron 18 comisiones y las integraron de acuerdo con el Reglamento de la Cámara de Diputados, puesto que en las primeras sesiones carecieron de un Reglamento propio.²⁵

A semejanza del Senado en Durango, el primer tema a tratarse en el Senado poblano fueron los reemplazos del Ejército con los vagos declarados en el Estado. En la sesión del 25 de septiembre de 1871, el senador Mendizábal explicó esta situación de la siguiente manera:

²³ Quien falleció a los pocos días.

²⁴ Acta de las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Cámara de Senadores del Estado Libre y Soberano de Puebla. 2o. Periodo Constitucional. 1871–1872. Otros servidores del Senado lo fueron Antonio Zavala (Oficial Mayor), Diódoro Reyes (Oficial encargado del archivo), José L. de González (Escribiente de 1a.), Jesús Reyes (Escribiente de 2a.), Isaac Herrera (Conserje) y Mariano Cortés (Portero y mozo).

²⁵ A pesar de que el artículo 30 constitucional prescribía que debería haber un Reglamento propio para cada Cámara, el senador Barredo sugirió que en esa ocasión se aplicase dicho Reglamento, para no retrasar la formación de las comisiones y, en consecuencia, no se detuviera el trabajo del recién creado Senado.

Lamento yo también la desgracia de que el Ejército no pueda formarse únicamente de hombres honrados, pero el enganche de éstos no es posible, menos en estos momentos, y entre dejar que se tomen en leva a los artesanos laboriosos y cargados de familia, y consignar al servicio de las armas a los vagos, criminales, que son nocivos a la sociedad, no creo pueda haber vacilaciones.²⁶

Con motivo de la discusión de una de las leyes, el senador Serrano manifestó la quintaesencia del Senado:

Se ha establecido la división del Poder Legislativo en dos Cámaras, precisamente para dar mayor amplitud a las discusiones y obtener mejor acierto al resolver los negocios públicos.²⁷

Debido a la carga de trabajo, el Senado acordó sesionar diariamente a partir del 14 de septiembre de 1871. A partir de esta sesión se rindió, al término de cada mes, un informe de labores. El Presupuesto de Egresos del Estado se aprobaría por las dos Cámaras, y de los debates existentes, el Senado mostró gran sobriedad en la aprobación de sus propios sueldos y gastos del Estado.

El Senado ejerció funciones de control constitucional y así en la sesión del 31 de octubre de 1872 declaró, conforme a la Constitución, la ley del 15 de julio de 1871 sobre casación.

El Senado reacciona a la resolución del Amparo Morelos en que la Suprema Corte fijó la tesis de incompetencia de origen, y en la sesión del 25 de marzo de 1875 se sometió a consideración del Senado el siguiente punto de acuerdo:

La justicia federal en los amparos que se interpongan por violación de la garantía contenida en el artículo 16 de la Constitución, no puede examinar la legitimidad de las autoridades. Las sentencias en que el amparo se conceda por incompetencia fundada en la falta de legitimidad no son obligatorias, debiendo denegar el Ejecutivo los auxilios que se le pidan para su cumplimiento.²⁸

²⁶ De esta manera, el Senado poblano aprobó la Ley de Vagos del Estado el 25 de septiembre de 1871.

²⁷ La discusión se dio con motivo de la presencia de un diputado que asistía al Senado para defender el proyecto de ley aprobado en la Cámara de Diputados, ocurrida en la sesión del 12 de septiembre de 1871. Nótese la diferencia respecto de este mismo asunto cuando en 1875 se discutió en el Senado de la República. En la sesión del 19 de octubre de 1871, el Senado acordó el siguiente punto: “Cuando de una Cámara a otra se pase algún proyecto de ley, decreto o acuerdo aprobado se acompañarán originales todos los antecedentes que haya sobre el negocio de que se trate, y además copia en lo conducente del acta de la sesión en que se discutió”.

²⁸ *Actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Cámara de Senadores, 1875*, Foja 7. Esta reacción es lógica si se le contrasta con las ideas vertidas y explicadas en el *Estudio del derecho constitucional poblano* que comen-

El buen desempeño del Senado poblano no contó para su desaparición con el brutal decreto del 29 de noviembre de 1876, por el cual Porfirio Díaz cesó a todos los poderes en los Estados que habían funcionado hasta el 17 de noviembre del mismo año, por lo que el nuevo gobernador del Estado, José María Coutolenc, clausuró las sesiones del último Senado estatal el 31 de octubre de 1876.

5. EL SURGIMIENTO DE LA INCOMPETENCIA DE ORIGEN EN EL ESTADO DE PUEBLA

Posteriormente a la revolución de Tuxtepec, León Guzmán se estableció en Puebla, donde fue elegido presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado. El gobernador porfirista Juan Crisóstomo Bonilla y sus partidarios en el Congreso del Estado no podían profesar simpatía hacia nuestro personaje. Cuando en 1878 los partidarios de Bonilla, Ignacio Enciso, José de Jesús López y los diputados locales, Álvarez, Mercado y Méndez promovían reformas a la Constitución de Puebla de 14 de septiembre de 1861, para consolidar el poder político en torno al gobernador, ante lo cual Guzmán se opuso. Estas reformas fueron reciamente criticadas por él, primero mediante colaboraciones en el periódico *Los derechos del hombre*, y después en un folleto titulado *Algunas observaciones contra el monstruoso proyecto de reformas a la Constitución del Estado*.²⁹ Estas observaciones contienen varios puntos de interés para el derecho público. Por principio, trata sobre la unidad del Poder Ejecutivo. El gobernador es el único que ejerce el Poder Ejecutivo y su ejercicio no lo comparte con los secretarios, jefes políticos ni demás ayudantes. La reforma propuesta por los diputados hacía “residir” este poder, además del gobernador, en sus colaboradores. Guzmán asevera que la unidad del Poder Ejecutivo conlleva la libre facultad para nombrar a sus auxiliares.

El proyecto de reformas planteadas en Puebla consolidó la figura más odiosa del porfirismo: el jefe político como superior jerárquico de los ayuntamientos. Contra esto, León Guzmán protestó airadamente en sus artículos de 1878 y en el folleto

tamos en el anterior apartado. Mariana Durán Márquez, *El Senado del Estado Libre y Soberano de Puebla en el siglo XIX*, 2012 (Biblioteca Porrúa de Historia del Derecho e Historia Constitucional, núm. 3).

²⁹ León Guzmán, *Algunas observaciones contra el monstruoso proyecto de reformas a la Constitución del Estado*, Puebla, Imprenta de José María Osorio, 1879, 38 p. Aunque los artículos de periódico y este folleto coinciden en los puntos de crítica, es interesante reproducir ambas piezas, porque contienen algunas consideraciones que no se repiten.

de 1879. Como precursor que fue de nuestras instituciones políticas, él definió al municipio como una esfera de gobierno independiente del Estado y reprochó que el Plan de Tuxtepec lo hubiera proclamado libre sin haber dado pasos concretos para respetar su autonomía. Sus observaciones continúan con reflexiones sobre la representación popular, el fuero, el veto suspensivo, el cual condena, y la manipulación en el sufragio de los analfabetos: resulta, en consecuencia, toda una pieza doctrinaria de particular relevancia.

Sin embargo, una confrontación final se originaría en el Congreso local. En la apertura de sesiones, el 13 de abril de 1879, se reunieron 15 diputados en una junta preparatoria para proceder a la designación de la mesa. El presidente de dicha junta preparatoria, Antonio Márquez, declaró que el diputado Pascual Luna Lara no podía ya concurrir a la sesión, pues había sido electo diputado federal. De los presentes, ocho diputados, que constituían la mayoría del *quórum*, se opusieron al desconocimiento de Luna, en virtud de que no se sabía oficialmente sobre su elección al Congreso de la Unión. Ante la oposición, Márquez y otros seis diputados abandonaron el recinto mientras que los restantes diputados continuaron con la junta preparatoria y excitaron al gobernador Bonilla, del cual eran adeptos, a que los auxiliara a convocar a los diputados suplentes de aquellos propietarios que se habían retirado.

La junta preparatoria volvería a reinstalarse en la tarde de ese mismo día. Después circularía un volante en el que se indicaría que algunos diputados suplentes habían sido llevados prácticamente a fuerza al Congreso. Por su parte, los diputados Márquez y Vicente López informaron al gobernador de las irregularidades cometidas y le solicitaron no refrendar la ilegalidad, y no se presentase a la apertura de sesiones de un Congreso, el cual fue integrado de manera inconstitucional. Bonilla, quien estaba de acuerdo con los otros diputados, contestó que no podía juzgar tales hechos y se apresuró a instalar el Congreso. Fue en ese momento cuando Márquez y López acudieron ante el presidente del Tribunal Superior de Justicia, León Guzmán; así como a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la cual acordó simplemente archivar el escrito de los diputados locales.³⁰

³⁰ Cfr. *Periódico Oficial*, Puebla, 17 y 24 de abril de 1878.

Por su parte, Guzmán, consciente de la irregularidad del Congreso y de su conflicto con el gobernador, entregó al Senado una petición.

El 15 de abril de 1878 León Guzmán, en su carácter de presidente del Tribunal Superior de Justicia, acudió al Senado e hizo una pormenorizada relación de hechos. En su documento, Guzmán calificó de usurpadora a la Legislatura y de cómplice al gobernador, por lo que, en su consideración, era necesario declarar la desaparición de poderes, facultad exclusiva que le había sido asignada para evaluar la ausencia de poderes legítimamente instalados en los Estados. Desafortunadamente, el 15 de mayo se aprobó por el Senado el dictamen relativo, en el cual se declaraba incompetente para conocer de las diferencias ocurridas en el seno de la Legislatura de Puebla. Resultaba la primera ocasión en que se acudía al Senado para dirimir estas controversias políticas.

Aunque Guzmán consideró que procedía la declaratoria de desaparición de poderes, en realidad lo que se planteaba era un conflicto entre poderes, ya que tanto el Ejecutivo como una fracción del Legislativo estatal eran legítimos, y no había acefalía de poderes legítimos, sino que lo que había en la cuestión de fondo era la constitucionalidad y legalidad de la integración del Congreso y de sus actos, así como la actuación del Poder Judicial frente a ellos, todo lo cual sí constituía un conflicto político.

El problema era político y correspondía resolverlo al Senado, pues de su decisión se podría derivar responsabilidad política al gobernador y a los diputados involucrados, así como también resolvería sobre la integración de un órgano político como era la Legislatura. Aunque ya hubiera existido la facultad de la Suprema Corte para dirimir controversias constitucionales, no hubiera sido de su competencia, pues como lo ha manifestado la Corte en sus decisiones, esta controversia sucede sólo cuando se cuestiona la competencia de algún órgano de gobierno que ha emitido algún acto que constitucionalmente no está facultado para hacerlo.

León Guzmán repitió e insistió en sus argumentos, pues no se conformó con la negativa del Senado. La reacción de un apasionado pero cegado impartidor de justicia hubiera sido criticar al Senado por no aceptar sus razones; pero Guzmán no era ese tipo de apasionado, su férrea convicción lo mantuvo con la esperanza de que el Senado actuara apegado a la legalidad. Sin reprocharle, aunque argumentando de una manera que se antoja paternal, Guzmán la explicaba por qué no era

correcta su negativa. Fijó una pauta que después se siguió, pues propuso la formación de una comisión dentro del Senado que investigara los hechos.

La inquietud y, a la vez, la impotencia de León Guzmán para restablecer el orden constitucional de Puebla están plenamente justificadas. Aunque debemos reconocer que el Poder Judicial no ha tenido, en general, a su alcance los medios para intervenir en estas cuestiones políticas. Quizá debido al caso protagonizado por Guzmán, por lo que respecta a la desaparición de poderes, se previno en el Congreso Constituyente de Querétaro la adición de esta facultad senatorial, para que procediera la desaparición cuando todos los poderes de un Estado desaparecieran en una situación como la que se mencionó; el Poder Judicial se constituye como un “resto de soberanía” que en ocasiones puede hacer algo para reconstruir el orden constitucional. Guzmán era, bajo esta perspectiva, el “resto de soberanía” que le quedaba a Puebla para reordenarse en los poderes de gobierno; sin embargo, aunque activo y promotor de las medidas para solucionar el conflicto político, el torbellino lo envolvió y ante la lentitud del Senado y de la justicia federal, tuvo que resistir calumnias y la suspensión en su encargo.

El Congreso del Estado, en sesión secreta del 22 de abril de 1878, dio cuenta del rumor de esa petición de Guzmán ante el Senado. Los diputados más agresivos hacia Guzmán fueron precisamente, Méndez y Mercado, a quienes había atacado en sus últimos escritos. Mercado dejó constancia que si León Guzmán desconocía a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado se le debería tratar como un revolucionario. El diputado Luna Lara calificó, incluso, los actos de Guzmán como “actos de rebelión”.³¹ El diputado Díaz se levantó a defenderlo: “no deben olvidarse los honrosos antecedentes de ese ciudadano que hacen presumir que afligido por las circunstancias del Estado creyó deber dar ese paso en el que, repite, pude haber exagerado celo, pero no tal vez rebeldía.”³²

El 11 de mayo de 1878, el gobernador Bonilla comunicó a su Legislatura que, desde el 23 de abril, las notas que ha enviado al presidente del Tribunal Superior de Justicia no le han sido contestadas, sobre todo en relación con la solicitada de la remisión de la causa de Silverio Cuautli, por lo que deduce que Guzmán, de

³¹ *Cfr. Actas de Sesiones Secretas*, Legislatura del Estado Libre y Soberano de Puebla, vol. I, 1878, fs. 24–25.

³² *Íbidem.*, f. 26.

hecho, ha efectuado el desconocimiento de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Bonilla pidió que la Legislatura aprobara un acuerdo en el que se le indicara al presidente del Tribunal Superior que tenía obligación de continuar en relaciones oficiales con los demás poderes del Estado. Así se hizo en la sesión del 15 de mayo, y además se enviaron todas las comunicaciones respectivas a la Comisión del Gran Jurado del Congreso, con la intención de fincarle responsabilidad política. Ya para entonces, el problema interno de la Legislatura había sido superado con la aparente expulsión de los diputados disidentes y ahora se centraba contra León Guzmán por haber acudido al Senado en demanda de intervención para solucionar este conflicto político, el primero de nuestra historia constitucional.³³

En el mes de mayo, nuestro personaje lanzó un manifiesto en Puebla, en el que explicaba los acontecimientos y justificaba su actitud. Al final del manifiesto proclamaba que su retiro del Tribunal Superior obedecía a que no podía ni debía entrar en relación con los usurpadores de Ejecutivo y Legislativo. Además, el 12 de mayo interpuso el juicio de amparo contra los actos de la Comisión del Gran Jurado que pretendía encausarlo. En el apéndice documental de esta obra aparece el acta de comparecencia ante la Comisión del Gran Jurado del 20 de mayo de 1878. En los procedimientos del Gran Jurado, uno de los diputados precisó, por parte de la Legislatura, algunas cuestiones de interés para el caso de Guzmán. De esta exposición se desprende que en realidad nuestro personaje no debió promover la declaratoria de desaparición de poderes, sino el conflicto político ante el Senado. La vía judicial intentada por Guzmán, aunque lo amparó, provocó que en la Suprema Corte de Justicia se estableciera la doctrina de Ignacio L. Vallarta sobre separación de la política del terreno jurisdiccional, a partir de la incompetencia de origen.³⁴

León Guzmán cuidó bien de determinar la naturaleza de la incompetencia de origen que estaba promoviendo, alejándola de cuestiones electorales. En el escrito de Manuel Marchena, su abogado, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, indica que en la mayoría de los juicios de amparo promovidos por incompetencia de origen, con fundamento en el artículo 16 constitucional, se pretenden

³³ Manuel González Oropeza, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, UNAM, México, 1983, pp. 57–59.

³⁴ Este aspecto lo he analizado con cierto detenimiento en Manuel González Oropeza, “Incompetencia de origen y los funcionarios de Hacienda”, en *Interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la materia, 1917–1985*, México, UNAM/Tribunal Fiscal de la Federación, 1986, pp. 707–730.

desconocer la legitimidad de las elecciones de las autoridades cuyos actos se impugnan. En el caso de Guzmán, él asevera que no es el caso, pues no desconoce la legitimidad de la Legislatura y del gobernador por vicios de origen o nombramiento, sino por su integración. Por ello, el juzgado de Distrito de Puebla sentenció el 27 de julio de 1878 amparando y protegiendo a León Guzmán contra los actos de la pretendida Legislatura. Ventilado el caso ante la Suprema Corte de Justicia los días 19, 20, 21, y 22 de agosto de 1878, se ratificó la sentencia del juzgado de Distrito con los votos en contra de Ignacio L. Vallarta, Antonio Martínez de Castro y Juan Vázquez.

Reinstalado Guzmán en su cargo, continuó laborando en sus funciones estrictamente jurisdiccionales, pero no efectuó un reconocimiento de las autoridades que había combatido sino hasta el nuevo periodo de sesiones del Congreso, verificado en 1879, por lo que el 15 de abril dirige un comunicado en el que hacía ese reconocimiento y coincidía con el informe del gobernador Bonilla.

En esa ocasión Bonilla no dejó pasar su informe ante la Legislatura sin hacer alusión al enfrentamiento con Guzmán:

La administración de justicia, no ha recobrado aún su curso regular y perfecto, merced a la actitud adoptada por el presidente del Tribunal Superior. En virtud del acuerdo que en 31 de octubre del año anterior expidió esta H. Legislatura, entró a desempeñar el cargo de dicho funcionario el suplente que determina la ley, mientras aquél desconociera, como lo había hecho, a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado; pero en virtud del amparo que contra el referido acuerdo solicitó el ya expresado funcionario, y de la suspensión del mismo acuerdo, decretada por el primer Juez suplente de distrito, volvió a su puesto el presidente propietario del Tribunal, persistiendo en desconocer la legitimidad de los poderes mencionados, por lo que la mayoría de los miembros de propio Tribunal se ha negado a concurrir a los actos en que éste debe formar un cuerpo colegiado, mientras su presidente desconozca los poderes que dichos miembros acatan y reconocen, como es de su deber.

El Ejecutivo no ha podido permanecer indiferente ante esa situación que tan graves males origina a la sociedad, y ha puesto de su parte, los medios que ha creído justos y convenientes para alcanzar una pronta solución en este asunto, sin que hasta ahora, por desgracia, haya podido corregirlo.³⁵

³⁵ *Periódico Oficial*, Puebla, 16 de abril de 1879. *Vid.* también el ejemplar del 20 de agosto de 1879.

Guzmán salió fortalecido de su enfrentamiento con las autoridades porfiristas a pesar de las circunstancias y del momento; la historia analizada a más de cien años después de verificados los acontecimientos, no puede ser más que favorable a lo hecho por Guzmán. Siguió trabajando en favor de la administración de justicia del Estado, en lo cual se destaca la provisión del 12 de julio de 1879, donde exhorta a los Jueces de primera instancia para que cumplan con las plazas legales para que remitan los expedientes que se formen sobre responsabilidad de funcionarios estatales.

León Guzmán se retiró de sus funciones judiciales en Puebla y se trasladó a Nuevo León, donde tenía una pequeña hacienda llamada San Isidro. Se ha mencionado que después de un banquete que allí se le hacía en ocasión de su viaje a la Ciudad de México, para aceptar su candidatura a la Presidencia contra Porfirio Díaz, se sintió mal y, una vez trasladado a Monterrey, falleció en la soledad de su casa frente a la Plaza de Comercio, el 3 de mayo de 1884, a las diez de la noche. En su acta de defunción, levantada por el oficial D.M. Viteri, se establece como causa de su muerte una pulmonía. La prensa porfiriana dio poca relevancia al deceso del ilustre reformador, pero la historia constitucional rescata su vida como ejemplo de los límites del respeto a la Constitución.

6. LA REVOLUCIÓN Y EL CONSTITUCIONALISMO EN PUEBLA

Durante el Porfiriato, el problema de la reelección del gobernador fue resuelto a favor suyo para estar a tono con el escenario nacional. El 4 de febrero de 1888 se aprobó la reelección inmediata mediante la reforma del entonces artículo 55 de la Constitución poblana. Gracias a esta disposición hubo gobernadores que permanecieron largos periodos en el gobierno del Estado, como Mucio P. Martínez, quien gobernó durante 19 años, reeligiéndose en cuatro ocasiones.³⁶

En estos años se produce igualmente una transformación profunda en las funciones del Poder Legislativo. A semejanza del Congreso de la Unión, la Legislatura del Estado debate, desde 1881, la transformación de su objetivo fundamental, que es desempeñar tareas estrictamente legislativas y reformó su Ley Orgánica para despojarse de las interminables deliberaciones en materia administrativa y reser-

³⁶ Lomelí Vanegas, *op. cit.*, p. 269.

várselas al Poder Ejecutivo. Al respecto habría que recordar que desde los orígenes constitucionales del país, los Congresos no desempeñaban sólo las funciones que ahora se les atribuyen, sino que eran los más importantes administradores, pues todas las decisiones que implicaran un gasto público, las tenía que aprobar, tanto en la aprobación de presupuestos como en su ejercicio, por medio de la fiscalización. Es por esto que, a mediados del siglo XIX, Mariano Otero en su célebre *Acta de Reformas* estableció el juicio de amparo, no para la defensa de los derechos afectados por las leyes, para lo cual estableció un “reclamo”, sino para su defensa contra actos del Legislativo en su capacidad de administrador, que eran muchos, como el otorgamiento de concesiones, patentes, revalidación de estudios y un sinfín de decretos que incidían sólo en la esfera privada de los individuos y podían afectar sus derechos.

La VII Legislatura del Estado, que separó las funciones administrativas de las legislativas, estuvo integrada por: Manuel Espinosa de los Monteros, Valeriano Vergara, Carlos Ruiz, Ángel N. Cabrera, Aurelio Madrid, Agustín Medina, Manuel E. Ayala, Miguel A. Sarmiento, Leandro Rodríguez, Joaquín Pardo, Eduardo Arrijoja, Carlos M. Miranda, Miguel A. Salas, Manuel Castro, Manuel Ramírez, Antonio Gamboa, Lauro Luna, Silvano Hernández, Vicente Ortuño, Ramón Márquez Galindo y los secretarios Félix María Álvarez y Domingo Echegaray.

Una nueva Constitución se promulgaría el 27 de febrero de 1892,³⁷ vigente aún cuando estalló la Revolución Mexicana en Puebla, con Aquiles Serdán como protagonista del episodio inicial. En 1909, Serdán fundó la organización política denominada Club Anti-reeleccionista “Luz y Progreso”, que desencadenó el movimiento revolucionario.

Con este movimiento, se adoptarían nuevas instituciones en Puebla. En 1914 se aprobó temporalmente el descanso dominical, idea que había promovido inicialmente el gobernador Joaquín Maas, pero que fue aprobada ya en el gobierno de Juan

³⁷ Los diputados que reformaron la Constitución el 7 de enero de 1892 fueron: Miguel Aldave, Basilio Pinzón, Ramón Gutiérrez Arroyo, Eduardo Arrijoja, Manuel Rojas Montoya, José María Portel, Miguel Melgarejo, Manuel María Vargas, Mauro G. Rebollo, Pedro Rojano, José N. Enciso, Miguel Carsolio, Pomposo Bonilla, Valeriano Vergara, Manuel Aragón, Carlos M. Miranda, Ignacio Mercado y Jesús Olmo y Contreras; estos dos últimos fungieron como secretarios.

Hernández. Debido a la presión de los comerciantes, este derecho laboral fue derogado posteriormente. Por su parte, el gobernador Francisco Coss disolvió las jefaturas políticas que fueron instrumentales en la dictadura porfirista. La jornada de ocho horas, así como el pago de horas extras fueron decretados por el gobernador Luis G. Cervantes el 10. de julio de 1915. Para este año volvería a reinstalarse el descanso dominical.

La Constitución de la Revolución en Puebla fue promulgada el 16 de septiembre de 1917. La expedición en el Estado de la Ley del Trabajo, la Ley Electoral y la Ley de Prensa motivaron serias disputas con el entonces gobernador Alfonso Cabrera.

La crisis provocada por el enfrentamiento entre Venustiano Carranza y Álvaro Obregón, en el ámbito nacional, se dio en el Estado agravada por el secuestro del empresario estadounidense William O. Jenkins, quien formaría muchos años después una asociación financiera con Manuel Espinosa Yglesias.

Esto motivó la caída del gobernador Cabrera y la mayoría de diputados abandonaron igualmente el Estado, dejando solo al Poder Judicial en el desempeño de sus funciones. Esta ausencia de poderes motivó una interesante polémica en el Senado y en el ámbito nacional sobre si procedía o no la desaparición de poderes y, en consecuencia, el Senado debería nombrar un gobernador provisional para convocar a elecciones. Según el presidente del Tribunal Superior de Justicia, Roberto Labastida Mesa, el Senado no podría declarar la total desaparición de poderes pues el Poder Judicial permanecía como un “resto de soberanía”. Sin embargo, el problema era saber si el Magistrado Presidente podía ser reconocido como gobernador sustituto y, además, si podía convocar a elecciones. La cuestión se resolvió por el nombramiento de Luis Sánchez Pontón como gobernador provisional por el Senado de la República el 8 de julio de 1920.

Este periodo se caracterizó por constantes cambios en la política local, pues ante la renuncia de Sánchez Pontón, el Senado nombró a un nuevo gobernador provisional; Claudio N. Tirado, quien ocupó el puesto sólo 60 días, pero el hecho representó el primer desafuero de un gobernador dictado por el Congreso, y esto

ocurrió el 26 de noviembre de 1926. Le sucedió José María Sánchez, nombrado el 18 de junio de 1921, sólo para reconocer a Arcadio Guzmán como encargado del Despacho.

Finalmente, se designó a Froylán C. Manjarrez nuevo gobernador el 2 de marzo de 1922. Manjarrez había sido diputado constituyente y era integrante del Partido Cooperatista que había, en principio, apoyado la candidatura de Obregón a la Presidencia. Las presiones eran tan intensas que Manjarrez presentó su renuncia el 17 de enero de 1923; sin embargo, el propio Congreso del Estado le dio un voto de confianza y prosiguió en el gobierno.

Las variaciones políticas hicieron que el Partido Cooperatista apoyara posteriormente la candidatura de Adolfo de la Huerta, lo cual motivó a que el gobernador Manjarrez fuera aprehendido a las 3:00 am del 10 de diciembre de 1923 por el general Almazán. Manjarrez tiene que salir del país, por lo que se traslada primero a Cuba y después a España.

Para los tiempos difíciles que sucedían en la entidad, la mejor solución fue buscar a un académico que gobernara con sensatez y al margen de las tendencias políticas. Por ello, se designó nuevo gobernador del Estado al joven intelectual Vicente Lombardo Toledano. Para enfrentar los serios problemas militares derivados de la lucha revolucionaria, designó en su equipo a Alfonso Caso, futuro rector de la Universidad Nacional; también a Pedro Henríquez Ureña, como director de Educación, y a Agustín Loera Chávez.³⁸

Con estos conflictos y espléndidos análisis de derecho constitucional estatal desarrollados en el Estado durante los siglos XIX y XX, abre Puebla un nuevo capítulo en su rica historia política.

El 3 de septiembre de 1917 comenzó la discusión de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, que se aprobó el 8 de septiembre y se publicó en el *Periódico Oficial* el 2 de octubre. La siguiente reforma integral de

³⁸ Gustavo Abel Hernández Enríquez, *Historia Moderna de Puebla, 1920–1924*, tomo 2, 1988, pp. 33–145.

ese documento se produjo el 17 de noviembre de 1982; se publicó en el *Periódico Oficial* esa misma fecha y se centró en la planeación, la presupuestación y el control gubernamental, así como en el reconocimiento de las libertades individuales y la participación de los sectores público, privado y social en la economía.³⁹

De entonces a la fecha, la Constitución poblana se ha reformado muchas otras veces, la última de las cuales, hasta ahora, fue la de 23 de noviembre de 2016, que tocó los artículos 12 y 125.

³⁹ Raymundo García García, Puebla. Historia de las instituciones jurídicas, México, UNAM/Senado de la República, 2010, p. 237.



Estado de
Querétaro



Constitución y Querétaro han sido términos sinónimos en México. Querétaro evoca no sólo el triunfo de la República, sino también el lugar donde se promulgó la Constitución federal. Fue además el refugio de los poderes federales en el que se llevó a cabo la supervivencia política del país, a raíz de la invasión de los Estados Unidos de América y la derrota de la invasión francesa. Asimismo, en Querétaro se reconstruyeron las instituciones constitucionales durante la Revolución Mexicana.

Es paradójico que tanto beneficio para el país se diera noblemente en una entidad federativa a la que se le negaba existencia propia. Primero por un descuido en la división territorial de la Nueva España y posteriormente en el México independiente que no la incluyó como Intendencia y la consideró a partir del 17 de junio de 1794 como una categoría atípica, denominada Corregimiento de Letras, después de que la Ordenanza de Intendentes (1782) no la contemplara.¹

¹ Tampoco Tlaxcala estuvo contemplado en la Ordenanza. *En defensa de Querétaro. Discurso pronunciado por el Dr. Félix Osoreo en el Congreso Constituyente Mexicano de 1824*, Ediciones del Gobierno del Estado de Querétaro, 1969, p. 6.

Aunque la existencia de Querétaro se reconocía en la Constitución de Apaztzingán, fue el Congreso Constituyente federal quien decretó el 22 de agosto de 1823 la existencia política de Querétaro como Estado de la federación mexicana, en unión del distrito de Cadereyta. Un discurso pronunciado el 21 de diciembre de 1823 por Félix Osores, diputado constituyente por aquella entidad, sobresale como pieza clave en el ánimo del Constituyente para que se aceptara a la nueva entidad federativa.²

1. EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL COMIENZA

La primera Constitución del Estado fue expedida el 12 de agosto de 1825 por un Poder Ejecutivo colegiado, tal como a nivel federal se promulgó la Constitución de 1824. El 26 de abril de 1824, el Congreso del Estado determinó formar un triunvirato integrado por José María Díez Marina, José Manuel Septián y Juan José Pastor, cada uno se alternó en el cargo de gobernador mensualmente, hasta que promulgada la Constitución del Estado se nombró a José María Díez Marina como gobernador y a José Quintanar como vicegobernador, a través de las elecciones del 8 de octubre de 1825.³

Con la Constitución de 1825, Querétaro comienza su gran tradición judicialista, quizá como ningún otro Estado. Gracias a la magnífica obra de Juan Ricardo Jiménez Gómez⁴ sabemos los pormenores de la organización de los tribunales, así como de sus Jueces y problemas. Desde un principio, se define que los Jueces deberían ser de conocida “literatura”, acreditado patriotismo, así como de una integridad “que desprece el rumor de los decontentos”.⁵

En un principio, la Audiencia del Estado de México fungió como Tribunal Superior del Estado de Querétaro, hasta que se creó el propio el 13 de abril de 1826, observando una estructura en cuya cúspide estaba el Supremo Tribunal de Jus-

² *Idem.* Edición del discurso del 21 de diciembre de 1823 al discutirse el artículo 7o. del Acta Constitutiva.

³ *Los Gobernantes de Querétaro. Historia (1823–1987)*. R. Fortson y Cia. S.A. Editores, 1987. Como dato curioso, se puede mencionar que las corridas de toros fueron prohibidas en este primer período constitucional. *Obras de Manuel Septián y Septián. Historia de Querétaro*, Tomo I, Gobierno del Estado de Querétaro, 1999, p. 140.

⁴ *El sistema judicial en Querétaro 1531–1872*, Miguel Ángel Porrúa, 1999.

⁵ *Ibidem.*, p. 264.

ticia, seguido por el Supremo Tribunal de tercera instancia, el de segunda instancia y finalmente, los Jueces de letras y de paz.

Fue una constante el crear un tribunal especializado para juzgar a los gobernadores que funcionó a partir del 7 de octubre de 1824. Estuvo integrado por tres individuos nombrados por el Congreso del Estado mediante insaculación y con competencia para conocer de causas penales. Por tal motivo, el gobernador no requirió de fuero constitucional, porque tenía su propio tribunal, nombrado con antelación.

Una medida interesante fue la decretada el 25 de enero de 1825 por la cual no se autorizó a que los legisladores federales litigaran en los tribunales locales. Como muestra de la importancia de la administración de justicia, es de notarse que la Constitución de 1825 determinó que los poblados con menos de 2000 personas y que no contaban con un Ayuntamiento, tuvieran por lo menos un Juez de paz como autoridad, lo cual demuestra la tradición judicial del Estado.

No obstante, el Congreso ejerció un monopolio en la interpretación de la Constitución y las leyes, lo que obligó que incluso los Jueces desahogaran consultas y dudas sobre el sentido de las leyes.

Durante el régimen constitucional de Querétaro, la pena de azotes fue abolida por el Congreso mediante decreto del 14 de marzo de 1827, sustituyendo esa pena por la prisión de tres meses. Esta reforma en el sistema fue novedosa ya que ni la Constitución de Cádiz ni la general de 1824 habían dado ese paso. No obstante, la Legislatura del Estado tuvo la facultad de sustanciar juicios por comisión, es decir, determinar la responsabilidad penal de las personas, como ocurrió con el caso de Juan de la Cruz en 1827.

Sin embargo, la penuria de recursos económicos y la falta de una adecuada preparación de los Jueces de paz fue un lastre permanente en el desarrollo de la justicia en el Estado, a pesar de los grandes esfuerzos de distinguidos juristas para enfrentar los problemas creados por la carencia de legislación y, en ocasiones frecuentes, la rápida sucesión de gobernantes que se disputaban el poder.

Las primeras respuestas para evitar los problemas antes mencionados, consistieron en la creación a partir del 27 de septiembre de 1827 de testigos de asistencia en el desempeño de los juzgados de paz, dentro de las causas penales, y el establecimiento de costas judiciales previstas en un arancel, en ese mismo año.

Paulatinamente, el Congreso comenzó a expedir leyes procesales, aunque fueron para procedimientos específicos, como sucedió con la ley contra ladrones del 24 de septiembre de 1830, la cual fijó los primeros procedimientos, penas y manera de graduarlas.

El sistema jurídico de Querétaro sobresalió por la claridad de sus principios. Mediante ley del 12 de marzo de 1831 se ordena que todas las decisiones judiciales deberían estar fundadas en texto de ley expresa, para evitar la discrecionalidad de la autoridad y confirmar el Estado de derecho. No obstante, ante la carencia de normatividad elemental, el propio Congreso del Estado decretó poco después que los Jueces serían autónomos para resolver con libertad.

Desde un principio, se pensó en cómo determinar la responsabilidad de los altos Magistrados del Tribunal Supremo del Estado y para ello se estableció un Tribunal Jurado, integrado por doce ciudadanos, seleccionados por el propio Congreso que tuvieran facultad para juzgar las causas civiles y penales que afectaran a los Ministros. Por su parte, los Magistrados de segunda y tercera instancias serían juzgados por los Ministros del Supremo Tribunal.

El 21 de febrero de 1826 fueron designados los primeros Ministros, siendo nombrados en el cargo Vicente Lino Sotelo, Mariano Oyarzábal y Martín Rodríguez García, este último fue el Presidente. Asimismo se designó a Ignacio de la Fuente como Ministro suplente y la función de Fiscal la ocupó José Nájera.

Las expectativas del Supremo Tribunal inicial fueron muy altas, pues no sólo tendría que concluir la resolución de 130 expedientes pendientes de la antigua Audiencia Territorial, sino que el mismo Congreso del Estado le exigió que elaborara los proyectos de los Códigos penal, civil y de hacienda en un plazo perentorio, ya que se requería de ese marco jurídico. Este decreto tuvo como fecha el 10 de marzo de 1827.

El decreto fue considerado inconstitucional por el Supremo Tribunal, uno de los primeros ejemplos de control de constitucionalidad en los Estados, y el Congreso reaccionó iniciando un juicio político contra los integrantes del Supremo Tribunal el 9 de febrero de 1828.

El Supremo Tribunal argumentó en su defensa que el artículo 149 de la Constitución local prescribía lo siguiente:

Los tribunales no podrán ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado.

Por tanto, no tenía competencia constitucional para elaborar proyectos de ley. Esta situación cambió a mediados del siglo XIX, cuando Benito Juárez popularizó la intervención del Poder Ejecutivo en la elaboración de anteproyectos de códigos y leyes. Así se formaron los primeros códigos generales del país. La Legislatura explicó su conducta al manifestar que la simple negación del Tribunal para elaborar los anteproyectos implicaba el menosprecio del Poder Judicial hacia el Congreso soberano. La mediación del gobernador en este primer conflicto solucionó el problema y se derogó el decreto de 1827 que le había impuesto las obligaciones legislativas al Tribunal.

El Congreso nombró comisiones para la elaboración de los proyectos de ley y en ellas se involucraron los Ministros del Tribunal, marcando así el nuevo rumbo de colaboración de poderes que habría de seguirse en el futuro.

En los juicios penales se incluyó la figura anglosajona de jurados, impulsada doctrinalmente por Jeremías Bentham en América Latina. Los integrantes de los jurados eran los propios ciudadanos electos por los respectivos Ayuntamientos.

El cobro de derechos judiciales si bien aliviaba la carga presupuestaria de los tribunales fue muy cuestionada desde un principio. Con este sistema se cobraba a las partes de un juicio, de acuerdo a un arancel, por los servicios de la justicia. Un político muy activo de la primera mitad del siglo XX, Nicolás María Berazaluce, manifestaba que la justicia era un derecho por el cual no debería cobrarse, pues así los pobres no tendrían acceso a la justicia, mientras que un conocido Juez, José María Aguilar de Bustamante opinó en sus sentencias lo contrario. La polémica

terminó con el decreto del 25 de octubre de 1827 por el cual se abrogó el cobro de los derechos judiciales.

2. QUERÉTARO COMO CAPITAL FEDERAL

En México el sistema federal nació con la independencia del país. Aunque las diputaciones provinciales establecidas por la Constitución de Cádiz, pueden ser consideradas como el antecedente descentralizador que condujo a preferir el federalismo cuando México nació como Estado independiente, la adaptación del sistema se hizo como una reacción hacia la centralización española y un consecuente seguimiento del experimento estadounidense, sin el total conocimiento de las implicaciones o desenvolvimientos del sistema federal; en la adopción del sistema, México siguió a los Estados Unidos que era el único país que lo tenía implementado.⁶

Por ello, las ideas de un centro político, de una sede permanente, de un Distrito Federal fuera de las capitales estatales y hasta de su forma de gobierno como territorio federal, fueron asimiladas con base en la experiencia de ese país, sin tener en cuenta los debates que después se conocerían ni tampoco todo el contexto mexicano en el cual se trataba de implantar.

Para el diputado constituyente Pedro Santos Vélez, la convicción de que el Distrito Federal no fuera establecido en la Ciudad de México, era una cuestión resuelta de antemano desde 1824, pues él había formulado una propuesta formal en ese sentido el 20 de marzo de ese año, y el proyecto de Constitución elaborado por Miguel Ramos Arizpe, Manuel Crescencio Rejón y José María Becerra entre otros, determinaron en el artículo 143, fracción XXVIII, que entre las facultades del Congreso ordinario estuviese la de elegir, fuera de las capitales de los Estados, la residencia de los supremos poderes federales, tal como lo había propuesto George Mason en la sesión del 26 de julio de 1787 de la Convención de Filadelfia.

⁶ Manuel González Oropeza, “Características iniciales del Federalismo Mexicano”, en *Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos*, James F. Smith, Tomo I, UNAM, México, 1990, pp. 229-246.

Asimismo, desde el 27 de marzo, se aprobó el nombramiento de una comisión especial encargada de designar el lugar en que debería residir el gobierno federal, aun antes de someter el proyecto de Constitución a debate, que fue a partir del 1o. de abril de 1824; lo que demostraba el consenso generalizado de los diputados constituyentes sobre este aspecto, o una táctica parlamentaria de presentar a la Asamblea una propuesta avanzada sobre la resistencia de establecer un sistema federal en un lugar que no fuera la Ciudad de México. La propuesta de designar esta comisión especial fue apoyada fundamentalmente por las diputaciones de Jalisco y Zacatecas, teniendo entre sus miembros más distinguidos a Juan Cayetano Portugal por Jalisco, y a Valentín Gómez Farías, Pedro Santos Vélez y Francisco García por Zacatecas.

Parece que la primera hipótesis fue la pertinente, ya que los planes revolucionarios que habían derrocado a Agustín de Iturbide y que exigían la reinstalación del Congreso Constituyente que el Emperador había suprimido, eliminaban la posibilidad de que dicho Congreso continuara sesionando en la Ciudad de México. Tanto el Plan de Veracruz del 6 de diciembre de 1822, como el Plan de Casa Mata del 1o. de febrero de 1823, lo consignaron así. Particularmente el artículo 4o. del segundo de los planes mencionados, se refirió expresamente:

Luego que se reúnan los representantes de la Nación, fijarán su residencia en la ciudad o pueblo que estimen por más conveniente, para dar principio a sus sesiones.⁷

Para el Estado de México, la ciudad del mismo nombre, como capital de la entidad, estaría a salvo de ser la sede de los poderes federales y así lo determinó con la aprobación del Decreto Orgánico Provisorio para el Gobierno Interior del Estado, el mismo día en que entraba a discusión el proyecto de Constitución federal; es decir, el 1o. de abril. No obstante, la legislatura del Estado había girado instrucciones a su delegación de diputados constituyentes para que éstos fueran promotores del establecimiento de un Distrito Federal fuera de la Ciudad de México; estos diputados fueron los primeros que argumentaron el mito de que no podían existir dos jurisdicciones concurrentes sobre un mismo territorio, como la autoridad federal y la autoridad estatal, ya que sería difícil prevenir los conflictos que se suscitaran sobre la competencia de ambas autoridades, así como que se

⁷ Senado de la República, *Planes en la Nación Mexicana*, Libro Uno, 1987, Tomo I, pp. 140 y 144.

crearían controversias sobre el cobro de impuestos.⁸ La prensa federalista por medio de *El Águila Mexicana* se encargaría de divulgar el mismo argumento de que dos autoridades no podrían mandar en un mismo lugar, según se explicó en el artículo “Un Federalista”, publicado el 28 de octubre de 1824.⁹

Mientras tanto, con el problema aparentemente resuelto de que la Ciudad de México no sería la capital federal, la comisión especial integrada por Miguel Ramos Arizpe, Félix Osoreo, Tomás Vargas y el propio Vélez, presentó su dictamen desde el 31 de mayo, pero comenzó la discusión del mismo hasta el 22 de julio de 1824. Aunque en su dictamen consideraron como opciones a las ciudades de Salamanca, Celaya, San Miguel y Villa Hidalgo (Dolores Hidalgo), todas ellas en el Estado de Guanajuato. Fue gracias a la acción de Félix Osoreo, que todo el territorio que ocupaba el Estado de Querétaro —y no sólo su ciudad— se constituyera en la propuesta formal para ubicar el distrito capital de la Federación en aquella entidad.

Querétaro había observado conflictos territoriales desde 1794, cuando por una omisión en la Ordenanza de Intendencias no había sido tomado en cuenta, por lo que se asimilaba su territorio a las otras provincias aledañas, tales como Michoacán y Guanajuato. Al respecto, el diputado Osoreo había tenido que pronunciar el elocuente discurso para la defensa territorial de Querétaro el 21 de diciembre de 1823, ante el propio Congreso Constituyente.¹⁰

De lo anterior puede señalarse que el ofrecimiento de Querétaro como entidad para constituir la sede de los poderes federales, garantizaría por lo menos su integridad territorial, ya atraería, adicionalmente, el centro político de la nueva federación mexicana. Tal como lo veían los diputados queretanos, las opciones para su entidad no eran tan halagüeñas, pues ya había sucedido lo mismo con Tlaxcala, otra entidad que fue olvidada por la Ordenanza de Intendentes, la Ley

⁸ Charles Macune Jr., *El Estado de México y la Federación Mexicana 1823–1835*, Fondo de Cultura Económica. 1978. p. 26. Este argumento todavía es sostenido por un sector de la doctrina, pero con la finalidad de desestimar el autogobierno local; Cfr. Roberto Gómez Collado y José Luis Albarrán. “Reforma Política del Distrito Federal y la defensa de la integridad territorial del Estado de México”. *Revista del IAPEM*, Número 14, Abril-Junio, 1992, Toluca, p. 31.

⁹ Andrés Lira, “La creación del Distrito Federal” en *La República Federal Mexicana. Gestación y Nacimiento*, Vol. VII, Departamento del Distrito Federal, 1974, p. 59.

¹⁰ Arturo Domínguez Paulín, *Integración histórica, política, social y económica del Estado de Querétaro*, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1966, México, pp. 39 y 41.

Constitucional del 24 de noviembre de 1824 le había otorgado la categoría de territorio federal, con las mismas consecuencias prácticas de estar sometida directamente a la jurisdicción de los poderes federales, pero sin contar con la categoría del Distrito Federal.

En su dictamen, la comisión especial argumentó someramente que Querétaro constituía el centro del país, sin alejarse demasiado de la Ciudad de México, además de que Alexander von Humboldt vio ciertas virtudes en aquella entidad, lo cual la hacían muy atractiva para la creación del Distrito Federal en su plaza.

Todos los miembros del gabinete del Supremo Poder Ejecutivo Colegiado que entonces gobernaba por primera vez la Federación Mexicana, participaron en los debates sobre esta materia. Lucas Alamán, secretario de Relaciones Interiores y Exteriores; Pablo de la Llave, secretario de Justicia; José Ignacio Esteva, secretario de Hacienda; y Manuel Mier y Terán, secretario de Guerra y Marina, expresaron su rechazo hacia el dictamen de la comisión especial e indujeron el debate para que el Distrito Federal no saliera de la Ciudad de México.

Pablo de la Llave fue el primer secretario en hablar y defender a la Ciudad de México, argumentó que esta ciudad constituía el centro político tradicional del país, ya que se ubicaba a la mitad de los océanos, el Pacífico y el Golfo de México, también constituía el punto estratégico tanto para las pobladas provincias del sur, como para las deshabitadas provincias del norte.

Lo mismo manifestó Lucas Alamán, quien consideró que la Ciudad de México era el centro de la población, que era la que importaba, más que ser el centro geográfico del país. El diputado González Caraalmuro observó que la expansión de México hacia el sur, con la adhesión de Chiapas y Guatemala, hacían indispensable que la Ciudad de México fuese sede de los poderes federales y que sería deseable que ésta no se desplazase hacia el norte.

3. CONTINUACIÓN DE LA VIDA CONSTITUCIONAL

El padre del ilustre liberal Ignacio Ramírez fue el gobernador de Querétaro que promulgó la segunda Constitución del Estado, el 7 de octubre de 1833. Esta

Constitución rigió previamente a la primera etapa del centralismo en México que eliminó la soberanía de los Estados y los convirtió en Departamentos bajo la autoridad central de la Ciudad de México.

En consideración de Manuel Suárez y Juan Ricardo Jiménez esta Constitución reproduce en más de un 60% la Constitución de 1825.¹¹

La independencia del Poder Judicial permaneció aún en el régimen centralista, lo cual mucho dependió de los propios tribunales que hicieron valer su autonomía. Como ejemplo, se cuenta con un documento fechado en abril de 1836 por el que el Supremo Tribunal defiende su independencia como un derecho sancionado por todas las naciones, inspirado por un sentimiento de justicia eterna e imprescriptible.¹²

El celo por la autonomía judicial se mostró posteriormente en 1848 cuando el Tribunal Superior de Justicia propuso que la administración de justicia fuera de la competencia del Congreso de la Unión, para evitar su subordinación a la Legislatura local o de la Asamblea Departamental según fuera el caso.

Sin embargo, llegado el momento de Santa Anna como dictador en 1843, se asestó un golpe sin precedentes en la justicia queretana al desaparecer el Tribunal Superior de Justicia y fusionarse la administración de justicia tanto de Querétaro y Michoacán con el Tribunal Superior de Guanajuato. Esta dependencia ejerció funciones hasta el 14 de agosto de 1855.

4. LOS INICIOS DE LA JUSTICIA FEDERAL EN QUERÉTARO

El reo José María García Dávalos conocido también por su pseudónimo de Avencio Dávalos, por medio del abogado de pobres Hilarión Noriega solicitó en los primeros días de mayo de 1849 el primer juicio de amparo en Querétaro, ante el Juez de Distrito de esa ciudad, José María Moreno, por la aplicación

¹¹ Ricardo Jiménez, *Constitución y Sociedad en la formación del Estado de Querétaro 1825-1929*, p. 38.

¹² *Ibidem.*, p. 387.

retroactiva de la ley del 30 de abril de 1849, promulgada por el gobernador del Estado, mediante la cual se le condena al último suplicio, según la sentencia del Alcalde 3o. Constitucional de la ciudad, Eligio García Sánchez.¹³

García fue condenado a la pena de muerte, acusado por asaltar los caminos públicos, lo cual es severamente sancionado por la referida ley, expedida por el entonces gobernador del Estado, Francisco de Paula Mesa, y aplicada por el gobernador Ignacio de Udaeta. En opinión del condenado a la pena del “último suplicio”, la aplicación que se le hace a su caso atenta contra las garantías que le concede la Constitución a cualquier ciudadano de la República y por ello se acoge al artículo 25 del Acta de Reformas de 1847; el abogado de García, Hilarión Noriega solicita al Juez de Distrito, José María Moreno, un amparo contra las garantías que cree violadas.

El Juez Moreno ante tal solicitud decide otorgar el amparo, quien aclara que el defensor “no se quejaba precisamente de la aplicación de la ley que le hacía el Juez, sino de la ley misma. Es decir, se quejaba de que había una ley en este Estado que tenía efecto retroactivo y que le privaba de las garantías individuales que la Constitución General le concede”, pero también manifiesta que, “por la urgencia de su negocio nuevo en Querétaro, y quizá el primero de la República”, requirió al Alcalde 3o. Constitucional (quien a su vez solicitó consejo a dos asesores), su opinión respecto a la suspensión de la ejecución de la pena. Al ocurrir éste, el gobernador Udaeta critica al Juez de Distrito, acusándolo de excederse en sus funciones, mismo calificativo que utiliza el Juez contra el gobernador por decretar la ejecución de García.¹⁴

¹³ Archivo General de la Nación, Administración Pública Federal, Siglo XIX, Justicia (110) Vol. 373. Exp. 40 fr. 325-373. Juan Ricardo Jiménez Gómez, *El primer amparo en Querétaro, 1849*, Universidad Autónoma de Querétaro, 2011, p. 9.

¹⁴ Como en otros casos de amparo de este período (1847-1850), para hacer comprensible al lector estos documentos, presentamos una relación de las personas involucradas en esta solicitud de amparo:

José María García, alias Avenicio Dávalos. Condenado a muerte por asaltante de caminos.

Hilarión Noriega. Abogado de pobres, defensor de García (alias Dávalos).

José (f) María Moreno. Juez de Distrito que concede el amparo y solicita consulta sobre cómo obrar en este caso.

José Ambrosio Moreno. Hijo de José Ma. Moreno, quien solicita ayuda a Mariano Otero.

Eligio García Sánchez. Alcalde 3o. Constitucional de la ciudad de Querétaro.

Francisco de Paula Mesa. Gobernador del Estado de Querétaro entre el 24 de agosto de 1847 y el 1o. de diciembre de 1849; de nuevo ejerce el cargo del 20 de agosto al 20 de septiembre de 1855.

Llega a tal grado el enfrentamiento entre ambas autoridades, que recurren a una Comisión de Justicia del Consejo de Gobierno, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (a través del creador del amparo, Mariano Otero), y al mismo Presidente de la República, para que ratifiquen su decisión, una que condena al reo al último suplicio, y otra que le concede el amparo por aplicación retroactiva de la ley; ambas autoridades creen que su adversaria abusa de las facultades que les concede la Constitución de 1824 y el Acta de Reformas de 1847, y sólo esperan que las altas autoridades expresen su decisión definitiva.

Ignacio de Udaeta. Gobernador del Estado de Querétaro, vigente entre mayo y julio de 1849 (durante el tiempo en que se desarrolla este amparo).

Manuel María de Vértiz. Secretario del Gobernador del Estado.

Joaquín Roque Muñoz. Asesor del Alcalde 3o. Constitucional.

Rafael Martínez Perea. Asesor del Alcalde 3o. Constitucional.

Francisco Fernández de Alfaro. Promotor fiscal.

José María Jiménez. Ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos.

Manuel Larráinzar. Comisión de Justicia del Consejo (Estado de Querétaro).

Ignacio Reyes. Comisión de Justicia del Consejo (Estado de Querétaro).

Joaquín López de Ecala. Juzgado Tercero Constitucional con sede en Querétaro.

Mariano Otero. Creador del amparo. Envía una carta a Ambrosio Moreno, fechada el 9 de junio de 1849, señalando que no conoce la ley del 30 de abril, por lo cual no puede dar una opinión de la consulta que se le hace. Manifiesta que la Ley de Amparo necesita una ley reglamentaria “que todavía no tenemos aunque ya esté iniciada.”

Otros personajes citados:

José Castillo. Jefe de la gavilla que robaba diligencias entre Querétaro y Guanajuato.

Vicente Romero. Diputado que presentó el 3 de febrero de 1849 un proyecto de ley que incluyera a los Juzgados de Distrito para otorgar amparos.

Diputado Gamboa. Solicita lo mismo que el diputado Romero.

Lic. Bustos. Solicitó amparo al Juzgado de Distrito de San Luis Potosí por haber sido preso por el Gobernador de ese Estado.

Un tal Sr. Paedel. Quien acudió al Juez de Distrito de Guanajuato solicitando amparo contra una aprehensión que solicitó en su contra el Gobernador de ese Estado.

Estos dos últimos personajes que sólo son citados, tienen mucha importancia, pues se habla de dos amparos solicitados en Guanajuato y San Luis Potosí, contra los Gobernadores de sus respectivos Estados. El Juez de Querétaro señala que fueron solicitados ante los Juzgados de esos Estados, lo cual evidencia que los amparos comenzaron a ser, en efecto, un eficaz instrumento contra los abusos de los Poderes Ejecutivos y Legislativos estatales, pese a no contar con la ya señalada “ley reglamentaria” del artículo 25 del Acta de Reformas de 1847, la cual no contemplaba un amparo contra el Poder Judicial, algo que se enfatiza al extremo en este expediente. El gobernador de Guanajuato en este periodo es Juan de la Pezuela (1848-1851), en tanto que el de San Luis Potosí es Julián de los Reyes (el Congreso local nombró el 6 de febrero de 1848 como gobernador provisional a Julián de los Reyes. Posteriormente, convocó a elecciones y, el 19 de agosto, se declaró electo gobernador constitucional a De los Reyes. En las elecciones de noviembre de 1850 resultó gobernador el general Anastasio Parrodi; a su renuncia y después de nuevas elecciones, de nuevo De los Reyes resultó reelecto). El Gobernador De los Reyes es la figura opositora fundamental en el amparo que el Juez Pedro Sámano le otorga a Manuel Verástegui el 13 de agosto de 1849.

Debemos enfatizar que en este expediente se habla de un amparo otorgado por el Juez de Distrito de Querétaro José Ma. Moreno en mayo-junio de 1849, anterior al de Sámano que protege a Verástegui, aunque finalmente se le aplicó la pena de muerte al reo García el 19 de julio de 1849.

Quizá en el caso referido cuyo expediente se encuentra en el Archivo General de la Nación no trasciende la resolución en el juicio de amparo a pesar de estar de por medio la vida del reo García, sino que la trascendencia del amparo concedido por el Juez de Distrito provocó y evidenció tres hechos de extrema importancia:

- a) Que al tratarse de algo tan novedoso en el Estado y en el país, requirió de consultas al Consejo de Gobierno, a la Suprema Corte de Justicia, al Presidente de la República¹⁵ y de manera personal, a uno de los creadores del amparo en México, a Mariano Otero.¹⁶
- b) Enfrentó al gobernador del Estado de Querétaro (Poder Ejecutivo) contra el Juez de Distrito (Poder Judicial), acusándose ambos de exceder sus funciones; el primero por aplicar de manera retroactiva la ley expedida el 30 de abril de 1849 y el segundo por conceder el amparo, cuando sólo estaba reservada esta facultad a los Tribunales de la Federación (Suprema Corte y Tribunales de Circuito), según el artículo 25 del Acta de Reformas de 1847.
- c) Por referencias vertidas en el mismo expediente, se sabe que en otras entidades también se habían presentado juicios de amparos contra disposiciones ejecutadas por los gobernadores. Entonces, como lo propo-

¹⁵ El 30 de mayo de 1848, una vez finalizada la guerra mexicano-estadunidense de 1847-1848 y tras la firma de los *Tratados de Guadalupe-Hidalgo*, José Joaquín de Herrera fue elegido nuevamente presidente (ya había ejercido el cargo entre diciembre de 1844 y diciembre de 1845), aunque éste rechazó el cargo en un primer momento. Ante su negativa, una comisión del Congreso lo visitó en su domicilio en Tacubaya para persuadirlo, advirtiéndole que si declinaba esta posibilidad, era factible que se desatara una guerra civil y se agravara la Guerra de Castas en Yucatán, iniciada en 1847. Herrera se vio obligado a aceptar, pero como la Ciudad de México estaba todavía en manos de los estadounidenses, estableció el 3 de junio de 1848 su gobierno en Mixcoac; ejerció el cargo hasta el 15 de enero de 1851, entregándose a Mariano Arista, ganador de las elecciones de 1850.

¹⁶ Mariano Otero (Guadalajara, 4 de febrero de 1817-31 de mayo de 1850). Durante la intervención norteamericana de 1847-1848, Otero fue uno de los cuatro diputados en oponerse en Querétaro, a lograr la paz mediante el Tratado de Guadalupe-Hidalgo. Fue Ministro de Relaciones Interiores y Exteriores durante el gobierno de José Joaquín de Herrera. Durante su gestión fue responsable de la entrega de la aduana marítima de Veracruz, y dio seguimiento al controversial asunto del tráfico de armas que los ingleses vendían a los mayas durante la Guerra de Castas. Lo más interesante del desempeño de Otero en su vida política para nosotros, es su participación durante la creación del Acta de Reformas de 1847. Si bien Manuel Crescencio Rejón propuso la creación del juicio de amparo, el 29 de noviembre de 1846, fue Mariano Otero con su *Voto Particular* del 5 de abril de 1847, quien expuso sus ideas sobre un sistema de defensa de las garantías individuales, establecido en el artículo 25 del Acta de Reformas misma que fue promulgada el 18 de mayo de 1847.

nían Rejón y Otero, en verdad el amparo se convertiría en el contrapeso de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, pero también ponía en discusión un tema importante ¿Cuál sería la importancia del Poder Judicial? El Juez de Distrito José Ma. Moreno ponía este problema en discusión a mediados de 1849.

No es difícil advertir que el caso de García es el de menor trascendencia en este expediente, sino que sólo es el pretexto para que los representantes de las autoridades Ejecutiva Estatal y Judicial Federal se enfrenten por la decisión de amparar a un ciudadano que cree vulnerados sus derechos constitucionales (independientemente si es culpable o no del delito del que se le acusa). El gobernador defiende una ley que proporciona seguridad y confianza a los ciudadanos que antes eran asaltados en los caminos del Estado, ejecutando a los perpetradores de esos delitos,¹⁷ mientras que el Juez de Distrito exclusivamente ampara a un ciudadano, presunto asaltante, contra la aplicación de una ley retroactiva que lesiona sus derechos y que además, ante lo novedoso y confuso del caso, persuade al Alcalde 3o. Constitucional de la ciudad de Querétaro para que suspenda la ejecución hasta conocer la opinión de las más altas autoridades ejecutivas y judiciales de la República. En este caso se demuestra una mayor prudencia por parte de la autoridad judicial, ante la presión de las autoridades de otros poderes.

José María García, alias “Avenicio Dávalos” era conocido como un asaltante de los caminos circunvecinos a Querétaro.¹⁸ Fue aprehendido y llevado ante el Alcalde Tercero Constitucional de la ciudad de Querétaro, Eligio García Sánchez, quien acatando las órdenes del gobernador del Estado y del titular del Juzgado Tercero Constitucional, Joaquín López de Ecala, aplicó la ley del 30 de abril de 1849, condenándolo a la pena de muerte.

Al conocer esta sentencia, García solicita a su abogado, el defensor de pobres Hilarión Noriega, se acoja al artículo 25 del Acta de Reformas de 1847, para soli-

¹⁷ El temor del gobernador es que si se otorga el amparo, entonces José Castillo, quien es el jefe de una gavilla de asaltantes de diligencia en el camino entre Guanajuato y Querétaro, también recurra al artículo 25 del Acta de Reformas para liberarse del castigo a sus fechorías.

¹⁸ En el expediente jamás se señala cuándo y dónde fue aprehendido. Por inferencias creemos que fue en el mes de abril —o quizá antes— de 1849, y probablemente en Guanajuato.

citar amparo contra la aplicación que pretende ejecutarse en su contra de la citada ley del 30 de abril, pues considera que se lesionan sus derechos individuales consagrados en la Constitución federal, al aplicársele una ley de manera retroactiva y al juzgársele en un Estado en donde no cometió el delito. Noriega así lo hizo ante el Juzgado de Distrito de Querétaro, representado por José María Moreno.

El mismo Juez de Distrito manifestó al Alcalde 3o. Constitucional de la ciudad, que de acuerdo al artículo 25 de la Acta de Reformas de la Carta federal que a la letra dice:

Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquiera habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceda esta Constitución y según las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativos y ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración, que reza respecto de la ley o del acto que lo motivare.

Es por ello que así lo hace y

se manda que para que este juzgado obre con toda libertad y con arreglo a derecho se suplique de parte del presente Juez , y de parte de los Supremos Poderes, se requiera al Señor Alcalde 3o. Constitucional de esta Ciudad, que se sirva proceder sus procedimientos en la causa de José García, mientras el actual funcionario judicial cumple con sus deberes, suplicándole asimismo se sirva contestar lo más pronto posible a la comunicación que se le va a dirigir en la que se le insertará a la letra el pedimento del defensor Noriega y el presente auto.¹⁹

Y continúa señalando un punto de nodal trascendencia,

Póngase atenta comunicación al Excelentísimo Señor Ministro de Justicia, refiriéndole de ella lo conveniente del caso actual. Y por último, pase el presente asunto [estudiar la solicitud de amparo y cómo proceder], al Promotor Fiscal, *esperando su pronto despacho por la urgencia de su negocio nuevo en Querétaro, y quizá el primero de la República*. El Señor Juez de Distrito Magistrado cesante, así lo proveyó, mandó y firmó. Doy Fe. José Ma. Moreno. Ante mi Eligio García Sánchez. Dios y Libertad. Querétaro Mayo 5 de 1849. José Ma. Moreno. Alcalde 3o. Constitucional de esta ciudad.²⁰

¹⁹ *Idem*. El Juez de Distrito le manda suspender todo procedimiento al Alcalde 3o. Constitucional contra el reo García, hasta que no se defina por las autoridades correspondientes la pertinencia del recurso de amparo.

²⁰ *Idem*. La letra cursiva es nuestra.

Es necesario reiterar el contenido de este último párrafo, pues como puede advertirse de manera muy clara, el Juez de Distrito Moreno enfatizó que se trata de un “negocio nuevo en Querétaro, y quizá el primero de la República”, de ahí que solicite, a sus superiores, información de cómo proceder, lo anterior lo vemos en una nota dirigida al Ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos de México, con fecha del mismo 5 de mayo de 1849,

Excelentísimo Señor

Tengo el honor de elevar a Vuestra Excelencia una copia, por mi firmada, del oficio que acabo de remitir al Tercer Alcalde Constitucional de esta ciudad.

No hay un reglamento, al menos que yo sepa, que explique el modo y el cuándo los jueces federales deban impartir o no el amparo a los que se lo piden.

Disimulará Vuestra Excelencia por lo mismo el que ocurra por su medio al Supremo Gobierno *pidiéndole luces y explicación de cómo debo obrar en el presente caso, nuevo en Querétaro y quizá el primero de la República.*

Dios y Libertad, Querétaro, mayo 5 de 1849.

José Ma. Moreno.²¹

Recibida esta nota²² por Eligio García Sánchez, Alcalde 3o. Constitucional de la ciudad de Querétaro, éste la turnó al asesor de la causa, Rafael Martínez Pera, así como a Joaquín Roque Muñoz, quien también se desempañaba como asesor, dando cuenta de ello Joaquín López de Ecala, del Juzgado 3o. Constitucional y en 1a. Instancia, el día 8 de junio de 1849.²³

²¹ *Ibidem.*, foja 331. La letra cursiva es nuestra. Tanto la carta dirigida al Ministro de Justicia como al Alcalde 3o. Constitucional fueron fechadas el 5 de mayo de 1849, con lo cual vemos que el procedimiento para conceder el amparo ya estaba en marcha, suscitando dudas de su aplicación.

²² En una comunicación fechada el 9 de junio, el Juez Moreno le reitera al Ministro de Justicia el no haber recibido noticias suyas respecto a la consulta de esa fecha (5 de junio), y le expresa “Vuestra Excelencia que ha sido Juez, y dignamente, sabe muy bien que los tales funcionarios comemos el pan del dolor, y que los que por obsequiar a la ley y cumplir con nuestros sagrados deberes arrostramos las pasiones de los hombres, tenemos mucho que sufrir, sino somos víctimas. En tal virtud, yo le suplico con encarecimiento se digne iluminarme en este asunto espinoso y marcarme el camino por donde debo sellar el pie, en la inteligencia de que acabo de oficiar ahora mismo al tercer Juez Constitucional, reclamándole una contestación cualquiera; y no dándomela me verá obligado a quejarme a su Juez de tal silencio”. *Op. cit.*, foja 346.

²³ *Ibidem.*, foja 335. En esta misma foja se anota que se da conocimiento al gobernador del Estado, Ignacio Udaeta.

Al tener conocimiento el gobernador Udaeta envió correos tanto al Alcalde 3o. Constitucional (García Sánchez) como al Juez de Distrito (Moreno), manifestando su parecer.

Al primero de ellos le menciona, como respuesta a su nota que

[...] el deber que impone a los Tribunales de la Federación el artículo 25 del Acta de Reformas es el de *amparar a cualquiera habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceden la Constitución y las leyes constitucionales contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo ya de la Federación ya de los Estados*; pero nada dice con respecto al Poder Judicial.²⁴ La causa de Avenicio Dávalos (a) José María García es indudable que se está girando por la vía judicial y a juicio de este gobierno se ha dado una interpretación violenta por el señor Juez de Distrito al citado artículo del Acta de Reformas y se han mandado suspender indebidamente los efectos de la ley de 30 de abril próximo pasado. Los artículos de la Constitución federal nadie puede interpretarlos y su aclaración corresponde única y exclusivamente al Poder Legislativo de la Nación. Esto supuesto y no correspondiendo al precepto constitucional el negocio de que se trata, prevengo a usted prosiga el curso de la causa y se arregle en todo a lo dispuesto en la ley de 30 de abril próximo pasado.²⁵

Respecto al segundo correo, Udaeta le envió una comunicación que a todas luces, ataca la decisión del Juez de Distrito y le recrimina su función judicial, pues pareciera que defiende a los individuos que vulneran a la sociedad con sus acciones, en este caso, a los ladrones;²⁶ en cambio él busca recobrar la tranquilidad de esa sociedad aplicando las leyes que castigan a sus trasgresores,²⁷ pero cuando individuos como García recurren a Jueces como Moreno, los cuales exceden las facultades que les concede el artículo 25 del Acta de Reformas y otorgan amparo a los quejosos,

²⁴ Veinte años después, con el amparo Miguel Vega se dilucidaría la procedencia del juicio de amparo contra sentencias de los tribunales estatales.

²⁵ AGN, *Ramo Justicia, op.cit.*, foja 336, fechado el 8 de junio de 1849. El subrayado es original del documento. Se advierte la instrucción del Gobernador al Alcalde de proseguir con la sentencia dictada en contra del reo García, no acatando la disposición recién dispuesta por el Juez de Distrito José Ma. Moreno, lo cual es el origen del conflicto entre ambos poderes a nivel estatal.

²⁶ *Ibidem.*, foja 343. El primer párrafo de este escrito refiere “La desfachatez e impunidad con que los salteadores y ladrones perpetraban en los caminos y poblaciones escandalosos robos: la necesidad de corregir males de tan funesta trascendencia, y el estricto deber en que este Gobierno se halla para procurarlo, lo impelieron a expedir con fecha 30 del último abril, la ley de que tengo el honor de acompañar a Vuestra Excelexencia un ejemplar.”

²⁷ *Idem.* Continúa este escrito “Por su observancia se ha conseguido el restablecimiento del orden y tranquilidad, y ya los ciudadanos transitan los caminos sin el incesante y fundado temor de ser despojados de su propiedad, y víctimas tal vez por la resistencia legal que debía oponer a los ataques de los malhechores. La ley se ha cumplido en todas esas partes y varios delincuentes han sido castigados con arreglo a ella...”

trastornan la “pronta y recta Administración de la Justicia”,²⁸ y pueden inducir a otros criminales a seguir esa ruta para acogerse de la aplicación de la justicia.²⁹

Ante esta afirmación —y acusación— del gobernador del Estado contra el Juez de Distrito José Ma. Moreno, éste se enferma. Mariano Otero, amigo personal del juzgador es avisado por Ambrosio Moreno —hijo del Juez—, quien además le pide orientación sobre este caso que su padre está resolviendo. Recordemos que Otero es uno de los creadores del juicio de amparo, de ahí que sea una de las personas idóneas para ser consultado sobre la aplicación de éste. En el expediente no se halla la carta de Ambrosio Moreno,³⁰ pero si están las respuestas que Otero tiene respecto a sus dudas;³¹ comienza por indicar que el caso es “bien difícil”, aunque dirá “al menos lo que [se] me ocurre y lo que aquí se practica para que sea vista de todo”, pues no tiene a la mano la referida ley de 30 de abril de 1849, sin embargo aclara que:

²⁸ *Idem*. “mas por desgracia al estarse juzgando al salteador Avenicio Dávalos que se puso aquí por nombre José Ma. García, el defensor cuando supo que el Jurado declaró le comprendía el artículo 1o. de la ley, ocurrió al Señor Juez de Distrito, pidiéndole el amparo de que habla el artículo 25 de la Acta de Reformas y S.S. mandó al Alcalde 3o. Constitucional de esta Ciudad, como consta en la copia número 1 que suspendiese el curso de la causa. A juicio de este Gobierno el Señor Juez de Distrito se ha excedido de la facultad que le concede el citado artículo 25, (por cuya razón lo acusa formalmente ante Vuestra Excelencia) pues él habla de los ataques que infieran los Poderes Legislativo y Ejecutivo ya de la Federación ya de los Estados, y nada dice con respecto al Poder Judicial, en cuyo conocimiento se halla este negocio. Ha ocasionado un trastorno en la pronta y recta Administración de la Justicia, y ha entorpecido el ejemplar castigo de un criminal, cuyo escarmiento reclaman imperiosamente la moral y la [ilegible] dieta pública. Es de temerse igualmente que se toque el mismo recurso a favor del reo José Castillo, Capitán de la gavilla que robaba a la diligencia que sale de esta Ciudad para Guanajuato, lo cual está suficientemente probado, y cuyo reo hoy debe presentarse ante el jurado.

Este Gobierno se encuentra lleno de amargura y en el mayor conflicto por que considera *los intensos males que deben sobrevenir si ese recurso que ampara a los pacíficos ciudadanos se convierte a favor de los criminales; y persuadido de que se ha dado una violenta interpretación al artículo de la Acta de Reformas, ha prevenido al Alcalde 3o., como se servirá Vuestra Excelencia ver de la copia no. 2, que prosiga la causa del citado Avenicio alias José M. García*, porque la expectación publica está pendiente del resultado de este negocio que es de la más vital importancia para la sociedad.

Aprovecho el tránsito de un [ilegible] para hacer a Vuestra Excelencia esta comunicación y elevar mi queja contra el Señor Juez de Distrito: la premura del tiempo no permite que me extienda más sobre el negocio... El subrayado es original del documento. Las cursivas son nuestras.

²⁹ *Vid. supra* nota anterior, en particular el párrafo que a la letra señala “Es de temerse igualmente que se toque el mismo recurso a favor del reo José Castillo, Capitán de la gavilla que robaba a la diligencia que sale de esta Ciudad para Guanajuato, lo cual está suficientemente probado...” *Op. cit.*, foja 343.

³⁰ En la carta de respuesta se anota que Ambrosio Moreno envía su consulta a Otero el 1o. de Junio, días antes de la acusación que le hace el Gobernador al Juez José Ma. Moreno el 8 de ese mes. Otero responde el día 9 de junio.

³¹ AGN, *Ramo Justicia*, *op.cit.*, foja 327.

[...] no hay nada que si ella comprende los delitos anteriores o los cometidos en territorio de otro Estado ataca las garantías individuales expresamente establecidas por la Constitución; y que por lo mismo las personas sobre quienes recae pueden pedir a los tribunales de la federación que los ampare, o lo que es lo mismo que impidan que se consume en ellos el atentado cometido por aquella ley.³²

Otero continúa citando las preguntas que Ambrosio Moreno le hace “¿qué clase de juicio es el que se sigue? ¿qué trámites ha de temer? ¿a quién se ha de oír? ¿cómo se pronuncia la sentencia? y ¿de qué manera se hace efectiva?”, agregando que por el momento aún no existe una ley reglamentaria sobre el tema, aunque ya está iniciada, y es por ello que “la Suprema Corte de Justicia no ha querido proceder en ninguno de los diversos casos en que se ha acudido a ella”.³³ Aclara que si el caso ocurrió en otro Estado, el defensor del reo debió acudir “al arbitrio de que lo reclame el Juez del lugar del delito, en cuyo caso se formaría una competencia que la Suprema Corte decidiría seguramente a favor del reo”. En caso de no ser así, en verdad se complica el asunto y se hace necesaria una “ley que determine las formas del procedimiento”; en cualquier supuesto, Otero se inclinaría por una decisión que favoreciera “la vida de un desgraciado a quien se quiere juzgar de una manera verdaderamente inicua”, no obstante, no soslaya el hecho de que “es de temerse que las autoridades del Estado quieran comprometer un lance por un celo mal entendido, ya en favor de la moral pública, ya de la soberanía de los Estados a la cual frecuentemente dan una extensión que no puede cohibirse”.³⁴ Esta respuesta muestra la opinión de Otero sobre la aplicación directa del artículo 25 del Acta sobre la omisión de la ley procedimental.

De regreso a la correspondencia entre el gobernador y el Juez de Distrito. Este último señaló mediante escrito de 12 de junio, que en efecto a José García se le aplicaba una ley del Estado de manera retroactiva, destruyéndole sus garantías individuales por lo que solicitó el amparo del Juez de Distrito y suplicó “al Juez procesante suspendiese sus procedimientos”. Pero “no conforme con tal dictamen

³² *Idem.*

³³ *Idem.* Se refiere a los casos que fueron sobreseídos en 1848. Cfr. Manuel González Oropeza, *Los orígenes del control jurisdiccional de la Constitución y de los Derechos Humanos*, prólogo de José Luis Soberanes Fernández, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2003, 350 p. (Existe una nueva edición por la Editorial Porrúa).

³⁴ *Idem.* Como ya lo hemos señalado, en varios Estados se presentarán similares situaciones, en donde algunos ciudadanos interpondrán amparos contra decisiones arbitrarias de los gobernadores, *v.gr.* San Luis Potosí y Guanajuato.

el Juez, consultó con otro letrado que (según dicen) hubo parte en la formación de la ley de que se queja García”.³⁵ Este segundo asesor le indicó al Juez Tercero Constitucional, Joaquín López de Ecala, que continuara en sus procedimientos, lo cual hizo. Según refiere Moreno,

Se fundó el segundo Asesor en que la voz Tribunales de la Federación de que usa el artículo 25 de la Acta de Reformas es solamente aplicable a la Suprema Corte de Justicia y Tribunales de Circuito, y no a los Jueces de Distrito, o que por lo menos esto último es dudable. Se funda en que el artículo 25 del Acta de Reformas sólo habla de los ataques que den los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación ya de los Estados. Se funda en que el fin que tienen las facultades concedidas a los Tribunales de la Federación es conservar el equilibrio de los poderes públicos y precaver los atentados que se dirijan a destruir la independencia, o confundir sus facultades, y que nada de esto suceda con los ataques del Poder Judicial. Se funda por último, en la imposibilidad de practicar el artículo 25 del Acta de Reformas por no haber ley secundaria que sirva de guía a los jueces.³⁶

Una vez que tiene esta respuesta en su mano, intenta rebatir dicha consulta, “para ver si logro que el Juez revoque el auto por contrario imperio en que mando que su Asesor le consultase la pena que merecía García,” en particular en el aspecto que se refiere al citado artículo 25 del Acta de Reformas, que a la letra dice

Los Tribunales de la Federación ampararán a cualesquiera habitantes de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.

Y este Juez de Distrito confiesa,

Yo he entendido que cuando alguno pide amparo a un Juez de Distrito por la aplicación que se hace de la ley de algún Estado, contrario en concepto del quejoso a sus garantías individuales que concede la Constitución, su demanda la hace directa y principalmente contra la ley misma, porque aunque el Juez lo oprime, no lo oprimiría sin ella, y así de su iniquidad es de lo que quiere liberarse. El quejoso no increpa nada al Juez que cumple con su obligación, en el caso, increpa si, a la ley misma su deformidad y la aniquilación que le hace de sus derechos. La aplicación de una ley no varía su esencia, no muda su naturaleza, ella es buena o mala según

³⁵ *Ibidem.*, foja 347.

³⁶ *Idem.*

los conceptos que exprimas, sanos o detestables. ¿Si un hombre sabedor de una ley contraria en su concepto a la Constitución ocurre a un Tribunal de la Federación sin que esta ley se le haya aplicado por Juez ninguno pidiendo amparo, se lo podrá negar el Tribunal?

Pues bien ¿si este mismo hombre ocurre diciendo que le quieren aplicar la ley en cuestión, sólo por tal aplicación se lo negara el Tribunal? ¿Esta aplicación muda la esencia de la ley? ¿Deja de ser contraria a la Constitución una ley que lo es en efecto por sus conceptos, sólo por que un Juez la aplica a un hombre? ¿Y este solo por tal aplicación pierde el derecho de quejarse contra su intrínseca deformidad?

Además, el citado artículo 25 dice que los tribunales protejan en el caso particular sobre que verse el proceso, y como esta voz puede entenderse, de que forme el tribunal si la Federación o del que haya formado el Juez aplicador de una ley de la que se quejó el que pide amparo, esta grande oscuridad necesita aclaración del concepto del que suscribe.³⁷

En una larga misiva dirigida por el Juez Moreno al titular del Juzgado de Distrito, Joaquín López de Ecala se hace una revisión del estado que guarda este caso del amparo otorgado al reo José María García.³⁸ En ella, Moreno le suplica encarecidamente que “suspenda todo procedimiento en la causa de José García y revocando por contrario imperio el auto en que se conformó con el dictamen del Lic. Muñoz consulte nuevamente mirando que insisto en lo mismo que en mis anteriores vistas con quien hubiere lugar en derecho”; Moreno hace todo este esfuerzo porque va de por medio la vida de una persona, elevando su caso hasta los Tribunales Superiores del Estado.³⁹ Enfatiza que el asesor Joaquín Roque Muñoz cree que al Juez de Distrito le corresponde

[...] dar o negar el amparo[,] al que me lo pase no he hecho más que admitir el recurso; pero de ninguna manera he dicho que José García sea digno o indigno de tal amparo y por consiguiente tampoco he afirmado que tienen efecto retroactivo las leyes que cita Don Hilarión Noriega, ni cómo podía verificarse esto si nada he fallado y no tengo ningún conocimiento de lo que ha sucedido: lo que he hecho únicamente es decirle en sustancia al defensor del reo, espera, yo decidiré si tu defendido

³⁷ *Ibidem.*, foja 348.

³⁸ *Ibidem.*, fojas 361-366. Fechada el 12 de junio de 1849.

³⁹ *Ibidem.* Las palabras precisas son “No creo verme en el caso de entrar en polémica ni tener que rebatir racionios a mi parecer nada fundados; pero supuesto que quizá la vida de un hombre va de por medio sino racionio, sino orgullo, si no hago todos mis esfuerzos, me decido a arrostrar la cuestión de frente con la lisonjera esperanza de que en el caso que el proceso de García se eleve a los tribunales Superiores del Estado los dignos Magistrados que los forman darán algún peso a las razones que paso a exponer.”

es amparable o no, y por ahora me limito a requerir al Juez de su causa suspenda sus procedimientos.⁴⁰

Reitera que el simple hecho de admitir un recurso de fuerza no significa fallar sobre el mismo, sólo se falla al haberse oído a las partes. El asesor Muñoz a través de cuatro argumentos reitera su opinión de que el Juzgado de Distrito continúe el procedimiento en contra del reo García.

1. Niega que los Jueces de Distrito sean competentes para conceder amparo, pues no están comprendidos dentro de la voz genérica de Tribunales, algo que sólo podían conceder los Jueces Superiores. Ante esta polémica que no sólo se restringía a este caso, sino también a otros supuestos y quizá a otras entidades. Moreno señala que en el Estado ya algunos diputados estaban trabajando en el tema, y cita al diputado Vicente Romero, quien presentó un proyecto de ley el 3 de febrero de 1849, el cual en el artículo 5o. señalaba: “Los Tribunales que deben conocer en los recursos protección o amparo, son: la Corte Suprema de Justicia en tribunal pleno, los Juzgados de Circuito y Jueces de Distrito, cada uno a prevención y con igual autoridad”,⁴¹ al cual también se suma el proyecto del diputado Gamboa.⁴² Moreno hace una breve referencia a los casos del licenciado Bustos y del señor Pradel, quienes fueron reducidos a prisión por órdenes de los gobernadores de San Luis Potosí y Guanajuato, respectivamente, y por ello debieron acudir a solicitar amparos ante los Juzgados de Distrito de sus respectivas entidades; los Jueces de estos lugares, al igual que él, entendieron que debían amparar a los ciudadanos que buscaban la protección de la justicia, tal y como lo prescribía el artículo 25 del Acta de Reformas.⁴³

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ *Idem.*

⁴² *Idem.* El proyecto del referido diputado Gamboa incluía a los Jueces de Distrito para conceder recursos de amparo, lamentablemente, comenta Moreno, “no lo copio por no tenerlo a la vista.”

⁴³ *Idem.* El Juez de Distrito Moreno pone como ejemplo el caso de los Estados Unidos de América, en donde “cuando algún ciudadano se siente oprimido por la ley de algún Estado que en su concepto se oponga a la Constitución general o que ataque sus garantías, acude al Juez de Distrito para que este decida, pero precisamente en el caso y de ninguna manera haciendo declaraciones generales sobre la ley de que se queja el que pide amparo. Tenemos pues demostrado que a una Nación de eminentes sabios, de profundos jurisconsultos, de liberales por excelencia, modelo de la Federación y país clásico de la libertad no solamente no le ha repugnado creer y numerar entre los amparadores del hombre a los Jueces de Distrito sino que positivamente

2. En caso de que los Jueces de Distrito tuviesen la facultad de amparar, “sólo podían impartir su protección a los ciudadanos quejosos de los ataques de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya generales o ya de los Estados”; Moreno señala que a Muñoz le faltó agregar algunos párrafos más del ya citado artículo 25, que dicen: “limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare”.⁴⁴ Moreno de manera muy clara señala que el reo García “de ninguna manera se queja de la ley que en su concepto lo oprime, se queja de una ley que en su inteligencia es opuesta a sus garantías individuales, se queja de lo que él cree un abuso del Poder Legislativo”.⁴⁵
3. Su argumento se reduce a mencionar la imposibilidad de practicar el artículo 25 del Acta de Reformas; para Muñoz, la falta de una ley reglamentaria impide la aplicación de la justicia. Moreno asegura que:

[...] en Francia se cree y autores muy célebres lo enseñan que no por falta de ley deben los Jueces de administrar justicia. Les parece a hombres sabios que el menos de los males, que un Juez sin ley, acuda al derecho natural y al timón de las analogías en un caso dado tal de lo que tenga por conveniente que no se paralice la administración de Justicia a pretexto de no haber ley por continuos recursos al legislador.

Él considera que el artículo 25 del Acta de Reformas debe cumplirse, y si existe duda con respecto a su aplicación debe recurrirse a la “interpretación del legislador”,⁴⁶ más aún cuando se debe resolver con la mayor prontitud al depender de ello “la vida o la muerte de un procesado”.⁴⁷ Moreno cree que Muñoz está convencido de que “la

manda que lo sean y lo son en efecto. Es obvio que este último argumento que propongo, no lo presento como una ley de nuestra Patria, sino como la creencia de toda una Nación que lejos de excluir, incluye como yo a Jueces de Distrito entre los protectores de los Ciudadanos que se sientan oprimidos por la aplicación en un proceso de alguna ley contraria en sus conceptos a las leyes constitucionales.”

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ *Idem.*, Moreno estaba convencido de que otorgar el amparo era necesario, “y creo haber obrado con acierto, pues que el mal de una detención de pocos días si acaso puede llamarse mal es pequeño, no vulnera en nada la autoridad de Usted ni la del Estado Soberano a que pertenece y si podía tal tardanza causar algún bien.”

aplicación del artículo 25 en cuestión es sólo conservar el equilibrio en los poderes públicos y precaver los atentados que se dirijan a destruir su independencia o confundir sus facultades”, y piensa que también los Jueces de diversas categorías pueden abusar de su poder y causar graves males.⁴⁸

4. Otro de los temas que introduce Muñoz en su argumento es el error de interpretar las leyes y la Constitución, cuando esa facultad está reser-

⁴⁸ *Idem*. Sobre este particular, Moreno dice “El inconveniente que se pulsa de que un Juez de Distrito pudiese imponer su acto a sus superiores es puramente imaginario, pues no ha probado el Señor Muñoz que un reglamento sensato tuviese imposibilidad de salvar tales inconvenientes, ni ha probado ni podrá probar que le sea imposible al reglamento que vamos suponiendo, conceder, en ciertos casos de atentados del legislador o del ejecutivo la primera instancia a los Jueces de Distrito, y la segunda a los Jueces de Circuito o mandar que a prevención conociesen de tales asuntos los Jueces de Circuito y de Distrito como lo ha indicado ya el Señor Romero. Las demás reflexiones con que el Lic. Muñoz procura robustecer este argumento prueban exclusivamente la necesidad que hay de un reglamento para el ejercicio de la facultad de amparar a los Ciudadanos Mexicanos: prueban igualmente los muchos principios de desconstitucional [sic] y público que el legislador debe tener presente en la formación del reglamento de que se trata, ya para que éste corresponda su objeto y ya para que no se conculque el pacto fundamental, tratando de hacerlo efectivo.” Es un hecho que para esta fecha del caso de García, aún no existía una ley que reglamentara el recurso de amparo, pero si estaba claro que debían “evitar el efecto retroactivo de las leyes.” Una carta del 19 de junio, firmada por un tal “Ronicon” señala lo siguiente:

Querétaro Junio 19 de 1849.

Querido amigo: me quejo de ti porque me espetaste a espeta-perros tu fulminante comunicación del 13 de este sin que me hubiera incluido en ella alguna carta tuya que me iluminase y me dijese que tal cuidaba el agua del molino. Que cuanto digo en comunicación de hoy por que *no habiendo una palabra que no pueda probar si erré en la inteligencia del artículo 25 no soy responsable de mis errores intelectuales porque además de que el artículo es oscuro, el juez solo responde de sus fallos contra ley expresa o por extravíar los trámites que arreglan el proceso. A tres abogados consulte en México y no hay concordancia en sus dictámenes. Los legisladores dan leyes oscuras y luego quieren que lo paguemos los jueces.*

No atribuyen a orgullo el pedir al presidente que si es de su agrado se me forme causa pues tal lenguaje es el de la indignación contra la calumnia.

Tu empero eres presidente y me harías estar persuadido de mi inocencia y llevaran las cosas de tal modo que yo salga airoso en el presente lance. Conozco algo de mando, el gobernador tiene más rango que yo y siempre al más culto se le da la justicia. Aunque me absuelvan en el tribunal de Guanajuato siempre no se me evita la molestia de ir allá[,] tener que hacer gastos y estar a medio sueldo.

En fin, tu fiarás lo que quieras sin faltar a la justicia. Yo estoy muy molesto: Adios

Ronicon

La letra cursiva es nuestra, y destacan esa preocupación que tienen los Jueces al aplicar alguna ley, pues el legislador en ocasiones no es claro al promulgar leyes, y al Juez le está vedado interpretarlas. Como en el caso de este amparo, ante la oscuridad de la ley, el Juez solicita “se le ilumine” para saber si procedió de manera adecuada, y en caso contrario, no se afecta mas que el tiempo en que se ejecutará al reo que acudió en demanda de amparo.

vada al Congreso, y tampoco ignora que “en las naciones ilustradas la ley se entiende por sus palabras y no por su razón.”

Moreno sostiene que utilizando los argumentos de Muñoz puede demostrar que:

1o. Que mi juzgado es competente para conocer en el recurso de que se trata, 2o. Que es equívoca la inteligencia que le ha dado el Señor Muñoz pues no se enabló contra los actos del poder judicial sino contra los del legislativo en el caso particular en que debían llevarse a efecto y con arreglo al final del artículo que lo concede, 3o. Que no solamente se da lugar al amparo cuando el bien común lo exige así para salvar el equilibrio e independencia de los poderes sino también en casos particulares y en beneficio de los habitantes de México. 4o. Finalmente, que aunque haya dificultad no hay *imposibilidad* para ejecutar el artículo esperando para hacerlo, una Suprema resolución que no puede hacer *absurda* la suspensión de los actos de un funcionario que más que otro alguno está obligado a respetar las Supremas Autoridades de la República.⁴⁹

Finalmente, Moreno le pide al Juez Tercero Constitucional que tome en cuenta sus razones y las lleve “a la Suprema Corte de Justicia del Estado” y en caso de que ya hubieran revocado su petición, quiere que se le haga el aviso correspondiente “para proceder con arreglo a derecho y según mis facultades en el caso.”

En una carta de Ambrosio Moreno (hijo del Juez José Ma. Moreno) fechada el 15 de junio, dirigida al Ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos José María Jiménez, se consignan datos interesantes; en primer lugar, señala que fue el gobernador Francisco de Paula Mesa quien expidió la ley del 30 de abril de 1849 sobre ladrones, la cual no es anticonstitucional, pero al salir éste del gobierno, entró Ignacio Uadeta, quien “soldadunamente (perdone Usted el adverbio) [sic] quiso aplicarla a casos ocurridos antes de su publicación y también por delitos que se cometieron en otros estados”,⁵⁰ lo cual si resulta anticonstitucional. El reo García solicitó amparo al Juez de Distrito Moreno, quien:

[...] se limitó a admitir el ocurso en cuanto ha lugar en derecho y a servir al Juez suspenda todo procedimiento mientras el Supremo Gobierno (o Usted que es lo mismo) resolvía la consulta que en el acto se le hacía. Sobre si había o no lugar a

⁴⁹ *Idem.*

⁵⁰ *Ibidem.*, foja 329.

esa suspensión de procedimiento ha versado la cuestión; pero esta, como su consecuencia del amparo, y la acusación del Gobernador quedan terminadas con la resolución de Usted.

Entiende, por tanto, que el amparo no tiene lugar cuando la ley anticonstitucional se aplica por el Juez, máxime que aún no está reglamentado el ya citado artículo 25 del Acta de Reformas, y por tanto, para este caso que se pedía la consulta, “el gobernador quedará expedito para ahorcar ladrones”.⁵¹ Lo anterior sólo como una muestra más de la escalada del conflicto que estaba ocasionando esta demanda de amparo del reo García y su abogado Noriega ante el Juez de Distrito Moreno y la animadversión generada con el gobernador del Estado.

Algunos días después, el Juez Moreno envió una carta al Promotor Fiscal Francisco Fernández de Alfaro, manifestando que los fundamentos vertidos por el Asesor del Alcalde Tercero Constitucional, Joaquín Roque Muñoz, a esta solicitud de amparo,

[...] no disminuyen ni quitan la fuerza a los que tiene expuesto el Juzgado de Distrito para justificar sus actos. De tal suerte, que si el Supremo Gobierno que ya tiene conocimiento en el asunto (lo que no espero) desaprueba la admisión que hizo Vuestra Señoría del ocurso del defensor de José García, no dejará de reflexionar que el Juzgado se ha manejado con prudencia, y sin estrépito ni fascinación, y que escogió lo más cuerdo para proceder en un caso en que las leyes vigentes no demarcan con claridad la conducta que [se] deba observar.⁵²

Esto lo señaló porque creyó que hay motivos suficientes para dudar en el caso del reo, y en virtud de “que el Señor Alcalde 3o. se obstina en proseguir

⁵¹ *Idem.* El hijo del Juez de Distrito señala “Otero, autor del artículo de amparo, es de nuestra opinión según lo que verá Usted por la adjunta carta: Usted es de otra: llevado juzgado de un modo distinto de ambos; ¿qué hacer pues cuando el Ministro de Justicia, el Juez de Circuito, y el autor del artículo 25 opinan con tanta divergencia? Afortunadamente los procedimientos de papá a nada lo comprometen aún: pedir suspensión y consultar, no es ni como indica lo que se hará. Yo confieso tener a Usted por nuestra antigua amistad a que nos de una resolución a vuelta de correo. No se me oculta que la interpretación de la ley es propia del legislador; pero si esto es así, también lo es que el Poder Ejecutivo puede decir como entiende la ley; y esto nos basta.” Y concluye reiterando el mal estado en que este asunto ha dejado a su padre, particularmente la acusación de Udaeta, pues “se le derramó la bilis, está con vómito y bastante malo.” Los subrayados son originales del documento.

⁵² *Ibidem.*, foja 353. Moreno asegura que si el Alcalde 3o. Constitucional acepta en suspender “la secuela de la causa en cuestión”, manifestaría ser respetuoso con esta solicitud, con la recta administración de la justicia, pero sobre todo, evitará males que serían irremediables, como la muerte de un reo.

la causa de José García, a Vuestra Señoría [Fernández de Alfaro] no le corresponde más, que protestar con todas sus fuerzas y con toda solemnidad, contra todo trámite ulterior en dicha causa, y contra la falta de obediencia a las Supremas determinaciones...”⁵³

También el gobernador Udaeta insistió en que el Ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos le responda sobre la consulta que le hizo el 8 de junio,⁵⁴ pues advierte que “están pendientes de su resultado, todas las clases de la sociedad, considerando que si a favor de este criminal se eluden los efectos de la Ley que ha restablecido en el Estado la tranquilidad pública, volverá a ser como lo fue por mucho tiempo la morada de los salteadores y ladrones que salen de otros puntos a refugiarse en éste para evadir la persecución que se les hace en aquellos”.

Unos pocos días después, el Juez de Distrito José Ma. Moreno envió una carta⁵⁵ al Ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, José María Jiménez, en la cual le expresa tanto a él como al Señor Presidente de la República, su más enérgica molestia por las calumnias que el gobernador del Estado, Ignacio Udaeta, ha vertido en su contra, lesionando su reputación y su desempeño como Juez, acusándolo de trastornar “la pronta y recta administración de justicia”, así como la de propiciar que otros reos recurran al amparo para librarse de la justicia. Mediante varios puntos, Moreno rebate las acusaciones del gobernador:

1. Se le acusa de que mandó al Tercer Juez Constitucional de la ciudad de Querétaro para que suspendiese sus procedimientos judiciales, cuando en realidad, aclara Moreno, “Yo requerí al Juez de parte de los Supremos Poderes, y de la mía le supliqué con encarecimiento que suspendiera sus procedimientos mientras que el primer Magistrado de la Nación tenía la bondad de esclarecerme mis dudas”.⁵⁶

⁵³ *Idem.*

⁵⁴ *Vid. supra* páginas 7 y 8. Esta carta del gobernador Ignacio Udaeta, dirigida a José María Jiménez, Ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, está fechada el 16 de junio.

⁵⁵ *Ibidem*, foja 349. Carta fechada el 19 de junio de 1849. Moreno se queja en esta carta de que “se me pida con [un] informe justificativo cuando con fechas 5, 9 y 12 del presente mes he dirigido a Vuestra Excelencia tres comunicaciones en que le pinto aunque sucintamente lo acordado entre este Juzgado y el 3o. Constitucional de esta Ciudad.” Respetuoso de las autoridades superiores, Moreno le envía un nuevo informe justificativo.

⁵⁶ *Idem.* El subrayado es original del documento. En este mismo párrafo Moreno apunta “Si pues los verbos suplicar y requerir tienen la misma significación en concepto del Excelentísimo Señor Gobernador

2. El excederse en la facultad que le concede el artículo 25 del Acta de Reformas es otra de las acusaciones que Udaeta le hace a Moreno.⁵⁷ Éste señala que sólo admitió “el recurso de amparo que se me presentó por el licenciado Hilarión Noriega, defensor del reo, porque éste no se quejaba precisamente de la aplicación de la ley que le hacía el Juez, sino de la ley misma.” En la opinión de Moreno, el reo se quejaba de una ley que en ese Estado tenía efecto retroactivo, lo cual “le privaba de las garantías individuales que la Constitución General le concede.”
3. Uno de los asesores del Tercer Juez Constitucional coincide con la decisión del Juez de Distrito de suspender sus procedimientos, en tanto que el otro asesor no está de acuerdo con ello. Ante esta divergencia de opiniones, el Juez Moreno se pregunta ¿por qué a él se le acusa de haber excedido sus funciones cuando existe otra persona que tiene un parecer similar al suyo? Recurre a una opinión que de él hace el promotor fiscal del Estado, al señalar que “el Juzgado de Distrito debe estar satisfecho de haberse conducido con la mayor delicadeza y circunspección, adoptando, no medidas violentas por justificadas que le hayan parecido, sino las más conformes a la prudencia y a las circunstancias”.⁵⁸
4. Se manifiesta que al excederse en sus funciones, el Juez puede provocar que el referido jefe de la gavilla de asaltantes de la diligencia entre Querétaro y Guanajuato, José Castillo, “entable el mismo recurso”. Esto sólo es un temor que tiene el gobernador Udaeta, pues, dice Moreno, “Castillo está sentenciado a la pena de muerte por el Juez

que el verbo mandar, mía no es la culpa. Requerimiento, es el acto judicial por el cual se amonesta que se haga o deje de ejecutar alguna cosa; con autoridad, digo, y la intimación, aviso o noticia que se pasa a uno haciéndole saber de alguna cosa con autoridad pública; y mandamiento es el despacho del Juez por escrito mandado ejecutar alguna cosa, como mandamiento de apremio, de ejecución, de despojo, etc.”

⁵⁷ *Idem.* Moreno se apega a lo que la propia ley señala “Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquiera habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que les concedan esta Constitución y las leyes constitucionales contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección del caso particular sobre que versa el proceso sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare”, y también agrega “que la mala inteligencia de una ley solo prueba error intelectual, no depravación de voluntad; y el verbo excederse en su acepción más frecuente y en la que lo ha usado el Excelentísimo Señor Gobernador no es mas que una transgresión.”

⁵⁸ *Idem.*

inferior, y que su causa está ya en la Suprema Corte de Justicia de este Estado, la que ayer mismo tardó mucho tiempo en la audiencia sin resolver nada sobre el asunto”.

Moreno concluye su escrito con una sucinta relación de lo acaecido en el caso del reo García,⁵⁹ así como las reiteradas consultas que realizó a las autoridades superiores para que se le indicara el camino a seguir en este caso, pues no existía ley reglamentaria al respecto. Reitera la no aceptación de calumnia por parte del gobernador al haber ocasionado “un trastorno en la pronta y recta administración de justicia y ha entorpecido el ejemplar castigo de un criminal cuyo escarmiento reclaman imperiosamente la moral y la vindicta pública. Lo único que ha sucedido como he dicho arriba y los autos lo prueban es la detención de unos cuantos días más”. Pero no sólo eso, sino que advierte “que si hay un hombre solo en Querétaro que crea que el Señor Udaeta tiene más honradez y más moral (en toda la extensión de la palabra) que el actual Juez de Distrito, él se sujeta a cualquier pena”, además de solicitar que “se me mande formar causa, que si en ella se declara infundada o calumniosa la acusación de este Excelentísimo Señor Gobernador también hay leyes contra los que acusan infundada o calumniosamente a los hombres de bien, cualquiera que sea el rango de los acusadores”.⁶⁰ Excusándose de la soberbia que pudiera entenderse de su demanda, le pide al gobernador del Estado que sostenga la acusación que le ha hecho, para que Moreno esté obligado a responder ante el tribunal competente.

⁵⁹ *Idem.* En esta somera relación de hechos, el Juez Moreno precisa que el abogado de pobres Hilarión Noriega “a nombre de su defendido, en 4 del presente mes me presentó un escrito quejándose de una ley de este Estado que en su concepto tenía efecto retroactivo. En 5 del mismo mes libré esa comunicación al tercer Juez constitucional, pidiéndole suspendiese sus procedimientos en la causa de José García, y otra a Vuestra Excelencia dándole cuenta de lo acaecido, suplicándole tuviese la bondad el Primer Magistrado de iluminarme.” La letra cursiva es nuestra. Enfatiza el hecho de que el día 4 de mayo Noriega presenta el escrito de queja de su defendido, y al día siguiente el Juez Moreno pide la suspensión del procedimiento contra el reo, por lo cual podemos precisar que inicia el procedimiento de amparo del reo García en los primeros días del mes de mayo de 1849.

En una carta del 23 de junio de 1849, Moreno le comenta al Ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos que si bien el gobernador del Estado le acusa de sembrar el temor de que en algún momento ampararía al reo José Castillo, lo cual no era cierto, debe ahora cuestionarse a dicho gobernador porqué ocultó al Presidente de la República la siguiente información “Habiendo elevado el Juez inferior a la Suprema Corte de Justicia de este Estado la causa formada al dicho José Castillo, declaró Vuestra Excelencia que dicho inferior no la había elevado en estado, pues que habiéndole entablado competencia el Juez de Apaseo de Guanajuato, y estando pendiente dicha competencia en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se debía esperar su decisión suprema, y que verificado esto el Juez Tercero Constitucional se arreglase a derecho.” Foja 360.

⁶⁰ *Idem.*

El Ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, José Ma. Jiménez, envió el día 23 de junio el expediente del caso tanto al presidente de la República como a los secretarios del Consejo de Gobierno en Querétaro, Manuel Larráinzar e Ignacio Reyes. El presidente de la República revisó el “informe que se le pidió sobre los hechos referidos por el Excelentísimo Señor Gobernador de ese Estado con respecto a las conductas que Usted ha observado en el asunto de amparo que le pidió el defensor del reo José García”, y dispuso que se remitiera al Consejo de Gobierno.⁶¹

La respuesta que dieron los miembros de la Comisión de Justicia del Consejo de Gobierno reunidos en la sesión del 28 de junio de 1849, tanto al Juez de Distrito José María Moreno, como al gobernador del Estado de Querétaro Ignacio Udaeta, es la siguiente:

1o. Consúltese al Gobierno, diga al Gobernador de Querétaro que no estando en facultades del Ejecutivo general providenciar sobre la queja que le ha dirigido contra el juez de Distrito por el amparo que ha impartido al reo José García (alias) Avenicio Dávalos, obre con arreglo a sus facultades dirigiendo la queja a quien corresponda.

2o. Consúltesele, asimismo, diga al Juez de Distrito que no encontrando el Gobierno en el presente caso motivo fundado de duda sobre la inteligencia del artículo 25 de la Acta de Reformas, sean cuales fuesen las que en otros casos pueda presentar su aplicación, no ha conceptuado necesario elevar el expediente a conocimiento del Congreso.⁶²

Por supuesto que para llegar a esta decisión, ambos miembros de la Comisión revisaron con detalle todas las fojas del caso y entre los detalles que observan se encuentran los siguientes:

La Comisión de Justicia del Consejo ha examinado prolijamente y en dilatadas conferencias, el expediente que con calidad de grave remitió en consulta el gobierno, sobre amparo impetrado por el reo Avenicio Dávalos, conforme al artículo 25 de la Acta de Reformas, e impartido por el Juez de Distrito de Querétaro; y *ha confirmado el juicio de que sobre las irregularidades que han mediado en la imposición del recurso, hay además equivocación en suponer que en su resolución deba formar parte alguna el gobierno.*⁶³

⁶¹ *Ibidem.*, foja 359.

⁶² *Ibidem.*, foja 367. Aunque la Comisión sesiona el 28 de junio.

⁶³ *Idem.* La letra cursiva es nuestra.

Y también coinciden con el Juez Moreno en que:

Como esta clase de incidentes son nuevos y podrán acontecer con frecuencia, cree la Comisión conveniente encargarlo de lo principal que ha llamado la atención.

En primer lugar nota que se ha introducido y dejado ventilar la duda de si los Jueces de Distrito, comprendidos o no en la palabra Tribunales de la Federación de que uso el artículo citado de la Acta de Reformas.

La Comisión juzga que no hay el menor punto de duda en que son comprendidos ya por el expreso tenor del artículo 123 de la Constitución Federal que dice a la letra “El poder judicial de la federación residirá en una Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de Distrito”, y ya porque es también muy expreso el decreto de 21 de abril de 1827 que aplicó los jueces que se comprendían en las palabras tribunales de la federación.⁶⁴

Aunque no dejan de señalar que:

La Comisión está persuadida íntimamente que tanto por parte del Gobernador como del Juez de Distrito de Querétaro ha precedido en este negocio la mayor buena fe, y a más laudable celo por el cumplimiento de sus respectivos deberes; pero ha llamado la atención de la Comisión del Consejo la sencilla facilidad con que al reo se compartió el amparo por el juez de Distrito sin conocimiento de causa, pues que se hizo por su simple recurso, y por lo que expresó el defensor bajo su simple dicho. La Comisión cree que cuando no se trata de un hecho notorio y que en alguna conste al Juez, no puede ante previsa mérita interponer su autoridad para enervar la de otros funcionarios.⁶⁵

La Comisión examinó con igual minuciosidad los fundamentos alegados por el reo García para solicitar el amparo, consistentes en: que el jurado sentenció

⁶⁴ *Idem.*

⁶⁵ *Idem.* Continúa este párrafo llama también la atención de la comisión, la clase de fundamentos en que se apoyó la introducción y la admisión del recurso de amparo. No toca al Consejo ni tampoco al Gobierno, la calificación relativa de si estuvo bien o mal dispuesto el recurso; pero si le corresponde la calificación crítica para reconocer que no tuvo fundamento legal en el caso, aun cuando nada le toque decidir sobre él. En primer lugar ese recurso está expresamente restringido a obrar contra las providencias de los poderes legislativo y ejecutivo; que no contra el judicial. Pero después en el caso que nos ocupa se ampliaron los procedimientos dirigiéndolos contra la ley de 30 de abril del presente año expedida en Querétaro contra los ladrones y sus cómplices y se arguyó de esta suerte por el Juez de Distrito: Cuando alguien pide amparo por la aplicación que se hace de la ley de algún Estado, contraría en concepto del quejoso a sus garantías individuales que le concede la Constitución, su demanda la hace directa y principalmente contra la ley misma, porque aunque el Juez lo premie, no lo oprimiría sin ella y así de su iniquidad es de lo que quiere libertarse. El quejoso no increpa nada al Juez que cumple con su obligación: en el caso increpa si a la ley misma, su deformidad y la aniquilación que hace de sus derechos. El subrayado es original del documento.

sin pruebas, que los hechos se llevaron a cabo en otro Estado, y que estas acciones del reo se efectuaron con anterioridad a la ley del 30 de abril de 1849, aplicándosele la ley con efecto retroactivo, lo cual está prohibido por la Constitución. Consideran en primer lugar que no es cierto que el jurado lo sentencie a muerte sin las pruebas necesarias, por lo cual el supuesto ataque del Poder Judicial no puede ser sujeto a un amparo, pues éste no procede contra el propio Poder Judicial. Respecto a que los delitos se cometieron en otra entidad federativa, si esto fuera cierto, entonces correspondería el recurso de correspondencia, mas no el de amparo; y en el sentido de que los delitos se cometieron con anterioridad a la ley del 30 de abril, los miembros de la Comisión, con gran precisión argumentan:

La Constitución prohíbe el efecto retroactivo de las leyes. Si la de que tratamos dispusiera que obrara en casos anteriores sería en efecto retroactiva, y el ataque manaría del Legislativo; pero si sin decirla como no lo dice[n] los tribunales de Querétaro le dan esa aplicación, este no es defecto de la ley, sino de quién la aplica, y el ataque emana no como se supone de el legislador, sino del Poder Judicial contra el cual no concede el amparo la Acta de Reformas. No debe pues confundirse la ley retroactiva, con la aplicación retroactiva de la ley, que no tiene en sí ese vicio: en el primer caso el vicio está en la aplicación y el ataque proviene de quien lo hace indebidamente.⁶⁶

Ante estos argumentos,

Los individuos de la Comisión están persuadidos muy de antemano de que en muchos casos ha de ofrecerse inconveniente y tropiezos de mucha magnitud la prevención del artículo 25 de la acta de reformas [sic], que consigna un recurso cuyos requisitos y pormenores no están detallados, y que contraponen la autoridad de un funcionario de menor categoría a lado los más altos poderes; pero en el caso presente no sucede lo mismo, y la Comisión no encuentra motivo de duda”.⁶⁷

Y lo más importante para el Juez Moreno, la Comisión está convencida de que “es claro que ni toca al gobierno decidir y calificar autoritativamente si esta clase de recursos se admiten bien o mal, ni puede conocer de la queja o acusa-

⁶⁶ *Idem.*

⁶⁷ *Idem.*, continúan señalando los miembros de la Comisión, “Contraigámonos pues al motivo y objeto con que este incidente ha llegado hasta el Supremo Gobierno. Habido, porque a la vez el Juez de Distrito le ha consultado, y ha querido le de luces por sí, resolviendo sus dudas, o llevándolas al Congreso para que las resuelva: y el gobernador quejándose del Juez de su Distrito y acusándolo por sus procedimientos. En cuanto a lo primero, como que sólo el que duda, parece estar en el caso de consultar y en este expediente no aparece fundada duda de ley, es claro que no está el Gobierno en el caso de elevar el expediente al Congreso.”

ción contra el Juez de Distrito”,⁶⁸ de tal manera que las acusaciones que le hace el gobernador Udaeta al Juez Moreno no proceden, y en cambio manifiesta que este último obró conforme a derecho.

Finalmente, en una carta fechada el 21 de julio de 1849, el gobernador del Estado Ignacio Udaeta comunica al Ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, José María Jiménez, que una vez remitida la consulta del Juez de Distrito “sobre el amparo impetrado por el defensor del reo Avenicio Dávalos”, la cual se hizo al Consejo de Gobierno, y tras la declaratoria de estos últimos, “en vista de esta resolución el Señor Alcalde 3o. Constitucional, conforme a la declaratoria del Jurado [que] sentenció al indicado reo a la pena del último suplicio; y habiendo confirmado esta Sentencia la Suprema Corte de Justicia, *ha sido ejecutado aquél reo el día 19 del corriente a las siete y media de la mañana*”.⁶⁹

Del anterior juicio se desprende que si bien es cierto el artículo 25 del Acta de Reformas de 1847 significó la creación del juicio de amparo, no puede decirse que a partir de entonces se aplicó de manera general en todo el país, y que significó el equilibrio de fuerzas entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, dejando fuera de ello al Poder Judicial.

En efecto, el amparo carecía de una ley reglamentaria, por lo cual muchos Jueces aún no sabían cómo aplicarla, e incluso algunos dudaban quiénes podían hacer uso de esta protección judicial dentro de las facultades de la propia Constitución de 1824. En el caso que acabamos de revisar, un Juez de Distrito se enfrenta al gobernador del Estado de Querétaro por haber admitido el juicio de amparo; se trata de la reacción del poder político ilimitado ante el escrutinio judicial en defensa de los derechos humanos presentes en la ley de garantías individuales aprobados en 1847, así como la prohibición de los Congresos de expedir leyes retroactivas. La pena de muerte no fue proscrita del ámbito constitucional sino hasta 2005, pero su discusión comenzó en tribunales y vaticinó la argumentación sobre el tema que se dio con motivo de la Constitución de 1857.

⁶⁸ *Idem.* Como ya lo hemos señalado en otros párrafos, el Juez Moreno en varias ocasiones solicita a sus superiores se le indique la manera en que deba proceder con el amparo, al ser de tanta novedad en el ámbito judicial. Él privilegia concederlo para suspender las acciones encaminadas a la ejecución del reo García, hasta que se resuelva su duda si está bien aplicarlo o no; en otras palabras, ante la duda, prefiere consultar qué hacer.

⁶⁹ *Ibidem.*, foja 373. La letra cursiva es nuestra.

5. QUERÉTARO COMO ESCENARIO NACIONAL NUEVAMENTE

Dos nuevos episodios nacionales tuvieron lugar en Querétaro: la ratificación del Tratado Guadalupe Hidalgo en 1848 y la caída del Segundo Imperio con la ejecución de Maximiliano, Miguel Miramón y José Mejía.

El Congreso Nacional sesionó en el edificio de la Academia de Bellas Artes de Querétaro para discutir y aprobar el Tratado Guadalupe Hidalgo.

Maximiliano fue juzgado en el Teatro Iturbide, después denominado Teatro de la República. El 24 de mayo de 1867 inició el juicio por el delito de invasión al país, previsto en la ley del 25 de enero de 1862, con la única sanción de pena de muerte sin posibilidad de indulto. El veredicto de culpabilidad fue decidido por siete Jueces de la Corte Marcial integrada por Rafael Platón Sánchez, Ignacio Jurado, Emilio Lojero, José Ramírez, Juan R. [...] y Auza, Lucas Villagrana y José Verástegui; la sentencia fue pronunciada el 14 de junio de 1867, informándole posteriormente a Maximiliano por medio de sus abogados Mariano Riva Palacio y Rafael Martínez de la Torre. Seis descargas en el pecho de Maximiliano concluyeron con el Segundo Imperio de México el 19 de junio de 1867. Napoleón III recibió la noticia durante los festejos de la Exposición Universal celebrada ese año en París. El 5 de febrero de 1921, el Teatro Iturbide cambió de nombre por el de Teatro de la República después de haber sido sede del Congreso Constituyente federal. Este Teatro de gran significación histórica fue construido por Sabás Antonio Domínguez en 1845 e inaugurado el 2 de mayo de 1852.

Previamente, el gobernador José Ma. Arteaga había promulgado y defendido las Leyes de Reforma en 1860, apoyando singularmente a Benito Juárez durante la invasión francesa. Querétaro adoptó el nombre de Arteaga el 18 de julio de 1867 y el Congreso de la Unión lo declararía posteriormente, Benemérito de la Patria en 1872.

Con el nuevo orden republicano, Juárez designó a Julio Ma. Cervantes, de origen poblano, gobernador y comandante militar, pero Querétaro no estaba listo para ser dirigido de esa manera. El gobernador designado tampoco se comportó de manera conciliadora y el 2 de junio de 1868 disolvió el Ayuntamiento

de Querétaro por alzar la voz contra sus legítimos actos. El Poder Judicial del Estado restituyó a los ediles en su cargo.

Su mayor opositor fue el diputado Próspero Vega, aunque también congregó en su contra a otros distinguidos queretanos como Ezequiel Montes. Vega le dirigió cinco acusaciones que contravenían la Constitución.⁷⁰

Por lo anterior, se le formó juicio político, siete diputados lo removieron, nombrando a Francisco Díez de Marina, gobernador sustituto, pero Cervantes no acató el veredicto, provocando que la Legislatura solicitara el auxilio federal. Este conflicto entre los poderes se prolongó con la intervención de la Federación. En octubre de 1869, el Congreso de la Unión revocó la destitución decretada por la Legislatura, pero no dio posesión a Cervantes —ya que dictó su suspensión— quedando un vacío de poder y presentando así una situación que después se consideraría como causa para la declaración de desaparición de poderes que no se reconocería sino hasta 1874 con la introducción de una posterior facultad exclusiva para el Senado de la República.

El apoyo de Juárez salvó a Cervantes de su separación definitiva, pues el 16 de enero de 1870 fue nuevamente designado y seguidamente electo. En esta ocasión fueron los tribunales quienes se opusieron a la nueva elección argumentando que ya había sido removido del cargo; sin embargo, la diferencia entre destitución e inhabilitación zanjó el problema. Efectivamente, si bien la destitución había sido decretada por los órganos políticos, ello no implicaba que ante nuevas elecciones ocupara de nueva cuenta el cargo, ya que no había sido inhabilitado para ocupar un nuevo puesto conforme a la sentencia del Gran Jurado. Sólo ante el fallecimiento del Presidente Juárez en 1872 es que Cervantes fue finalmente removido de su problemático cargo.

En medio de este gran conflicto político, una nueva Constitución para el Estado es aprobada a principios de 1869. El proyecto contempló cinco poderes: los tres tradicionales Ejecutivo, Legislativo y Judicial, más los poderes Electoral y Municipal. Basada en la experiencia del juicio de amparo descrita con anterior-

⁷⁰ Martín Pérez Acevedo, *Querétaro bajo el orden republicano restaurado 1867–1876. Interpretaciones de su Historia. Cinco ensayos*, Universidad Michoacana San Nicolás de Hidalgo, 1998, p. 128.

ridad, el proyecto de Constitución había contemplado en su Título VIII, la creación de un tribunal de amparo, para la protección de los derechos de los queretanos, así como un tribunal de circuito que revisara las sentencias de amparo en el Estado; no obstante esta magnífica idea, el proyecto no prosperó.⁷¹

El año de 1869 fue el inicio para la protección federal de los derechos del hombre también. El conflicto del gobernador Cervantes con la Legislatura ofreció todo un catálogo de instituciones constitucionales en auxilio de las entidades federativas. Con la remoción de éste, decretada por la Legislatura se solicitó el auxilio federal que estaba previsto desde la Constitución federal de 1857 y con base en ella, la Federación podía determinar la legitimidad de los poderes en un Estado. Ante la suspensión de Cervantes confirmada por el Congreso de la Unión, el gobernador suspendido acudió al juicio de amparo ante el Juez de Distrito, resolviéndose todo, no por esta vía sino por la intervención directa del presidente Juárez, quien como vimos, fue nuevamente electo hacia 1870.

Querétaro tuvo otro episodio de gran repercusión nacional en esta época. El incidente de un juicio menor sobre el pago de renta de un local que albergaba la panadería “La Española”, propició una resolución que preconizaría igualmente la gran institución de la justicia electoral. El juicio entre Luis Mutuverría y Ramón Feliú resuelto finalmente en la materia civil ante el Tribunal Superior de Justicia del Estado, mismo que no convenció a Feliú de la competencia constitucional de la integración del Tribunal de Querétaro, pues había recusado a los Magistrados Francisco Fernández Alfaro y Antonio de la Llata.

A mediados del siglo XIX, los Jueces y Ministros del Estado eran electos mediante un sistema indirecto, por votación de las juntas electorales y posterior validación del Congreso del Estado. Feliú consideró que los Jueces y Ministros no habían sido debidamente validados por el Congreso, ya que la sesión correspondiente sólo estaba integrada por cinco diputados —número insuficiente para integrar quórum— por lo que la resolución del Tribunal Superior en el juicio civil era nula por incompetencia de origen. La sentencia protectora del Juez de Distrito, Mariano Pimentel, dictada el 27 de septiembre de 1872 fue confirmada por la Suprema

⁷¹ Jiménez Gómez, *El sistema judicial en Querétaro 1531-1872*, p. 549.

Corte de Justicia de la Nación en octubre del mismo año, reconociendo así la incompetencia de origen de los Jueces y Ministros del Estado, con base en el artículo 16 de la Constitución federal, lo cual formó una jurisprudencia sólida entre 1871 y 1872, surgida de los casos de Jueces incompetentes por vicios en su designación o por extenderse su período de elección en diversos Estados.

La Constitución de 1869 fue reformada de manera integral en 1873 y 1879, también fue objeto de otras reformas que no prosperaron, como la de 1872 que intentaba crear una segunda Cámara en el Congreso del Estado (Senado), y la del 27 de octubre de 1877 que prohibía la reelección inmediata de los diputados, la ampliación a 6 años en la duración de los Ministros del Tribunal Superior y la educación primaria obligatoria, entre otros aspectos.

La nueva Constitución se promulgó el 8 de julio de 1879, durante el periodo del gobernador Antonio Gayón, la cual redujo el número de diputados del Congreso local y exigió que el gobernador fuera queretano por nacimiento, seguramente para evitar que llegaran personas como el gobernador Cervantes a dirigir el Estado. Un aspecto importante de las Leyes de Reforma se introduce al eliminar el “juramento” de las leyes, ante Dios, por la “protesta” de obedecer las leyes.

6. QUERÉTARO COMO SEDE DEL CONGRESO CONSTITUYENTE FEDERAL

Bajo el lema “Constitución y Reformas”, el 1o. de diciembre de 1916 se iniciaron las sesiones del Congreso Constituyente, cuya convocatoria había sido publicada el 19 de septiembre de 1916. Un mes antes, se postuló Venustiano Carranza para la Presidencia de la República por parte del Partido Libertad Constitucionalista, el cual era presidido por Eduardo Hay. Fueron dos actos consecutivos y fundamentales para el entonces Primer Jefe del Ejército Constitucionalista.

En el discurso de aceptación de su candidatura y en medio de una manifestación popular a su favor, Carranza enfatizó el anhelo de una nueva Constitución, mediante las siguientes palabras:

Nada hay que pueda impedirnos llevar a cabo lo que la Revolución ha conquistado. El mayor anhelo de un pueblo, terminada la lucha armada, es encauzarse, dentro del ministerio de la ley, en el régimen constitucional. Habiendo terminado la lucha, es el mayor anhelo del gobierno, establecer ese orden Constitucional en la República, y poco a poco señores, se han estado dando ya los pasos para restablecerlo, como a vosotros mismos os consta.⁷²

¿Qué hizo Carranza durante los meses que estuvo reunido en el Congreso al cual convocó? Aunque la historia consigna que el proyecto del Primer Jefe fue rechazado, Carranza estuvo muy atento al desarrollo y discusiones de la nueva Constitución, a pesar de sus enemigos, de la expedición punitiva y de múltiples problemas.

La intención del presente análisis es poner al descubierto la gran influencia que tuvo Carranza sobre la Constitución a pesar de las críticas acerbas o radicales de los diputados. De tal manera que la Carta Magna resultante, si bien no correspondió a su proyecto inicial —quizá forzado por las circunstancias— supo conducir el debate y aceptar las reformas radicales que se plantearon.

Por otra parte, la ubicación del Congreso en Querétaro refleja la animadversión de Carranza al centralismo porfirista, representado por la Ciudad de México y su acercamiento a la figura juarista del republicano triunfador en Querétaro. En esta ciudad, como escribiera Juan de Dios Bojórquez, “Hay una invitación a la meditación”.⁷³ Querétaro representaba para Carranza la ciudad estratégicamente situada donde se había defendido, en diversas etapas de nuestra historia, la independencia nacional a través de figuras como el corregidor, Manuel de la Peña y Peña, y José María Arteaga.

El 2 de enero de 1916, Carranza se reunió en su lugar favorito conocido con el nombre de La Cañada, que era un auditorio de 1500 personas, y en él anunció que Querétaro sería la sede del gobierno y del Congreso. El pintor Gerardo Murillo contestó el brindis del Primer Jefe, pero con la imprudencia que caracterizaba al llamado doctor Atl, manifestó que si bien se congratulaba de la celebración de un

⁷² Cfr. *El Pueblo*, 4 de noviembre de 1916, p. 3.

⁷³ Cfr. Bojórquez, J. (ed.), *Crónica del Constituyente*, Ed. Botas, 1938.

Congreso Constituyente, era paradójico que el Congreso revolucionario se celebrara en una ciudad tradicionalmente reaccionaria, a lo cual Carranza replicó en medio de la indignación de los presentes: “Yo no juzgo que la ciudad sea reaccionaria, como acaba de expresarlo el doctor Atl, la reacción está en las clases elevadas de la República”.⁷⁴

En el periódico oficial del Estado, *La Sombra de Arteaga*, correspondiente al 5 de febrero de 1916, se publicó el decreto que declaraba como capital provisional de la República por el tiempo que fuere necesario a la ciudad de Querétaro, lo cual ocurría por segunda ocasión, ya que la primera vez había sido en 1848. La Ciudad de México continuaría siendo —según el decreto— la capital del Distrito Federal.

¿Contravenía este decreto el texto del artículo 46 de la Constitución de 1857? El cual refería que si los poderes federales se establecían en otra ciudad distinta al Distrito Federal, éste se convertiría en un Estado denominado del Valle de México. Aunque la respuesta es discutible, debe tenerse en cuenta que los poderes instalados en Querétaro eran poderes revolucionarios que se convertirían en constitucionales una vez legitimados con la nueva Carta Magna y con las elecciones de abril de 1917, por lo que podía entenderse que dicho precepto sólo sería aplicable a los poderes federales constitucionales y no a los emanados de una revolución.

Carranza no podía quedarse atrás de los afanes legitimadores de sus enemigos, después de que éstos habían convocado a una convención en Aguascalientes, se llevaron a cabo los debates del Congreso por él convocados, en los que tampoco podía estar a la zaga de las preocupaciones agraristas y laborales de los grupos antagónicos, por lo que a través del gran constituyente y colaborador suyo, Pastor Rouaix y su equipo autorizó la canalización de esas inquietudes que —como es de sobra sabido— resultaron en los artículos 27 y 123 de la Constitución. En este sentido, descubrimos a un Carranza más idealista, defensor de los derechos sociales, a un político pragmático y realista.

⁷⁴ Cfr. José Guadalupe Ramírez Álvarez, *La Constitución de Querétaro*, 3a. ed., 1985, p. 22.

Carranza trató de adelantar el programa político y social de la Revolución. Para el 6 de enero de 1915, ya había establecido al ejido como régimen de propiedad en las comunidades agrarias y se comprometió igualmente a legislar y tutelar a la clase obrera en la Casa del Obrero Mundial. Asimismo, había suprimido las jefaturas políticas y creado el municipio libre mediante decreto del 3 de septiembre de 1916, entre otras reformas tomadas con anterioridad a la celebración del Congreso Constituyente.

La llegada de los diputados constituyentes a la ciudad de Querétaro empezó el 20 de noviembre de 1916, y desde las 10 de la mañana se reunieron para empezar su largo y penoso camino en la calificación de sus credenciales. La discusión de las credenciales fue fundamental, pues de ella dependía no sólo la integración del Congreso, sino su ideología mayoritaria.

La fineza con que se atacaron a los presuntos diputados por la colaboración, real o ficticia, con el régimen de Huerta, fue más bien simbólica, pues la mayoría fueron aceptados y sólo unos pocos rechazados, como los casos de Fernando González Roa y Heriberto Barrón, este último, editor del influyente periódico *El Pueblo*, que reseñó los pormenores del Constituyente.⁷⁵

Lo cierto fue que este proceso consumió más de un mes del valioso y escaso tiempo del Constituyente. Las objeciones contra las credenciales de quienes intentaban pertenecer al Congreso fueron principalmente las siguientes:

1. Formar parte de la anterior Legislatura, la que en su mayoría había aceptado la renuncia del presidente Madero y del vicepresidente Pino Suárez. Un total de 31 aspirantes a constituyentes habían pertenecido a esa Legislatura, entre los que se encontraban los que fueron presidentes del Congreso Constituyente, Manuel Amaya y Luis Manuel Rojas; el realizador del proyecto de Constitución, José Natividad Macías; el vicepresidente del Congreso, Cándido Aguilar; así como otros diputados de notoria presencia, como Antonio Ancona Albertos, Félix Palavicini, Jorge Von Versen y Heriberto Jara, estos últimos diputados de la XXVI Legislatura

⁷⁵ Jesús Romero Flores, *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, 1978 [s. p. i.].

que habían formado desde 1912, el denominado Bloque Liberal Renovador, cuyo jefe fue Gustavo A. Madero, por lo que se les conoció en el Constituyente como el grupo renovador. Su cercanía con el presidente Madero y al entonces gobernador Carranza era patente. En febrero de 1913 acusaron al diplomático norteamericano Henry Lane Wilson de fraguar los trágicos sucesos ocurridos en las sesiones de la XXVI Legislatura y de una iniciativa para evitar que los militares en servicio activo participen en la política,⁷⁶ lo cual resultaba coincidente con la ideología de Carranza.

Este principio se reitera con el texto constitucional y es aceptado incluso por Obregón. El 19 de noviembre de 1916 se emitió un acuerdo que prohíbe —de acuerdo con la Ordenanza General del Ejército— que los militares con mando efectivo de fuerzas se postulen para puestos de elección popular. Por ello, Obregón fue el gran ausente del Congreso.

Según Palavicini, tanto Obregón como el secretario de Gobernación Jesús Acuña trataron de boicotear las credenciales de los renovadores, atribuyéndose incluso un telegrama del secretario de Guerra y Marina, el cual iba dirigido al Congreso Constituyente ya instalado desde el 20 de diciembre de 1916, en el que manifestaba que esos presuntos diputados habían servido a Huerta en su golpe contra Madero.

Carranza tiene que desmentir públicamente a Obregón, y el 23 de diciembre desde la estación ferroviaria de Carrasco envió otro telegrama explicando que había pedido a los diputados renovadores, a través de Eliseo Arredondo, permanecieran en el Congreso después del golpe de Huerta para oponer resistencia al gobierno. El telegrama es leído en la sesión del 25 de noviembre de 1916. El constituyente Alfonso Cravioto amplía la explicación de Carranza y argumenta que si bien aceptaron la renuncia de Madero y Pino Suárez, lo hicieron a ruego de Jesús M. Aguilar, quien era familiar de Madero, ya que temía que en caso contrario, Huerta disolvería el Congreso y asesinaría al presidente y vicepresidente, tal como desafortunadamente aconteció. Los renovadores pensaban que una vez aceptada

⁷⁶ Félix Palavicini, *Los diputados*, Fondo para la Historia de las Ideas Revolucionarias, 1976, p. 394. (ed. facsimilar de 1913).

la renuncia de Madero, éste se exiliaría en los Estados Unidos y desde allí podía organizar la nueva revolución contra Huerta.

Cravioto elocuentemente resume el dilema de los renovadores de la XXVI Legislatura:

¿Debimos haber faltado a la Cámara? Entonces fusilan desde luego al presidente. ¿Debíamos haber dado nuestro voto en contra? Estábamos en minoría, nuestra negativa no hubiera significado más que una protesta metafísica sin otro resultado práctico, que crear mayor desconfianza para la vida de los funcionarios presos. Nuestro voto no fue cobarde; de haber tenido miedo no habría asistido a la sesión y yo no habría hablado en la Cámara. Nuestro voto no fue traidor a la Revolución porque tratábamos de libertar a su caudillo, y por último, no fue traidor a la legalidad, porque Madero, rico y libre significaba la restauración constitucional en breve plazo.⁷⁷

Aunque Palavicini criticó severamente a Acuña, lo cierto es que, de la lectura de la Memoria que presentó al Congreso Constituyente, antes de renunciar a la Secretaría de Gobierno y fungir como presidente del Partido Liberal Constitucionalista, se da una pormenorizada relación de los hechos sobre la actitud de los renovadores ante Madero, exonerándoles de cualquier complicidad con Huerta y refrendando de que actuaron siguiendo las instrucciones del propio Carranza.⁷⁸

2. Otra objeción a las credenciales de los presuntos diputados era que probablemente sirvieron a Huerta, como Fernando González Roa, quien no obstante, después fue un importante diplomático del obregonismo.

3. Una causal más fue que sirvieron al villismo o a la Convención de Aguascalientes.

4. Ser considerado enemigo de la revolución constitucionalista como lo fue supuestamente Heriberto Barrón.

5. Tener el mando de fuerzas armadas.

⁷⁷ Félix Palavicini, *Historia de la Constitución de 1917*, Consejo Editorial del Estado de Tabasco, 1980, t. I, pp. 60 y 124 a 127.

⁷⁸ Cfr. Jesús Acuña, *Memoria de la Secretaría de Gobernación*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, p. 219 (ed. facsimilar de 1916).

6. Ocupar cargos públicos. Aunque un número muy significativo de diputados constituyentes formaban parte del gobierno de Carranza, habían solicitado licencia para dedicarse a las funciones de diputados constituyentes, y en su lugar ascendieron a los funcionarios medios. Fue el caso de Alfonso Siller que sustituyó a Cándido Aguilar en el despacho de Relaciones Exteriores. Otros diputados ya acreditados tuvieron que retirarse del Congreso para hacerse cargo nuevamente de sus responsabilidades ministeriales, como fue Manuel Aguirre Berlanga para ocupar la Secretaría de Gobernación, Rafael Nieto como subsecretario de Hacienda y Antonio Madrazo como oficial mayor de la Secretaría de Hacienda.

7. Al descubrirse irregularidades electorales. Algunos procesos fueron denunciados y varias elecciones de presuntos diputados se decidieron ante Juzgados de Distrito, lo cual constituye una excepción a la tradicional jurisprudencia del Poder Judicial Federal de no involucrarse en cuestiones políticas. Al debate del Congreso llegaron noticias tales como que un Juzgado de Distrito en el Estado de México había declarado la nulidad de dos elecciones en senados distintos.⁷⁹

8. Comprobarse una ciudadanía distinta a la mexicana, como fue el caso del español José Collado.

No obstante, el ambiente político y la opinión pública no se conformaron con discutir las credenciales que fueron aprobadas —en total 182 en 10 juntas preparativas—, sino que desde un principio comenzaron a ventilarse —desde los primeros días de noviembre—, los temas más importantes que habrían de discutirse en el Congreso Constituyente. Roque Estrada, quien fungía como secretario de Justicia del gobierno provisional de Carranza, presentó públicamente ante el Primer Jefe la propuesta de supresión de la Secretaría de Justicia, en virtud de que la consideraba una intromisión del Poder Ejecutivo hacia el Judicial. Estrada argumentaba que esta Secretaría determinaba indebidamente el nombramiento de los Jueces federales y locales del Distrito Federal. Para Estrada, esta función la debería desempeñar la propia Suprema Corte de Justicia. De esta manera, a dicha Secretaría sólo le quedaría la facultad de tramitar indultos, lo cual no era necesario

⁷⁹ Ferrer Mendiola, *Crónica del Constituyente*, 2a. ed., Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987, p. 43.

para una Secretaría. Finalmente, la nueva Constitución desaparecería a esa institución en su artículo 14 transitorio.

En su lugar, Estrada propuso la reforma para que fuera designado el procurador general y dependiese del presidente de la República y no formara parte de la Suprema Corte, como hasta ese entonces sucedía.

El 15 de noviembre de 1916, el diputado Manuel Aguirre Berlanga escribió que las leyes y la Constitución misma no serían la solución de los problemas del país. La absurda doctrina de que las leyes son la panacea de todas las enfermedades sociales y el remedio de todas las facultades políticas y, por ende, que basta redactarlas como más cuadre a un legislador bien intencionado, para que el mal se conjure.

Al día siguiente escribiría que los preceptos doctrinales en las Constituciones deberían suprimirse. Proponía, igualmente, que las disposiciones meramente declaratorias deberían eliminarse y en su lugar establecer sólo disposiciones coercibles.

El mismo 15 de noviembre de 1916 se informó a través de los periódicos, sobre los puntos esenciales que contendrían las reformas a la Constitución de 1857 y que, finalmente, serían parte del texto fundamental de 1917.

- a) Equilibrar las facultades y obligaciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y evitar la supremacía del Legislativo que acarrea la dictadura colectiva del órgano legislativo, pues invade las facultades ejecutivas, pero también no permitir la omnipotencia presidencial.
- b) La corrupción de los tribunales se debe a la forma en que fueron organizados por la Constitución de 1857, por lo que se debe cambiar y proceder a dignificar al Magistrado, alejarlo de las contiendas políticas, pues si su misión es aplicar la ley, no podrá haber fallos justos si están influidos por los partidos militantes.
- c) Se requiere enmendar la disposición constitucional relativa (artículo 3o.) para no dejar duda acerca de las profesiones que requieren título.

- d) Se necesita reformar el artículo 14 constitucional para saber si la exacta aplicación de la ley corresponde también a la materia civil.
- e) Es indispensable reformar el artículo 11 constitucional para limitar el tránsito de las personas por razones de seguridad y sanidad.
- f) Se deben suprimir de la Carta de 1857 los artículos 1o. y 2o.
- g) Debe establecer la libertad municipal.

La convocatoria al Congreso Constituyente fue altamente publicitada por Carranza que cuidó la difusión especialmente ante el cuerpo diplomático; por lo que antes de salir a Querétaro el 16 de noviembre, el Primer Jefe ofreció un banquete a los diplomáticos acreditados. Entre los representantes estaban A. von Eckardt, enviado extraordinario del Imperio alemán y Charles B. Parker, representante de los intereses de los Estados Unidos. En esos días, Parker presentó una nota de protesta, supuestamente iniciada por Inglaterra sobre la presencia de submarinos alemanes en el Golfo de México. Las relaciones entre México y Estados Unidos estaban muy mal, y el gobierno de aquel país denominaba al nuestro como gobierno “de facto”.⁸⁰

A la apertura de sesiones, el 1o. de diciembre fue invitado el cuerpo diplomático. La integración del Congreso tuvo significativa influencia de Carranza. Gran número de los diputados constituyentes estaban trabajando en el gobierno provisional del Primer Jefe, aunque habían pedido licencia.

Citaremos a continuación, a manera de ejemplo, los cargos que con licencia ocupaban los diputados: Cándido Aguilar, secretario de Relaciones Exteriores y vicepresidente del Congreso; Pastor Rouaix, secretario de Fomento y promotor de la redacción de los artículos 27 y 123; Rafael Nieto, subsecretario de Hacienda y redactor del artículo 28; Manuel Aguirre Berlanga, subsecretario de Gobierno; Luis Manuel Rojas, director de la Biblioteca Nacional y presidente del Con-

⁸⁰ Isidro Fabela, *Historia diplomática de la Revolución mexicana*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución, 1985, *passim* (ed. facsimilar de 1960).

greso; Garzaín Ugarte, secretario particular de Carranza; Jesús Garza, jefe de Militarización; Arturo Méndez, proveedor General de los Hospitales de la Secretaría de Guerra y Marina; José Natividad Macías, rector de la Universidad Nacional y redactor principal del proyecto de Constitución; Manuel Amaya, jefe de Protocolo de la Secretaría de Relaciones Exteriores; Nicéforo Zambrano, tesorero General de la Nación; Alfonso Cravioto, encargado de la Secretaría de Instrucción Pública; José M. Rodríguez, presidente del Consejo de Salubridad; Ignacio Ramos Praslow, oficial mayor de la Secretaría de Justicia.

De los 218 diputados que asistieron a la inauguración del Congreso, la distribución de los gremios se hizo de la siguiente manera: 56 abogados, 28 militares, 24 obreros, 21 médicos, 18 ingenieros, 16 de distintas profesiones, 13 profesores y 8 periodistas. La edad promedio era de 30 años, y no pueden ser considerados —como Charles Cumberland lo hace— como pertenecientes a la típica población masculina analfabeta.

Para reunirse con estos protagonistas del constitucionalismo, Carranza salió de la Ciudad de México el 16 de noviembre en forma apoteótica; partió del Palacio Nacional a caballo con 200 hombres de escolta. Álvaro Obregón lo acompañó hasta Tlalnepantla y Carranza pernoctó en Tula, donde tomó el tren hacia Querétaro. Al día siguiente, Carranza dejó a la Ciudad de México con un comercio arruinado y el papel moneda sin poder liberatorio, ya que había dispuesto el pago de los impuestos en metálico y no en el devaluado papel moneda.

El 20 de noviembre iniciaron las juntas preparatorias en el que nombraron a Antonio Aguilar como su presidente, el Congreso no comenzó sino hasta el día siguiente a las 10:30 horas, pues el tren del cual dependían continuamente, había suspendido el servicio y no habían llegado suficientes diputados como para formar el *quórum* necesario.

El 21 de noviembre, antes de iniciar la junta, un grupo de obreros convocados por el Partido Liberal de Querétaro se presentaron para saludar al Congreso Constituyente. Su representante Rafael Jiménez, una vez autorizado para hablar, mencionó lo siguiente: «el pueblo espera elaboréis una Constitución que real y

efectivamente venga a llenar las necesidades políticas y sociales del país». Esta participación fue profética.

El diputado Aguirre Berlanga no perdió el tiempo y pronunció, un discurso a la delegación obrera ante la asistencia de 140 constituyentes. Para el 23 de noviembre, los periódicos ya identificaban los dos bloques de diputados que se formarían y que serían decisivos para la discusión de la Constitución. Finalmente, Carranza arribó a San Juan del Río el 24 de noviembre, donde el gobernador de Querétaro, Federico Montes, lo esperaba. Cuando Carranza llegó esa entidad, se firmó en Atlantic City un acuerdo por el cual, en 40 días, se retirarían de Chihuahua las tropas norteamericanas de Pershing; para el 5 de febrero de 1917, con la promulgación de la Constitución, la expedición punitiva salía vergonzosamente del territorio nacional⁸¹ sin haber castigado a Villa y habiéndose exhibido ante la comunidad internacional por su acto de fuerza y de transgresión a la soberanía mexicana. Al llegar a Querétaro, Carranza se hospedó en la famosa Casa Mata de la recién denominada avenida Madero.

Las juntas preparatorias del Congreso empezaron a las 9:30 horas del 25 de noviembre con la presencia de 147 diputados. Como ya mencionamos, la discusión de las credenciales fue escrupulosamente conducida, y aún el 25 de enero de 1917 se discutía la última credencial de un diputado.

Las sesiones se inauguraron a las 15 horas del 1o. de diciembre de 1916 en el Teatro Iturbide en presencia de Carranza, Roque Estrada y Federico Montes. El Primer Jefe entró al recinto con una comitiva de diputados. Jesús López Lira pasó lista y hubo 151 diputados presentes durante la ceremonia de inauguración, después hubo un apagón de luz que interrumpió la lectura del proyecto de Constitución que Carranza había presentado; la lectura del documento continuó por cuatro o cinco minutos, con la luz de dos velas, una sostenida por el presidente del Congreso y otra por un oficial del Estado Mayor. La lectura duró en total una hora con la monótona voz de Fernando Lizardi. En la sesión inau-

⁸¹ Miguel Alessio Robles, *Historia política de la Revolución*, 3a. ed., Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, p. 219 (ed. facsimilar).

gural, Carranza leyó un mensaje en el que sintetizó los puntos o razones de las reformas propuestas:

1. Juicio de amparo. Se ha desnaturalizado, porque la Federación fiscaliza los actos más insignificantes de los Estados y los integrantes de la Suprema Corte están a la voluntad del presidente.
2. Estados. Tienen una soberanía nominal y el gobierno federal ha entrometido aún más por la garantía republicana o auxilio federal.
3. Sentencia del tribunal local. Aceptar la procedencia del juicio de amparo contra decisiones judiciales de tribunales locales.
4. Garantías penales. Propone la reforma del artículo 20 constitucional para evitar que se abuse de la incomunicación. Propone la creación de un Ministerio Público para evitar aprehensiones injustas.
5. Libre concurrencia mercantil. Enfatiza este principio y propone el combate a los monopolios.
6. Elección directa del presidente.
7. Municipio independiente.
8. Responsabilidad política. Los diputados no deberán juzgar al presidente ni a los altos funcionarios de la Federación, pues esto propició que los dictadores se convirtieran en serviles de la Cámara.
9. Sistema presidencial. Desecha el sistema parlamentario por la ausencia de partidos organizados y de hombres capacitados en todo el territorio del país. El presidente no debe estar a merced del Poder Legislativo y el pueblo mexicano necesita gobiernos fuertes.
10. Desaparición de la vicepresidencia. Porque fue instrumento de los científicos del porfirismo.⁸²

⁸² Cfr. *El Pueblo*, 2 de diciembre de 1916.

Una vez inaugurado el Congreso, los diputados se fueron a brindar al bar más popular que se llamaba «El puerto de Mazatlán», anticipando nuevos augurios por los trabajos a desarrollar en 60 sesiones. A petición de Antonio de la Barrera se aceptó que los diputados no tuvieran que presentarse de etiqueta a las sesiones, sino que vistieran con libertad.

A partir de la inauguración, la cobertura periodística del Congreso fue copiosa. Las opiniones se publicaban cada domingo y cada jueves, el diputado Rafael Vega Sánchez editaba *El Constituyente*. Hubo un periódico crítico de los jacobinos llamado *El Zancudo*. Heriberto Barrón publicó *El Pueblo*, que tenía como corresponsal a Ernesto Hidalgo. *El Demócrata* tenía como director al constituyente Rafael Martínez «Rip-Rip». *El Universal*, a Félix Palavicini. *El Camote* fue un periódico queretano que salió esporádicamente.

La integración de la Comisión de Puntos Constitucionales causó algunos problemas entre los dos bloques, ya que se pretendía que Macías permaneciera en la Comisión, lo cual provocó controversia, pues había sido el autor del proyecto de Constitución, el grupo radical impugnó su presencia en la Comisión que dictaminaría su propio proyecto. Finalmente, estuvo integrado con Enrique Colunga, Francisco J. Múgica, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román.

Esta Comisión, sin duda la más importante del Congreso, rindió desde el 11 de diciembre sus primeros dictámenes sobre el proyecto de Constitución estando Carranza en Querétaro. Antes de este acontecimiento, el Congreso recibió la propuesta de la señorita Hermila Galindo que pidió el voto para la mujer. El Primer Jefe llegó a presenciar la discusión del artículo 3o. En esa sesión del 13 de diciembre, Rojas trató de lucirse y tomó parte en las discusiones dejando a Aguilar como presidente del Congreso.

Durante los fines de semana que pasaron entre estas sesiones, los diputados se quejaron ante el presidente municipal, Camacho, de las campanadas de los templos que desde temprano llamaban a los feligreses. El Ayuntamiento prohibió esa práctica para dejar que descansaran los desvelados constituyentes. Por otra parte, el Ayuntamiento tuvo que prohibir, no sin protesta de los habitantes de la ciudad, la celebración de las festividades de la Virgen de Guadalupe el 12 de

diciembre, así como el desfile de carros alegóricos y pasajes históricos que tenían verificativo el 24 de diciembre.

El 14 de diciembre, los diputados recibieron un proyecto del subsecretario de Fomento, Eduardo Hay, en materia de propiedad territorial.

Aguirre Berlanga, quien desde el 3 de diciembre sustituyó a Jesús Acuña en la cartera de gobierno, no perdió ocasión para hacer un panegírico de la obra de Carranza como gobernador de Coahuila, afirmando en la sesión del 17 de diciembre que el ideal del municipio libre ya había iniciado en ese Estado desde 1912, y que en materia de relaciones familiares, el divorcio se permitía en Coahuila desde 1913.

Después de que Carranza desmintió la labor de Obregón sobre la integración de algunos decretos expedidos por él respecto al gobierno de Sonora, el alejamiento entre los dos caudillos es público a partir del 24 de diciembre. Los periódicos culparon a Luis Manuel Rojas de este distanciamiento. Por otra parte, a finales de diciembre de 1916, tanto Rojas como Macías fueron objeto de acusaciones, por parte del bloque radical, de participar con Victoriano Huerta en el cuartelazo contra Madero. Los rumores para el 27 de diciembre se refieren a que Obregón saldría de guerra.

El año de 1916 concluyó con el anuncio de los Estados Unidos de América de que su gobierno reconocería al de Carranza. Como el traslado de los poderes federales se hizo de la Ciudad de México a Querétaro, el flujo de personas entre ambas ciudades fue muy intenso. Desafortunadamente este tráfico provocó un terrible accidente ferroviario ocurrido el 10. de enero de 1917 en San Juan del Río, en el cual hubo 30 decesos y 275 heridos, entre los que se encontraban los diputados José Natividad Macías, Paulino Machorro y Narváez Ignacio Ramos Praslow y Manuel M. Ponce.

Mientras el Congreso deliberaba en su segundo mes, el 7 de enero se anunció que Carranza preparaba un decreto en el que se permitiría que quienes sin haber nacido en el Estado podrían ser gobernadores, cuando hubiesen prestado importantes servicios al mismo y a la nación. Carranza, ante el anuncio del res-

tablecimiento de relaciones diplomáticas con los Estados Unidos, decidió cambiar al encargado de negocios, Eliseo Arredondo, por el hombre de su confianza, Ignacio Bonilla.

Asimismo, a partir del mensaje que acompañó al proyecto de Constitución, Carranza negó terminantemente la posibilidad de implantar un sistema parlamentario y encauzó el presidencialismo enérgico, cuyo desarrollo hemos padecido. No obstante esa declaración rotunda, con motivo de la discusión de las facultades del presidente de la República, en la tarde del 18 de enero de 1917, Froylán Manjarrez y 24 diputados más propusieron el establecimiento del parlamentarismo con características más bien híbridas, según hemos analizado en otro trabajo.⁸³ La reacción fue inmediata y algunos diputados radicales, al igual que el bloque carrancista, como Rafael Martínez de Escobar, se pronunciaron contra el proyecto.⁸⁴

Durante los debates, la presencia de Carranza se hizo sentir a través de diputados allegados a él. El diputado y subsecretario de Hacienda, Rafael Nieto, influyó para que se consagrara constitucionalmente el monopolio estatal de emisión de billetes, mediante el cual se legitima el Banco de México, que no sería fundado sino hasta 1925. Por otra parte, el diputado y presidente del Consejo de Salubridad, Rodríguez, propuso en la sesión del 15 de enero de 1917 la necesidad de formar una Secretaría de Salubridad para atender los graves problemas de salud de la población. Finalmente, el 20 de enero, el Congreso aceptó crear el Departamento de Salubridad, cuyo primer titular sería el mismo Rodríguez.

Respecto a la organización de la administración pública, el proyecto de Carranza estipulaba en el artículo 90 sus ideas sobre los organismos que deberían existir. Entre las secretarías de Estado, Carranza proponía la creación de las siguientes dependencias: de Hacienda y Crédito Público, de Tierras y Aguas, Colonización e Inmigración, Trabajo, Industria y Comercio, de Comunicaciones y Obras Públicas y de Guerra y Marina.

⁸³ Manuel González Oropeza, "Proyectos de parlamentarismo en México", *El Constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX, La Constitución mexicana 70 años después*, México, UNAM, t. VI, pp. 407 a 416.

⁸⁴ Cfr. *El Pueblo*, 9 de enero de 1917, p. 5.

Adicionalmente, el Primer Jefe y sus colaboradores planearon la creación de departamentos administrativos, dependientes directamente del presidente de la República para los ramos de Correos y Telégrafos, de Salubridad General e Instrucción Pública y las demás que determinasen por ley. El resultado fue que la disposición constitucional se aprobó sin mencionar siquiera a los departamentos administrativos y sin especificar el número ni la denominación de la Secretaría de Estado, dejando su normatividad a leyes secundarias expedidas por el Congreso.

En el capítulo territorial, Carranza proyectó que el territorio de Tepic se convirtiera en el Estado de Nayarit, lo cual fue aprobado en la sesión del 27 de enero. La agenda del Congreso transcurrió con gran premura; nunca un Congreso Constituyente tuvo tan poco tiempo para discutir un texto constitucional; sesiones interminables, comisiones *ad hoc* fuera de sesiones, debates en la prensa, representaciones y mucho trabajo tuvo que desarrollarse para concluir la empresa. Finalmente, el 31 de enero de 1917 a las 18:40 horas, Carranza firmó con la misma pluma que había utilizado para el Plan de Guadalupe, la nueva Constitución denominada: Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857.

Cuando Carranza firmó la Constitución, ya había sido signada por los diputados constituyentes, pues desde las 15 horas se inició ese proceso. Al Primer Jefe lo acompañaron en esta solemne ocasión su secretario de Guerra y Marina, Álvaro Obregón; el secretario de Justicia, Roque Estrada; el subsecretario de Fomento, Eduardo Hay; el subsecretario de Comunicaciones y Obras Públicas, Manuel Rodríguez Gutiérrez; el comandante de la Ciudad de México, Benjamín Hill; el gobernador de Querétaro, Federico Montes, y el jefe del Estado Mayor, Juan Barragán.

Al término de la firma se pronunciaron los discursos de Luis Manuel Rojas, Carranza y de Hilario Medina, para después presenciar un desfile militar. El mismo día se llevó a cabo un banquete en el restaurante «Centro Fronterizo», que tuvo la visita de Obregón, Pablo González y otros destacados militares. El ánimo que reinaba fue muy festivo y entre los comensales circuló una botella de champaña que fue firmada en su etiqueta por varios diputados. Se dice que actualmente está custodiada en el Archivo de la Cámara de Diputados.

Entrada la noche del último día de enero, los diputados se despidieron del lugar en que se había realizado el banquete con un conjunto musical que interpretó las golondrinas. Algunos diputados, según la prensa, recorrieron las calles de Querétaro, lanzando entusiastas vivas y pronunciando fogosos discursos en varios puntos de la ciudad.

Convencidos de la labor histórica que había desempeñado, algunos constituyentes tomaron objetos como recuerdos de la mesa de la presidencia del Congreso para conservarlos. Luis Manuel Rojas guardó la campana que tanto usó para llamar al orden; Cándido Aguilar se llevó el tintero de la presidencia; Juan de Dios Bojórquez, el tintero de la Secretaría y el vaso de la tribuna; José López Lira, el envase de la tinta china; José María Truchuelo, el otro tintero; el oficial mayor Romero García, un portaplumas; el taquígrafo Joaquín Valadez, otro portaplumas.

El mismo 1o. de febrero salió de Washington rumbo a México, el enviado extraordinario Henry P. Fletcher para restablecer las relaciones diplomáticas. A las 10 horas del 5 de febrero, las tropas invasoras de Pershing abandonaron el territorio nacional después de una permanencia de casi un año. Dos días después se convocó a elecciones federales en todo el país, para celebrarse el segundo domingo de marzo de 1917, e iniciar el 1o. de mayo el nuevo orden constitucional.

El linotipista queretano Blas C. Terán se encargó de publicar por primera vez el texto aprobado de la Constitución. Durante los últimos días del Congreso, las concentraciones populares, serenatas y conciertos fueron comunes. El mismo 5 de febrero de 1917, José Vázquez Mellado leyó públicamente el texto de la nueva Constitución. en el jardín Zenea

La euforia por la Constitución no cegó a los revolucionarios mexicanos ante la guerra mundial y las rebeliones interiores. El gobierno mexicano hizo un llamado el mismo 5 de febrero a los países neutrales, en la Gran Guerra, para que se invitara a los Estados beligerantes a poner fin a las hostilidades. Esta invitación fue todo un éxito diplomático, pues con su nueva Constitución, la estatura moral del país superaba las acusaciones, enderezadas sobre todo por los Estados Unidos, de ser un país anárquico, mientras ahora, con su Constitución, México instaba a la paz a sus detractores. En el caso de los beligerantes de la sangrienta guerra mun-

dial, México proponía a los países neutrales rehusar el suministro de materias primas y la suspensión del tráfico mercantil con las naciones en guerra.⁸⁵

Por último, el 12 de marzo de 1917 se derogó el decreto de febrero de 1916, por el cual Querétaro quedaba libre del bullicio del Congreso y con un título histórico más en su haber; Carranza, por su parte, regresaba a la Ciudad de México.

7. ¿Y LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE QUERÉTARO?

Si bien Querétaro ha aportado a la Nación grandes gestas, debe reconocerse que su propia historia constitucional está pletórica de instituciones que corresponden a la grandeza de su entidad. Como ejemplos podemos citar: al Poder Electoral de la Constitución de 1833, la facultad de los Jueces para fundar o no sus sentencias, dándole así un carácter de intérprete de la ley único en la época, la discusión sobre el vacío de poder (Caso Cervantes) y la necesidad de que la Federación intervenga dando origen a la facultad declarativa de desaparición de poderes, los términos de la incompetencia de origen y la inducción de que la autoridad judicial se pronuncie sobre la legitimidad de las autoridades electas, preconizando la justicia electoral, entre otras, todas ellas cuentan en la prosapia constitucional propia de Querétaro.

En el período constitucional, el gobernador Emilio Salinas tomó posesión de su cargo el 27 de marzo de 1917 después de celebrarse elecciones directas según se prescribió en la ley de partidos políticos de 1911. El 16 de junio de 1917, el gobernador Salinas presentó el proyecto de Constitución estatal y fue publicado en entregas en el periódico oficial. La discusión del proyecto se verificó del 20 al 31 de agosto de 1917 y el Congreso Constituyente clausuró sus sesiones el 4 de septiembre de 1917.

Los diputados constituyentes locales fueron: Carlos Alcocer, Pedro Argain, Luis Gómez, José F. Marroquín, Juan B. Mendoza, Eugenio Mendoza, Roberto Nieto, José Orozco, Benito Reynoso, Juventino Ruiz e Ismael Ugalde. Las ideas

⁸⁵ Cfr. Ramírez Aguilar, *op. cit.*, p. 95.

constituyentes estaban en la sociedad queretana y el Congreso conoció también de un proyecto alternativo elaborado por la pluma de los diputados Orozco, Reynoso y Gómez. Continuando con la tradición de colaboración de poderes, fue invitado el Magistrado Jesús Miranda para participar en la discusión como experto a iniciativa del propio Congreso.

La nueva Constitución excluyó a los integrantes del Poder Judicial de las elecciones constitucionales. El Congreso ordinario asumió la categoría de Constituyente y en ocho sesiones se discutió el texto fundamental del Estado. Las sesiones tuvieron lugar del 20 de agosto al 4 de septiembre de 1917. En los debates se trasladaron los conceptos del constitucionalismo general de la República al del Estado. La Constitución queretana, de 171 artículos, se publicó en varias entregas entre el 22 de septiembre y el 27 de octubre de 1917.⁸⁶ El 3 de enero de 1991 se publicó su reforma integral —artículos 2o. a 105—, contemplando nueve títulos.⁸⁷ En 2008 se presentó al Congreso local un proyecto de nueva Constitución, de 40 artículos, que se reformó el 18 de septiembre de 2009, que incorporó como fundamental el derecho a la vida; después, el 9 de octubre, volvió a reformarse en virtud de una sentencia de la Suprema Corte, que declaró inconstitucional la fusión entre la Comisión Estatal de Derechos Humanos y la Comisión Estatal de Información Pública Gubernamental.⁸⁸

De entonces en adelante ha sufrido más de quince reformas; la más reciente de ellas ocurrió el 21 de diciembre de 2016.

⁸⁶ Gabriela Nieto Castillo *et al.*, *Querétaro. Historia de las instituciones jurídicas*, México, UNAM/Senado de la República, 2010, pp. 59-60.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 72.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 85.



Estado de
Quintana Roo



El Estado de Quintana Roo posee una gran historia que se remonta a la lejana antigüedad del Continente. Su territorio se delimitó no de acuerdo a cuestiones objetivas de desarrollo, sino a los vaivenes de la política de los gobernantes de la época y de los intereses económicos de la oligarquía imperante del siglo XX; en él floreció la cultura maya y su confrontación con la cultura mestiza mexicana fue la más violenta de nuestro país, que provocó una dolorosa guerra civil conocida como guerra de castas, la cual duró desde mediados del siglo XIX, cuando Bacalar, custodiada por el capitán Ireneo Pereira, fue atacada durante tres días por los caciques mayas Jacinto Pat y Cecilio Chi en abril de 1848.

Después de una larga cadena de agravios y rencores por discriminaciones que partían desde la Colonia hasta la administración del gobernador José Siurob Ramírez (1927-1930), quien convino la pacificación entre los grupos mayas representados por el Consejo de las Tribus Mayas y el gobierno nacional, a través de acuerdos o convenios que implicaron, por una parte, el otorgamiento en exclusividad de una concesión para la explotación chiclera, y por otra, el autogobierno por la tribu de su ciudad sagrada Chan Santa Cruz (hoy Felipe Carrillo Puerto), así como el otorgamiento del grado de general a Francisco May, jefe maya, con

categoría militar reconocida por parte del Ejército Mexicano.¹ Por ello, la vertiente negociadora con los pueblos indígenas que a fin del siglo XX se cuestiona, y que, sin embargo se actualiza con los Acuerdos de San Andrés del 16 de febrero de 1996, suscritos con los pueblos mayas de Chiapas, fue exitosamente inaugurada en Quintana Roo.²

Quizá el rasgo más conocido de la historia política del Estado de Quintana Roo son sus múltiples fusiones y separaciones con los Estados de Yucatán y Campeche, que invariablemente pusieron en peligro su integridad territorial y política, con la subsecuente merma en su población y desarrollo económico. Ninguna comunidad que vive en un ambiente político inestable se expande ni crece, sino que busca establecerse en otros territorios con ambientes seguros y más favorables.³ Esta inestabilidad retrasó grandemente la transformación de Quintana Roo en Estado libre. La figura presidencial fue decisiva en las transformaciones territoriales de la entidad, más aún que el propio Congreso de la Unión, al cual le corresponde constitucionalmente declarar estas transformaciones y creaciones. No existe en la Constitución Federal la hipótesis de desaparición de una entidad, aunque fuera territorio federal, tal como sucedió en dos ocasiones, en 1913 y en 1931, a Quintana Roo; sin embargo, este problema jurídico no fue atendido en su momento y nunca se cuestionaron las fusiones de la entidad con el territorio de Yucatán y Campeche, con base en esta ausencia de fundamento constitucional.

La mexicanidad del Estado de Quintana Roo fue puesta a prueba con el temple de los valores nacionales frente a la participación solapada de Inglaterra, la cual, a través de Belice, suministraba el armamento necesario para alimentar la

¹ La política de Porfirio Díaz hacia la denominada despectivamente “guerra de castas” fue la típica del siglo XIX: una confrontación armada cruenta; organizada a través de dos columnas expedicionarias, una al norte, particularmente represiva, comandada por el tristemente célebre Ignacio A. Bravo; y la otra en el sur, con un carácter conciliatorio inaugurada por el general José María de la Vega, digno fundador de la Heroica Escuela Naval de Veracruz en 1897. Por su parte, Venustiano Carranza prefirió la de cooptación; esta tendencia fue seguida por el gobernador Librado Abitia en 1923 quien comenzó a negociar acuerdos, más que reprimir, con los jefes mayas.

² El primero de estos convenios con los Icaichés, indios mayas pacíficos, del territorio que ahora ocupa Quintana Roo fue de 1853, concluido por Rómulo Díaz de la Vega.

³ Robert L. Carneiro, “A theory of the origin of the State”, *The pleasures of Anthropology*, Mentor Book, 1984, pp. 44-49.

injusta guerra de castas, tal como Ignacio L. Vallarta le aclarara al gobierno inglés en nota diplomática de 1878.⁴

En el borrador de dicha nota que obra en el archivo de Vallarta, el ilustre jurista señala con claridad que la conducta beligerante de los indígenas mayas, por más independientes que pretendan comportarse, no es pretexto para calificarla de soberana. Los contundentes términos de Vallarta definen, mejor que nadie, la naturaleza de las relaciones entre el gobierno mexicano, los indígenas y las naciones extranjeras, en conflictos interraciales:

[...] Su excelencia el conde de Derby ha querido caracterizar a los indios de Chan Santa Cruz, con el nombre de “tribu” y el adjetivo “independiente”. El infraescrito se encuentra obligado a manifestar de la manera más terminante, que si con una y otra palabra. Su Excelencia quiso significar un número de gente que forma un Estado Soberano, el Gobierno de México no admite la existencia de semejante condición en parte alguna del territorio de la República, y que tampoco admite ni admitirá en lo sucesivo, el uso de tales expresiones en la correspondencia que se le dirija. Su Excelencia, el Primer Secretario de Estado de su Majestad Británica conoce muy bien títulos irregredables que constituían el derecho de posesión ejercido por el Rey Católico de la antigua capitanía general de Yucatán, cuyos títulos y derecho exclusivo fueron transmitidos exclusivamente a la República Mexicana y en la mejor forma posible, y con especial mención de dicha Península, por el artículo primero del Tratado hecho en Madrid el 28 de diciembre de 1836; y Su Excelencia sabe además que una reunión de delincuentes, cuyos miembros tienen el doble carácter de bandidos y piratas, nunca ha sido considerada en la lista de las naciones de la tierra; por lo que, si tal hubiere sido la intención de las palabras escritas por Su Excelencia, el conde de Derby, el infraescrito no podrá menos de expresar, con su más alta sorpresa, la convicción de que sería la primera vez que semejante pensamiento habría sido trazado por la pluma de un Ministro de Estado.⁵

⁴ Ignacio L. Vallarta, “Correspondencia diplomática cambiada entre el Gobierno de la República y el de su Majestad Británica, con relación al territorio llamado Belice, 1872-1878”. Reproducido parcialmente en Lorena Careaga Viliesid (comp.), *Quintana Roo. Textos de su historia*, tomo I, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, 1990, p. 285. En la cita se lee: “No es tiempo aún de juzgar de la responsabilidad de éstos (los ingleses) por el hecho de ministrar armas a los bárbaros de Chan Santa Cruz, para la guerra de exterminio que hacen en la Península de Yucatán. Pero supuesto que Vuestra Excelencia invoca la carta del indio (Rafael) Chan como una prueba contra México, yo tomo nota de la manifestación que en ella se hace de que ‘los ingleses dan pertrechos de guerra a los bárbaros para ir a quemar el cantón de los Icaichés’ y de esa prueba haré uso a su debido tiempo.”

⁵ Ignacio L. Vallarta, *Archivo Inédito*, Manuel González Oropeza (compilador), tomo I, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1993, p. 531.

El territorio de Quintana Roo perteneció tradicionalmente al Estado de Yucatán, como se asevera en la nota, aunque desde 1896 comenzaron los planes por separar dicho territorio, fundamentalmente por la crisis provocada por cincuenta años de lucha contra los mayas. A pesar de los esfuerzos del gobernador de Yucatán, Francisco Cantón Rosado, para evitar la desmembración, o en su caso, para sofocar la guerra y recorrer la planeada delimitación norte del nuevo territorio,⁶ hacia 1901 un complaciente gobernador de Yucatán, Olegario Molina, favoreció la creación del Territorio y fue uno de sus iniciales inversionistas.

De esta manera, Porfirio Díaz presentó su iniciativa de reforma constitucional ante la Cámara de Diputados el 23 de septiembre de 1901, estando aletargada un par de meses, aparentemente para controlar militarmente la ciudad de Chan Santa Cruz, por lo que la iniciativa se vuelve a formalizar el 4 de noviembre de dicho año. El 3 de julio de 1902, la Legislatura de Yucatán aprobó la creación del Territorio Federal, renunciando a la porción oriental de su propio territorio, por lo que el 24 de noviembre de 1902 queda formalmente constituido el nuevo Territorio de Quintana Roo. La Secretaría de Gobernación había explicado la iniciativa presidencial en los siguientes términos:

Para colonizar y volver a la vida civilizada, la comarca que dominaban los indios rebeldes se requería una suma de poder y de gastos que no están al alcance de los gobiernos locales, debe por ahora, en concepto del Ejecutivo, correr (la empresa) a cargo de la Federación y, por tales consideraciones, juzga indispensable que se erija en territorio federal.⁷

Las razones no dejan de ser un tanto superficiales, si se analiza en la actualidad que Estados como Chiapas han sufrido rebeliones intestinas en las que la intervención armada de la Federación no ha provocado la transformación de la región de los Altos, o el Estado entero de Chiapas, en territorio federal.

⁶ Bernardino Mena Brito, *Historia de las desmembraciones del Estado de Yucatán efectuadas por el gobierno nacional*, Ediciones Botas, México, 1962, p. 48.

⁷ Antonio Canto López, *Reseña histórica de la creación del Territorio de Quintana Roo y consideraciones acerca de su reincorporación a Yucatán*, Biblioteca del Estado de Yucatán Manuel Cepeda Peraza, Mérida, 1954, pp. 9-11. Al parecer, las razones expuestas provienen de Bernardo Reyes. Cfr. *Proyecto ordenado por el Presidente Porfirio Díaz al General Bernardo Reyes sobre la erección del Territorio Federal. Septiembre 23 de 1901*. Archivo General de la Nación, Clasificación: Gobernación, 4a. Sección, Caja 751, Exp. 2, Fs. 1-11 vta.

La segregación de Quintana Roo fue una perturbadora secesión del territorio de Yucatán que tardó mucho tiempo en sanar. El gobernador yucateco Cantón no omitió mencionar al Presidente Díaz, en su carta del 14 de noviembre de 1901, que con la creación del Territorio, sólo se dejaba a Yucatán el terreno más árido y pedregoso de la península, haciéndolo dependiente, de manera exclusiva, de la explotación del henequén. Yucatán tenía motivos para estar resentido de una segregación más de su territorio, pues ya la había sufrido con Campeche (1857),⁸ el Petén (1882)⁹ y Belice (1893).¹⁰ Por lo que, a pesar de las observaciones de Cantón, las razones de Estado y de seguridad nacional prevalecieron, tal como se desprende de la carta de Díaz dirigida al gobernador de Yucatán, fechada el 21 de diciembre de 1901.¹¹

La capital del nuevo territorio fue la ciudad Noh Ca Santa Cruz, que en junio de 1901, con la toma que hiciera Ignacio A. Bravo de la ciudad, cambió de nombre por el de Chan Santa Cruz, hoy Felipe Carrillo Puerto.¹² Payo Obispo, hoy Chetumal,¹³ había sido fundada por Othón P. Blanco el 5 de mayo de 1898,¹⁴ y no sería la capital sino hasta que Salvador Alvarado la instaurara con esa categoría en junio de 1915. Las primeras autoridades del territorio fueron un jefe político y presidentes municipales. El primer jefe político fue José María de la Vega a partir

⁸ Campeche había sido segregado de Yucatán el 7 de julio de 1857 y formalizado mediante convenio entre la Federación y el gobernador de Yucatán, Pantaleón Barrera, el 3 de mayo de 1858.

⁹ Mediante el Tratado de Límites entre México y Guatemala, celebrado el 27 de septiembre de 1882, se cedió el territorio del Petén.

¹⁰ A través del Tratado de Límites entre México y la Gran Bretaña, el 8 de julio de 1893, también se reconoce a Belice como territorio inglés.

¹¹ El proyecto de Díaz fue aprobado con las demarcaciones del nuevo Territorio en junta de Ministros, desde el 14 de octubre de 1901. La fijación de los límites del nuevo territorio federal se haría en la Ley de Organización Política y Municipal del Territorio, expedida hasta 1904. Juan Álvarez Coral, *Historia de Quintana Roo*, B. Costa-Amic, 1971, p. 52.

¹² Cuando en 1931, el territorio de Quintana Roo fue desmembrado entre Yucatán y Campeche, y su entidad desapareció, la Legislatura de Yucatán decidió cambiar el nombre de Chan Santa Cruz por el de Felipe Carrillo Puerto, en 1932, a instancias del presidente municipal de esa ciudad, Álvaro Vivas Marfil y, desde entonces, así ha quedado su nombre. El 30 de mayo de 1929 todavía se conoció una propuesta del gobernador de trasladar nuevamente la capital a Chan Santa Cruz, que fue desechada el 23 de diciembre de 1931.

¹³ El nombre de Chetumal fue adoptado en 1936. Miguel Mario Angulo Flota, *Génesis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo*, Comisión Editora de Estudios Jurídicos, Tribunal Superior de Justicia, Chetumal, 1994, p. 13.

¹⁴ El nombre de Payo Obispo se refiere, según Juan Álvarez Coral, *op. ult. cit.*, p. 47, a un obispo de Belice que fue muerto por los mayas en los parajes que ahora ocupan Chetumal, pronunciando la expresión *pay Obispo*, que significa *torear al obispo*. El 6 de marzo de 1929 se propuso que Payo Obispo fuese denominado como Leona Vicario.

del 6 de diciembre de 1902, quien fue sucedido por Ignacio A. Bravo, a partir del 22 de noviembre de 1903. Los presidentes municipales de Payo Obispo (Octaviano Mote), Xcalak (Narciso Rivero), Bacalar (Alfonso Salazar), Cozumel (José H. Rivas) e Isla Mujeres (Joaquín Fierros) tomaron posesión inmediatamente.

La política represiva del porfiriato encontró plena resonancia con Ignacio Bravo, quien convirtió al territorio en una colonia penal denominada “Cuerpo de Operarios”, que inició la explotación de los recursos naturales del nuevo territorio.¹⁵ No obstante, el primer paso positivo se dio a instancias de José Ives Limantour, cuando se estableció la zona libre en el territorio el 30 de mayo de 1905.¹⁶

El 10 de junio de 1913 Carranza desapareció, más virtual que realmente, al Territorio de Quintana Roo y lo fusionó a Yucatán. Este decreto, expedido en Piedras Negras, obedeció quizá a un golpe publicitario para destruir la obra porfirista y olvidar el pasado de colonia penal en el territorio.¹⁷ Sólo el autoritarismo pudo convertir a un paraíso como Quintana Roo en una mazmorra deplorable.

Nuevas razones políticas fueron esgrimidas por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista el 26 de junio de 1915, cuando decide reinstalar al Territorio de Quintana Roo, argumentando que Yucatán no podía sufragar los gastos de esa porción y, sobre todo, no confiaba en la lealtad de las autoridades yucatecas hacia la Revolución Constitucionalista.

Afortunadamente, la tendencia conciliatoria en el conflicto indígena de Yucatán y Quintana Roo, inaugurada por su primer jefe político, José María de la Vega, fue promovida por el movimiento constitucionalista, comenzando con Salvador Alvarado, cuyo primer gesto conciliatorio fue entregar la ciudad santa, Chan Santa Cruz, al autogobierno de los indígenas y mudar la capital a Payo Obispo.

¹⁵ Lorena Carla Viliesid, *Quintana Roo. Una historia compartida*, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1990, pp. 148 y ss.

¹⁶ Ulises Irigoyen, *El problema económico de las fronteras mexicanas*, México, 1935, p. 89. La zona libre también sufrió las supresiones y reparaciones del propio territorio; la última ocasión en que fuera establecida fue mediante decreto del 17 de marzo de 1958.

¹⁷ Efectivamente, la asociación que el Territorio de Quintana Roo logró con su pasado como colonia penal fue la única que se recordó en el Congreso Constituyente de Querétaro, cuando al pretender establecer los fundamentos de un adecuado sistema penitenciario, condenaron los constituyentes los métodos carcelarios de la colonia quintanarroense en la sesión del 25 de diciembre de 1916.

Esta estrategia fue seguida con éxito por el gobernador de Quintana Roo Octaviano Solís, antiguo preso político en la entidad, quien en enero de 1918 propició una entrevista entre el Presidente don Venustiano Carranza y el cacique Francisco May, de la cual surgieron acuerdos de paz, previos a los efectuados en 1929 con Siurob.

Asimismo, Solís impulsó la vida democrática en la entidad con la organización de elecciones municipales en Quintana Roo, el 3 de diciembre de 1917, en Payo Obispo, Cozumel e Isla Mujeres. El primer Ayuntamiento constitucional de la entidad se había establecido desde el 21 de abril de 1903 en Bacalar. Esta incipiente, aunque consistente vida municipal, fue truncada en 1928 con la desafortunada reforma constitucional de Álvaro Obregón, al convertir a los gobiernos del Distrito Federal y los territorios federales en Departamento Administrativo y los municipios en delegaciones.¹⁸

No obstante ello, a diez años de restaurado el Territorio Federal, nuevas dudas surgieron sobre su viabilidad, por lo que el gobernador Amado Aguirre al tomar posesión de su cargo el 23 de enero de 1925, procedió a elaborar un informe detallado sobre las condiciones de la entidad y lo que habría que hacer con ella. Aguirre recomendó en su informe, rendido en mayo de 1925, que la nueva entidad debería conservarse, pues sus potencialidades la harían viable y su desarrollo se daría si permanece en un ambiente estable. Refiriéndose a la condición de los mayas, el informe menciona lo siguiente:

Sujetos los indios al Supremo Gobierno de la República y obedeciendo las leyes siempre que se les impone un mandato conforme a ellas, correrían empero su autonomía administrativa y no tienen organización ninguna conforme a nuestras leyes, porque no existe el municipio entre ellos, ni han adoptado organización conforme a las leyes de la República, sino que conservan cierta autonomía en su gobierno y cuya autoridad unitaria, la asume el jefe de cada tribu, independientemente de las otras, y la autoridad es omnimoda, porque él sólo falla sin apelación, y según su

¹⁸ En Quintana Roo se crean cuatro delegaciones y el gobernador del Territorio se comunicaría con las demás autoridades del país, a través del exclusivo conducto del Secretario de Gobernación. A pesar de que en 1940 se restablecieron los municipios en los territorios federales, mediante reforma a la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, nunca se actuó en concordancia en el territorio quintanarroense. Angulo Flota, *op. cit.*, p. 25.

propio criterio, en todo asunto civil o penal, siendo este último ramo, las únicas penas que aplican los azotes y la muerte. No existen cárceles y toda falta o delito de poca gravedad lo castigan con azotes desde cinco hasta una arroba.¹⁹

El nuevo acuerdo entre José Siurob y Francisco May, celebrado el 2 de junio de 1929, representó otro avance, pues con él se proscribieron los azotes, penalidad acostumbrada entre los mayas, y se juró de parte de las comunidades indígenas fidelidad a la bandera mexicana.

Sin embargo, la caída del precio del chicle, uno de los soportes económicos de Quintana Roo, sumió en una grave crisis a la entidad y provocó la ola de presiones para desintegrarla en dos frentes: Yucatán y Campeche. El 24 de marzo de 1931 se aludió por vez primera a la posible desaparición del territorio federal en el Congreso de la Unión; la versión fue cobrando fuerza a lo largo de ese año, y el 28 de septiembre, la Legislatura de Campeche se convierte en el promotor de esta segregación de Quintana Roo; en contraste, hacia octubre se organizó un Comité Pro-Territorio, presidido por Enrique Barocio, defendiendo la integridad territorial;²⁰ no obstante, el 24 de diciembre de 1931 se suprimió el Territorio, sin fundamento constitucional claro, pues la norma fundamental sólo prevé el supuesto de creación de nuevas entidades, pero no de su desaparición. De esta manera, el municipio de Payo Obispo pasó a pertenecer a Campeche²¹ y la parte norte del

¹⁹ Informe que rinde al C. Presidente de la República el Jefe de la Comisión nombrada por el mismo para hacer el estudio del Territorio Federal de Quintana Roo, integrada por el C. General Amado Aguirre, Capitán de Fragata Alberto Zenteno, Ingeniero civil Salvador Toscano, C. Juan de Dios Rodríguez, Ingeniero agrónomo Rafael López Ocampo y los CC. Gregorio Avalos y Guillermo Freymann. Abril 1925, Imprenta de la Dirección de Estudios Geográficos y Climatológicos, p. 13. Anteriormente, en 1918, se había rendido otro informe sobre la condición del territorio por la Comisión Geográfico-Exploradora de Quintana Roo. Designada por la Secretaría de Fomento e integrada por Pedro C. Sánchez y Salvador Toscano.

²⁰ El Comité sesionaba en el Teatro Juventino Rosas de Payo Obispo y entre los miembros de su directiva estuvieron: Gil Aguilar, como secretario, Pedro J. Cervera, como pro-secretario, José Marrufo, Arturo Namur Jr. y Mariano Angulo, como vocales. El Comité, aunque fue perseguido, tuvo una propuesta razonable y moderada que merecía otra respuesta distinta a la represión: que se respetara la integridad del Territorio con gobierno propio durante dos años, como prueba, y autosuficiencia económica; si al término de dicho plazo se demostraba que la entidad no era autosuficiente, entonces se prosiguiera con su desintegración.

²¹ Con esta unión a Campeche, culminaba el movimiento de políticos campechanos hacia tal propósito que comenzó el 10 de diciembre de 1924, cuando Gustavo Sotelo Regil propuso dicha división, argumentando que la entidad sólo tenía mil habitantes. Primitivo Alonso Alcocer, *Cuando Quintana Roo fue desmembrado*, Chetumal, p. 35. El gobernador de Campeche explicó la autosuficiencia de este municipio con 10,227 habitantes ante el Congreso del Estado el 24 de diciembre de 1931, por lo que se reformó la Constitución del Estado en su artículo 14, para incluirlo como un nuevo municipio. El 20 de julio de 1934 se reformó nuevamente la Constitución campechana para incluir los islotes y cayos adyacentes, situados al sur de la Bahía de la Ascensión.

Territorio se fusionó a Yucatán. La desaparición de Quintana Roo se efectuó con tal desarreglo y premura²² que no se definió en principio la asignación de las islas, por lo que Holbox, Isla Mujeres y Cozumel continuaron siendo territorio federal hasta el 22 de marzo de 1934, fecha en que se decretó su anexión a Yucatán. Cualquiera que sea el juicio sobre la desaparición del Territorio de Quintana Roo, es lamentable sin duda que todos los esfuerzos de consenso con los mayas que habían sido dispensados por la autoridad federal, se eliminaron con la desaparición del territorio, por lo que la autonomía indígena pactada y ensayada, de manera exitosa, sobre todo a partir de 1915, fue igualmente desconocida.

Las visitas de campaña presidencial fueron exitosas, cuando Lázaro Cárdenas llega a Payo Obispo en marzo de 1934, en su carácter de candidato a la Presidencia de la República, y descubre el sentir de autogobierno de los antiguos pobladores del Territorio Federal. En esos momentos, el oficial mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Ulises Irigoyen, rinde un detallado y bien razonado dictamen sobre la situación económica de Quintana Roo y su posible recuperación en su carácter de Territorio Federal. Irigoyen afirmó en su dictamen del 17 de marzo de 1934, que el antiguo Quintana Roo debería recuperar su identidad como territorio federal.²³

Las razones de Irigoyen y la propia visita de Cárdenas a Payo Obispo lo convencieron, en su carácter de Presidente en diciembre de 1934, a promover la creación del Territorio de nueva cuenta, lo cual se verifica el 14 de enero de 1935.²⁴

Quintana Roo fue, con los otros territorios federales, cuna del cooperativismo en el país; el movimiento propiciado por Lázaro Cárdenas tuvo gran repercusión en

²² Todo induce a considerar que la desaparición del Territorio de Quintana Roo fue una decisión coyuntural, tomada sin ningún plan previo, ya que el 10 de diciembre de 1930 se había aprobado, sin ningún comentario en contra, en lo general y en lo particular, el proyecto de ley de ingresos del gobierno de Quintana Roo. De la misma manera, el 30 de diciembre de 1930 se había reformado la Constitución para dividir el Territorio de Baja California en norte y sur, sin mencionar siquiera a Quintana Roo.

²³ El Secretario de Hacienda, Marte R. Gómez, había designado a Irigoyen como presidente de la Comisión del Gobierno Federal para dictaminar sobre la situación del fragmentado territorio. Dicha comisión estuvo igualmente integrada por José Torres Ulrich, quien fungió como secretario, Enrique Fremont, J. Manuel Corona, Isaac Cáceres, Claudio Cortés y Enrique Barocio como vocales. La opinión inicial del dictamen es expresiva: “La primera y más honda impresión que la Comisión pudo haber recibido, fue la del alejamiento material y económico del sureste del país con el resto de la República”. Irigoyen, *op. cit.*, p. 170.

²⁴ El informe concluye que el desmembramiento de Quintana Roo había sido contraproducente para la población, pues no contaban con los servicios que requerían. Irigoyen, *op. cit.*, pp. 181 y 186.

la industria chiclera del territorio. Se calcula que hacia 1937 había 91 sociedades cooperativas en la entidad. La primera cooperativa fue establecida en el poblado de Pucté, al margen del Río Hondo.²⁵ En 1940 se organizó en el Territorio el Primer Congreso de Cooperativas Obreras y Campesinas, con importantes repercusiones nacionales.²⁶

A pesar de este logro, la vida en el territorio federal siguió sin ser democrática y con menosprecio para las garantías de sus habitantes. Desde 1950 se formó el Comité Pro-Gobernante Nativo del Territorio, como primera medida para lograr un gobierno responsable.²⁷ En 1956 se integró el Frente Cívico Quintanarroense para neutralizar los abusos de gobernadores como Margarito Ramírez, quien a pesar de su larga administración (1943-1957), ésta no tuvo ningún reconocimiento positivo. Todavía hacia 1969, con el apoyo del Partido Acción Nacional, se incluía en la agenda política la posibilidad de fusionar nuevamente el Territorio de Quintana Roo a Yucatán, debido a la propuesta del entonces senador Alfredo Ruiseco, quien consideraba que esta anexión era necesaria para salvar la economía yucateca.²⁸

La historia para elevar a Quintana Roo a la categoría de Estado comienza con la referencia del Presidente Adolfo López Mateos de convertir al Territorio en el Estado número 30, el 7 de diciembre de 1959.²⁹ A partir de esta afortunada declaración, el Gobierno Federal promovió el poblamiento y el desarrollo económico de la entidad para lograr dicho objetivo. El gobernador Javier Rojo Gómez promovió la reforma en 1968 para que los subdelegados en el Territorio fuesen elegidos democráticamente.³⁰

²⁵ *Expedición Científica Mexicana*, tomos I y II, 1937, s.p.i.

²⁶ Teresa Ramayo Lanz, "La institucionalización revolucionaria en Quintana Roo", *Eslabones*, Enero-Junio de 1993, núm. 5, México, p. 74.

²⁷ Gabriel Aaron Macías Zapata, "La reforma política y el sistema unipartidista en Quintana Roo", *Quintana Roo: Procesos políticos y democracia*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, SEP, Cuadernos de la Casa Chata, núm. 132, Serie Frontera Sur, vol. 7, 1986, p. 33.

²⁸ El vocero panista en Yucatán, Gustavo Molina, sostenía que las fronteras artificiales entre Yucatán y Quintana Roo no se sostenían cuando las ciudades del Territorio mostraban mayor comunicación con Mérida que con Chetumal, Macías Zapata, *op. cit.*, p. 34.

²⁹ Álvarez Coral, *op. cit.*, p. 113.

³⁰ Con la formalización del nuevo Comité Pro-Territorio el 19 de diciembre de 1945, el electorado quintanarroense postuló organizadamente que los candidatos a los puestos de elección fuesen oriundos del Territorio. El Comité estuvo presidido por Carlos Namur Aguilar y se integró por Román Zapata Martín, José C. Martín Vázquez, Julio MacHickson, Ricardo Villanueva, Marcial Villanueva, Mariz Viana y Carmen Mac. Archivo Histórico del Estado de Quintana Roo, Caja 3, Legajo 49.

En los debates de la XLVIII y XLIX Legislaturas del Congreso de la Unión están consignadas varias participaciones donde se comienzan a ponderar las potencialidades económicas del Territorio. El entonces diputado Hernán Pastrana promovió la capacidad cívica y económica de la entidad, y prosiguió en esa tarea ante el foro del Congreso de la Unión el diputado Jesús Martínez Ross.

La fracción II del artículo 73 de la Constitución Federal establece como condición para ser Estado, el de tener un mínimo poblacional de ochenta mil habitantes y contar con los elementos económicos necesarios para ser autosuficiente. El primer requisito se encontraba satisfecho para 1970, en cuyo censo general de población arrojó un número de 88,150 habitantes.³¹ Por lo que se refiere al segundo requisito, desde el 26 de diciembre de 1973 se ponderaba en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la potencialidad económica de Quintana Roo, al discutirse el proyecto de ley de ingresos del territorio federal. Quizá ello se debía al incremento de inversión federal que se verificó durante la administración del Presidente Luis Echeverría y al hecho de que desde el 26 de junio de 1972 se había declarado zona libre, para promover el fortalecimiento económico, tal como lo había sugerido Ulises Irigoyen.

El 2 de septiembre de 1974, el Presidente Echeverría envió la iniciativa de reforma constitucional para incluir como nuevos socios del Pacto Federal a Quintana Roo y Baja California Sur. El procedimiento de reforma constitucional concluyó el 8 de octubre de 1974, con la reforma constitucional relativa, terminando así una casi centenaria disputa sobre el destino del territorio; el tiempo de su autonomía estaba maduro.

El 10 de noviembre de 1974 se verificó la elección del Congreso Constituyente, convocada por el gobernador provisional David Gustavo Gutiérrez Ruiz. Según se aprecia de los decretos respectivos, la creación del Estado siguió el procedimiento de una virtual “desaparición de poderes”, a que se refiere el artículo 76, fracción V, de la Constitución Federal, pues intervino el Senado para el nombramiento del gobernador provisional, cuya función se reduce a convocar a elecciones, y que en

³¹ Se estimaba incluso que hacia 1974 la población de Quintana Roo excedía los 125,000 habitantes. Angulo Flota, *op. cit.*, p. 26.

el caso de Quintana Roo se trataba del mismo gobernador designado anteriormente en su categoría de territorio.

El Congreso Constituyente inició sus juntas preparatorias para calificar las elecciones de los diputados constituyentes el 25 de noviembre de 1974; para conducir sus labores fueron designados una mesa directiva y dos comisiones dictaminadoras de la siguiente manera:

Mesa directiva	Presidente: Mario Bernardo Ramírez Canul Vicepresidente: Sebastián Estrella Pool Secretario: Alberto Villanueva Sansores
Primera Comisión Dictaminadora	Pedro Joaquín Coldwell José Flota Valdez
Segunda Comisión Dictaminadora	Abraham Martínez Ross Gilberto Pastrana Novelo

La primera comisión dictaminó las credenciales de los presuntos diputados que integraron la mesa directiva y la segunda comisión. Por lo que presentaron cinco dictámenes el 29 de noviembre de 1974, todos ellos aprobatorios. Por su parte, a la segunda comisión le correspondió dictaminar las credenciales de los integrantes de la primera comisión.

Una vez aprobadas todas las siete credenciales de los diputados constituyentes y habiendo rendido protesta entre sí de sus cargos, se procedió a integrar la mesa directiva del único periodo de sesiones del Congreso Constituyente:

Presidente: Pedro Joaquín Coldwell
Vicepresidente: Gilberto Pastrana Novelo
Secretario: Abraham Martínez Ross

La instalación formal del Congreso se efectuó el 3 de diciembre de 1974, teniendo la presencia del gobernador provisional, David Gustavo Gutiérrez Ruiz, así como de los diputados constituyentes al Congreso Constituyente Federal de 1916-1917, Amílcar Vidal y Antonio Gutiérrez.

Las sesiones del Congreso comenzaron al día siguiente y durante trece sesiones se discutió el proyecto de Constitución presentado por el gobernador provisional.³²

Una vez recibido el proyecto de Constitución se designó a la Comisión de Estudios Constitucionales que habría de dictaminarla, integrada por Mario Bernardo Ramírez Canul y Sebastián Estrella Pool, quienes comenzarían a trabajar desde el 5 de diciembre de 1974. Como reglas para conducir el debate parlamentario se acordó aplicar el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión. El método de discusión fue peculiar, pues dada la corta integración de sus componentes, el Congreso leía y discutía de inmediato artículo por artículo del proyecto y con las posibles observaciones de los diputados se enviaba, con posterioridad, a la Comisión de Estudios Constitucionales para que ésta dictaminara sobre los preceptos. Una vez formulado el dictamen correspondiente se volvía a someter a la consideración de la Asamblea y, de ser aprobado, se pasaba en último término a la comisión de estilo.

La discusión del proyecto constitucional se condujo con gran formalidad y con poco disenso entre los diputados. En la discusión siempre se mantuvo alerta la posible contradicción de la iniciativa con las disposiciones de la Constitución Federal, incluso las diferencias gramaticales se advirtieron. El limitado número de constituyentes provocó algunos problemas con el reglamento parlamentario, como cuando Gilberto Pastrana Novelo propuso el 11 de diciembre de 1974, la integración de una comisión de estilo; el Presidente del Congreso, Pedro Joaquín Coldwell, designó a Abraham Martínez Ross, quien fungía a su vez como secretario de la mesa directiva, a sabiendas de que el reglamento prohibía que en la integración de las comisiones no pudieran figurar ninguno de los integrantes de la mesa directiva.

³² Dichas sesiones ordinarias fueron:

Diciembre 1974	4, 5, 9, 11, 12, 16, 18, 20, 23, 26 y 30
Enero 1975	3, 10 y 14
Marzo 1975	5

Las dos últimas sesiones fueron para discutir las bases electorales para los poderes del Estado y los municipios, así como las bases de organización municipal.

Los dictámenes fluyeron desde el 12 de diciembre de 1974. Quizá uno de los puntos que atrajo mayor atención en el debate del Constituyente fue precisamente el problema crónico de los límites del nuevo Estado de Quintana Roo. Con tantas desapariciones y creaciones, su territorio observaba la indefinición del denominado punto Put, que antaño había servido de vértice entre las fronteras de Quintana Roo, Yucatán y Campeche. Sobre los límites del Estado disertaron el propio gobernador provisional así como Miguel Mario Angulo Flota y Ramón González Téllez durante las sesiones del 20 y 23 de diciembre de 1974.

El Congreso Constituyente de Quintana Roo concluyó que la referencia “cerca de Put”, la cual se había hecho desde 1902 como límite del territorio de Quintana Roo, se ubicaba a 200 metros al oeste del punto Put, el cual se localiza en el meridiano 19° 39’ 07” latitud norte y 89° 24’ 52” longitud oeste de Greenwich, según lo había reconocido la Comisión Geográfica de la República en 1922 y el texto de la Ley Orgánica de 1928.

Muchos artículos del proyecto fueron beneficiados por las observaciones de los constituyentes, aunque otros fueron aprobados sin mayor cambio; a continuación se ofrece un cuadro sinóptico de las observaciones y agregados que se efectuaron al articulado del proyecto constitucional:

Artículo 1o.	Se define al Estado Libre y Soberano. La libertad de una entidad es cuando sus miembros determinan la organización y funcionamiento. Es soberano pues los poderes tienen origen popular	Pedro Joaquín Coldwell
Artículo 2o.	Quintana Roo como parte integrante de la Federación	Alberto Villanueva Sansores
Artículo 3o.	Reserva las facultades no expresamente concedidas a los funcionarios federales	Sebastián Estrella Pool

Artículo 4o.	La soberanía se ejerce a través de los poderes constituidos	Gilberto Pastrana Novelo
Artículo 9o.	Incluye la solidaridad y participación democrática	Estrella Pool
Artículo 10	El Estado es <i>promotor</i> , y no responsable, del desarrollo económico	José Flota Valdez
Artículo 16		Mario Bernardo Ramírez Canul
Artículo 17	Derecho de petición	Pastrana Novelo
Artículo 19	Libertades de tránsito y de mudar residencia	Flota Valdez
Artículo 21	Se prohíbe “toda revisión” de correspondencia	Flota Valdez
Artículo 30	Se prohíbe la pena de muerte	Villanueva Sansores
Artículo 33		Villanueva propuso nuevos conceptos de derechos sociales, pero no fueron aceptados
Artículo 35	Se elimina el término de “territorio”, por el de circunscripción territorial, para evitar confusiones con el nuevo carácter de Estado de la entidad	Flota Valdez
Artículo 37, fracción IV	Registro ante el Ayuntamiento de su residencia, como obligación del ciudadano	Estrella Pool
Artículo 38	Pérdida de la residencia	Ramírez Canul
Artículo 40	Requisitos para ser ciudadano de Quintana Roo	Villanueva Sansores
Artículo 41	Prerrogativas del ciudadano quintanarroense	Estrella Pool
Artículo 42	Deberes del ciudadano quintanarroense	Estrella Pool

Artículo 45	Pérdida de la ciudadanía quintarroense	Joaquín Coldwell
Artículo 55, fracción I	Requisitos de nacionalidad y ciudadanía quintarroense para ser diputado	Pastrana Novelo
Artículo 56, fracción V	Prohibición del ejercicio y mando de la fuerza pública para ser diputado a menos que renuncie al mando <i>a más tardar</i> 90 días antes de la elección	Pastrana Novelo
Artículo 60	Sanción de pérdida de pago de dietas a diputados	Flota Valdez
Artículo 61	Instauración de dos periodos de sesiones en lugar de uno solo	Pastrana Novelo
Artículo 66	El gobernador asistirá a la apertura del <i>primer</i> periodo de sesiones	Martínez Ross
Artículo 69	Agregar el principio de autoridad formal de la ley	Joaquín Coldwell
Artículo 86	Prohibición de que un miembro de la Legislatura pueda ser nombrado gobernador provisional	Ramírez Canul
Artículo 101, fracciones II y III		Estrella Pool

Al término de la discusión, el 10 de enero de 1975 se dio lectura final al proyecto aprobado de Constitución y dos días después se promulgó y publicó la primera Constitución del Estado de Quintana Roo. No quedaba más que reconstruir los poderes del Estado.

El primer gobernador del Estado electo popularmente, fue el diputado Jesús Martínez Ross, quien optó por el cargo en marzo de 1975, sustituyéndolo en el Congreso de la Unión el diputado suplente Sebastián Un Yam, quien protestó ante la Cámara de Diputados el 9 de septiembre de 1975.

El último cuarto del siglo XX, Quintana Roo ha prosperado como Estado Libre y Soberano con los problemas políticos y económicos propios a todo el sistema mexicano; en este periodo ha demostrado capacidad para resolverlos con la libertad y soberanía que su Constitución le determina. El problema indígena, de ancestral procedencia, ha recibido una renovada solución al crear la judicatura indígena para hacer efectivos los usos y costumbres jurídicos.

La entidad ha acreditado el orden constitucional y la paz de que goza.

Desde su promulgación, la Constitución de Quintana Roo ha sufrido una serie de reformas, precipitadas por los avances democráticos nacionales y por modificaciones a la Constitución Federal. Cabe destacar que en 1983 se reconoció el derecho a la salud en el artículo 13; en 1997, se reconoció el derecho del quintanarroense a resolver sus problemas jurídicos mediante la conciliación; en 2006 se incorporó el Sistema de Justicia para Adolescentes; y en 2007 se agregó el derecho individual o colectivo a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo y el bienestar.³³ De entonces en adelante ha habido más de cincuenta reformas; el 25 de julio de 2016 se publicó un paquete de reformas que, entre otros aspectos, se refirieron a la Fiscalía General del Estado, al Poder Judicial y a la justicia administrativa.

³³ Luis Gerardo Samaniego Santamaría, *Quintana Roo. Historia de las instituciones jurídicas*, México, UNAM/Senado de la República, 2010, pp. 107-108.



Estado de
San Luis Potosí*

* Publicado como *Digesto Constitucional Mexicano. Las Constituciones de San Luis Potosí*. Manuel González Oropeza, en colaboración con Javier Moctezuma Barragán, México, H. Congreso del Estado de San Luis Potosí, 2000, 746 p.



1. INICIOS CONSTITUCIONALES

San Luis Potosí ha sido sede en varias ocasiones de los poderes federales y sitio donde han surgido planes de gran repercusión en la ideología revolucionaria del país. Su historia política es ejemplo de la diversidad de tendencias y del choque entre facciones, de lo cual han surgido mecanismos constitucionales que resulta necesario analizar, como el juicio de amparo, cuyas manifestaciones fueron tempranas en el Estado.

Uno de los primeros casos de amparo colonial aparecido en el Estado, y ampliamente documentado, fue la protección de derechos reales de propiedad ejercida por el pueblo indígena de Santa María del Río hacia 1683 contra la presunta usurpación de sus tierras por parte de Diego de la Fuente, Josefa Pérez de Bocanegra y Matías Pardo.¹ Éste es uno de ocho amparos conocidos en San Luis Potosí,

¹ El distinguido historiador potosino José Francisco Pedraza ha explicado detalladamente este amparo colonial en su estudio “Amparo promovido por los naturales de Santa María del Río, S.L.P., 1683”, publicado

quizá el mayor número de amparos coloniales que se han reportado en cualquiera otra provincia de la época.

Fecha	Quejoso	Demandado	Agravio
1628	Juan Ventura Vázquez, a nombre de una comunidad de indígenas tlaxcaltecas	Pedro de Vega	Ocupación de tierras en el pueblo de La Asunción de Tlaxcalilla
1630	Francisco Durán, representando al convento de San Agustín, y Andrés Jimeno, representando al convento de San Francisco	Juan de Herrera Sandoval, cura de San Luis Potosí	Cuestión de las doctrinas sobre la división eclesiástica y la libertad de los naturales para reconocer a sus Ministros
1641	Frailes franciscanos	Juan de Herrera Sandoval	Cuestión de doctrina, según la división de 1603, mandado por el virrey, conde de Monterrey
1683	Naturales del pueblo de Santa María del Río	Diego de la Fuente, Josefa Pérez de Bocanegra y Matías Pardo	Ocupación de tierras
1698	Pueblo de Santo Domingo de México	Felipe de Andrade Moctezuma	Posesión de cinco predios en Valles, Río Verde y Ciudad del Maíz
1705	Naturales de Matehuala	Hacendados de Medellín y Escorihuela	Ocupación de tierras pertenecientes a los indígenas

tanto en el cuaderno número 10 de la *Biblioteca de Historia Potosina* (1970), como en la revista *Archivos de Historia Potosina*, vol. II, julio–septiembre de 1970, pp. 103–124. Asimismo, se ha publicado la versión paleográfica del amparo referida por Rafael Murguía en la revista citada (pp. 27–62).

1748	Vecinos de Soledad de los Ranchos	Hacendados circunvecinos	Ocupación de tierras
1799	Pablo Montes de Oca, en representación de vecinos de Ojo Caliente, Charcas.	Alcaldes Benito Serrano y José María Jiménez	Ocupación de tierras ²

Fuente: José Francisco Pedraza, “Amparo promovido por los naturales de Santa María del Río, S.L.P., 1683”, *Biblioteca de historia potosina*, cuaderno 10, San Luis Potosí, 1970, pp. 7-8, y Alfonso Martínez Rosales, “Amparos virreinales en San Luis Potosí y el juicio de amparo mexicano”, *Archivos de Historia Potosina*, núm. 20, vol. V, pp. 266-285.²

Por otra parte, para continuar con esta tradición, ante la vigencia del Acta de Reformas, en cuyo artículo 25 se estableció el juicio de amparo moderno, por vez primera un Juez de Distrito resolvió una demanda de esta naturaleza, el 13 de agosto de 1849, con motivo de la orden de destierro dictada por el gobernador potosino, Julián de los Reyes, contra Manuel Verástegui. Ésta fue la primera sentencia conocida de un juicio de amparo en su versión moderna, no obstante que la Suprema Corte de Justicia ya había conocido desde 1847 varias demandas de amparo, aunque no las resolvió, argumentando la carencia de ley reglamentaria.³

Los inicios constitucionales del Estado se dan con la diputación provincial de San Luis Potosí, que fue instalada el 17 de noviembre de 1820, después del restablecimiento de la Constitución de Cádiz; la representación de San Luis a las Cortes respectivas la había efectuado Florencio Barragán. La diputación ejercía las funciones ejecutivas y legislativas en la provincia y la presidía un jefe político, el célebre patricio José Ildefonso Díaz de León.

Con la independencia y el establecimiento del sistema federal que se dio posteriormente, el Congreso Constituyente del Estado quedó instalado el 21 de abril de 1824, con los siguientes diputados:⁴

² *Boletín del Archivo General de la Nación*, vol. 1, 1964, p. 164.

³ Lucio Cabrera Acevedo, *La Suprema Corte de Justicia a mediados del siglo XIX*, Poder Judicial de la Federación, México, 1987, p. 54.

⁴ Al parecer, estos diputados fueron quienes firmaron la Constitución, excepción hecha de Manuel María de Gorrino y Arduengo; sin embargo, se reportan otros nombres, no del todo distintos, que posible-

Francisco Antonio de los Reyes, presidente
 Rafael Pérez Maldonado, vicepresidente
 Diego de Bear y Mier
 Eufrasio Ramos
 Ignacio López Portillo
 José Pulgar
 Pedro Ocampo
 José María Guillén
 Mariano Escanden
 José Miguel Barragán
 Manuel María de Gorrino y Arduengo
 Ignacio Soria, secretario
 Manuel Ortiz de Zárate, secretario

Fuente: Luis Mancilla Rivera, *El sentido social de la Primera Legislación Constitucional Potosina, 1827–1828. Estudio histórico-jurídico*, 2a. ed., Talleres Gráficos de la Editorial Universitaria, San Luis Potosí, 1951, p. 10.

A partir de 1985 se han descubierto los cuatro proyectos de Constitución de San Luis Potosí que probablemente hayan sido conocidos por el primer Constituyente potosino, para la discusión y aprobación de su respectivo texto constitucional, que se promulgaría tardíamente el 16 de octubre de 1826.⁵ Dichos proyectos fueron publicados en 1825; el más influyente y cono-

mente fueron los diputados constituyentes originarios que iniciaron la discusión de los proyectos: Pablo Ocampo, José María Guillén, Rafael Pérez Maldonado, Manuel Ortiz de Zárate, José Sotelo de la Hoyuela, Miguel Barragán, Atanasio Escandón, José María Núñez, Ignacio Soria, Antonio Sesma y Frontaura, Francisco Miguel Aguirre, Manuel María de Gorriño y Arduengo y José Pulgar. Cfr. Gabriel Echenique Portillo y Nerco Rodríguez Barragán, *Diputados potosinos al Congreso Constituyente de 1824*, Gobierno Constitucional del Estado de San Luis Potosí, San Luis Potosí, 1975, p. 41. Pedraza habla de dos Congresos Constituyentes entre 1824 y 1826. *Estudio histórico-jurídico de la Primera Constitución Política del Estado de San Luis Potosí, 1826*, Academia de Historia Potosina, 1975, San Luis Potosí, p. 55.

⁵ San Luis Potosí fue una de las entidades que más tardaron en expedir su Constitución particular, con la excepción del Estado de México, por haber sido desalojado en la sede de los poderes, así como Coahuila y Texas que se retrasaron considerablemente en la aprobación de sus Constituciones (1827). Tal como se advierte en el siguiente cuadro:

Chiapas	1826, 9 de febrero
Chihuahua	1825, 7 de diciembre
Coahuila y Texas	1827, 11 de marzo
Durango	1826, 1o. de septiembre
Guanajuato	1826, 14 de abril
México	1827, 26 de febrero
Michoacán	1825, 19 de julio

cido es el *Ensayo de una Constitución Política de la Luisiana Potosina*, obra del que fuera constituyente, Manuel María de Gorriño y Arduengo.

Este *Ensayo* se había concluido el 27 de diciembre de 1824 y está inspirado en la filosofía liberal de la Primera República Federal. En esa época, los Estados eran caracterizados como libres, soberanos e independientes, puesto que tenían la libertad de organizarse a sí mismos conforme a la Constitución Federal, aprobar sus leyes sin depender de ninguna otra autoridad más que de las propias y sin ninguna subordinación a otros países como España.⁶

En la actualidad, los Estados conservan las características de “libres” y “soberanos”, en el sentido de que tienen sus propias autoridades elegidas por sus habitantes y, además, porque sus atribuciones son originarias, no delegadas, y definitivas, ya que sólo al Estado le corresponde desempeñarlas. La característica de “independiente” ha desaparecido en la actualidad, porque se ha referido al país más que a las partes que lo componen.⁷

Nuevo León	1825, 5 de marzo
Oaxaca	1825, 10 de enero
Puebla	1825, 7 de diciembre
Querétaro	1825, 12 de agosto
<i>San Luis Potosí</i>	<i>1826, 16 de octubre</i>
Occidente (Sonora y Sinaloa)	1825, 2 de noviembre
Tabasco	1825, 26 de febrero
Tamaulipas	1825, 7 de mayo
Veracruz	1825, 3 de junio
Jalisco	1824, 18 de noviembre
Yucatán	1825, 6 de abril
Zacatecas	1825, 17 de enero

Fuente: Mariano Galván Rivera, *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*, 3 vols., 1828.

⁶ Lo anterior, en virtud de la inicial posición insurgente de declarar la independencia pero con la subordinación al gobierno de uno de los miembros de la familia real española que sostuvieron Ignacio López Rayón, Agustín de Iturbide y Manuel Gómez Pedraza, entre otros.

⁷ Como se sabe, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 40, al establecer la forma de gobierno del Estado mexicano se refiere a las entidades federativas, “Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. Haciendo una interpretación sistemática de la citada disposición constitucional, es claro que, no obstante el uso del término “soberanos”, en el marco del Estado federal mexicano, las entidades federativas no están dotadas de soberanía, sino de autonomía, delimitada por el sistema constitucional de reparto de competencias que tiene su fundamento en lo dispuesto por el artículo 124 de la Constitución General de la República.

Manuel María de Gorriño fue un hombre de su época que, como muchos de nuestros próceres, transitaron de la lealtad a España hacia la construcción de un nuevo país. Al principio receloso de la insurgencia, fue posteriormente constructor de las instituciones liberales en San Luis Potosí una vez consumada la independencia nacional.

Entendió, desde un principio, la esencia del sistema federal, a pesar de la dificultad de su estructura y de la inexistencia de doctrina que lo explicara. Por ello estableció en su *Ensayo* que la orientación para la formulación de la Primera Constitución del Estado debería ser la propia Constitución Federal, y que no debería apartarse ni una línea de su observancia, ya que, de lo contrario sería romper con la “unidad”, que es la fuerza de los Estados.⁸

La igualdad ante la ley es un paradigma que Manuel de Gorriño hace aparecer en su *Ensayo*, enfocado principalmente hacia los indígenas que a pesar de las “tristes circunstancias en que hoy viven”, la ley debe brillar para todas las cabezas de manera igualitaria.⁹

El legado de De Gorriño es palpable en su firme convicción de promover la educación superior en el Estado, por lo que promovió la creación de un “colegio”, que en 1826 se llamó Colegio Josefino Guadalupano, y que fue antecedente de la Universidad de San Luis Potosí.¹⁰

2. LA CONSTITUCIÓN DE 1826

Cuando el diputado constituyente Tomás Vargas le entregó al presidente Guadalupe Victoria el original de la Constitución Federal de 1824, en representación del Congreso Constituyente Federal, el constituyente potosino se comprometió a

⁸ D.M.M.G.A., *Ensayo de una Constitución Política que ofrece a todos los habitantes del Estado Libre de la Luisiana Potosinense, o sea de San Luis Potosí, unido a la Federación Mexicana*, Oficina de D. Mariano Ontiveros, 1825, p. 5.

⁹ Las tesis de De Gorriño son analizadas brillantemente por Jesús Motilla Martínez en su obra *El doctor De Gorriño y Arduengo. Su proyecto para la Primera Constitución Potosina. 1825*, Casa de la Cultura de San Luis Potosí, Consejo Estatal para la Cultura y las Artes, 1990, p. 43.

¹⁰ José Francisco Pedraza, *Estudio histórico-jurídico de la Primera Constitución Política del Estado de San Luis Potosí (1826) y reproducción facsimilar de la misma*, Academia de Historia Potosina, Biblioteca de Historia Potosina, Documentos 5, 1975, p. 32.

elaborar su Carta Fundamental con toda acuciosidad y acierto para no desentonar con la nueva Constitución Federal.

Comprendiéndolo de esta manera, los primeros constituyentes potosinos discutieron pausadamente para evitar desaciertos. Tuvieron en cuenta varios proyectos de Constitución, e incluso se dirigieron al Supremo Tribunal del Estado, ya constituido, para consultarle sobre el proyecto de De Gorriño y Arduengo. Los Magistrados y otros asesores recomendaron algunos cambios en el memorial del 20 de septiembre de 1825, los cuales fueron atendidos por el Congreso, aunque continuó la discusión hasta el año siguiente.

El Congreso Constituyente Potosino se estableció en 1824 y sesionó hasta fines de 1826. Aprobó un total de 59 decretos. Al principio, según José Francisco Pedraza, sus sesiones eran de corta duración, pues se instalaban a las diez de la mañana y concluían al mediodía.

El proyecto de De Gorriño concibe al federalismo mexicano con elementos comunes entre los Estados, y si bien tienen diferencias entre sí, el conjunto no es tan disímulo como el federalismo de los Estados Unidos; por ello, asegura que las costumbres y las instituciones de los Estados mexicanos son homogéneas.

La Constitución de San Luis Potosí entró en vigor el 16 de octubre de 1826. Su articulado es prolijo, lo que provocó comentarios de que se trataba de un código muy detallado. En su época, la Constitución de Cádiz había tenido 384 artículos en total, y las Constituciones estatales de México eran de menor extensión. Aunque la primera Constitución de San Luis Potosí llegó a tener 273 artículos, no era la más extensa, como se aprecia en el cuadro 1.

Cuadro 1

Estados originarios	Número de artículos
Chiapas	171
Chihuahua	129
Coahuila y Texas	225

Durango	140
Guanajuato	231
México	237
Michoacán	223
Nuevo León	274
Oaxaca	258
Puebla	184
Querétaro	273
<i>San Luis Potosí</i>	273
Occidente (Sonora y Sinaloa)	319
Tabasco	224
Tamaulipas	247
Veracruz	84
Jalisco	272
Yucatán	237
Zacatecas	198

La Constitución potosina de 1826 introdujo el control de la constitucionalidad de manera similar a como lo hizo la de Cádiz.¹¹ Por ello, concedía a los habitantes del Estado el derecho de reclamar la observancia de la Constitución, bien ante el Congreso o bien ante el gobernador del Estado, generando responsabilidad para la autoridad infractora y exigiendo, por tanto, a todos, la estricta observancia del texto fundamental. En consecuencia, el control político de la constitucionalidad comenzó en San Luis Potosí con este genérico derecho de petición, lo mismo ante el Congreso que ante el gobernador del Estado.¹²

¹¹ En el artículo 373 de la Constitución de Cádiz se prescribía que todo español tenía el derecho de representar, o elevar una queja, a las Cortes o al rey, para reclamar la observancia de la Constitución.

¹² En el artículo 265 de la Constitución de 1826 se prescribía: “Todo potosinense tiene derecho de representar al Congreso o al Gobierno del Estado, para reclamar la observancia de la Constitución; así como tiene también la obligación más estrecha de observarla religiosamente en todas sus partes”. Por otra parte, el artículo 266 estableció el principio de que “cualquiera infracción de la Constitución, hace responsable personalmente al que la comete”.

Esta Constitución, al igual que las de las demás entidades federativas, consagra los derechos humanos en defecto del silencio de la Constitución Federal de 1824, la cual siguió el ejemplo de la estadounidense, en cuya versión originaria de 1787 no enlistó ninguna declaración de derechos, hasta las primeras diez reformas que, con el nombre de enmiendas, se aprobaron en 1789 y entraron en vigor en 1791.

El Constituyente mexicano encomendó la declaración de derechos a las Constituciones particulares de cada Estado, por lo que fue una omisión consciente que repercutió en una mayor responsabilidad para los congresos estatales, que debían firmar su propio catálogo de derechos.

La Constitución potosina de 1826 contiene largas y detalladas disposiciones electorales, en un afán de regular esta materia con gran cuidado. Aunque en la actualidad toda esta regulación corresponde más bien a la legislación secundaria, la importancia de esta materia era real, ya que las instituciones representativas y democráticas comenzaban en una lucha por abatir el absolutismo de la colonia española.

Se trata de una Constitución única desde varios puntos de vista. Por ejemplo, el artículo 176 se refiere a una especie de juicio de residencia a los ex gobernadores, los cuales no podrían salir de la capital del Estado sino hasta que hubiesen hecho entrega formal de los asuntos pertenecientes al gobierno y haber instruido al gobernador entrante de los asuntos pendientes.

La Constitución prohibía la reelección inmediata consecutiva y, mediante el artículo 151, sólo la espaciaba a un periodo posterior a los cuatro años siguientes al del mandato correspondiente.

La primera reforma a la Constitución de 1826 se aprobó por la Primera Legislatura ordinaria el 15 de febrero de 1827, por medio del decreto 21, relativo a las atribuciones de los prefectos y ayuntamientos. Dicha Legislatura, que desempeñó un papel preponderante en el escenario político del Estado, estuvo integrada de la siguiente manera:

Luis Guzmán, presidente
Pascual Aranda

José Márquez
Francisco Condelle
José Antonio Taranco
Vicente Romero
José Carlos Torreblanca
Manuel Guzmán
José Carrillo López
Juan José Domínguez
José M. Salvatierra
Fidencio Sierra
José María Díaz
José Velarde

Fuente: Luis Mancilla Rivera, *El sentido social de la Primera Legislación Constitucional Potosina, 1827–1828. Estudio histórico-jurídico*, 2a. ed., Talleres Gráficos de la Editorial Universitaria, San Luis Potosí, 1951, p. 11.

En materia social, resulta interesante hacer referencia a la ley aprobada por la Primera Legislatura, contenida en el decreto número 8, de 27 de enero de 1827, mediante la cual se expidió la ley que prohibió el uso de libreas en el Estado. Por otra parte, respecto a la propiedad de la tierra, el artículo 4o. establece lo siguiente:

Los indios son dueños de su propiedad y pueden, como cualquier otro habitante del Estado, disponer de ella, sin restricción para venderla, donarla, hipotecarla o arrendarla, sea a persona de su pueblo o de otra parte.

De la misma manera, mediante el decreto número 22, de 15 de febrero de 1827, se obligó a los propietarios de tierras a arrendar las que no pudieran cultivar por ellos mismos.

Aunque la esclavitud fue abolida en todo el país desde los inicios de la insurgencia, el 16 de septiembre de 1810, por declaración de Miguel Hidalgo, el proceso de liberación de esclavos y siervos fue lento en el país, por lo que los Estados tuvieron que dictar, igualmente, medidas para la ejecución de la plena libertad. De tal manera, se debe a San Luis Potosí uno de los decretos más tem-

pranos en este sentido, que dictó, precisamente, la Primera Legislatura el 23 de agosto de 1827.¹³

Esta Legislatura comenzó una larga tradición, la de remover a un gobernador en funciones. El 9 de febrero de 1828 dictó la remoción “por incapacidad física y moral”, mediante el decreto número 77, de quien había promulgado la Constitución.¹⁴

Futuras remociones iniciarían una peligrosa y reiterada práctica parlamentaria, que se repetiría con los entonces gobernadores José Pulgar y Vicente Romero, y en 1848 con el gobernador Ramón Adame y el vicegobernador Mariano Ávila. La Segunda Legislatura del Estado aprobó, asimismo, un nuevo arreglo a la división territorial de los municipios el 26 de abril de 1830.

La Constitución de 1826 creó un Congreso enérgico y vital, que así se comportó, por lo que continuaron nuevas fricciones con el Poder Ejecutivo durante el siglo XIX. Entonces la participación de los clérigos era constante en los asuntos políticos del Estado, lo que motivó que la Primera Legislatura analizase una petición del diputado Francisco Condelle, relativa a que los ministros de culto no pudiesen ocupar una curul, en bien de su ministerio de fe, con el cual están obligados. Según Condelle, la fe “se propagará, si los encargados de enseñarla no se distraen en asuntos profanos”.¹⁵

En materia de impartición de justicia, la primera Constitución de San Luis Potosí estableció como garantía el sistema de juicio por jurado, aunque lo sujetó a la promulgación de los códigos respectivos; titánica labor legislativa que se cum-

¹³ El decreto mencionó en la parte conducente: “Todo el que pise territorio del Estado, siendo esclavo, queda libre”. Igualmente, cabe hacer notar la ley de 27 de enero de 1827 expedida con el fin de prohibir libreas (trajes) o tratos infamantes de cuerdas, particularmente indígenas. Luis Mancilla Rivera, *El sentido social de la primera legislación constitucional potosina (1827–1828)*, 2a. ed., Talleres Gráficos de la Editorial Universitaria, 1951.

¹⁴ Estas luchas entre el Congreso y los gobernadores las explica Luis Mancilla Rivera como producto del choque entre las logias masónicas. *El sentido social de la Primera Legislación Constitucional Potosina*, *op. cit.*, p. 17.

¹⁵ *Acta del Congreso Constitucional del Estado Libre de San Luis Potosí sobre que los eclesiásticos seculares no puedan ser diputados propietarios ni suplentes, durante la escasez de ministros que impartan los auxilios espirituales a sus feligreses*, Imprenta del Estado en Palacio, San Luis Potosí, 1828.

pliría tardíamente en el siglo XIX, por lo que esta garantía no fue regulada sino hasta las postrimerías de esa centuria.¹⁶

3. SAN LUIS DE LA PATRIA

La invasión estadounidense a México en 1847 templó a la milicia cívica de San Luis Potosí, integrada por los habitantes varones del Estado, quienes acudieron en defensa del país; con ello se formó el Ejército federal mexicano; su contribución fue tan significativa y heroica que a partir de esta época la entidad mereció el distintivo nombre de San Luis de la Patria.

Ramón Adame había sido removido por la Legislatura porque al estar inconforme con la celebración forzada del tratado de Guadalupe Hidalgo, exigía la continuación de las hostilidades contra el ejército invasor de los Estados Unidos.

Esta actitud fue apoyada por el sacerdote Celedonio Domeco de Jarauta, quien el 1o. de junio de 1848 lanzó un Plan Revolucionario. Asimismo, en la región de Río Verde se alzó Eleuterio Quiroz en defensa del país, pidiendo la reinstalación del gobernador Adame por su valerosa actitud de sostener la soberanía de México.

En estos movimientos revolucionarios fue señalado Manuel Verástegui como el autor intelectual y financiero de los disturbios en la Sierra Gorda.

El gobernador designado por la Legislatura en lugar de Adame fue Julián de los Reyes, quien logró contener ambas revueltas y ordenó expulsar del Estado a Verástegui. Éste a su vez interpuso un juicio de amparo ante un Juez de Distrito suplente y logró la primera sentencia de nuestro paradigmático juicio de amparo en 1849. Sin embargo, la efervescencia política y la violencia hicieron sucumbir a De los Reyes en 1853, cuando fue asesinado junto a la Caja de Agua, bella obra arquitectónica de Francisco Tresguerras.

¹⁶ En 1896 se expidió la Ley de Enjuiciamiento por jurados en el partido de la capital.

No obstante, los anárquicos tiempos de este periodo, en 1847 Ponciano Arriaga presentó una importante iniciativa que llamó la atención nacional sobre el Estado social de derecho, a pesar de las revoluciones, invasiones y desgobernio, o quizá precisamente por ello, el insigne Arriaga solicitó a la Legislatura del Estado la creación de las Procuradurías de Pobres, que constituyeron la primera respuesta de un Estado benefactor para la defensa y el mejoramiento de las clases desvalidas, pobres y abandonadas, entre ellas, en primer lugar, los indígenas.

En la iniciativa que presentó Arriaga se justificó la creación de esta institución de la siguiente manera: “Sobre esta clase recaen por lo común no sólo el peso y rigor de las leyes, sino también, y esto es lo más terrible, la arbitrariedad e injusticia de muchas autoridades y de muchos de los agentes públicos”.¹⁷

El pensamiento liberal alivió con esta institución su romántica idea de igualdad ante la ley. El 5 de marzo de 1847 la Legislatura expidió la ley número 18 que estableció la Procuraduría de Pobres, que comenzó a laborar a partir del simbólico día 5 de mayo de 1847.

La institución funcionó colegiadamente y se depositó en tres individuos; los primeros fueron Vicente de Busto,¹⁸ Manuel M. Castañeda y Manuel Arriola. El procedimiento era sumario ante la recepción de la queja en la casa habitación de los procuradores de pobres, quienes investigaban los hechos y, de encontrarlos congruentes con la queja recibida, procedían en dos vías: tanto para decretar la reparación de la violación como para iniciar la responsabilidad de la autoridad o del individuo transgresor.

Un capítulo histórico recogido por Manuel Ramírez Arriaga da cuenta del tipo de arbitrariedades a las que este tipo de instituciones se enfrentaron. Como consecuencia de un artículo publicado en el periódico *Independiente* de San Luis Potosí por el propio Vicente de Busto, procurador de pobres, el Presidente de la

¹⁷ Manuel Ramírez Arriaga, *Ponciano Arriaga. La Procuraduría de Pobres*, s.p.i., México, 1950, p. 12.

¹⁸ De Busto había promovido, igualmente, un primigenio juicio de amparo. *Los amparos primigenios (1848–1865)*, Porrúa, Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional/Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2012, 365 p.

República decretó su expulsión del país. Ante esta orden, que sería ejecutada por el comandante general de las fuerzas armadas en el Estado, Juan V. Amador Busto elevó una “representación” ante el vicegobernador, encargado del Poder Ejecutivo del Estado, Mariano Ávila, en junio de 1847.

La conciencia de la defensa de los derechos humanos estaba tan grabada en las autoridades potosinas que Ávila le solicitó al comandante Amador la suspensión de la orden de destierro hasta no saber la resolución que diera a una comunicación del Estado:

[...] en la que sostiene sus fueros, su soberanía e independencia: la obligación en que se halla el Exmo. señor gobernador de prestar *amparo y protección* a todos los ciudadanos, en fin, el deber sagrado en que se encuentra de no consentir en manera alguna que se ultrajen, en lo más leve, las garantías individuales de los potosinos.¹⁹

En este espléndido episodio se destaca que la protección de los derechos humanos compete no sólo a la autoridad judicial sino a todas ellas, tanto federales como locales. Después vendría la resolución judicial en el caso Verástegui.

4. LA CONSTITUCIÓN DE 1850 Y EL PROYECTO DE 1857

La Constitución de 1826 fue reformada integralmente el 16 de abril de 1850 por la VII Legislatura del Congreso del Estado, erigida en Constituyente, y fue promulgada por el controvertido gobernador Julián de los Reyes. Esta Constitución sistematizó las disposiciones de la anterior y compactó su articulado en 100 disposiciones.

La nueva Legislatura que discutió y aprobó las reformas del texto constitucional estuvo integrada por las siguientes personas:

José María Flores, presidente
Eugenio Sandoval
Joaquín López Hermosa

¹⁹ *La Procuraduría de Pobres, op. cit.*, p. 43.

José María Quintana
José Vicente Liñan
Fernando Santa María
José Pedro de Arcos
José Ignacio Duque
Francisco León
Mariano Martínez
Manuel del Conde
Anastasio Parrodi
Miguel María Esparza, secretario
José María Faz y Cardona, secretario

Fuente: Constitución Política del Estado Libre de San Luis Potosí. Reformada por su 7a. Legislatura Constitucional en 1850, Imprenta del Estado en Palacio, a cargo de V. Carrillo, San Luis Potosí, 1850, p. 45.

A partir del Acta de Reformas de 1847 se subsanó la omisión de la Constitución Federal de 1824 de establecer una declaración de derechos, por lo que se entendió que los Estados serían relevados de la obligación de contenerla en sus Constituciones. Aunque esta conclusión es errónea y ha sido superada en la actualidad, la Constitución de 1850 refleja esta equivocada tendencia al establecer que el Estado protegerá a sus habitantes en el libre uso de los derechos de libertad, seguridad, propiedad e igualdad, reconocidos en el Acta de Reformas, derivación lógica de la supremacía constitucional de la Federación, pero que constituye una perspectiva miope respecto de la creación de nuevos derechos y su protección.

Pretendiendo garantizar la independencia de los diputados al Congreso del Estado, el artículo 24 de esta Constitución prohibió que los representantes ocuparan otro empleo durante el tiempo de su encargo y durante dos meses posteriores a su conclusión.

La Diputación Permanente del Congreso obtuvo con esta Constitución importantes facultades propias. En principio, podía convocar a sesiones extraordinarias del Congreso *motu proprio*, atribución que la Constitución Federal no estableció sino hasta la reforma de 1923. Pero lo que es más importante aún es que se encuentra la atribución determinada en la fracción I del artículo 58, que

implicaba un control político de la constitucionalidad estatal, ya que se le facultaba para velar por la observancia de la Constitución y las leyes del Estado, dando cuenta al Congreso de las infracciones que notase.

La Constitución comentada encargaba igualmente al gobernador una importante función de control sobre la constitucionalidad federal de los proyectos de ley local que aprobara el Congreso. En una disposición distinta del veto del gobernador, el artículo 49 lo facultaba para suspender la publicación del proyecto de ley aprobado por la Legislatura si tuviese observaciones respecto a que la ley local fuese contraria a algún artículo de la Constitución Federal, dando cuenta a quien correspondiera de dichas observaciones. Lo anterior resultó en un interesante procedimiento de control difuso de la constitucionalidad federal que anticipó la obligación de los gobernadores de cumplir y hacer cumplir la Constitución Federal, así como su jerarquía de Ley Suprema de la Nación, que se consignaría claramente en la Constitución Federal de 1857.

El gobernador, como encargado de la administración pública, tenía una función inspectora respecto del Poder Judicial del Estado, conferida en la fracción IX del artículo 69. En virtud de esta disposición, podía visitar al Tribunal Superior de Justicia, “por sí o por agente de su confianza”, así como los juzgados inferiores cuando lo creyese conveniente e informar a quien correspondiere, seguramente al Congreso si se tratara de los Ministros, o al propio Tribunal Superior si se tratara de los Jueces inferiores, de las infracciones que notase.

De cualquier manera, prevalece la facultad de todo ciudadano para presentar las quejas ante el Congreso, ya no ante el gobernador, respecto de las infracciones a la Constitución del Estado, según el artículo 95.

Posteriormente, el Congreso Constituyente Federal de 1857 tuvo la fortuna de contar entre sus integrantes a las siguientes personalidades potosinas:

Ponciano Arriaga
Tirso Vejo
Ignacio Niera
Tomás O. de Parada
Juan B. Barragán

Francisco Villalobos
Luis G. Segura
Pablo Téllez

Por lo que respecta al Estado, el 11 de septiembre de 1857 se presentó una nueva Constitución elaborada por una comisión de la Legislatura, integrada por J. Noreña, Domingo Dena, Gregorio Vázquez y Martín Gascón.

El proyecto consideró fundamental establecer en el artículo 27 la religión de Estado, obligándolo a proteger la religión católica “con leyes prudentes y justas”. El proyecto se preocupó por la administración de justicia, la cual concibe con un esquema sencillo: facultar a los alcaldes de los municipios para impartirla, escuchando el dictamen de un asesor y, en segunda instancia, configurar un Supremo Tribunal de Justicia, integrado por siete Ministros.

Se consideró que la educación primaria y secundaria era obligación del Estado, por lo que debía ocuparse de su defensa y promoción desde los ayuntamientos hasta el gobierno de la entidad. Junto con esta disposición, el proyecto rescató la idea de establecer una declaración de derechos en el texto constitucional y consagró todo el Título III del proyecto a detallarlos y a establecer derechos que no adoptó ni la propia Constitución Federal de 1857, por ejemplo:

1. El reconocimiento de los derechos *políticos y sociales* como base y fin de las instituciones sociales;
2. La prohibición de dictar leyes de proscripción;
3. El derecho de ofrecer pruebas que le sean favorables;
4. El que únicamente el Poder Judicial pueda imponer penas privativas de la libertad;
5. Las elecciones serían enteramente libres, y
6. El derecho a vecindarse en el lugar que mejor le acomode.

Todos los beneficios del control constitucional que la Constitución de 1850 le otorgaba a la Diputación Permanente desaparecieron en el proyecto de 1857, dejando a esta comisión con atribuciones meramente administrativas.

Por otra parte, el proyecto conservó el control de la Diputación Permanente para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, facultad que ni el gobernador puede usar directamente, por lo que si estuviese interesado en un periodo extraordinario debería dirigir su petición a la propia Diputación Permanente para que ésta lanzase la convocatoria, según se determina en el artículo 63, fracción IX.

Los siete Ministros que integraban el Supremo Tribunal de Justicia serían elegidos popularmente mediante elección indirecta en primer grado y su mandato duraría seis años, el mayor periodo de cualquier autoridad, ya que el de gobernador duraba cuatro años.

Se reconoció al “abogado de pobres” como subalterno del agente fiscal del Supremo Tribunal de Justicia (arts. 89 y 90), reminiscencia seguramente del procurador de pobres de Ponciano Arriaga.

5. EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE 1860 Y LA CONSTITUCIÓN DE 1861

La Legislatura Constituyente se reunió en 1860, a escasos tres años del proyecto comentado de la anterior Constitución. No se cuenta con el dato de si aquél fue o no aprobado. El carácter de compromiso que importó tanto a la Constitución Federal como a la local no se mantuvo por largo tiempo en el Estado, por lo que en 1860 se discutió una nueva Constitución.

La comisión que elaboró el proyecto estuvo presidida por Miguel María Esparza; Alejandro Nieva fue su vicepresidente; y Martín Gascón y Carlos María Escobar, sus secretarios. Las tensiones a las que se vio sujeta la Legislatura propiciaron que removiera de su cargo de gobernador a Vicente Chico Sein, un político de gran trayectoria parlamentaria. Sin embargo, al año siguiente (1861) el gobernador Sóstenes Escandón la disuelve, en una época de plena confrontación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

La exposición de motivos del proyecto de Constitución explica que el nuevo orden nace a raíz de la oprobiosa dictadura de Antonio López de Santa Anna. “El primer acto de su dominación fue suprimir la libertad de prensa, y luego cegar las fuentes de la ilustración del pueblo”.

El proyecto de 1860, además de fijar los derechos y obligaciones de los potosinos, los ciudadanos y los vecindados, contaba con un apartado para los “transeúntes”, apartado singular que en pocas Constituciones se incluye. El artículo 16 establecía que los transeúntes gozarían de la protección de las leyes y de las autoridades del Estado y los obligaba, en consecuencia, a observar puntualmente la Constitución y las leyes potosinas, así como a respetar a las autoridades del Estado y a obedecer sus órdenes.

La separación del Estado y la Iglesia comenzó a tener repercusiones desde esta Constitución, pues se impedía a los eclesiásticos ser elegibles para el cargo de diputados (art. 22, fracc. III) y para el gobernador (art. 57, fracc. I). De la misma manera, se determinó como principio constitucional que “ningún empleo o cargo de elección popular podrá recaer sino en individuos que pertenezcan al estado seglar” (art. 137). Concluyó la religión de Estado y se determinó que nadie podía ser perseguido por sus creencias religiosas (art. 136).

Se permitió que el Congreso cambiara temporalmente de sede, fuera de la capital, para sesionar, siempre que lo acordara la mayoría absoluta de los diputados.

La facultad de declarar la inconstitucionalidad de las leyes locales quedó reservada al Congreso del Estado, con efectos generales equivalentes a la derogación de las leyes (art. 37, fracc. XXVII). Se rescató la facultad de la Diputación Permanente para velar por la observancia de la Constitución del Estado, así como de la federal, dando cuenta al Congreso de las infracciones correspondientes (art. 41, fracc. I). Mantiene así ésta y otras funciones políticas que las anteriores constituciones le habían concedido. De la misma manera, se otorga al gobernador la obligación de cuidar del exacto cumplimiento de la Constitución, leyes y decretos de la Federación, en cumplimiento a lo establecido por la misma Constitución de la Federación, que desde 1857 establecía la obligación de los gobernadores de publicar y hacer cumplir la Constitución y las leyes federales.

Aunque el proyecto de Constitución de 1860 otorgó al gobernador la facultad de vigilar el correcto funcionamiento de la administración de justicia, su función primaria era más bien auxiliar a los tribunales en la ejecución de sus resoluciones, ya que el artículo 61, fracción II, le imponía la prohibición de intervenir en la administración de justicia, de modo que sería una grave responsabilidad que por

órdenes suyas se detuviera o entorpeciera el curso de algún asunto en los tribunales del Estado.

Se prohibió a los Jueces, sin embargo, la interpretación de las leyes y la suspensión de su ejecución (art. 79), correspondiéndole al Poder Legislativo en forma exclusiva la facultad de interpretarlas y derogarlas (art. 50).

Persistió la elección de los —ahora— seis Ministros del Tribunal Supremo de Justicia y su periodo se redujo a cuatro años, como el del gobernador.

Llama la atención que este proyecto todavía comprendió la substanciación de los denominados “recursos de fuerza y protección” ante el Tribunal Supremo de Justicia (art. 87, fracc. II) contra las resoluciones de los tribunales eclesiásticos del Estado, los cuales debieron haber desaparecido desde 1855 con la ley federal promovida por Benito Juárez que suprimió el fuero eclesiástico en el país.

Le correspondía al Más Alto Tribunal del Estado consultar al Congreso estatal sobre las “dudas de ley” (art. 87, fracc. IX) que se planteasen en los tribunales, ya que, como se había mencionado, le estaba prohibido interpretar las leyes, por lo que para el mejor desempeño de su trabajo, consistente en la fiel ejecución de las leyes, cualquier laguna o vaguedad tenía que ser consultada y resuelta por el propio Congreso. Asimismo, la Constitución previó, en su artículo 152, la disposición poco común de que el Congreso fuese el único en resolver las dudas que surgiesen sobre los artículos de la Constitución del Estado, instaurándose así como intérprete de la Norma Fundamental.

Esta Constitución estableció el jurado para conocer de los asuntos sobre libertad de imprenta en el artículo 100.

La función pública fue considerada con gran seriedad por el texto de 1860, pues además de prever la obligatoriedad de desempeñar los cargos de elección popular (art. 139), sancionaba con la suspensión e inhabilitación de los derechos de ciudadanía a quienes faltaren al desempeño de dichas funciones sin causa justificada o sin pedir licencia (art. 140).

Manuel Verástegui, diputado de la Legislatura Constituyente y recipiendario de la primera sentencia de amparo, formuló un voto particular del proyecto de Constitución de 1860. En primer lugar, consideró que las funciones otorgadas al gobernador no eran suficientes, por lo que propuso que se ampliaran. Opinó que el gobernador debía estar investido de un verdadero veto suspensivo contra proyectos de ley aprobados por el Congreso. Agregó ocho observaciones más, que sometió a la discusión del Congreso Constituyente.

Sin embargo, el producto del magnífico proyecto no fue recogido en la resultante Constitución, que finalmente fue aprobada el 13 de julio de 1861, ya que el texto aprobado omite las grandes instituciones comentadas.

La Constitución de 1861 fue suscrita por 14 constituyentes:

Ambrosio Espinosa, presidente
Antonio Ávila
Francisco de P. Palomo
Rafael Barrenechea
Ignacio Gama
Florencio Cabrera
Luis Tenorio
Ramón Ramos y Domínguez
Aniceto Ortega
Ángel Díaz
Mariano Gordo
Manuel Verástegui
Juan N. Mata, secretario
José María del Castillo, secretario

Fuente: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, decretada el 13 de julio de 1861 y sancionada el 27 del mismo mes y año. Tipografía de la Escuela Industrial Militar, San Luis Potosí, 1911, p. 27.

La mayor parte de los avances del proyecto de 1860 fueron abandonados. El artículo 42 del texto de 1861, por ejemplo, se refería a la suspensión de las leyes por parte del Congreso, imponiéndole la obligación de hacerlo de acuerdo con los requisitos y la formación de las leyes y omitía la facultad de interpretarlas.

No obstante, conservó la facultad del Supremo Tribunal de Justicia de consultar al Congreso sobre las dudas de ley, según el artículo 78, fracción VIII.

La Constitución de 1861 brindó un ambiente de consolidación política. Su larga vigencia motivó también algunas reformas que se centraron en la mejor división territorial del Estado,²⁰ o la reelección del gobernador,²¹ o la reforma de aspectos del Poder Judicial.²² Sin embargo, llama la atención la reforma de 26 de septiembre de 1912, cuando el gobernador Rafael Cepeda promulgó el decreto número 63 que reformó los artículos de la Constitución relativos a los jefes políticos; al suprimir estos cargos, se anticipó a la Revolución Mexicana.

Esta importante reforma no quedó sólo como un principio en la Constitución, sino que fue reglamentada, para dar a los presidentes municipales la categoría política que merecen. Como ejemplo, leemos en la ley reglamentaria correspondiente que “los presidentes municipales en sus respectivas demarcaciones, ejercerán el mando político, de conformidad con la Ley Orgánica que expedirá este Congreso”.²³

Esta ley, expedida el 17 de mayo de 1912, continuó la tendencia de subordinar los municipios al gobernador del Estado, de la misma manera que lo había hecho la reforma del gobernador porfirista Blas Escontría, efectuada mediante decreto número 3, de 29 de septiembre de 1899, en el que instauraba al gobernador del Estado como virtual jefe nato de los ayuntamientos.²⁴ La reforma de

²⁰ Como la reforma del 17 de enero de 1863, que dividió en dos el partido de Tancanhuitz y creó el de Tamazunchale. El decreto 86 del 10 de junio de 1868 creó el partido de Hidalgo.

²¹ En la reforma al artículo 50 de la Constitución de 17 de mayo de 1888 se permitió la reelección inmediata, únicamente por el siguiente periodo, del gobernador del Estado. Mediante la reforma de 27 de marzo de 1892, efectuada por Carlos Díez Gutiérrez, se liberalizaron las limitaciones a la reelección del gobernador.

²² Como las reformas de 21 de noviembre de 1882, con las que se crearon “alcaldes populares” en las poblaciones donde no hubiese Jueces menores. El 15 de abril de 1896 se crearon los Magistrados supernumerarios para suplir la falta de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia.

²³ *Ley reglamentaria del decreto de 17 de mayo del presente año que reforma la Constitución del Estado, suprimiendo las jefaturas políticas y estableciendo las presidencias municipales*, Tipografía de la Escuela Industrial Militar, San Luis Potosí, 1912. Dicha reforma constitucional derogó los artículos 59, 60 y 61 y reformó los artículos 21, fracción V, y 54, fracción VIII, de la Constitución de 1860.

²⁴ Escontría y su secretario de gobierno, el eminente jurista Emilio Ordaz, reformaron la fracción XIX del artículo 54 de la Constitución para facultar al gobernador con el poder de visitar los pueblos del Estado y proveer lo conducente a la buena administración, lo cual lo convertía en un nuevo jefe político.

Cepeda facultó al Ejecutivo del Estado para nombrar visitadores políticos de los municipios, quienes tendrían como única facultad la de visitar las oficinas públicas municipales y pedir información sobre los asuntos, “pero en ningún caso tendrán facultad de mando, ni podrán disponer en asuntos de las autoridades locales”.

A pesar de ello, la ley reglamentaria estableció en su primer artículo la disposición expresa de que los presidentes municipales dependían del gobierno del Estado, por lo que el gobernador tenía la facultad de nombrar a un inspector general de los municipios.

Algunos años antes de la expedición de esta ley, un inquieto joven se recibía de licenciado en derecho y presentaba su tesis profesional con el nombre de *Breves consideraciones sobre la importancia del municipio*. Este joven, llamado Antonio Díaz Soto y Gama, presentó su tesis ante el Primer Congreso Liberal con la afirmación de que “la libertad municipal [es] considerada como el preliminar forzoso de la democracia”, y agregó que el Congreso Constituyente de 1856-1857 había olvidado al municipio, por lo que había que rescatarlo mediante la educación de las masas:

El pueblo mexicano es incapaz de elegir convenientemente a sus altos funcionarios, no sabe elegirlos; porque en vez de que se le preparara para la libertad, desde hace algunos años, ha sido educado para la obediencia ciega, o haciéndole mucho favor, para prodigar tempestades de aplausos y envolver en nubes de lisonja al poderoso y al tirano.²⁵

Este jurista sería el consejero jurídico de Emiliano Zapata y desempeñaría un gran papel en la educación universitaria.²⁶

²⁵ Antonio Díaz Soto y Gama, *Breves consideraciones sobre la importancia del municipio*. Tesis que presenta al jurado calificador el alumno Antonio Díaz Soto y Gama, Imprenta del Comercio. Plaza Morelos, San Luis Potosí, 1901, p. 13.

²⁶ *Génesis de la Ley Orgánica y del Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México*, UNAM, México, 2010, 524 p.

6. LA CONSTITUCIÓN DE SAN LUIS POTOSÍ DE 1917

La Revolución Mexicana encontró preparado a San Luis Potosí. Repitiendo los episodios históricos de Juárez, el Estado recibió a Francisco I. Madero y, después de la muerte del prócer, adecuó su marco constitucional ante la Revolución constitucionalista encabezada por Venustiano Carranza.

Siendo gobernador del Estado Juan Barragán Rodríguez, la XXV Legislatura del Congreso se erigió en Constituyente. Sus distinguidos representantes protagonizaron una grande y fructífera discusión. Ellos fueron:

Antonio Vives
Simón Puente
José Ciriaco Cruz
Pablo A. Sánchez
Agustín Lapayre
Nicanor Sánchez Salazar
Juan Durán
Hilario Menéndez
Benjamín González
Rafael Segura
Rafael Castillo Vega
Flavio B. Ayala
Salvador Monroy Plowes (sustituido por Rojas)

Fuente: Libro número 1. Actas de Sesiones públicas del Honorable Congreso Constitucional del Estado de San Luis Potosí que dio principio el 14 de mayo de 1917 y terminó el 22 de agosto del mismo año. Archivo Histórico del Estado.

La primera junta preparatoria se verificó el 14 de mayo de 1917, y dos más se efectuaron los días 21 y 24 de mayo. La apertura del Congreso Constituyente tuvo verificativo el 25 de mayo a las 19 horas, con la presidencia del diputado Antonio Vives, y comenzó a sesionar a partir del día siguiente.

En la sesión del 7 de junio de 1917 se declaró gobernador constitucional al general Juan Barragán Rodríguez, elegido para el periodo que terminó el 15 de septiembre de 1919.²⁷ Rindió protesta el 10 de junio ante el propio Congreso Constituyente.

²⁷ El periodo que cubrió Juan Barragán sería para concluir el que se había iniciado el 16 de septiembre de 1915. La convocatoria a las elecciones para este gobierno se emitió el 30 de marzo de 1917, y Juan Barragán resultó triunfador con 31,480 votos, contra 8,716 de su contrincante más cercano, Juan Sarabia.

El presidente del Congreso propuso la formación de una Comisión Especial Constituyente que se encargara de proponer las reformas a la Constitución de 1860 y que la adecuara a la reforma integral de la Constitución Federal, que había entrado en vigor el 1o. de mayo de 1917. No obstante, el diputado Menéndez consideró que el gobernador Barragán debería formular un proyecto de reformas a la Constitución, tal como lo había hecho el presidente Carranza respecto a la federal. Vives insistió en su propuesta y aclaró que la Comisión Especial podría tener en cuenta el proyecto que quisiera presentar el gobernador.

Las comisiones del Congreso se configuraron de la siguiente manera:

Integrantes	Nombre de la comisión
Vives, Uzeta y Rojas	Comisión Especial Constituyente
Uzeta, Vives y Castillo Vega	Gobernación
Rojas, González y Ayala	Justicia
Vives, Uzeta y Lapayre	Primera de Hacienda
Castillo Vega, González y Puente	Segunda de Hacienda
Lapayre, Menéndez y Maldonado	Instrucción
Durán, Menéndez y Sánchez	Guerra
Segura, González y Lapayre	Puntos Constitucionales
Puente, Sánchez y Segura	Fomento
Rojas, Menéndez y Sánchez	Policía
Sánchez Salazar, Ayala y Segura	Peticiones
Menéndez, Rojas y Lapayre	Corrección de Estilo
Durán, Puente, Uzeta, Vives, Castillo Rojas y Sánchez Salazar	Gran Jurado

La relación y la comunicación entre el gobernador y el Congreso Constituyente fue intensa, y los diputados constituyentes se convirtieron en candidatos idóneos para suplir en la gubernatura a Barragán, quien por su estrecha colaboración con el presidente Carranza se veía obligado a salir del territorio del Estado.

Así, el 26 de junio de 1917 se nombró a Uzeta gobernador sustituto en la primera de las ocho licencias que solicitó Juan Barragán, posteriormente le sucederían otros constituyentes en una cadena de sustituciones.

Habiendo transcurrido poco menos de un mes desde su designación, en la sesión del 7 de julio el diputado Menéndez pidió que se exhortara a la Comisión Especial a presentar su Proyecto de Reformas Constitucionales, lo cual ocurrió el 10 de julio. El proyecto fue leído por segunda ocasión el 12 de julio, y se aprobó en lo general en la misma sesión. Las discusiones del Constituyente fueron reguladas por el Reglamento de Debates de 1886, vigente en el Estado. El 16 de julio de 1917 se puso a discusión el proyecto en lo particular.

La labor de los diputados fue tan intensa que la licencia solicitada por Simón Puente generó una discusión que desembocó en autorizarle sólo quince días de los treinta que había pedido en la sesión del 4 de agosto.

La Constitución potosina de 1917, en su texto original, no consideró una declaración de derechos y en este aspecto confió exclusivamente en la Constitución Federal, por lo que representó un retroceso respecto de las Constituciones anteriores.

En cuanto al nombramiento de los Ministros del Tribunal Supremo, se escogió la elección indirecta a partir de los ayuntamientos del Estado (art. 64). Con respecto a la responsabilidad de los Ministros del Tribunal se estableció un Tribunal integrado por el triple número de Jueces en relación con los integrantes del Tribunal, designados por el Congreso previamente. El procedimiento comprendería al Congreso como órgano investigador y acusatorio, y al Tribunal designado, como Jurado de Sentencia (art. 73).²⁸

Aunque el municipio se consagró como libre, de acuerdo con la Constitución Federal, se determinó que el gobernador podía presidir los ayuntamientos cuando lo creyese necesario (art. 52, fracc. VI).

²⁸ Respecto a la responsabilidad de los demás funcionarios, distintos de los Ministros, el procedimiento genérico que marcaba el artículo 98 constitucional era el Congreso como Jurado de Acusación y el propio Tribunal Supremo como Jurado de Sentencia.

A pesar de que se despojó a la Diputación Permanente de vigilar la constitucionalidad del Estado, permaneció una “acción popular” para acusar cualquier infracción a la Constitución, según el artículo 108.

Como un caso único en la historia de los Congresos Constituyentes, vale mencionar que una vez aprobadas las reformas a la Constitución de 1860, el gobernador Barragán devolvió el proyecto con observaciones, basado en sus facultades constitucionales, que fueron dictaminadas nuevamente el 14 de septiembre.

La Constitución de San Luis Potosí fue aprobada el 5 de octubre de 1917 y promulgada el 8 del mismo mes.

La primera reforma se dio en 1923, gracias a la iniciativa del entonces gobernador Rafael Nieto, distinguido ex diputado del Constituyente Federal y a quien se debe la iniciativa de crear el Banco Único de Emisión y de plasmar los principios económicos contenidos en el artículo 28 de la Carta Magna Federal. También se debe a Nieto la instauración del referéndum y el plebiscito, como medios de participación ciudadana, así como el otorgamiento de la autonomía a la Universidad de San Luis Potosí, ambas medidas aprobadas en el mismo año de 1923.

Posteriormente, en 1943, la Constitución sufrió la reforma integral promovida por Gonzalo N. Santos.

Hacia 1947, los alumnos de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí solicitaron que la Facultad, investida como Supremo Tribunal de Justicia del Estado para expedir títulos de abogado, fuese eliminada.²⁹ Esta iniciativa popular fue apoyada, entre otros, por Mariano Palau, y el 19 de septiembre de 1948 fue aprobada la reforma constitucional respectiva.

²⁹ Ésta no fue la única ocasión en que los alumnos de la Facultad de Derecho presentaron una iniciativa de reformas constitucionales. El 24 de julio de 1974, nuevamente se da cuenta en el Congreso de una iniciativa para reformar la condición de los municipios.

El gobernador Ismael Salas promovió otra reforma el 15 de abril de 1950, para ampliar a tres años la duración del periodo de los alcaldes. Fue aprobada el 24 de diciembre de ese mismo año. El 13 de noviembre de 1958 se derogó la facultad del procurador general de justicia para calificar las elecciones municipales y se concentró en el Congreso esta importante función electoral.

En 1958, Francisco Martínez de la Vega inició reformas constitucionales para eliminar la edad máxima de 60 años como límite para cualquier candidato a ocupar la gubernatura, así como para agregar un Magistrado más al Supremo Tribunal del Estado, con el objeto de lograr que su presidente no estuviese adscrito a ninguna sala, pudiendo así dedicarse a las labores administrativas del Tribunal.

7. LA REFORMA INTEGRAL DE 1996³⁰

La LIV Legislatura del Estado se integró en 1993 y funcionó excepcionalmente durante cuatro años para hacer coincidir las fechas de próximas elecciones dentro del calendario electoral. Se trata de una Legislatura histórica, tanto por el número de leyes que aprobó gracias al consenso, como por la reforma integral a la Constitución. Su integración fue mayoritariamente del PRI (16 diputados), seguido por el PAN (5 diputados), el local Nava Partido Político (1 diputado), el PRD (1 diputado) y el PDM (1 diputado), para configurar una asamblea legislativa de 24 diputados en total.

Las continuas reformas aprobadas de 1943 a esa fecha habían provocado que el texto constitucional potosino estuviera desactualizado, tanto respecto de la Constitución Federal como de los avances de Constituciones estatales, por ejemplo, las de Chihuahua y el Estado de México, así como las numerosas reformas parciales de su articulado. La reforma constitucional la motivó sustancialmente la necesaria reforma de leyes secundarias que el Congreso propuso en un plan legislativo que formuló al inicio de sus actividades.

³⁰ Es importante señalar que merced al poder revisor de la Constitución se aprobaron reformas y adiciones al artículo 116 de la Constitución Federal en 1987, 1994 y 1996, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 17 de marzo de 1987, 31 de diciembre de 1994 y 22 de agosto de 1996, respectivamente, las cuales introdujeron importantes reformas y adiciones a la estructura de los poderes de las entidades federativas. Dada la extensión y los propósitos de este trabajo, nos concentraremos en el análisis de las reformas aprobadas por la Legislatura del Estado de San Luis Potosí.

Como se ha vuelto costumbre, el primer punto por resolver fue si las reformas serían totales o parciales, de tal manera que se discutió ampliamente sobre si se lograría rehacer la Constitución del Estado a partir de un nuevo texto, o del procedimiento de reforma habitual, el del Poder Constituyente Permanente, único procedimiento previsto en la Constitución estatal. Las conocidas críticas de que una reforma integral necesitaría un nuevo Congreso Constituyente en el Estado fueron rebatidas con el argumento válido de que el único camino constitucional previsto es el de reformas aprobadas por el Congreso y por la mayoría de los ayuntamientos, por lo que la convocatoria a un Congreso Constituyente originario estaría verdaderamente *al margen de la Constitución*, parafraseando a Jorge Vera Estañol, pues tal procedimiento no está reconocido por la Constitución que se pretendía reformar, como tampoco lo está en la vigente.

Después de la elaboración de dos anteproyectos, uno de Alejandra Orantes y otro de un grupo de investigadores, el Congreso había decidido la creación de un Instituto de Investigaciones Legislativas que apoyaría la labor que emprendería. El propio presidente de la Gran Comisión de la Legislatura, Amado Vega Robledo, y la investigadora del Instituto mencionado, Alejandra Orantes, hicieron una labor de conclusión del anteproyecto de Constitución que comprendió los siguientes pasos:

- a) Compilación y estudio comparativo de las disposiciones de la Constitución Federal con la del Estado.
- b) Análisis de las Constituciones históricas de San Luis Potosí.
- c) Comparación de las instituciones constitucionales y de las recientes reformas constitucionales emprendidas en otros Estados.
- d) Análisis de las Constituciones de otros países, como las de Estados Unidos, Francia y Argentina.
- e) Identificación de los temas de interés por reformar en la Constitución vigente de San Luis Potosí.

- f) Revisión detallada de las partes integrantes de la Constitución, agrupando disposiciones obsoletas, reformables y subsistentes.

Con base en esta minuciosa labor de síntesis, el proyecto final fue presentado ante el Congreso del Estado por iniciativa del gobernador Héctor Sánchez Unzueta y certificada por el entonces secretario de Gobierno, Fernando Silva, así como, a título personal, por el presidente de la Gran Comisión del Congreso, Amado Vega, y la presidenta del Tribunal Superior de Justicia, María Elena Segovia. Se cuidó que la iniciativa no fuera expresamente del Congreso para evitar un conflicto de intereses, pero se prefirió hacer uso del derecho de iniciativa que tienen los diputados en lo particular y los ciudadanos potosinos en lo general, para que la iniciativa, desde un principio, tuviera la participación de representantes de los tres poderes. La exposición de motivos fue producto del trabajo de Fernando Silva y de Eudoro Fonseca.

Una vez resuelto el texto de un anteproyecto, se reunieron Vega y Orantes con representantes del Poder Ejecutivo, que fueron Jaime Suárez, Eduardo Vélez y Salvador Ávila Lamar, para efectuar una revisión final; una vez lograda, se lanzaría una convocatoria para organizar una consulta popular suscrita por quienes finalmente presentarían la iniciativa ante el Congreso; ellos fueron el gobernador del Estado y los presidentes de la Gran Comisión y del Tribunal Superior de Justicia. Esta convocatoria ya definiría la agenda o los temas centrales de la reforma constitucional (plebiscito y referéndum, segunda vuelta electoral en los municipios, organización de los poderes de gobierno y derechos indígenas, entre otros).

Las consultas se efectuaron cada quince días aproximadamente, en distintos lugares del Estado, como Río Verde (17 de junio de 1996), Matehuala (1o. de julio), Ciudad Valles (15 de julio), Tamazunchale (24 de julio) y San Luis Potosí (12 de agosto), y se recibieron abiertamente todas las propuestas, recabando 242 ponencias.³¹ Una vez concluida esta fase, el Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso compiló y analizó estas propuestas.

³¹ “Respuestas favorables y comprometidas de los potosinos”, *Cambio. Revista del H. Congreso del Estado de San Luis Potosí*, Año 2, núm. 12, San Luis Potosí, p. 3.

La iniciativa fue presentada por el gobernador en un acto formal ante el Congreso poco antes de rendir su informe de gobierno, el 3 de septiembre de 1996. Una vez recibida, el Congreso decidió convocar nuevamente a una consulta popular para que la sociedad potosina se pronunciara sobre los grandes temas de reforma constitucional. De esta manera, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso, integrada por Miguel Ángel Martínez Navarro, Emilio de Jesús Ramírez, el propio Amado Vega, Álvaro Elías Loredó y Gregorio Flores Flores, ampliada con la participación de otros diputados que en la mayoría de los casos eran la totalidad de la Legislatura, celebraron reuniones de trabajo con las asociaciones de abogados, universitarios, Magistrados y Jueces del Poder Judicial, empresarios, clubes y organismos no gubernamentales, quienes presentaron por escrito sus propuestas sobre la iniciativa de reforma integral a la Constitución.

Dos días después de presentada esa iniciativa, el 5 de septiembre de 1996, el Partido Acción Nacional presentó otra propuesta de reforma constitucional, por lo cual el Congreso tuvo que dictaminar las dos iniciativas. La labor de consenso fue intensa y, aunque difícil, se logró.

La propuesta del PAN introdujo el derecho a la protección de la vida humana desde la concepción, con lo cual quería establecer el principio de rechazo al aborto, por una parte, y la prohibición de la pena de muerte, por la otra. En definitiva, sólo se conservó la eliminación de la pena de muerte.

La segunda vuelta en las elecciones municipales fue una propuesta del propio gobernador Sánchez Unzueta, con la cual pretendía responder a un tradicional problema político-electoral en los municipios, que en los mismos años de discusión de estas reformas se hacía sentir con la toma de más de una veintena de palacios municipales a lo largo del Estado. El origen del problema radicaba en que cuando los resultados electorales eran muy reñidos, con poca diferencia porcentual entre el candidato ganador y los demás, sistemáticamente se acusaba fraude y se utilizaban medios violentos para evitar la transmisión del poder municipal. Ante esta situación, se prefirió optar por la organización de una segunda vuelta que permitiera confirmar la victoria con un margen más holgado, ya que se enfrentarían exclusivamente los dos candidatos de mayor votación a su favor. Originalmente se decidió que el primer supuesto fuera el de la mayoría relativa de los votos, es decir, el 51% de los votos, el que resolviera la elección, indepen-

dientemente del margen de votación con respecto a los demás candidatos, respetando así la decisión del electorado. El segundo supuesto, que sería el único presupuesto para la segunda vuelta, se refiere al hecho de que ninguno de los candidatos alcanza la mayoría relativa de la votación, y entonces el margen de diferencia resulta relevante, pues se requeriría, por disposición legal, 15% de diferencia para decidir la victoria del candidato de mayor votación; en caso contrario, los dos candidatos con mayor número de voto se enfrentarían en una segunda vuelta electoral.

La iniciativa del gobernador comprendía originalmente un interesante concepto de paridad de géneros en la selección de candidatos a puestos de diputados ante el Congreso del Estado y de regidores ante los 58 ayuntamientos del Estado, con objeto de garantizar la participación igualitaria de la mujer en los asuntos públicos. Esta magnífica propuesta, congruente con la tradición potosina de incrementar los derechos políticos de las mujeres, fue concretada en un derecho de igualdad de oportunidades.

La reforma integral se ocupa igualmente de los derechos indígenas, que representan 10% de la población del Estado, por los cuales se crearía un organismo de defensa social similar al procurador de pobres creado por Ponciano Arriaga, y se establecería el derecho a un traductor en los juicios, el bilingüismo en la educación básica y el respeto a los usos y costumbres de los pueblos, incluyendo los derivados del uso de la medicina tradicional. La Legislatura avanzó en ese capítulo a partir de acuerdos con los jefes tradicionales de los pueblos indígenas y con el consenso de su población, e incluso se logró elaborar un anteproyecto de ley indígena.

De la misma manera, la reforma integral logró los siguientes aspectos:

- a) Se otorga mayor autonomía a la Comisión de Derechos Humanos;
- b) Se establece el principio de que el gasto público no puede efectuarse si no es de acuerdo con su correspondiente ingreso, lo que genera el principio de presupuesto balanceado;
- c) Se define el patrimonio público del Estado;

- d) Se establecen el plebiscito, el referéndum y la consulta popular de acuerdo con la soberanía popular y sin afectar el gobierno representativo;
- e) Se fortalece al Poder Legislativo a partir de una ampliación de sus facultades de nombramiento;
- f) Se otorga al Congreso la facultad de aprobar el Plan Estatal de Desarrollo;
- g) Desaparecen los alcaldes como órganos jurisdiccionales en los ayuntamientos, y
- h) Se instaure la elección de los delegados municipales de manera directa, sin planillas.

La reforma integral fue aprobada en lo general por unanimidad, desplegando el Congreso una actividad de consenso que llevó a eliminar la cláusula de gobernabilidad que contenía el proyecto original. En la sesión de 30 de octubre de 1996 se aprobó el proyecto de reformas que logró una consolidación del equilibrio de poderes en el Estado, incrementando sensiblemente las facultades del Congreso y limitando algunas que anteriormente correspondían al Poder Ejecutivo. Durante casi un mes, el proyecto de reformas integral permeó el proceso de aprobación de los municipios del Estado.

Finalmente, el 20 de noviembre de 1996 se promulgó la Constitución, que representó un gran esfuerzo de discusión y armonización de posiciones políticas encontradas, todo en aras de legar al Estado un texto fundamental absolutamente legitimado ante la sociedad potosina.

La Constitución de 1996 se ha reformado en 1999, 2000 a 2010, 2014, 2015 y 2016.



Estado de
Sinaloa



1. LA ESCISIÓN DE UN GRAN ESTADO



El 13 de octubre de 1830 el Congreso General decretó la desaparición del Estado de Occidente, una de las entidades originarias previstas en la Constitución federal de 1824.¹ Complemento de esta reforma constitucional fue la expedición de una ley general sobre la división territorial del Estado en dos entidades: Sonora al norte y Sinaloa al sur, sobre la costa occidental en el Mar de Cortés.²

De la misma manera, la ley general de 14 de octubre de 1830 fijó las reglas para la división de los dos nuevos Estados, proveyendo lo necesario para la elección

¹ El artículo 2o. del Acta Constitutiva de 1824 determinaba la existencia de las Provincias Internas de Oriente y de las Provincias Internas de Occidente, según la terminología de la Constitución de Cádiz de 1812. El artículo 7o. de dicha Acta Constitucional determinó que el Estado de Occidente estaría compuesto por las provincias de Sonora y Sinaloa. Ya el artículo 5o. de la Constitución de 1824 se refería al Estado de Sonora y Sinaloa como una sola entidad, pero los diferenciaba en su individualidad.

² El breve decreto determinó: “Se aprueba la división del Estado de Sonora y Sinaloa, en los términos que le pide su honorable Legislatura, formando Sinaloa un solo Estado, y otro Sonora”, y se publicó por bando el 18 de octubre de 1830. Carlos Grande, *Sinaloa en la historia. De la Independencia a los preludeos de la Revolución Mexicana*, tomo II, Culiacán, Universidad Autónoma de Sinaloa, Colección 125 Aniversario, 1998, p. 118.

de un diputado por los dos Estados que se formarían. La división en dos ya estaba dada *de facto* con Agustín de Iturbide desde 1821.³

La representación política de la provincia de Sinaloa comienza con la elección de su diputación provincial en octubre de 1823, cuando se encomienda el cargo de diputados a Francisco de Iriarte, Antonio Fernández Rojo, Ignacio Fletes, Bernardo Andrade, Jesús Almada, Francisco Delgado y Luis Martínez de Vea.⁴ Lo anterior fue posible porque el Congreso Constituyente Federal aprobó el 19 de julio de 1823 el establecimiento de la diputación provincial de Sinaloa.

La separación fáctica de estos primeros años se debió, entre otras razones, a las grandes distancias entre las poblaciones de Sonora y Sinaloa; de ahí la necesidad de crear una organización política y militar para enfrentar las incursiones de los pueblos indígenas beligerantes que diezmaron la población fronteriza.

Desde 1827 el Congreso General dictaminó el informe que tres diputados federales rindieron respecto de las ventajas de separar las dos provincias, con lo que se crearían espacios cercanos a su naturaleza y propiciando la expedición de leyes más acomodadas a sus respectivas circunstancias.⁵

No obstante, la inquietud por separar en dos provincias el Estado de Occidente se sembró desde el primer Congreso Constitucional del mismo Estado, reunido a partir del 1o. de marzo de 1826. El diputado por Culiacán, José Ignacio Verdugo, presentó el 20 de mayo de 1826 la primera propuesta de escisión del gran Estado, y el vicegobernador Francisco Iriarte no se opuso a la propuesta.

³ Antonio Nakayama, *El Estado de Occidente. Espejismo y fracaso de una entidad*, Colección de Estudios Históricos del Noreste, Campus Culiacán, 1992, p. 66.

⁴ Nakayama, *op. cit.*, pp. 25 y 82. De la misma manera, se eligieron diputados federales de las dos provincias; los elegidos al Congreso de la Unión fueron: Manuel Fernández Rojo, Ambrosio Martínez de Vea, José Santiago Escobosa y Juan Bautista Escalante y Peralta. Previamente las provincias unidas de Sonora y Sinaloa contaban ya con su propia diputación provincial desde el 24 de febrero de 1822, integrada por Bernardo del Espíritu Santo, Antonio Carbona, Rafael Montes, Manuel Íñigo Ruiz, Manuel Gómez de la Herrera, Antonio Almeida y Julián Moreno.

⁵ *Informe dado a las Cámaras de la Federación por los diputados Estrella, Escalante y Gaxiola, representantes los primeros de la Alta Sonora y el último del Departamento del Fuerte (1827). Dictamen que sobre el asunto de la división del Estado, presentó al Honorable Congreso, la Comisión de Legislación que fue aprobado el día 3 de febrero de 1827*, Estado de Occidente, Imprenta del Gobierno, 1827.

Correspondió al Tercer Congreso del Estado de Occidente, reunido en Álamos el 2 de marzo de 1830, discutir la propuesta.

El modelo federal mexicano a diferencia del estadounidense, precisó en una Ley del Congreso Constituyente la delegación del Poder Constituyente en las respectivas Legislaturas de cada nueva entidad federativa para establecer Legislaturas Constituyentes que aprobaran su Constitución particular.⁶

La nueva entidad surgió con problemas graves entre la clase política representada por Mariano Urrea, comandante militar que no quiso ceder el cargo a pesar de que el nuevo gobierno federal se lo requiriera, y la jerarquía eclesiástica, representada por el conflictivo obispo Bernardo del Espíritu Santo.

El 13 de marzo de 1831 se instaló en Culiacán el Congreso Constituyente, integrado por Antonio Fernández Rojo, Antonio de Iriarte, Manuel Ma. Álvarez de la Bandera, Rafael de la Vega y Rábago, Antonio Murúa, Pedro Sánchez, Paulino Péinbert, José Esquerro, Francisco Orrantía y Antelo, Manuel de Urrea y Pedro Guerrero.

Producto de sus deliberaciones fue la aprobación de la primera Constitución del Estado el 12 de diciembre de 1831, la cual incluyó varias innovaciones respecto de futuras instalaciones fundamentales en el país. De esta manera, estableció en el artículo 10 la prohibición para la Iglesia de adquirir bienes raíces (de manos muertas), así como el principio del debido proceso legal en la jurisdicción penal (artículo 108) y del límite en la detención de inculpados en un delito por no más de 60 horas sin auto de formal prisión. Igualmente, se concedía la nacionalidad sinaloense a los iberoamericanos residentes en el Estado desde 1810.

⁶ *Ley Federal para establecer las Legislaturas Constituyentes de los Estados Interno de Occidente, Interno del Norte e Interno de Oriente.* Decreto del 4 de febrero de 1824. La convocatoria que regula las elecciones había sido expedida el 17 de junio de 1823. Los plazos para llevar a cabo las elecciones los fijaría la diputación provincial de cada provincia y la selección se haría por medio de juntas primarias, secundarias y de provincia. La provincia de Sinaloa nombraría seis diputados propietarios, uno más que Sonora, quienes una vez notificados de su nombramiento, se trasladarían a la capital de cada provincia. Para el caso de la Provincia Interna de Occidente, su capital inicial fue la Villa del Fuerte y posteriormente Arizpe. Después, en 1823, se fijó en Culiacán la capital de la provincia.

Esta primera Constitución determinó la suspensión de derechos políticos a los analfabetos que continuaran siéndolo a partir de 1840, así como a aquellos que vendan su voto o compren el voto ajeno. La primera sanción desapareció, pues en el caso del analfabetismo no se trata de una pena aplicable a una condición social en la que el Estado es corresponsable, por no ilustrar debidamente a su población, mientras que la segunda sanción es ejemplar para garantizar la libertad electoral.

Las sesiones de este ilustre Congreso Constituyente terminaron el 2 de marzo de 1832, y a los pocos meses, en junio del mismo año de vida constitucional ordinaria del Estado, comenzó con la apertura del Primer Congreso,⁷ que designó gobernador a Antonio de Iriarte y vicegobernador a Manuel Ma. Álvarez de la Bandera. Al no aceptar el cargo Antonio de Iriarte, lo sustituyó Álvarez de la Bandera, quien asumió la gubernatura el 20 de junio de 1832.

El federalismo en Sinaloa duró poco tiempo, pues en 1836 se instauró el régimen centralista en el país, lo cual generó múltiples reformas, e incluso llevó a replantear la unión de Sinaloa con Sonora el 2 de abril de 1836, aunque la propuesta no prosperó.

Los conflictos entre poderes afloraron desde esta etapa temprana. Aun antes de la individualización del Estado de Sinaloa, al mismo padre del Estado, Francisco de Iriarte, se le había inhabilitado por parte del Congreso del Estado de Occidente el 2 de mayo de 1829, seguramente por la oposición de quienes no aceptaban la decisión del Estado, ya que Iriarte fue promotor entusiasta de la separación, basándose en las declaraciones de los Ayuntamientos.

Con el centralismo, el gobernador Luis Martínez de Veá enfrentó la oposición tenaz del Magistrado Gumersindo Laija, quien originalmente era suplente en funciones de propietario, ante la ausencia del Magistrado José Palao, Mariano Amescua y José Loza, del Tribunal Superior de Justicia. Laija opuso en el pleno diversas argumentaciones contra la reintegración de Amescua y Loza y enderezó

⁷ Antonio Nakayama, "Sinaloa, Estado de la Federación", en Sergio Ortega y Edgardo López Mañón (comps.), *Sinaloa. Textos de su Historia*, vol. I, Culiacán, Gobierno del Estado de Sinaloa/Intituto de Investigaciones José Ma. Luis Mora, 1987, pp. 151-152.

acusaciones también contra el gobernador Martínez de Veá. Por su parte, el gobernador removió a Laija argumentando negligencia en el desempeño de su función por haber mutilado un expediente.

La etapa del centralismo fue de las más conflictivas en la historia del Estado, pues en 10 años hubo 13 gobernadores. En 1846, ante el restablecimiento del sistema federal, Laija le disputó la gubernatura a Próspero Vega. Por si fuera poco, la división de la clase política en estos agitados años se profundizó durante la invasión estadounidense, pues las facciones de Mazatlán y Culiacán aprovecharon el momento para dividir aún más al Estado y al país, por la sede de la capital.

Ante la anarquía de estos años, los extranjeros agregaron un elemento mayor de peligro. Por ejemplo, Gaston Raousset de Boulbon pretendió separar de la República los Estados de Sonora, Sinaloa, Chihuahua y Durango para formar un protectorado francés en 1853 y consumir así el desmembramiento del país que el gobierno de los Estados Unidos había consumado en 1848. Afortunadamente, Raousset fue vencido en sus pretensiones y fusilado en Guaymas el 14 de agosto de 1854.

Igualmente, en aquellos tiempos de calamidades también se expidieron normas constitucionales que trataban de servir de contrapeso ante las revoluciones e invasiones que sufrió el Estado. El 31 de enero de 1852 se expidió en el Estado una nueva Constitución en la última fase del federalismo, justo antes del preludio de la dictadura de Antonio López de Santa Anna. Esta perentoria Constitución estableció los derechos fundamentales de los sinaloenses y sirvió de inspiración para fijar el contenido del Estatuto Orgánico del Estado, que expidió el 3 de enero de 1856 el gobernador Verdugo,⁸ entre ellas la libertad de imprenta.

De la misma manera, esta Constitución reconoció a los jefes políticos en el Estado que serían nombrados por el gobernador en el ámbito nacional; con el Plan de Ayutla y la convocatoria para el célebre Congreso Extraordinario Consti-

⁸ En esta época, los integrantes de la familia Vega dominaban el panorama político del Estado, pero sus filiaciones estaban divididas también, como era de suponer, pues el clan Vega, encabezado por Rafael Vega, tenía como acérrimo enemigo a su primo, Plácido Vega, no reconocido porque se decía que era hijo bastardo y quien terminó gobernando muchos años.

tuyente de 1856, el Estado eligió como diputados constituyentes a Mariano Yáñez, Ignacio Ramírez y Antonio Martínez de Castro. Los conocidos Yáñez y Ramírez, también fueron elegidos para representar al Estado de Tabasco, debido a que la residencia no fue requisito federal para ser elegido sino hasta 1911, el sorteo determinó que ocuparan sus curules por el Estado de Sinaloa.

Cabe mencionar que en el Estado se dio otro episodio conflictivo que hizo involucionar a otro Juez, esta vez federal. El conocido Magistrado Blas José Gutiérrez dio lugar a ciertos enfrentamientos con las autoridades del Estado, por su carácter tan ríspido, a tal grado que la Suprema Corte tuvo que intervenir para hacerle un extrañamiento y un exhorto con objeto de que

[...] sea más circunspecto en el desempeño de su empleo y [que] guarde el debido respeto y armonía a las otras autoridades.⁹

Con la aprobación de la Constitución Federal de 1857, el conflicto entre el Estado y la Iglesia se agravó y obligó al gobernador Verdugo y a su vicegobernador Agustín Martínez Castro a pedir licencia para evitar la temible excomunión que los fulminaría si la juramentaban. A todas luces, el obispo Pedro Loza y Pardavé habría condenado a todos cuantos jurasen la Constitución. Esta situación de franca intervención no era nueva en el país, pues desde 1824 la Iglesia católica había condenado las juras constitucionales, de obvia connotación religiosa, por la “protesta de ley” en 1861.

El nuevo cauce constitucional en el Estado se configuró el 31 de agosto de 1857 cuando se estableció el Congreso Constituyente precedido por Ignacio Martínez Valenzuela. Su integración observó una radical división entre cinco diputados seguidores del clan Vega y seis diputados contrarios. Con esta inquina, el Congreso no pudo sesionar y se desintegró.

De pronto se eligió a Plácido Vega como gobernador, el 4 de junio de 1859. Vega se encargaría de eliminar a su propio clan.¹⁰ El nuevo gobernador fue confirmado por el Congreso Constituyente que se instaló el 21 de enero de 1861 en

⁹ Nakayama, *op. cit.*, pp. 342-343.

¹⁰ Se dice que este clan adoptó conductas ilícitas, notablemente el contrabando de mercancías. De hecho, este delito se extendió por todo el Estado y fue favorecido o practicado por cónsules y vicecónsules de gobiernos

Mazatlán, y el 3 de abril de 1861 se aprobó una nueva Constitución. Con este nuevo marco normativo se estableció un Congreso el 30 de octubre de 1861, y a causa de decisiones internas se juzgó conveniente declarar gobernador de nueva cuenta a Plácido Vega, con Manuel Márquez como vicegobernador.¹¹

Estaba en vigor esta Constitución cuando en Sinaloa se combatió la invasión francesa y el gobernador Antonio Rosales ofrendó heroicamente su vida.

Con el restablecimiento de la República, el gobernador Domingo Rubí fue elegido el 21 de diciembre de 1867, y se aprobó una nueva Constitución el 11 de enero de 1870. En esta nueva Carta Fundamental se estableció la elección popular para los jefes políticos, lo cual habría dado autonomía a estas autoridades, pero una reforma de 1877 volvió nuevamente a que fueran designados por el gobernador, como sucedía en 1852, al tiempo que se les cambiaba el nombre por el de prefectos.¹²

A la Constitución de 1870 siguieron las de 1880, 1894, 1917 y 1922. Esta última está vigente y su reforma más reciente —después de más de 150 modificaciones desde su promulgación— data del 6 de abril de 2016.

2. EL AMPARO DE MIGUEL VEGA

Quizá la contribución más importante de Sinaloa a la justicia constitucional del país se dio mediante la revolución que representó el amparo interpuesto por Miguel Vega en 1869.

En el expediente judicial que se conserva en la Suprema Corte de Justicia se atisba al problema estructural de quién está facultado para interpretar las leyes y cómo debe operar el federalismo judicial.

extranjeros, ya que muchos de ellos practicaban actividades comerciales. Por ejemplo, al vicecónsul británico le fue embargada una bodega por tener mercancías de contrabando.

¹¹ María del Carmen Azalia López González, “El Primer Congreso Constituyente del Estado de Sinaloa (1861–1862)”, en Guillermo Ibarra Escobar y Ana Luz Ruelas (comps.), *Contribuciones a la Historia del Noroccidente Mexicano. Memoria del VIII Congreso Nacional de Historia Regional*, Culiacán, Universidad Autónoma de Sinaloa, 1994, p. 203.

¹² Félix Brito Rodríguez, *La política en Sinaloa durante el porfiriato*, Culiacán, Fondo Estatal para la Cultura y las Artes en Sinaloa/Conaculta, 1998, p. 68.

La interpretación de las leyes por las autoridades legislativas era la única permisible constitucionalmente en México. Los Jueces que aplican las leyes son la boca de la ley, parodiando a Montesquieu, quien con esa frase expresó la desconfianza que la Ilustración francesa había sostenido hacia la judicatura.¹³ Esta tradición nutre nuestra tradición jurídica.

Aunque la doctrina ha acotado la disposición constitucional del inciso f) del artículo 72, que establece:

En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.¹⁴

Repetidos en las disposiciones del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, el precepto es terminante en el sentido de que la interpretación de las leyes debe efectuarse con las mismas formalidades que para su creación; esta disposición, aplicada textualmente, elimina cualquier otra interpretación, como la judicial, o incluso la administrativa, y llega a proscribir la actividad interpretativa de los tribunales, para instaurar un control político alrededor de los cuerpos legislativos a través de la interpretación de la ley.

El supuesto de la interpretación legislativa es que la ley debe mencionar claramente los supuestos de su aplicación; cualquier desviación o concepto no establecido normativamente podría incurrir en una interpretación que, por disposición constitucional, sólo correspondería al legislador hacer mediante el proceso legislativo mismo.

La interpretación legislativa es una institución centenaria en nuestra historia constitucional, pues se estableció desde la Constitución de 1824, en su artículo 64, en los mismos términos que la disposición vigente: «En la interpretación, modificación o revocación [sic] de las leyes y decretos, se guardarán los mismos

¹³ Pierre Goubert y Daniel Roche, *Les français et l'Ancien régime*, I: La société et l'État, 2a. ed., Armand Colin, 1991, pp. 271-290. Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Título I, Libro XI, Capítulo VI. "Mais les juges de la Nation ne sont, comme nous avons dit, qui la bouche que prononce les paroles de la loi".

¹⁴ Esta disposición se repite en por lo menos 15 Estados: Campeche (art. 51), Chihuahua (art. 77), Coahuila (art. 65), Guerrero (art. 68), México (art. 56), Michoacán (art. 40), Morelos (art. 50), Nuevo León (art. 73), Querétaro (art. 19), Quintana Roo (art. 69), San Luis Potosí (art. 69), Sinaloa (art. 46, fracc. VIII), Sonora (art. 63), Tamaulipas (art. 74) y Zacatecas (art. 62, fracc. IV).

requisitos que se prescriben para su formación». La Constitución original de 1857 no previó esta disposición, pues los constituyentes lo consideraron un principio con tal fuerza que resultaba innecesario establecerlo expresamente, aunque se le agregó con la Reforma de 13 de noviembre de 1874.

Durante el siglo XIX fue común prescribir, en el más alto nivel normativo de las entidades federativas, la prohibición por parte del Poder Judicial de interpretar o suspender la aplicación de las leyes, por lo que cualquier duda de ley que surgiera debería hacerse del formal conocimiento del Congreso del Estado, por conducto del gobernador, sin que el Tribunal Superior de la entidad pudiera plantearla directamente al Poder Legislativo. Tal fue el sentido del artículo 189 de la Constitución de Jalisco de 1824; 147 de la Constitución de Zacatecas de 1825; 210, fracción III, de la Constitución de Tamaulipas de 1825; así como 171 de la Constitución de Tabasco de 1826, 118 de la Constitución de Michoacán de 1825, y 123 de la Constitución de San Luis Potosí de 1826, entre otras.

En la segunda mitad del siglo XIX, el procedimiento sobre las «dudas de ley» continuó en vigor gracias a las Constituciones estatales de Chiapas de 1858 (art. 73, fracc. VIII), de Guanajuato de 1861 (art. 82, fracc. III) y de Morelos de 1878 (art. 108, fracc. IX), entre otras.

Por tanto, los Jueces no podían ejercer otras funciones más que las de juzgar y hacer que se ejecutara lo juzgado, por lo que sus sentencias en todas las causas, civiles o criminales, deberían contener la expresión de los hechos, según resultare del proceso, así como el texto de la ley en que se fundare y a la cual se tendría que arreglar literalmente, tal como lo afirmaban los artículos 142 y 150 de la Constitución de Yucatán de 1825. Tamaulipas llegó a sancionar con la remoción de la autoridad si ésta se atrevía a interpretar la ley, así como a multar a los particulares que indujesen la interpretación de las leyes por autoridades distintas de la legislativa.¹⁵

¹⁵ La ley constitucional de 18 de agosto de 1824 de Tamaulipas determinó: “1. Nadie aunque sea magistrado, Juez o letrado, puede interpretar las leyes, sino éstas se entenderán por su tenor literal, dando a las voces comunes el significado que tienen generalmente en el Estado y en la Nación; y a las técnicas (o propias de algún arte, oficio o facultad) aquél en que las entienden los respectivos profesores. 2. El Tribunal que dude del sentido de una ley lo consultará al Cuerpo Legislativo, y si fuese Juez inferior lo hará por medio del Tribunal de Justicia. 3. El que interprete alguna ley será castigado si fuere autoridad como atentador arbitrario contra los derechos

El control del legislador para interpretar su obra proviene de la legislación europea del siglo XVIII. El decreto francés de agosto de 1790 estableció, con el nombre de *référé*, el procedimiento mexicano de «duda de ley», mediante el cual los Jueces consultarían el sentido de cualquier ley, ya que se prohibía expresamente la interpretación judicial. En el mismo año, mediante decretos de 27 de noviembre y 10 de diciembre, la Asamblea Constituyente francesa creó el Tribunal de Casación, dependiente del propio Poder Legislativo, facultado para revisar y anular, en su caso, cualquier resolución judicial fundada en la interpretación de la ley y en el alejamiento de la aplicación literal de la misma.¹⁶

En esta tendencia se registraron igualmente la ley italiana de 1774 y otras más durante los últimos años del siglo XVIII, en las que se instauró al legislador como único intérprete de la ley.

La interpretación judicial fue adquiriendo carta de naturalización a partir de la reglamentación del juicio de amparo. Los debates de la ley de amparo correspondiente a 1869 y la de 1882, fueron fundamentales en esta vertiente al plasmar legislativamente la jurisprudencia.

La rigidez en la interpretación auténtica de las leyes fue a tal grado intolerable e irrealizable que la consolidación del juicio de amparo fue permitiendo a la autoridad judicial el uso de una interpretación «jurídica», aplicable al caso concreto sin declaraciones generales, llegando a ser reconocida normativamente hasta la modificación del artículo 14 del proyecto de Constitución que presentó Venustiano Carranza en 1916 y que fue aprobado en febrero de 1917.

El propio legislador federal de 1869 se declaraba incompetente para interpretar la Constitución de 1857 y definir el alcance de su artículo 101, así como para resolver, en consecuencia, si el amparo procedía contra actos de todas las

de los ciudadanos; y si es letrado quedará privado de ejercer en el Estado; si es particular se le aplicará por el Juez ante quien verse el negocio o causa una multa, según las facultades del individuo y teniendo consideración a sus luces. Esta multa nunca bajará de veinte y cinco pesos, ni excederá de doscientos, y el Juez que la imponga dará cuenta luego al Tribunal de tercera instancia, para que la apruebe, modere, agrave o revoque”. *Colección de leyes y decretos del Congreso Constituyente del Estado Libre y Soberano de las Tamaulipas*, 1825, Ciudad Victoria, Imprenta del Estado, 1825, p. 7.

¹⁶ Sebastián Soler, *Interpretación de la ley*, Barcelona, Ariel, 1962, pp. 18-20; Jorge Ulises Carmona Tinoco, *La interpretación judicial constitucional*, México, UNAM, 1996, pp. 28-29.

autoridades, incluyendo las judiciales. Para el distinguido jurista y diputado Emilio Velasco, la Constitución no podía ser interpretada (auténticamente) sino por el Poder Constituyente, por lo que los congresos ordinarios no podían acotar el sentido de los preceptos constitucionales, ni siquiera cuando estuvieren reglamentados. Según sus propias palabras: «Entretanto el Poder Constituyente no apruebe una adición a la Constitución, explicando el citado artículo, toca al Poder Judicial interpretar su sentido».¹⁷ Y ese mismo año el Poder Judicial Federal daría la interpretación del artículo 101 constitucional (de la Constitución de 1857), aun en contra del texto expreso de la ley de amparo, en el juicio promovido por Miguel Vega.

A pesar de la rígida disposición que excluye de la interpretación jurídica a todo órgano no legislativo, el Poder Judicial Federal se ha empeñado más en justificar la capacidad interpretativa del Poder Ejecutivo que de su mismo poder. Las circulares de las secretarías de Estado pueden ser interpretativas de la ley, aunque el secretario no sea más que un mero colaborador de un poder constitucional, y aunque dichos funcionarios no tengan la facultad de expedir reglamentos; sin embargo, la Suprema Corte ha otorgado validez a los criterios interpretativos contenidos en circulares, como se aprecia en la siguiente tesis: «Y es claro que aunque la Secretaría de Hacienda está facultada para interpretar la ley y atender a su expedita aplicación, mediante la expedición de circulares» (*Semanario Judicial de la Federación*, 7a. Época, vol. 35, sexta parte, p. 25. Amparo en revisión RA-547/71; Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S.A. y coagraviados).

Por otra parte, la práctica de los congresos de administrar fue común durante el siglo XIX. Ni los constituyentes dejaron de otorgar concesiones, adjudicar contratos, exceptuar del pago de impuestos, conceder pensiones, y muchos otros actos de aplicación de las leyes que convertían al órgano legislativo en el ejecutor e intérprete de las normas. Esta práctica actuó en demérito de los congresos que, por desahogar los actos de aplicación, no concluían la codificación ni la gran obra legislativa que el país requería para emanciparse jurídicamente de España.

La vigencia de la interpretación legislativa como única disposición constitucional relativa demuestra el lento desarrollo de nuestras instituciones jurídicas,

¹⁷ José Barragán, *Proceso de discusión de la ley de amparo de 1869*, 2a. ed., México, UNAM, 1997, p. 247 (sesión del 4 de enero de 1869).

precisamente por ausencia de interpretación judicial que le imprima dinamismo a nuestro derecho.¹⁸

Pero además del problema de la interpretación jurídica, el amparo indirecto que nació con el promovido por Miguel Vega tuvo que enfrentar el reto de los límites del sistema federal existente hasta 1869.

Desde 1824, la soberanía de los Estados se había definido como la naturaleza definitiva en los actos o resoluciones de sus órganos de gobierno, lo que implicaba el rechazo de cualquier revisión, por parte de niveles de gobierno distintos, de los actos decididos por los poderes de las entidades federativas.

El Poder Judicial, aunque indefinido y débil en las Constituciones particulares de los Estados, también se sometía a la regla de que sus resoluciones no podían ser revocadas por tribunales federales. Varias Constituciones estatales prescribieron desde su primer texto fundamental que los «negocios judiciales» se terminarían dentro de su jurisdicción, hasta su última instancia, tal como lo determinaba el artículo 216 de la Constitución del Estado de Occidente de 2 de noviembre de 1825; seguían esta disposición el artículo 166 de la Constitución de Tamaulipas de 1825, el artículo 190 de la correspondiente a Jalisco de 1824 y el numeral 148 de la zacatecana de 1825.

Por tanto, los Jueces no podían ejercer más funciones que las de juzgar y hacer que se ejecutara lo juzgado, por lo que sus sentencias en todas las causas, civiles o criminales, deberían contener la expresión de los hechos, según resultara del proceso, así como el texto de la ley en que se fundara y a la cual se tendría que arreglar literalmente.

¹⁸ Apenas recientemente se vislumbra la preocupación en la judicatura mexicana por el “inmovilismo” del derecho ante la carencia de interpretación (judicial): “El exacto cumplimiento de la Constitución, sólo puede lograrse si su intérprete se libera de las ataduras de quienes se encargan simplemente de aplicar los textos legales (expresión positivizada del derecho), entiende que su función no se agota en la mera subsunción automática del supuesto derecho al texto normativo, ni tampoco queda encerrada en un positivismo formalizado superado muchas décadas atrás, sino que comprende básicamente una labor de creación del derecho en la búsqueda de la efectiva realización de los valores supremos de la justicia...” Amparo en revisión 553/89. Perfiles Termoplásticos, S. A. 7 de junio de 1989. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, 8a. Época, tomo III, Segunda Parte-1, enero-junio de 1989, p. 419.

Fue a partir de la Constitución de Yucatán de 1841 cuando las Constituciones estatales comenzaron a preocuparse por la protección judicial de los derechos del hombre consagrados en las respectivas entidades federativas.

Desde la Constitución de Tabasco de 1857, en su artículo 50, fracción I, se estableció esta protección en los siguientes términos:

Son atribuciones del Tribunal reunido: Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección, cuando sean perjudicados en ellos por las autoridades políticas contra el texto literal de la Constitución y las leyes, limitándose en este caso a reparar el agravio en la parte que aquéllas hubieren sido violadas.

Campeche, en su Constitución de 1861, estableció también un juicio de amparo contra las providencias del Poder Ejecutivo cuando infringieran la Constitución y las leyes de la entidad (art. 66, fracc. I); lo mismo se prescribió en la primera Constitución de Hidalgo de 1870 (art. 82, fracc. I).

No obstante este marco constitucional favorable para el desarrollo de un juicio de amparo local; a partir de las leyes reglamentarias federales de 1861 y 1869, este juicio comenzó a desarrollarse con exclusividad por los tribunales federales, por lo que, paulatinamente, desaparecieron los medios judiciales estatales, no sólo para proteger los derechos humanos, sino para conservar la supremacía constitucional estatal.

A partir de la reglamentación del juicio de amparo de 1869 se abrió el debate sobre su procedencia contra las sentencias de los tribunales superiores de justicia. Desde los debates de la ley, la decisión de prohibir la casación federal, por la vía del juicio de amparo, contra las decisiones judiciales definitivas de los Estados, fue objeto de opiniones divididas, sin que se definiese una clara mayoría. Con todo, el artículo 80. de la ley referida consagró en definitiva la prohibición con el ánimo de lograr la seguridad jurídica y evitar juicios interminables, según manifestó el diputado Ezequiel Montes en la sesión de 5 de diciembre de 1868.

Sin embargo, aun antes de la expedición de la ley de amparo, un sector de la opinión experta de Jueces y de diputados aplaudía la revisión de sentencias de los tribunales superiores de las entidades federativas, e incluso del Distrito Federal, como en el caso de Domingo Benítez, cuando la resolución impor-

taba una violación a las garantías individuales,¹⁹ ya que, según el artículo 101 de la Constitución de 1857, procedía el juicio de amparo contra cualquier acto de autoridad que violase derechos del hombre, por lo que los diputados Alcalde y Herrera, sobre todo este último, afirmaron desde entonces que el juicio de amparo es un «recurso ordinario» y no subsidiario. Con ello querían manifestar que la violación de garantías individuales debía ser conocida mediante un juicio propio, «natural y ordinario»,²⁰ y por ende, distinto del juicio originario en el Estado.

Muestra de la división sobre la procedencia del amparo en negocios judiciales es el hecho de que el propio proyecto de ley, discutido a partir del 19 de noviembre de 1868, proponía de manera afirmativa la revisión por la Suprema Corte en pleno de las «causas fenecidas en los Estados»,²¹ al final la ley se aprobó, en sentido negativo, con un artículo tajante en contra: «No es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales».

En la discusión quedaba claro que el juicio de amparo y la revisión judicial eran el mejor remedio para controlar la constitucionalidad de las mismas leyes, fueren de la Federación o de los propios Estados, por lo que si la acción de la justicia federal sobre las leyes locales no podía considerarse abiertamente contraria a la soberanía de los Estados, menos aún lo era sobre sus sentencias.

Filomeno Mata, antiguo constituyente y miembro de la V Legislatura del Congreso de la Unión, explicó así las bondades de la función judicial:

La Ley de un Estado, cuando atacaba la Constitución o leyes generales, se declaraba nula por el Congreso; y la ley de éste, reclamada como anticonstitucional, se sometía al juicio de la mayoría de las legislaturas. En cualquier caso, era una declaración

¹⁹ Otros casos se ventilaron polémicamente en 1869 contra el texto de la recién promulgada Ley de Amparo. El recurso promovido por el general Canto, acusado del homicidio del general Patoni, contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Durango (*cf.* *El derecho*, tomo II, núm. 19, sábado 8 de mayo de 1869, p. 340). Por otra parte, el amparo del coronel Carlos Gagem contra la sentencia de privación de empleo emitido por el Jurado de Sentencia o Consejo de Guerra de la Comandancia Militar de México fue desechado en acatamiento a la Ley de Amparo de hacer procedente el amparo contra negocios judiciales, que en este caso fueron federales (*cf.* *El derecho*, tomo II, núm. 14, sábado 3 de abril de 1869, pp. 246-247 y núm. 24, sábado 12 de junio de 1865, p. 426).

²⁰ José Barragán Barragán, *Proceso de discusión de la Ley de Amparo de 1869*, 2a. ed., México, UNAM, 1987, p. 97.

²¹ Barragán, *op. cit.*, p. 258 (sesión de 9 de enero de 1869).

de guerra de potencia a potencia, y esta guerra venía en todas sus resultas, con sus más funestas consecuencias. Los gobernantes tenían obligación de promulgar y ejecutar las leyes del Congreso Federal, como si fuesen empleados de esta administración y el poder ejecutivo de la federación expedía órdenes a los gobernadores como de superior a inferior. Unas veces las leyes o actos de los Estados se sobreponían a la autoridad federal, y otras el Poder de la Unión hacía sucumbir al del Estado: en uno y en otro extremo quedaba siempre desarmada y envilecida una de las autoridades, sancionada la discordia y hasta decretada inevitablemente la guerra civil...

Las dudas y controversias entre la Federación y los Estados y entre ésta y aquéllos se resuelven y califican naturalmente por los medios legales que usan los individuos cuando litigan sus derechos. No invocan su exclusiva autoridad ni cada uno delibera como parte y como árbitro, ni se retan y se tiran guantes, ni apelan a las armas: van ante un tribunal, y ahí, en un juicio con todas sus formas, se decide la contienda, con la diferencia de que en el litigio de un individuo con otro, la sentencia es directa, universal, positiva, comprende todo el círculo de los derechos discutidos, mientras que en la contienda contra un soberano, la sentencia es indirecta, particular, negativa, no hace declaraciones generales, ampara, declara libres a los particulares quejosos de la obligación de cumplir la ley o el acto de que se quejan.²²

Por ello, desde el primer dictamen de la Ley de Amparo mencionada, rendido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia el 19 de noviembre de 1868, se hizo procedente el juicio de amparo contra las ejecutorias de la justicia de los Estados, en caso de que éstas violaran alguna garantía individual contenida en la Constitución federal, atendiendo al proyecto original de la ley preparado por el secretario de Justicia, Ignacio Mariscal, defendido el 9 de enero de 1869 por el propio secretario.

En principio, la discusión se orientó sobre qué tribunal federal conocería este amparo casación, si los juzgados de distrito, como lo sugerían los diputados Pankhurst y Beas, o la misma Suprema Corte de Justicia,²³ según lo sugería otro sector de diputados con base en el proyecto de ley reglamentaria sobre el amparo de 1852.

Las ideas abundaron no sólo en torno a dicho tema, sino que las percepciones se multiplicaron, e incluso se elaboró un nuevo proyecto de ley con un contenido específico sobre las sentencias que pronunciasen en última instancia los

²² Barragán, *op. cit.*, pp. 247-248 (sesión de 4 de enero de 1869).

²³ Sesión de 27 de noviembre de 1868.

tribunales de los Estados, del Distrito Federal y de los territorios federales. Presentaron el nuevo proyecto los diputados Mata y Baz el 12 de enero de 1869.

Los ataques a la procedencia del amparo en esta materia son sintetizados por el diputado Ríos y Valles: *a)* mengua de la soberanía de los Estados, destruyendo la administración de justicia, *b)* convierte en interminables los juicios, y *c)* centraliza la administración de justicia. Ante esta oposición se adopta la resolución de negar la procedencia del juicio contra las resoluciones de los Tribunales Superiores de Justicia, convencidas además de que la Constitución Federal confiaba a los Jueces locales la aplicación del control de constitucionalidad federal sobre las leyes locales, de conformidad con el artículo 126 de entonces, que corresponde actualmente al 133.²⁴

Por tanto, el 31 de diciembre de 1868 las comisiones unidas retiran el dictamen respectivo para presentarlo en el sentido de que no procedería el amparo en negocios judiciales, ya que, como explicó Ezequiel Montes, dicha materia no fue prevista por el Constituyente federal, por lo que el legislador secundario no podría extender al Poder Judicial una competencia no incluida en la Constitución.

Aunque así fueron los resultados de esta pródiga discusión, los debates nos ofrecen una concepción interesante del significado de interpretación jurídica. El diputado Lama, contrariando los argumentos de Montes:

Los que combatimos el artículo, no nos fundamos en la interpretación, en su letra muy general y en su espíritu muy amplio, porque ella es para nosotros la ley [...] Querer interpretarla por la discusión del Congreso Constituyente y por el silencio de aquella asamblea, repito que no es lógico, porque el argumento de silencio nada vale y lo que no es dudoso, no necesita interpretación.²⁵

²⁴ Según el diputado Ríos y Valles, los problemas de constitucionalidad surgidos en los negocios judiciales locales deberían también ser resueltos por los mismos tribunales (sesión de 28 de diciembre de 1868). La segunda parte del precepto citado refiere, después de declarar a la Constitución Federal como Ley Suprema de toda la Unión, que “los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados”.

²⁵ Para el diputado Lama el hecho de que el amparo en negocios judiciales no se hubiese discutido en la Constitución de 1857, no invalidaba que se legislara al respecto, interpretando gramaticalmente la disposición constitucional relativa. Barragán, *op. cit.*, pp. 227-228 (sesión del 2 de enero de 1869).

Ante esta posición, el diputado Velasco volvió a insistir en que correspondería al Poder Judicial interpretar la Constitución Federal. Finalmente, esta polémica legislativa se cerró el 18 de enero de 1869, con 85 votos en contra del amparo en negocios judiciales y 31 a favor.

Como se ha visto, en toda la discusión de la Ley de Amparo de 1869 permearon dos ideas fijas: *a)* los precedentes judiciales de Estados Unidos deberían ser el ejemplo que había de seguirse para resolver sobre la procedencia del amparo en negocios judiciales, y *b)* la autoridad judicial podría interpretar el significado del precepto constitucional respectivo (art. 101 de la Constitución de 1857).

Para 1869, estas cuestiones habían sido resueltas por la Suprema Corte de los Estados Unidos mediante una decisión fundamental: *Martin vs. Hunter's Lessee* 14 U.S. 304 (1816). El primer caso estadounidense en el que la autoridad judicial de la federación resuelve como una autoridad de casación, involucra plenamente a John Marshall.

David Hunter, de Virginia, obtuvo en 1789, sobre el gran latifundio de lord Fairfax, una dotación de 788 acres, que correspondían a la porción de terreno conocida como «de desperdicio y sin titular».

Dicha dotación fue otorgada por las autoridades estatales con base en las leyes confiscatorias que Virginia había expedido en la época de la Independencia de los Estados Unidos contra los súbditos ingleses desde 1779, pero que no se habían aplicado por respeto al Tratado de Paz con Inglaterra, suscrito en 1785 por los Estados Unidos, en el que se había pactado que no se molestaría a las personas ni las propiedades de ingleses en territorio norteamericano.

Denny Martin Fairfax, legatario de lord Fairfax, atacó la validez de la dotación efectuada a Hunter, pero éste acudió en 1791 a los Tribunales del Estado de Virginia, en el condado de Winchester, para hacer valer sus títulos sobre ese terreno. El Tribunal de Winchester resolvió en 1794 contra la pretensión de Hunter, quien tuvo que apelar al máximo Tribunal del Estado, la Corte de Apelaciones, ubicado en la capital, Richmond. En Virginia no se reconocía el derecho de los extranjeros a heredar.

La Corte de Apelaciones, presidida por Spencer Roane, conoció del caso en 1796. En ese mismo año, John Jay firmó un nuevo tratado con Inglaterra en el que se ratificaba el compromiso de los Estados Unidos para con ese país de no tomar represalias contra las propiedades de los súbditos ingleses.

Para James y John Marshall, así como para su cuñado, el latifundio de Fairfax era una posesión quepreciaron y compraron en 1806, y la porción de Hunter era una extensión de pequeñas dimensiones que se encontraba en litigio cuando comenzaron las negociaciones para su adquisición. La compraventa había sido concluida en 1806 por Philip Martin, heredero de Denny M. Fairfax.

Contra la sentencia de la Corte de Apelaciones de Virginia, que decidió en 1810 a favor de Hunter, Philip Martin recurrió a la justicia federal, con fundamento en el artículo 25 de la Ley de Organización Judicial de 1789, que establecía el recurso de apelación conocido como «*writ of error*» para reexaminar las resoluciones de los tribunales estatales en caso de conflicto por la aplicación de un tratado internacional o del derecho federal, tal como lo era el Tratado de Paz.

El Magistrado Roane consideró que esta apelación, basada en la ley federal referida, era contraria a la Constitución Federal, y su apreciación era compartida por James Monroe y Thomas Jefferson.²⁶

En la Suprema Corte, John Marshall se excusó de resolver el caso, por lo que se le asignó a Joseph Story, el gran comentarista de la Constitución de Estados Unidos. Sus argumentos fueron:

a) La Constitución de los Estados Unidos no fue elaborada a nombre de los Estados sino del pueblo de los Estados Unidos.²⁷

b) La justicia federal no sólo es de jurisdicción originaria, sino también de apelación, puesto que no hay ningún precepto constitucional que la prohíba.

²⁶ Albert Beveridge, *The Life of John Marshall*, 2a. ed., Boston, Houghton Mifflin Co., 1947, vol. 4, p. 160.

²⁷ En este sentido, se entiende que la Constitución y el derecho federal son la Ley Suprema de toda la Unión. Harry Wechsler, *The Federal Courts and the Federal System*, 2a. ed., Mineola, The Foundation Press, 1973, p. 11.

c) Los tribunales estatales poseen jurisdicción concurrente para juzgar de acuerdo con el derecho federal; por ello, la Suprema Corte debe reservarse el derecho de revisar sus decisiones.

d) El artículo 25 de la Ley de Organización Judicial es armónico en la Constitución, pues ésta no impide la jurisdicción de apelación.

e) La resolución gira en torno a la interpretación de una ley federal.

En definitiva, Story y la mayoría de la Suprema Corte revocaron la sentencia de la Corte de Apelaciones. Esta opinión ya tenía como antecedente el voto del Magistrado Cabell, de la propia Corte de Apelaciones de Virginia, quien había reconocido la facultad de la Suprema Corte para «reexaminar, mediante el recurso de ‘error’, la decisión del Tribunal Estatal, para confirmar o revocar esta decisión».²⁸

Pero entremos en la materia del amparo de Miguel Vega.

Las elecciones para gobernador y vicegobernador de Sinaloa en septiembre de 1867 habían sido muy competidas y conflictivas, pues se presentaron cuatro candidatos, dos abogados y dos generales. La Legislatura del Estado declaró, el 21 de diciembre de 1867, a Domingo Rubí nuevo gobernador del Estado, e Ireneo Paz —entre otros— se levantó en armas contra esa decisión.

No fue sino hasta la intervención federal de Ramón Corona cuando hacia 1869, se apuntaló el gobierno de Rubí en Sinaloa. El bandolerismo en los caminos públicos²⁹ y las rebeliones de Adolfo Palacio y Plácido Vega fueron los problemas más graves de ese año.³⁰

Rubí se quejó de la mala administración de justicia imperante en el Estado:

El vicioso modo de enjuiciamiento que nos legó el sistema colonial aún hace sentir sus perniciosos efectos entre nosotros: ese hacinamiento de procedimientos dis-

²⁸ Beveridge, *op. cit.*, pp. 158–159. Un segundo caso confirmó este precedente, *Cohen v. Commonwealth of Virginia* 19 US 264 (1821). Charles Warren, *The Supreme Court in United States History*, vol. I, 1789–1835, Boston, Little, Brown and Co., 1922, pp. 442–453.

²⁹ *Informe del Gobernador Domingo Rubí*, Culiacán, Biblioteca Nacional, 1869, FR. 354.72008 Mex. n. 48.

³⁰ Antonio Nakayama, *Sinaloa. Un bosquejo de su historia*, Culiacán, Universidad Autónoma de Sinaloa, p. 310.

pendiosos y dilatados, con su parte de resabios inquisitoriales como sucede en las sumarias de causas criminales, está demostrando nuestro atraso en este tan importante ramo de la administración pública; para remediarlo y salir de ese polvo con que la antigüedad ha dejado cubiertos nuestros códigos, es preciso colocarse a la altura de los progresos del siglo: el establecimiento de jurados, la publicidad en los juicios por medio de audiencias y la brevedad en el término para su conclusión, he aquí lo que demanda el estado actual de nuestra sociedad: permanecer simples espectadores, es querer detener la corriente impetuosa del progreso que todo lo arrastra en su veloz carrera [...] En cuanto al personal de la administración, el Ejecutivo nada tiene que observar, pues cree que todos los funcionarios en este ramo cumplen con sus respectivos deberes...³¹

El Poder Judicial del Estado se componía del Supremo Tribunal de Justicia y de juzgados de primera instancia en Mazatlán (civil y criminal), Culiacán, Cosalá, Concordia, Fuente, San Ignacio, Rosario y Mocolito.

El Supremo Tribunal estaba integrado por tres Ministros y un fiscal, que eran elegidos popularmente cada cuatro años, con la posibilidad de reelegirse.³²

Miguel Vega era Juez de primera instancia en Mazatlán y se le había suspendido durante un año en el ejercicio profesional de abogado como sanción impuesta por el Supremo Tribunal del Estado por haber fallado en sus sentencias contra texto de ley expresa, lo cual hubiera merecido la suspensión del empleo y su correspondiente sueldo, pero no de su profesión, puesto que estaba protegido por la Constitución federal en el artículo 4o.

En el acta del pleno de la Suprema Corte, correspondiente al 22 de abril de 1869, se dio visto del juicio promovido por Miguel Vega ante los Ministros Pedro Ogazón, Riva Palacio, José María Lafragua, Emilio Ordaz, Ignacio Ramírez, Cardozo, Guzmán, Velásquez, Zavala, García Ramírez e Ignacio Manuel Altamirano. El distinguido Ministro José María del Castillo Velasco estuvo ausente.

La resolución del máximo tribunal se aprobó el 29 de abril de 1869 en el sentido de revocar la sentencia del Juez de Distrito, a pesar de la terminante

³¹ *Informe de gobierno de Domingo Rubí rendido en Mazatlán el 15 de octubre de 1869*, Fondo Lafragua, R. 949 LAF p. 8.

³² Eustaquio Buelna, *Compendio histórico, geográfico y estadístico del Estado de Sinaloa*, México, Imprenta y litografía de Ireneo Paz, 1877, p. 62.

prohibición legal para conocer en vía de amparo de las sentencias definitivas de los tribunales sugeridos de las entidades federativas.³³

Casi inmediatamente, el 6 de mayo de 1869, se presentó una acusación ante el Congreso de la Unión por parte de cuatro diputados: Macia, Gaxiola, Sánchez Azcona y Zárate, por violación de una ley federal, específicamente el artículo 80. de la Ley de Amparo de 8 de enero de 1869. El procedimiento de responsabilidad política era extraño hacia los Ministros de la Suprema Corte, no sólo por la falta de la Ley de Responsabilidades de Funcionarios Públicos, que no se expediría sino hasta 1870 mediante un decreto del Poder Ejecutivo en uso de facultades extraordinarias, sino porque la acusación se enderezaba de manera colectiva e individual, entre los Ministros de la Suprema Corte, a pesar de que la resolución había sido unánime (Riva Palacio, Ordaz, Cardoso, Ramírez, Castillo Velasco, Simón Guzmán y León Guzmán, a favor, y Ogazón, Lafragua, Auza Velázquez, Zavala y García Ramírez, en contra; ante la denuncia, la Suprema Corte acordó lo siguiente:

[...]

2. La Suprema Corte protesta no reconocer en el Congreso la facultad de juzgar sus actas, cuando procede como Poder Judicial de la Federación, y mucho menos cuando, obrando en la órbita de sus atribuciones constitucionales, se pronuncia sobre la aplicación o no aplicación de la ley en un caso particular.

[...]

Los acuerdos de todo cuerpo colegiado se forman por la reunión de los votos de sus individuos; y desde ese momento en que la mayoría se ha declarado en un sentido, los individuos desaparecen y no queda sino el cuerpo moral, único que puede dar esos acuerdos. [...] Por lo que acusar a la mayoría por ese voto, es acusar al cuerpo mismo.³⁴

³³ La resolución se concretó a revocar en los siguientes términos: “Conforme al artículo 101 de la Constitución federal:

1. Se revoca el auto del 27 de marzo próximo pasado del Juzgado del Distrito de Sinaloa que declaró no haber lugar por inadmisibile el recurso de amparo que promueve el Lic. Vega.
2. Vuelva el expediente al juzgado de su origen para que se sustancie de los recursos y pronuncie sentencia conforme a Derecho”.

³⁴ *El Siglo Diez y Nueve*, 21 de mayo de 1869.

El Tribunal Superior de Justicia de Sinaloa se negó a rendir informe a la Suprema Corte, basándose en el artículo 8o. de la Ley de Amparo, y aun después de pronunciada la sentencia, el 20 de julio de 1869, el Tribunal de Sinaloa se negó a cumplimentarla porque la sentencia pronunciada por el Juez local había cobrado autoridad de cosa juzgada, no pudiendo revocarla sin incurrir en responsabilidad. «El Tribunal, en la dura alternativa de acatar la ley o una resolución de la Corte, opta sin vacilar por la primera», aseveró el Supremo Tribunal de Sinaloa, manifestando que el artículo 8o. de la Ley de Amparo era terminante en prohibir el amparo en negocios judiciales:

Es un principio incontrovertible que la interpretación de la ley corresponde al que le da. Si pues, el Congreso de la Unión que estableció los juicios de amparo, y prometió una ley para reglamentarlos viene después en esa ley prometida, diciendo que no corresponde en los asuntos judiciales ¿Qué razones motivadas pudiera tener este Tribunal para contravenir a esa ley, como indudablemente lo haría, si cooperase a hacer efectivo el amparo en negocios judiciales?³⁵

El texto de la ley, la soberanía del Estado y la carencia de argumentos públicos de la Suprema Corte³⁶ inducían a favorecer los argumentos del Tribunal Superior de Sinaloa. La Constitución ha instaurado a la Ley de Amparo como ley suprema de la Unión, por lo que los Jueces de los Estados deben acatarla, según el propio artículo 126, ahora 133, de la Constitución Federal.

Ante esta situación, el Juez de Distrito acudió al gobernador del Estado y la Suprema Corte de Justicia al secretario de Justicia para que, incluso en el caso de recurrir a la fuerza pública, se permitiera a Miguel Vega el ejercicio su profesión.³⁷

La polémica judicial sobre este caso ganó gran notoriedad que se ventiló en la prensa, favorable en su mayor parte a la activación de la Suprema Corte. El mismo día de la acusación, la prensa editorializó como “Golpe de Estado” la acusación a la Suprema Corte; como un intento por suprimir de un golpe a uno de los poderes supremos de la federación:

³⁵ Archivo General de la Nación, Fondo de la Suprema Corte de Justicia, caja 81, expediente 45.

³⁶ La decisión de la Suprema Corte que se publicó no declara inconstitucional el artículo 8o. de la Ley de Amparo y sus argumentaciones no son difundidas, describiendo tan sólo, de manera esquemática, razones de índole legal pero no constitucional.

³⁷ Todavía en 1874 el fiscal Ignacio Manuel Altamirano desahogaba puntos sobre el caso Vega y el cumplimiento de la sentencia de amparo.

La ley reglamentaria [de amparo] no ha podido derogar ese artículo constitucional [101]... por lo que la interpretación correcta del artículo 8o. de la Ley de Amparo es que no procede este recurso siempre que la persona tenga otro recurso legal a su alcance para su defensa.³⁸

Ignacio Ramírez manifestó el 20 de mayo de 1869, en el periódico *El Globo*, que la arbitrariedad necesitaba como víctima a los Jueces para hacer desaparecer al juicio de amparo ante leyes y actos atentatorios contra la Constitución. En otro periódico se opinó:

[Las acusaciones contra los Ministros de la Suprema Corte] han producido una profunda sensación en el público. En efecto, ver destruidos a los primeros Magistrados del país, nombrados por elección popular, por el delito de infractores de una ley secundaria en competencia con un artículo constitucional y que esto sea hecho por un Congreso que ha nulificado la Constitución y arrojado al ludibrio público hasta los mismos principios fundamentales de la escuela liberal, nada menos que el cardinal de la omnipotencia del pueblo en el acto augusto de su soberanía en que se reúne para nombrar sus delegados, es en verdad un acontecimiento digno de llamar la atención.³⁹

Este precedente actualizó la preocupación que se había hecho patente en el Congreso al discutirse la Ley de Amparo, de que finalmente correspondería al Juez federal interpretar la Constitución sobre si el amparo procedía contra actos de *todas* las autoridades, incluyendo la judicial. A pesar de la parquedad de la resolución de la Suprema Corte, con argumentos más de legalidad que de constitucionalidad, el amparo Vega sobrevivió a la rebeldía del Supremo Tribunal de Sinaloa, por lo que en la Ley de Amparo de 1882 se eliminó la prohibición del amparo en negocios judiciales como algo caduco e inútil.⁴⁰

Sobre todo muestra la gran contribución de un Juez sinaloense a la justicia nacional. Las últimas Constituciones del Estado han sido la de 25 de agosto de 1917 y la de 22 de junio de 1922, que es la vigente. Ellas cuentan con las institu-

³⁸ Juan N. Mirafuentes, “Golpe de Estado”, *El Monitor Republicano*, jueves 6 de mayo de 1869.

³⁹ “La Corte de Justicia y el Congreso”, *El Elector*, jueves 13 de mayo de 1869, p. 3. Prosigue el editorial: “Se trata sólo de un trámite, pues el Tribunal de la Suprema Corte, sólo le ha dicho al Juez [de distrito]: óyelo y sentencia según los acusadores”.

⁴⁰ Desde el proyecto de reformas a la Ley de Amparo de 3 de octubre de 1877, el secretario de Justicia, Protasio Tagle, aceptó como “admitido el principio de que el amparo [es] procedente en negocios judiciales...”, por lo que introduce en el artículo 31 de la iniciativa la casación. *La Suprema Corte de Justicia a principios del porfiriismo (1877–1882)*, México, Suprema Corte de Justicia, 1990, pp. 456–457.

ciones públicas que han forjado al Estado y, como lo establece con gran claridad el actual artículo 158 de la Constitución del Estado, se declara dicha norma como la Ley Fundamental, verdad que, por su obiedad, deja de tener un gran significado, como se observó en el amparo Vega.⁴¹

Emilio Rabasa, ante la constitucionalización del amparo en negocios judiciales de 1917 y ante la educación generacional de abogados que tomaban como un recurso normal el amparo en negocios judiciales, lo calificó como un mal necesario y recomendó atenuar sus consecuencias funestas sobre la justicia federal, por lo que propuso en 1921 que el amparo en negocios judiciales fuera transformado en un recurso de casación, diferenciado de la Suprema Corte.

Si el amparo procede por inexacta aplicación de la ley civil o penal, y si México posee una virtual legislación unificada de ambas materias, auspiciadas por los códigos respectivos, la casación en un tribunal central no ofendería el sistema federal y sería la solución para el rezago y el desprestigio de la Suprema Corte y del juicio de amparo, que se han esforzado para revisar las sentencias locales y uniformar la jurisprudencia sobre una materia que aspira a ser única y nacional.⁴²

3. DOCTRINA ESTRADA, APORTACIÓN DE SINALOA PARA EL MUNDO

A los personajes que Sinaloa ha brindado, como Esteban Baca Calderón y Salvador Alvarado, verdaderos promotores del constitucionalismo social, se une la figura más significativa para el derecho internacional: Genaro Estrada, ilustre mazatleco que apuntó su doctrina como antídoto contra el intervencionismo de las potencias que, además de exigir privilegios para sus nacionales, arbitrariamente ejercían su libertad para reconocer o no los gobiernos de otros países.

⁴¹ Jesús Ramírez Millán, *Derecho constitucional sinaloense*, Culiacán, Universidad Autónoma de Sinaloa, 2000, pp. 30-35.

⁴² Emilio Rabasa, "Reformas a la Constitución Política de la República con el fin de organizar la Corte Suprema de Justicia, como un Tribunal que pueda garantizar la rapidez de sus resoluciones y cumplir las funciones técnicas que la Constitución le encomienda", en *Memoria del Primer Congreso Jurídico Nacional*, México, Imprenta M. León Sánchez, Sucesores, 1922, pp. 19-28.

Al respecto, México había padecido esta humillante práctica y nuestros gobernantes, desde Benito Juárez, Porfirio Díaz, Venustiano Carranza y Álvaro Obregón, experimentaron las provisiones internacionales resultantes. Lo anterior terminaría para nuestro país con motivo del conflicto sudamericano entre Bolivia y Paraguay respecto de una franja territorial denominada Chaco, donde muchos países, con los Estados Unidos a la cabeza, pretendieron tomar partido para beneficiarse del petróleo que presuntamente existía en el lugar.

La tesis de reconocimiento de gobierno la había expresado en nuestro ámbito el ecuatoriano Carlos R. Tobar en 1907:

Debe negárseles reconocimiento a los gobiernos de hecho. Seguidos en contravención a los preceptos constitucionales del propio país, porque el reconocimiento fomentaría revoluciones al confirmarse la existencia de gobiernos establecidos por la fuerza.

Y cabe a México la satisfacción, y a Genaro Estrada el póstumo honor, de que su doctrina en materia de reconocimiento, que desplazó a la teoría Tobar, generalizada hasta la tercera década del siglo XX, fuese prácticamente adoptada por todas las delegaciones del nuevo continente que asistieron a la Novena Conferencia Interamericana efectuada en Bogotá, Colombia, lo que se desprende de las resoluciones que a continuación se transcriben, subrayando que la casi totalidad de los resultados obtenidos en la Conferencia aludida fueron promovidas por la Delegación Mexicana presidida por Jaime Torres Bodet, entonces secretario de Relaciones Exteriores, y que se consignaron en una carta que jurídicamente articuló la Organización Interamericana en una comunidad de Estados libres y soberanos, regidos por los principios de igualdad y respeto mutuo, decididos a fortalecer la paz, la seguridad y la unidad del continente, a resolver pacíficamente todos sus problemas y controversias y a prestarse recíproca cooperación para su mejoramiento económico, social y cultural:

Artículo 5. La unidad espiritual de Continente se basa en el respeto a la personalidad cultural de nuestras Repúblicas y la educación debe orientarse hacia la justicia, la libertad y la paz;

Artículo 6. Los Estados son jurídicamente iguales, disfrutan de iguales derechos y tienen iguales deberes;

Artículo 15. El ideario de la no intervención constituye el principio regulador de las relaciones entre los gobiernos de América, quedando excluida no sólo la fuerza armada, sino cualquier forma de injerencia atentatoria de la personalidad del Estado;

Artículo 16. Queda prohibida toda presión económica y política, hecha con el propósito de obtener ventajas para cualquier país.⁴³

Estrada estaba convencido de lo contrario, pues la falta de reconocimiento también promueve las rebeliones en contra del gobierno reconocido, además del pretexto de naciones extranjeras para justificar todo tipo de intervenciones. Por ello, en su carácter de secretario de Relaciones Exteriores, lanzó un comunicado oficial el 27 de septiembre de 1930, en los siguientes términos:

Con motivo de cambios de régimen ocurridos en algunos países de la América del Sur, el Gobierno de México ha tenido necesidad, una vez más, de decidir la aplicación, por su parte, de la teoría llamada “reconocimiento” de Gobiernos.

Es un hecho muy conocido el de que México ha sufrido, como pocos países, hace algunos años, las consecuencias de esa Doctrina, que deja al arbitrio de Gobiernos extranjeros el pronunciarse sobre la legitimidad o ilegitimidad de otro régimen, produciéndose con este motivo situaciones en que la capacidad legal o el ascenso nacional de Gobiernos o autoridades parece supeditarse a la opinión de los extraños.

La Doctrina de los llamados “reconocimientos” ha sido aplicada, a partir de la Gran Guerra, particularmente a naciones de este Continente, sin que, en muy conocidos casos de cambios de régimen en países de Europa, los Gobiernos de las naciones hayan reconocido —es decir, hayan aplicado la doctrina del reconocimiento— expresamente, por lo cual el sistema ha venido transformándose en una especialidad para las repúblicas latinoamericanas.

Después de un estudio muy atento sobre la materia, el Gobierno de México ha transmitido instrucciones a sus Ministros o Encargados de Negocios en los países afectados por las recientes crisis políticas, haciéndoles conocer que México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos, porque considera que ésta es una práctica denigrante que, sobre herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstas en el caso de que sus asuntos internos puedan ser calificados en cualquier sentido, por otros Gobiernos, quienes de hecho asumen una actitud de crítica al decidir favorable o desfavorablemente, sobre la capacidad legal de regímenes extran-

⁴³ Sergio Ortega y Edgardo López Mañón (comps.), *Sinaloa: textos de su historia*, tomo 2, Culiacán, Gobierno del Estado de Sinaloa, Dirección de Investigación y Fomento de la Cultura Regional/Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, pp. 415-416.

jeros. En consecuencia, el Gobierno de México, se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus Agentes Diplomáticos y a continuar aceptando, cuando también lo considera procedente, a los similares Agentes Diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar ni precipitadamente, ni a posteriori, el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o substituir a sus Gobiernos o autoridades. Naturalmente, en cuanto a las fórmulas habituales para acreditar y recibir Agentes y canjear cartas autógrafas de Jefes de Estado y Cancillerías, continuará usando las mismas que hasta ahora, aceptadas por el Derecho Internacional y el Derecho Diplomático.

Lo anterior demuestra la increíble trayectoria de un Estado separado, herido por la división interna y las invasiones, que aportó a México grandes principios de justicia constitucional e internacional.



Estado de
Sonora



1. TERRITORIO FRONTERIZO

Soñar con reconstruir el pasado es vencer al más despiadado enemigo del ser humano: el tiempo. Es soñar que el tiempo no ha tenido el tiempo de vencerlo todo; así abre la inspirada presentación del libro de Zúñiga,¹ excelente ensayo sobre los orígenes de Sonora como territorio fronterizo del México de todos los tiempos.

La historia de Sonora está marcada por las incursiones apaches, sublevaciones yaquis, esfuerzos por establecer presidios militares. La lejanía de Sonora del centro político y económico de México, en lenguaje de Zúñiga, a más de 700 leguas de distancia, aproximadamente 1600 kilómetros, la ubicaba en el confín del país, haciéndola un territorio fronterizo.

Los problemas de Sonora han sido los problemas de la frontera: las incursiones de comunidades indígenas y la voracidad de extranjeros sin escrúpulos,

¹ Ignacio Zúñiga, *Rápida ojeada al Estado de Sonora* (1835), Gobierno del Estado de Sonora, Hermosillo, 1985.

principalmente anglosajones y franceses (filibusterismo), así como las pasiones por detentar el poder político.

2. DESTINO MANIFIESTO

Las fronteras se han fabricado a lo largo de la conquista, que históricamente se ha basado en la religión y en la raza, entre otras razones. La superioridad racial y el dogmatismo religioso han servido de pretexto para ampliar las fronteras desde la Biblia, cuando el Libro Cuarto de Moisés, conocido como el Libro de los Números (33: 51-53), prescribió:

Y habló Jehová a Moisés: (51) Habla a los hijos de Israel y diles: Cuando hayáis pasado el Jordán entrando en la tierra de Canaán (52) echaréis por delante de vosotros a todos los moradores del país, y destruiréis todos sus ídolos de piedra, y todas sus imágenes de fundición, y destruiréis todos sus lugares altos (53) y echaréis a los moradores de la tierra y habitaréis en ella; porque Yo os la he dado para que sea vuestra propiedad.²

Los españoles justificaron la Conquista del Nuevo Mundo en estos términos, enfatizando la religión, pero los anglosajones lo hicieron más en conceptos raciales, de acuerdo con lo que se ha denominado *Destino Manifiesto*.

Esta doctrina fue acuñada en 1839 por el periodista y abogado neoyorquino John O'Sullivan (1813-1895). Hijo de madre inglesa y de un rapaz padre irlandés filibustero, O'Sullivan fundó en 1831 la revista *US Magazine and Democratic Review* que publicó las políticas expansionistas del Partido Demócrata en ese tiempo, encaminadas sobre todo a ocupar territorio en América Latina.

Por medio de esa revista, O'Sullivan escribió dos artículos de gran influencia: "La Gran Nación del Futuro"³ y "Anexión".⁴ Ambos artículos trataban sobre

² Allen Buchanan y Margaret Moore, *State, Nations and Borders. The Ethics of Making Boundaries*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 5, 19 y 24.

³ O'Sullivan, "The Great Nation of Futurity", *US Magazine and Democratic Review*, vol. 6, núm. 23, noviembre de 1839, pp. 426-430.

⁴ O'Sullivan, "Annexation", *US Magazine and Democratic Review*, vol. XVII, julio de 1845.

la anexión de Texas a Estados Unidos;⁵ en el primero, publicado en el año de una profunda depresión económica (1839), que había obligado a los anglosajones a emigrar a Oregón y a la California mexicana,⁶ estaba inspirado en el optimismo de que el futuro pertenecía a esa nación, a la que describe como “la Nación de las Naciones”,⁷ de la misma manera que Jehová había predestinado al pueblo judío a ocupar tierras en el Medio Oriente.

A pesar de la realidad económica que padecían las naciones en esta época, nos obliga a concluir que las migraciones han sido motivadas por razones de penuria económica y que han afectado a todos los pueblos por igual, en distintas etapas históricas.

Sin embargo, fue en el segundo de sus ensayos, escrito unos años después, cuando la anexión de Texas estaba desarrollándose y era un hecho consumado, en julio de 1845, cuando acuñó la expresión “Destino Manifiesto” en el contexto de un discurso lleno de retórica más que de ideas:

Por qué no, ante la falta de otras razones, elevar esta cuestión de la anexión de Texas a la Unión, por encima de nuestras pasadas luchas partidistas, hasta su apropiado nivel de una superior y amplia nacionalidad; lo cual se observa con evidencia en la manera en que otras naciones se han interpuesto entre nosotros y las respectivas partes según el caso, con el ánimo de una interferencia hostil contra nosotros y con el declarado objetivo de frustrar nuestra política y de entorpecer nuestro poder, limitando nuestra grandeza y *frenando el logro de nuestro destino manifiesto para expan-*

⁵ Como se recordará, en virtud de la separación de Texas en 1836, se convirtió en un país independiente hasta 1845, cuando decidió, después de mucho debate, unirse a Estados Unidos. Esta anexión, que estaba anunciada desde su separación de México, no se pudo concretar sino hasta octubre de 1845, cuando fue aprobada por plebiscito, con 4,254 votos, la anexión a Estados Unidos. El Congreso de los Estados Unidos admitió a Texas como nuevo Estado el 29 de diciembre de 1845.

⁶ Michael Bordo, *Stock Market Crashes, Productivity Boom Busts and Recessions: Some Historical Evidence*, Rutgers University, enero de 2003. Esta crisis económica se produjo en el periodo presidencial de Andrew Jackson y se caracterizó por los tradicionales quebrantos de una economía capitalista: depresión del mercado de valores, quiebras bancarias y caída de precios de productos estratégicos, en este caso, el algodón.

⁷ La cual, si bien amalgama diversas nacionalidades, debería desconectarse de sus naciones de origen y basarse en un principio universal de “igualdad”. O’Sullivan describe al pueblo de Estados Unidos como: “La Nación del progreso humano, por lo que ¿quién puede, o qué puede, establecer límites a nuestra marcha incontenible? La Providencia está con nosotros y no hay poder humano que nos detenga”. En otra parte, el autor asevera: “Esta tendencia de imitar Naciones extranjeras es absurda y lesiva”. Aunque paradójicamente, el autor señala que el destino de ese país es “Establecer en el mundo la dignidad moral y la salvación del hombre”, es decir, hacer que las demás naciones los imiten. Esta filosofía de la conquista se puede consultar en O’Sullivan, “The Great Nation of Futurity”, *op. cit.*, pp. 426–430.

*dirnos sobre el Continente confiado por la Providencia para el desarrollo libre de nuestros crecientes millones [de habitantes].*⁸

Una predestinada religiosidad, combinada con racismo, justificó la conquista y la invasión del territorio mexicano para fijar una frontera artificial,⁹ y Sonora estaba en el curso de esos intereses. Este historicismo, tan criticado por Karl Popper en su clásica obra *La sociedad abierta y sus enemigos* (1945), es base de los gobiernos autoritarios y totalitarios, para los cuales la predestinación de una sociedad hacia determinado fin obliga a la obediencia absoluta de sus gobernados para la consecución de dichos fines, que en este caso serían la expansión territorial y el dominio o control de “las Américas”. Es paradójico que la idea del “Destino Manifiesto” hubiera sido legitimada en el poblamiento y la colonización anglosajona ante la falta de habitantes mexicanos en Texas.

La creciente población extranjera en territorio fronterizo mexicano produjo que el Congreso General aprobara la ley de 6 de abril de 1830, con objeto de regular por primera vez la migración de Estados Unidos a México. Esa ley sería complementaria de las leyes de colonización federal, expedidas el 12 de octubre de 1824, cuyo objetivo no era restringir la migración, sino tan sólo controlarla; con ese propósito se fijó la obligación de tramitar un pasaporte y se estableció la

⁸ “Why, were other reasoning wanting, in favor of now elevating this question of the reception of Texas into the Union, out of the lower region of our past party dissensions, up to its proper level of a high and broad nationality, it surely is to be found, found abundantly, in the manner in which other nations have undertaken to intrude themselves into it, between us and the proper parties to the case, in a spirit of hostile interference against us, for the avowed object of thwarting our policy and hampering our power, limiting our greatness and checking the fulfillment of our manifest destiny to overspread the continent allotted by Providence for the free development of our yearly multiplying millions.” O’Sullivan, “Annexation”, *op. cit.* El autor prosigue: “La independencia de Texas fue completa y absoluta. Fue una Independencia no sólo de hecho sino de derecho. Ningún compromiso hacia México tiende a restringir, en el menor grado, nuestro derecho de recuperar la provincia que una vez fue nuestra [i]... Si Texas llegó a ser poblada con habitantes de América [Estados Unidos], no fue por una estratagema de nuestro gobierno, sino por una invitación expresa del mismo México... [Texas] Fue liberada, legítima y absolutamente liberada, de cualquier lealtad hacia México, u obligación hacia el gobierno mexicano, por los actos y vicios del mismo México, y sólo de México”. El autor niega que la anexión de Texas sea consecuencia de la pervivencia de la esclavitud en esa provincia, tal como lo había argumentado Henry Clay en el Congreso de los Estados Unidos. En otra parte de su discurso menciona: “Hay todavía mucho por lograr la anexión durante nuestra generación a lo largo de nuestra frontera norte. Texas fue absorbida por la Unión debido al inevitable cumplimiento de la ley general que está empujando a nuestra población hacia el oeste [...] es demasiado evidente, para no dejarnos ninguna duda, el destino manifiesto de la Providencia en la ocupación de este continente”. En su conclusión, el autor no encubre las intenciones de su país: “California caerá próximamente [...] Torpe y negligente, México nunca podrá ejercer ninguna autoridad real de gobierno sobre ese territorio”.

⁹ Juan A. Ortega y Medina, *Destino Manifiesto. Sus razones históricas y su raíz teológica*, 2a. ed., México, Alianza Editorial Mexicana/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1989, 154 p.

prohibición de introducir esclavos. Contrariamente a lo afirmado por O'Sullivan, la migración que permitía México había sido generosa y amistosa desde sus orígenes.

El ejemplo de Texas nos muestra que la migración dio origen al poblamiento de varios Estados del país vecino, y con ello se impulsó su prosperidad; que dicha migración fue tolerada por las autoridades mexicanas, a pesar de que violentasen las leyes coyunturales, y que cualquier restricción a la migración fue superada por los hechos inminentes de la colonización. La historia debería enseñar la lección a México y a Estados Unidos: que los fenómenos migratorios son incontrastables, porque en general son benéficos, ya que promueven empleo, desarrollo y bienestar, pero cuando se trata de restringirlos, se generan muchos más problemas que los que se pretende resolver con su impedimento.

La tesis del Destino Manifiesto, pese a contar con fundamentos tan elementales y tan endeble, fue idealizada y promovida por Ralph Waldo Emerson (1803-1882) hacia 1844; no debe pasar inadvertido que su único vicio era el de la esclavitud, que llevaba consigo la adquisición de territorios esclavistas coexistentes con territorios libres, como sucedía con Texas y otros Estados en América Latina.¹⁰ No obstante, esta circunstancia no era por sí misma condenable, en opinión de Emerson, pues la base racial que implicaba era justificante del expansionismo; es decir, la superioridad de la raza caucásica o anglosajona, británica para ser específico, daba sentido al expansionismo:

La cuestión de la anexión de Texas es una de las que lucen muy diferentes al paso de los siglos y los años. Es muy cierto que la robusta raza británica que ha dominado la mayor parte de este continente, debe también invadir ese territorio, y el de México, y Oregón asimismo, pues en el curso de los tiempos tendrán poca importancia los hechos y los métodos utilizados.¹¹

¹⁰ "The adding of Cuba and Central America to the slave mart is enlarging the area of Freedom. Manifest Destin, Democracy, Freedom, fine names for an ugly thing". Ralph Waldo Emerson, "Speech on Affairs of Kansas", *The Complete Works of Ralph Waldo Emerson*, vol. 11, Boston, Houghton, Mifflin and Company, 1903-1904, p. 259.

¹¹ "The question of the annexation of Texas is one of those which look very differently to the centuries and to the years. It is very certain that the strong British race which have now overrun that tract, & Mexico & Oregon also, and it will in the course of ages be small import by what particular occasions & methods it was done". Jenine Abboushi Dallal, "American Imperialism Unmanifest: Emerson's 'Inquest' and Cultural Regeneration", *Project Muse*, <http://muse/hu.edu> p. 55. Escrito de 1844. Vid. *The Journals of Ralph Waldo Emerson*, vol. 9, p. 74

De la misma manera que las adquisiciones tanto de la Louisiana en 1803 a Francia, como de la Florida en 1819 a España, habían ofrecido una posibilidad real al expansionismo hacia Texas a costa de México lo hizo la anexión del territorio de Oregón, mediante el Tratado con la Gran Bretaña para fijar los límites hacia el oeste de las Montañas Rocallosas y hasta el Océano Pacífico, signado con Estados Unidos el 15 de junio de 1846,¹² respecto a las Californias mexicanas.

Así como los límites de la frontera se han fijado y redefinido mediante diversos tratados bilaterales,¹³ muchos problemas fronterizos merecen atención formal en el nivel de un tratado internacional. No obstante, los tecnicismos que algunos de ellos implican han orientado la tendencia de expedir leyes unilaterales, dentro de la “soberanía” de cada país participante, o de *memoranda* de entendimiento entre autoridades o comisiones bilaterales,¹⁴ que no están revestidas de la misma fuerza que los tratados internacionales.

El primero de ellos fue el famoso Tratado de Guadalupe–Hidalgo, denominado de “Paz, Amistad, Límites y Establecimiento”, y firmado en la Villa de Guadalupe–Hidalgo de la Ciudad de México, la cual había sido elevada a la categoría de villa desde 1828, y desde entonces se le conoce como Villa de Guadalupe porque allí está la Basílica de la Virgen de Guadalupe. El Tratado fue firmado por Nicholas P. Trist por parte de Estados Unidos, y por Luis Gonzaga Cuevas

¹² Con el Tratado firmado en Washington, Estados Unidos logró fijar su frontera norte en el paralelo 49 y la Gran Bretaña obtuvo el reconocimiento de Vancouver como su posesión indisputable.

¹³ Por lo menos 10 tratados se han signado para definir cuestiones limítrofes entre México y Estados Unidos: 1) El Tratado de Guadalupe–Hidalgo de 2 de febrero de 1848, 2) El Tratado de la Mesilla de 30 de diciembre de 1853, 3) La Convención de 12 de noviembre de 1884 para alinear los cambios de curso de los ríos fronterizos, 4) La Convención de 1.º de marzo de 1889, que creó la Comisión Internacional Fronteriza, 5) La Convención Banco de 20 de marzo de 1905, 6) La Convención de 21 de mayo de 1906 para la distribución equitativa de la cantidad de agua entre la frontera, 7) La Convención de 1.º de febrero de 1933 para rectificar el cauce del río Bravo, con extensión de 249 kilómetros, 8) El Tratado de Aguas de 3 de febrero de 1944 para la utilización de las aguas de los ríos Colorado, Tijuana y Bravo, 9) El Tratado de El Chamizal de 29 de agosto de 1963, y 10) El Tratado de 23 de noviembre de 1970.

¹⁴ Como el memorándum o minuta número 242 de 30 de agosto de 1973, que atañe al grave problema de la desalinización del río Colorado bajo la jurisdicción de la Comisión Internacional de Límites y Aguas. Innumerables minutas, como la número 261, de 24 de septiembre de 1979, han sido firmadas para solucionar los problemas sanitarios de las ciudades y regiones fronterizas entre ambos países. La Comisión de Límites ha llegado incluso a fungir como árbitro en conflictos sobre los límites entre ambos Estados, sin éxito por cierto, tal como sucedió con el arbitraje llevado a cabo el 10 de junio de 1911 respecto a la propiedad de El Chamizal.

(1800–1867),¹⁵ Bernardo Couto (1803–1862)¹⁶ y Miguel Atristáin¹⁷ en representación de México. El Tratado, firmado el 2 de febrero de ese año, fue ratificado por el Senado de Estados Unidos el 10 de mayo de 1848, y el Congreso General lo hizo en Querétaro el 25 de mayo del mismo año, haciéndose el intercambio de instrumentos el 30 de mayo en la ciudad de Querétaro, la cual había fungido como capital provisional de la República, paradójicamente proclamado en Estados Unidos el 4 de julio de 1848, en un aniversario más de su independencia.

La posición original de Trist era incluir a Baja California como parte del territorio cedido, así como abrir un paso por el Istmo de Tehuantepec, mientras que la de México fue reconocer la Independencia de Texas, que *de facto* gozaba desde 1836 y que en 1845 ya pertenecía a Estados Unidos, pero con límite en el río Nueces más que en el Bravo.¹⁸ El curso de las negociaciones llevó a enemistar a Trist con el presidente James K. Polk, quien el 6 de octubre de 1847 le ordenó que se retirara de México. Pero Trist logró el apoyo de las fuerzas de ocupación de Winfred Scott y, ya sin comisión oficial, continuó las negociaciones hasta su conclusión. México, a sabiendas de esta falta de legitimidad, continuó negociando con Trist, puesto que temía mayores exigencias de parte de un comisionado desconocido, mientras que Estados Unidos aceptó finalmente lo negociado por Trist temiendo de que la guerrilla avanzara y la victoria de su invasión se revirtiera.

El Tratado se presentó como un medio para fijar la frontera; las concesiones sobre territorios, incluyendo Baja California, eran secundarias, pues para Polk lo

¹⁵ Diplomático y escritor, Gonzaga Cuevas fue experto en las relaciones con Estados Unidos; como secretario de Relaciones Exteriores durante la administración del conservador Félix Zuloaga, se enfrenta a mayores deseos expansionistas de Estados Unidos. En una nota de 12 de abril de 1858, para contestar a las amenazantes reclamaciones de Forsyth, Ministro de aquel país ante el nuestro, le indicó: “Una cosa hay cierta, sin embargo, y ésta es que ni uno ni otro pueblo podrán tener una felicidad duradera, ni conservar sus instituciones ni su independencia, si no se dirigen en sus mutuas relaciones y en todo lo que toca a su régimen interior, por los principios de equidad y justicia”.

¹⁶ Distinguido abogado, miembro del jurado calificador para el Himno Nacional en 1853.

¹⁷ En 1845 el general Atristáin fungía como presidente de la Cámara de Diputados y había aprobado el decreto de 4 de junio por el cual se autorizaba al Presidente para defender la Independencia de México y, en consecuencia, recuperar el territorio nacional de la anexión que había sufrido por parte de Estados Unidos en ese año, cuando se había votado por aceptar a Texas como parte de la Unión Americana, lo cual no sucedió hasta el 28 de diciembre de 1845.

¹⁸ Richard Griswold del Castillo, *The Treaty of Guadalupe Hidalgo: A Legacy of Conflict*, Norman, University of Oklahoma, 1990, p. 23.

más importante era la determinación de la nueva frontera de Estados Unidos con México.¹⁹

El 2 de enero de 1848, las negociaciones no oficiales volvieron a su curso debido a los argumentos de James Freaner, un corresponsal del periódico *New Orleans Delta*, de que sólo Trist lograría la firma de un Tratado de Paz. Freaner se encargaría de hacer llegar a Polk el Tratado ya firmado.

En el Tratado se incluyen los territorios de California, Nevada y Utah en su totalidad, y se incluye a Nuevo México con Arizona,²⁰ así como el reconocimiento de Texas como independiente de México y parte de Estados Unidos. Sin embargo, la verdadera negociación diplomática se concentró en el río Nueces o el río Bravo como frontera con Texas. Además, una vez fijado el límite en el río Bravo, el segundo problema por solucionar sería el puerto de San Diego; sin embargo, esta discusión se llevó más en el terreno cartográfico que diplomático y se resolvería sobre los mapas de la época considerando a San Diego dentro o fuera de Baja California, el resultado fue que el Tratado fijó la frontera una milla al sur de San Diego.²¹

La “Ruta de Oregón” fue un movimiento migratorio de los nacionales de Estados Unidos, motivados por las crisis económicas de este país. El movimiento se consolidó en la década de 1840 y pobló ese territorio en disputa entre Estados Unidos y la Gran Bretaña. Esta cuestión fue un motivo recurrente en la campaña política para la Presidencia de Estados Unidos en 1844, de la cual resultó ganador

¹⁹ *Ibidem.*, p. 29. No obstante, el deseo de adquirir la península de Baja California fue reiterado posteriormente por el representante diplomático de Estados Unidos, John Forsyth, ante Luis Gonzaga Cuevas, secretario de Relaciones Exteriores de México, en petición presentada el 22 de marzo de 1858. La petición de compra fue rechazada el 5 de abril del mismo año y Forsyth amenazó a México con volver a reclamar indemnizaciones, velando una nueva intervención el 8 de abril. Benito Juárez. *Documentos, discursos y correspondencia*, México, Libros de México, vol. 3, 1972, pp. 407-418. Por lo que respecta al Istmo de Tehuantepec, el 14 de diciembre de 1859 se firmó el Tratado MacLane-Ocampo que permitió el paso libre y la protección militar del paso por dicho Istmo a Estados Unidos y sus ciudadanos e intereses. Benito Juárez, *op. cit.*, pp. 751-825. El Tratado no fue ratificado, puesto que se consideraba que Juárez era una fuerza beligerante y su posición como Presidente de la República no estaba definida en esa época.

²⁰ El Estado de Arizona se formó a partir de la división del territorio de Nuevo México en 1863, y al principio fue un territorio sometido a los poderes federales de aquel país. No fue sino hasta 1912 cuando se convirtió en Estado, y Tucson fue una importante ciudad de la entidad estadounidense, antigua ciudad de Sonora.

²¹ *Ibidem.*, p. 39. A cambio, Estados Unidos abandonó la idea de tener un paso por el Istmo de Tehuantepec, y la frontera sur de Nuevo México se fijó en el río Gila, en lugar del paralelo 32.

James K. Polk, quien posteriormente promovería la invasión a México. Esta nueva invasión la haría, desde el territorio de Oregón, John Charles Fremont. Oregón estaba presente en la expansión de Estados Unidos desde el discurso de James Monroe ante el Congreso de Estados Unidos el 2 de diciembre de 1823:

Ante la propuesta del Gobierno Imperial Ruso, hecha por medio del Ministro del Emperador residente aquí, se han girado poderes plenipotenciarios e instrucciones al Ministro de los Estados Unidos en San Petersburgo para arreglar, mediante una negociación amistosa, los respectivos derechos e intereses de las dos naciones en la costa noroeste de este continente [...] En las discusiones que dicho interés ha despertado y en los arreglos por los cuales se den por terminados, se ha juzgado apropiado confirmar el principio que involucra los intereses de los Estados Unidos, que los continentes americanos, en virtud de la condición libre e independiente que han asumido y mantenido, son en consecuencia libres de cualquier colonización por parte de las potencias europeas.²²

De lo anterior se desprende que las migraciones del pueblo de Estados Unidos se dieron precisamente por las mismas razones por las que ahora ocurren las del pueblo mexicano: crisis económicas que provocaron movimientos migratorios hacia México; ahora, de la misma manera, provocan migraciones de México hacia Estados Unidos.

Por estas razones, la ley mexicana de 6 de abril de 1830 había federalizado la colonización²³ y restringido la migración de Estados Unidos hacia México, pero éste es el primer ejemplo de que las barreras artificiales impuestas en esta frontera no serían respetadas, tal como sucedió con la inmigración ilegal de Estados Unidos hacia México. No obstante, las nuevas e ilegales migraciones fueron recibidas

²² “[...] At the proposal of the Russian Imperial Government, made by the Minister of the Emperor residing here, a full power and instructions have been transmitted to the Minister of the United States at Saint Petersburg to arrange by amicable negotiation the respective rights and interests of the two nations on the northwest coast of this continent... In the discussions to which this interest has given rise and in the arrangements to which they may terminate the occasion has been judged proper, for asserting as a principle in which the rights and interests of the United States are involved, that the American Continents, by the free and independent condition which they have assumed and maintain, are henceforth not to be considered as subjects for future colonization by any European powers...”. “Doctrine Monroe”, *The Avalon Project at Yale Law School*, <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/monroe.htm>.

²³ Esta ley fue elaborada por Lucas Alamán basándose en los reportes del general Manuel Mier y Terán y en la rebelión de colonos anglosajones en 1826. La migración y colonización era una materia concurrente, según la Constitución de 1824, por lo que el Estado de Coahuila y Texas había fijado sus propias normas para regular la migración en el Estado, pero a partir de esta ley, la migración se federaliza, sin seguir los lineamientos constitucionales. Celia Gutiérrez Ibarra, *Manuel Mier y Terán: reflexiones a la Ley del 6 de Enero de 1830*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1991.

con beneplácito por las autoridades del Estado de Coahuila y Texas, y las autoridades les extendieron títulos de propiedad y derechos de ciudadanía, a pesar de que la ley federal prohibía tales concesiones.

Zúñiga, en 1835, ya describía el potencial peligro del Imperio Ruso: “Sus dedos tocan las columnas de Hércules mientras que con otra mano amaga la California [mexicana]”.²⁴ La presencia rusa en América había comenzado en 1741 por encargo de Pedro I el Grande, a partir de las islas Aleutianas, a cargo de Vitus Bering, marino danés que trabajó para la fuerza naval imperial rusa en la península de Kamchatka. Ante estas incursiones que amenazaban a la Nueva España y posteriormente a México, de asfixiarlo en su territorio por el este y el oeste, con Estados Unidos y el Imperio Ruso; a fines del siglo XVIII España reaccionó colonizando San Francisco y los puertos de la Alta California.

El encuentro entre enviados españoles —López de Haro y José Martínez— y rusos —Delarov en representación de Sholokov— se dio en 1788 en la isla de Nootka, cerca de Vancouver. Finalmente, fueron los ingleses quienes se apropiaron de esta porción septentrional del continente. Los rusos levantaron un fuerte en las inmediaciones de la región conocida como Sonoma, Fort Ross, a partir de 1812.

3. ENTRE APACHES Y FILIBUSTEROS

La defensa del Estado fue prioritaria, pues aún antes de la construcción del Estado de Sonora, en el siglo XVIII, los establecimientos y rutas comerciales planeados por el insigne jesuita Francisco Eusebio Kino y el explorador Juan Bautista de Anza fueron destruidos por la revuelta de los indios yuma en 1781. En el siguiente siglo, la revuelta del yaqui Juan Ignacio Jusacamea, conocido como *Juan Bandera*, en 1826 pretendió unificar a las demás tribus, dentro del Estado.

²⁴ Zúñiga planteó desde fecha temprana un plan de desarrollo para la frontera noroccidental del país de gran interés: 1) El levantamiento y mantenimiento de una cadena de presidios desde Janos, Chihuahua, hasta Tucson, Sonora, 2) La recuperación de las tierras que los apaches se habían apropiado y la integración de las tribus pacíficas a México, y 3) La consolidación de la frontera desde Nuevo México hasta California. Zúñiga, *Rápida ojeada al Estado de Sonora*, op. cit., pp. 28–29.

Las luchas más feroces se dieron contra los apaches, cuyo comportamiento indómito se aprovechó del deterioro y descuido de los presidios al final del Virreinato.

Abundando en la participación de los pueblos indígenas en la celebración de pactos con los gobiernos de los países donde se encuentran, es importante resaltar que dichos tratados son tan antiguos como el encuentro de los dos mundos. Durante el siglo XVIII, España formalizó diversos tratados con las comunidades indígenas, sobre todo para convenir en el cese a las agresiones que dichos pueblos cometían contra los establecimientos españoles en América. Como ejemplo se cuentan los tratados con los indios mezcaleros de 1779 y con los indios comanches de 1786 que formalizó Juan Bautista de Anza con sus respectivos caciques, entre ellos el comanche Ecuera. Lo mismo se hizo en el cono sur del continente, como consta en el Tratado de Paz con los indios, celebrado en julio de 1782 entre el virrey Vértiz y el cacique Lorenzo Calpisqui en lo que ahora es Argentina.

No obstante, muchos de estos tratados fueron utilizados para comprar sus tierras a las comunidades indígenas o despojarlos de ellas. Esta costumbre fue recurrente a partir de 1763 en América del Norte, cuando la Gran Bretaña reguló que sólo la Corona y las «tribus» podrían celebrar contratos de compraventa sobre las tierras que les pertenecían, dando fin así a los convenios entre particulares.²⁵

De esta manera, cuando George Washington suscribió los Tratados de Hopewell, el 28 de noviembre de 1785 y el 3 y 10 de enero de 1786, con las naciones cherokees, choctaw y chickasaw, estaba continuando una tradición inaugurada antes por España.²⁶ Esta modalidad de regular la paz y la convivencia con los pueblos indios de América provocó que posteriormente se definiera a las naciones indígenas como «naciones domésticas dependientes»,²⁷ según el célebre precedente judicial escrito por John Marshall en el caso *Cherokee Nation v. Georgia* 30 US 1, 17 (1831).

²⁵ Stuart Banner, *How the Indians Lost Their Land. Law and Power on the Frontier*, Harvard, The Belknap Press of Harvard University Press, 2005, p. 85.

²⁶ De la misma manera, España ya había firmado Tratados con pueblos aborígenes de América del Norte desde el 1o. de junio de 1784 con los talapuche y continuaba firmando tratados con los mismos chickasaw y choctaw el 14 de julio de 1784, 14 de mayo de 1790 y 10 de mayo de 1793, por lo que quizá esta práctica se transmitió a Estados Unidos con base en dichos acuerdos precedentes.

²⁷ Janice Aitken, "The trust doctrine in Federal Indian Law; a look at its development and how its analysis under social contract theory might expand its scope", *18 Northern Illinois University Law Review* 148, otoño de 1997.

La expresión surgió en el contexto de este precedente judicial, ya que los cherokees se consideraban naciones extranjeras, y sus miembros, extranjeros residentes en Estados Unidos, por lo que Marshall negó esta argumentación, declarándolos sujetos al tutelaje del gobierno federal de ese país, con base en el artículo I, sección 8a., el cual se refiere a que sólo el Congreso Federal, y no las Legislaturas estatales, tendría facultad para regular el comercio con las «tribus indias».²⁸

No obstante, la concepción del pueblo cherokee como una nación implicó que su autogobierno y su capacidad para dictar sus propias normas de convivencia fueran reconocidas desde principios del siglo XIX. En el siguiente caso de la Suprema Corte de los Estados Unidos, Marshall reconoce:

Las distintas naciones indígenas son comunidades políticas diferenciadas, que tienen fronteras territoriales, dentro de las cuales su autoridad es exclusiva, por lo que cuentan con todos los derechos sobre sus tierras, dentro de sus fronteras, lo cual no es sólo reconocido sino garantizado por Estados Unidos.²⁹

Consecuentemente, el pueblo cherokee adoptó también su propia Constitución en 1997, dentro de lo que se denomina el Reporte Massad,³⁰ en la que se articulan sus poderes de gobierno a imagen y semejanza de los poderes federales de Estados Unidos.

Las políticas indígenas de Estados Unidos repercutieron en México a partir de la reubicación de las comunidades del este hacia el oeste del territorio de ese país. Las entidades federativas originarias de Estados Unidos despojaron de sus propiedades a las comunidades y Andrew Jackson como Presidente en 1828, con un largo expediente de campañas militares represivas contra los indígenas en su país, decide removerlas de sus tierras originarias y mudarlas violentamente al oeste del río Mississippi.³¹ La fiebre de oro ya referida abundó aún más la migración hacia el oeste.

²⁸ Robert N. Clinton, "Symposium—Rules of the Game: Sovereignty and the Native American Nation: The Dormant Indian Commerce Clause", *27 Connecticut Law Review* 1055, verano de 1995.

²⁹ *Worcester v. Georgia* 31 US 557 (1832). Bethany R. Berger, "Power over this unfortunate race: Race, Politics and Indian Law in the United States v. Rogers", *William and Mary Law Review*, vol. 45, 1957 (abril de 2004).

³⁰ Anthony Massad, Robert A. Leyden y Daniel G. Gibbens, "The Massad Commission Report to the Tribal Council of the Cherokee Nation", *23 American Indian Law Review* 375, 1988-1999.

³¹ Stephen L. Pevar, *The Rights of Indians and Tribes*, 2a. ed., Southern Illinois, University of Pennsylvania, 1993, p. 4.

Los grupos indígenas considerados independientes por Estados Unidos hasta 1871, estuvieron fuera del control del gobierno federal y sus incursiones hacia México no fueron de interés ni cuidado para ese gobierno, máxime que con estas acciones se provocó el despoblamiento mexicano del noroeste de nuestro país, sobre el que había pretensiones de apoderamiento. Por otra parte, Estados Unidos tenía cierto control sobre estas comunidades por medio de los tratados celebrados con ellos, pero no así con las autoridades mexicanas, que sólo se basaron en la fuerza militar de reacción hacia esas invasiones. Al respecto nos preguntaríamos: ¿Qué habría ocurrido si después de 1848 se hubiera pedido la celebración de tratados con las comunidades indígenas?

Esta solución no era fácil para el gobierno federal mexicano: tampoco mostró gran interés en resolver los problemas indígenas de los Estados fronterizos porque sólo los redujo al aspecto presupuestario y militar, pero tampoco mostró vocación para celebrar acuerdos con los pueblos indígenas, como se observa aún en la actualidad, por ejemplo, con la reticencia ante el reconocimiento de los llamados “Acuerdos de San Andrés Larráinzar” (1994).

De cualquier manera, la facultad de celebrar tratados con naciones indígenas era un tema lejano en las facultades constitucionales de las entidades federativas, y las fronteras tampoco preocupaban al gobierno federal, fuera de su delimitación, pero no era algo prioritario su defensa y protección en el siglo XIX. En los albores del Estado de Occidente, también se había intentado firmar un convenio con los apaches, que por su nomadismo eran particularmente peligrosos y difíciles de perseguir para responsabilizarlos de sus crímenes. Este convenio fue promovido por José Joaquín Calvo, de Chihuahua, y Ramón Morales, de Sonora, y signado en Santa Rita del Cobre; sin embargo, sus alcances y duración fueron pasajeros.³²

En materia de instituciones, sólo se tiene el decreto número 32 de 1831 del entonces Estado de Occidente, por el cual el Estado ofrecía plena ciudadanía a las comunidades indígenas beligerantes y satisfacción a sus peticiones si dejaban de lado su actitud. Asimismo, desde el 1o. de junio de 1831 las autoridades del

³² *Historia general de Sonora*, tomo III, Gobierno del Estado, 1997, p. 65.

Estado decretaron el reconocimiento de las autoridades propias entre los indígenas yaquis y mayos, nombradas según sus propias normas.³³

El ambiente de tensión se mostró claramente cuando el hacendado Miguel Urrea promovió un juicio político contra el gobernador de Sonora, Manuel Monte Verde por la negligencia de éste en proporcionarles a él y al público, las garantías individuales objeto del pacto social, y en cuyo cambio los ciudadanos “hacen el sacrificio de contribuir al sostén de los gobiernos”.

La queja de Urrea se sustentaba en la falta de respuesta a un escrito en ejercicio del derecho de petición que había presentado el 10 de julio de 1868. En su escrito manifiesta que entre 1857 y 1860 los yaquis y mayos habían destruido sus haciendas Cabora y Aquihuiquichi en la jurisdicción de Baroyeca. Habiendo incendiado sus propiedades y asesinado a sus operarios, así como robado de 9,000 a 10,000 cabezas de ganado mayor, así como otros semovientes. En un párrafo de su escrito se descubre la tragedia de la frontera sonorense ante los ataques de los indios apaches:

Siete años han transcurrido desde que tuvo lugar tan horrenda catástrofe, blanquean aún sobre aquella comarca desierta y desolada los huesos de las víctimas; propiedades valiosas están improductivas; campos fértiles están abandonados; la riqueza de esa parte del Estado permanece aletargada, casi muerta; las contribuciones, sin embargo, se exigen y se pagan, y las garantías que promete el pacto social son en aquellos lugares una sangrienta irrisión...³⁴

La Sección del Gran Jurado escuchó la defensa del gobernador en labios de Ignacio L. Vallarta, quien sin desconocer el grave problema fronterizo, manifestó lo siguiente:

¿Hay por ventura en la República Mexicana quien ignore la sangrienta crónica de las irrupciones de los bárbaros en la frontera? ¿Puede alguien no saber que a pesar de los esfuerzos de los Estados fronterizos y de los auxilios del Gobierno Federal, las tribus salvajes recorren desiertos y asaltan al viajero y sorprenden los pueblos de la frontera?³⁵

³³ *Primero fue la justicia. Formación del Poder Judicial en Sonora. Esbozo histórico*, tomo I, Gobierno del Estado de Sonora/Tribunal Superior de Justicia del Estado, 1995, p. 15.

³⁴ Ignacio Luis Vallarta, *Archivo Inédito*, tomo III, Manuel González Oropeza (comp.), México, Poder Judicial de la Federación, 1993, pp. 38-39.

³⁵ *Ibidem*, pp. 43-44.

Por lo que no puede considerarse violación al derecho de petición el hecho de que las incursiones de los apaches y comunidades errantes en la frontera con Sonora hubiesen saqueado y asesinado a ciudadanos mexicanos en las haciendas de Urrea. De tal manera, el Gran Jurado dictó veredicto absolutorio para el gobernador de Sonora.

En retrospectiva, si bien las comunidades indígenas fronterizas observaron una actitud beligerante grave, habrá que conceder, al revisar la historia política de Sonora, que no fueron pocas las veces en que las propias autoridades y facciones políticas del Estado instigaron el levantamiento violento de los indígenas durante años, como la rebelión yaqui de 1831 a 1839.³⁶ También es digno de considerar que el levantamiento de Juan Ignacio Jusacimea, *la Bandera*, jefe yaqui, se alió al capitán Juan José Tovar a favor de Santa Anna y en contra del gobierno de Anastasio Bustamante, por lo que algunas de estas rebeliones indígenas tuvieron no sólo un trasfondo étnico al interior del Estado, sino también nacional.³⁷

Como producto de la invasión de Estados Unidos a nuestro país, se produjo un recrudecimiento de las agresiones de los apaches y otras comunidades fronterizas, así como el surgimiento del filibusterismo, alimentado por la codicia despertada por la fiebre del oro, así como por el ejemplo del ultraje al territorio nacional impuesto por Estados Unidos.

La rapiña continuó a partir de las pepitas de oro encontradas por aventureros como James Wilson Marshall en un lugar cercano a la bahía de San Francisco y del mensaje consecuente de James K. Polk, de diciembre de 1848, educado y desarrollado profesionalmente en la cuna del intervencionismo y en el desprecio por México, como lo fue el Estado de Tennessee.

Con este antecedente, continuaron las expediciones extranjeras de filibusteros, o de los que practican la costumbre de hacerse de un botín (*freebooter*), como Charles Pindray. Estas expediciones tuvieron como contraparte la inhibición de los procesos de colonización de mexicanos de la gran frontera norte ante la inseguridad que provocaron los sucesos.

³⁶ *Primero fue la justicia*, op. cit., pp. 16-19.

³⁷ *Historia general de Sonora*, op. cit., p. 60.

Para incrementar la afrenta, con el Tratado de La Mesilla, que fue otra “compraventa” de nuestro vecino, Sonora perdió alrededor de 300,000 hectáreas. La imaginaria filibustera pretendió crear una República independiente con Sonora, Sinaloa y Baja California, en la mente de otros curiosos personajes procedentes de Tennessee, William Walker y Joseph Morread, en 1853, como corolario del Tratado de La Mesilla. Walker fue ejecutado en Nicaragua cuando quiso repetir la rapiña en ese país en 1860.

Otro hijo de Tennessee fue Henry Alexander Crabb, con raíces políticas en la recién adquirida California, quien no guardó ningún recato al anunciar sus deseos de invadir México, ya que llegó a declarar a la prensa de ese Estado lo siguiente:

Un poco de paciencia y adquiriremos aquel territorio honrosa y pacíficamente, mientras que se intenta una invasión filibustera, ello sin la tumba de muchos valientes (*sic*).³⁸

El “valiente” de Crabb fue ejecutado el 7 de abril de 1857,³⁹ así como el llamado conde Gaston Raousset que había sido ejecutado en Guaymas el 12 de mayo de 1854, luego de haber llegado a ese puerto dos años atrás.

4. LOS INICIOS CONSTITUCIONALES

El primer Congreso Constituyente de Sonora se instaló en la ciudad de Ures el 13 de marzo de 1831, y dio posesión a Leonardo Escalante como gobernador provisional. Estuvo integrado por Manuel Escalante y Mazón, Salvador Julián Moreno, Ignacio Loaiza, José Francisco Velasco, José Lucas Picó, Fernando Grande, Jesús María Morales, José Tomás Escalante y Manuel María Encinas. El 13 y 14 de abril de 1832, el Congreso designó a la ciudad de Arizpe como capital del Estado, la cual cambió el 21 de agosto de 1840 a Ures.

³⁸ *Weekly of California*. 17 de enero de 1857. Otro periódico también presagiaba que Henry A. Crabb sería declarado Presidente de la República Independiente de Sonora, pues Estados Unidos (¡Valga lo independiente!) adquiriría así un puerto en el Golfo de California, refiriéndose a Guaymas. *San Francisco Bulletin*, 26 de enero de 1857.

³⁹ Juan Antonio Rubial Corella, *¡Y Caborca se cubrió de gloria...! La expedición filibustera de Henry Alexander Crabb a Sonora*, México, Porrúa, 1981, pp. 37, 48, 69 y 70.

El proyecto lo elaboraron principalmente Manuel María Encinas y Salvador Julián Moreno. En cuanto a los límites del territorio, cabe notar que no se define la frontera norte, de manera que queda abierta a la especulación. Esta indefinición, heredada desde tiempos coloniales, propició que los extranjeros, entre filibusteros y el gobierno de Estados Unidos, ansiaran poseer el territorio sonorense. En el articulado, la primera Constitución de Sonora previó la existencia de la milicia cívica para la defensa del territorio y la población del Estado. Es interesante notar que también contiene un capítulo electoral y que integró al Poder Ejecutivo de la manera tradicional y completa, como las demás Constituciones estatales lo hacían: con un gobernador, un vicegobernador y un consejo de Gobierno. Este Consejo sería presidido por el vicegobernador. Se preveía que la Comisión Permanente del Congreso velara por el cumplimiento de la Constitución, con lo que desde un principio se encuentra presente el control político de la constitucionalidad.

Sonora plasma en su Constitución de 1831 el derecho de sufragar, y el de “obtener empleos” en el artículo 9o. llama la atención la suspensión de los derechos con la causal de observar ingratitud hacia los padres por parte de los hijos, así como de los padres por el incumplimiento de la obligación de procurar a sus hijos el leer y escribir (art. 13.5).

La evolución constitucional de Sonora, bien pronto, descubrió el cambio de la forma de gobierno, pues casi inmediatamente después de lograr la autonomía como Estado, el país transitó hacia el centralismo, a pesar de que en el bienio 1833-1834, Sonora participó en una coalición de Estados para la defensa del federalismo. No obstante, en fecha tan temprana como el 14 de marzo de 1838, se convocó a un Congreso Extraordinario para que se discutiera la vuelta al federalismo.

El 31 de enero de 1847 volvió a instalarse el Congreso de Sonora, ahora en la ciudad de Ures, poniendo en vigor la Constitución federalista de 1831; el 13 de mayo de 1848 se publicó la segunda Constitución, observándose una coincidencia respecto a la primera. Sus únicas diferencias fueron las siguientes: 1) suspensión del cargo de vicegobernador, 2) desaparición del Consejo de Gobierno, 3) se agregan nuevos distritos y prefecturas al sistema político-territorial, y 4) se simplifica el sistema electoral.

El siguiente Congreso Constituyente fue convocado el 15 de mayo de 1857 por el gobernador José Aguilar y Escoboza desde Ures, para adecuar las instituciones constitucionales de Sonora de acuerdo con la nueva Constitución Federal. Los diputados electos fueron: Manuel Monteverde, Cirilo Ramírez, Manuel M. Moreno, Jesús Quijada, Julián Escalante, Francisco Buelna Moreno, Pedro Monteverde, Mariano Paredes, Bartolomé Eligio Almada y José Escalante. Entre ellos se designó una Comisión de Constitución, integrada por los constituyentes Manuel Monteverde, Julián Escalante y Jesús Quijada.

Los acontecimientos del país y del Estado obligaron a que el Congreso suspendiera sus sesiones a partir de julio de 1858 y las reanudara en diciembre de 1860, para concluir el 13 de febrero de 1861, con la expedición de una nueva Constitución. Una de las innovaciones del nuevo documento fue que incluyó, el régimen de responsabilidades de los servidores públicos,⁴⁰ siendo un precepto anticipado de alcance nacional, pues las reglas federales sobre esta materia fueron expedidas por decreto presidencial, en uso de facultades extraordinarias en 1870.

Pocas reformas contuvo esta Constitución, como las de 1o. de noviembre de 1872, 22 de febrero de 1883 (cuando amplió el periodo del gobernador de dos a cuatro años), 27 de febrero de 1884, 22 de julio de 1892 y 9 de diciembre de 1901.

5. LA CONSTITUCIÓN REVOLUCIONARIA DE 1917

Para adecuar la Constitución a la federal, el gobernador y futuro Presidente de la República, Adolfo de la Huerta, convocó el 24 de marzo de 1917 a elecciones extraordinarias a un Congreso Constituyente. Sonora, a diferencia de la mayoría de los Estados, convocó a un Congreso con el carácter de Constituyente para llevar a cabo la expedición de una nueva Constitución estatal, a semejanza del modelo federal.

⁴⁰ María Inés Aragón Salcido, *La Constitución Política del Estado de Sonora de 1917 y sus reformas (marco histórico-constitucional, 1831-1917)*, Hermosillo, Instituto Sonorense de Administración Pública, 1997, p. 89.

Este Congreso Constituyente sesionó del 18 de junio al 15 de noviembre de 1917, y entre sus integrantes se cuentan a Clodomiro Valenzuela, que fue su presidente; Gabriel Corella, vicepresidente; Antonio G. Rivera, Adalberto Trujillo y Máximo Othón. El Congreso trasladó la sede de los poderes estatales a la ciudad de Magdalena.

La Constitución Revolucionaria de Sonora era analizada por los diputados que habían iniciado en el país el movimiento obrero, con la huelga de Cananea que estalló el 1o. de junio de 1906.⁴¹

De la Huerta envió al Congreso su proyecto el 29 de junio de 1917 para que se tomara como base para la transformación constitucional del Estado. El 3 de julio del mismo año se remitió el proyecto a la Comisión Especial, formada por los diputados Ventura G. Tena, Rosendo L. Galaz y José María V. Lizárraga.

El proyecto se ocupó del territorio peninsular del Estado, incluyendo las islas Tiburón, San Esteban y Lobos. Estableció a la ciudad de Hermosillo como la capital, y el principio racional de colaboración de poderes para la aprobación de las leyes; aclaró que, una vez aprobado un proyecto, éste entraría en vigor a partir de su publicación, “bien ordenada por el Poder Ejecutivo o por el Congreso, pasado el plazo de observaciones” (art. 50). Además, el plazo de observaciones por parte del Ejecutivo podría reducirse hasta 48 horas, si hubiese urgencia y fuera acordado por las dos terceras partes del Congreso (art. 52).

De la misma manera, el proyecto constitucional aclara lo que debe entenderse por refrendo ministerial, que actualmente ha sido objeto de confusión, cuando el artículo 75 establece que sólo serán refrendados los decretos, reglamentos, circulares, acuerdos y órdenes *que resuelvan en definitiva un asunto administrativo*, lo cual circunscribe el refrendo a los actos propios del titular del Ejecutivo y no lo extiende a los decretos promulgatorios de ley que son producto de un acto conjunto del legislador y el gobernador.

⁴¹ Manuel González Ramírez (comp.), *La huelga de Cananea*, México, Fondo de Cultura Económica, 1956.

La Comisión Especial rindió su dictamen inicial el 4 de julio de 1917 y distribuyó el estudio del proyecto en cinco comisiones.⁴² La primera estuvo integrada por Alonso G. González, José María Lizárraga y Vicente Rivera y se encargó de analizar las garantías individuales del proyecto y agregó en la sesión de 13 de julio de 1917 la palabra “autoridades” para decir:

Todos los funcionarios, *autoridades*, y empleados públicos del Estado y Municipios...

La Comisión Especial sostuvo el principio de Estado de derecho contenido en la segunda parte del artículo 2:

Las autoridades sólo pueden obrar ejercitando facultades expresas de la ley y los particulares pueden hacer todo lo que ésta no les prohíbe.

Se reforma el texto del artículo 3 del proyecto sobre el territorio, ya que originalmente determinaba la extensión que le había fijado la Constitución General, cuando ésta no aludía al territorio de cada Estado, por lo que la comisión decidió proponerlo de la siguiente manera, el 11 de julio de 1917:

El Estado de Sonora lo constituye la extensión de tierra firme que hasta hoy ha poseído y sobre la cual ejerce jurisdicción y dominio.

La referencia a “tierra firme” fue para incluir las islas dentro del Golfo de California y excluirlo de la hipótesis del artículo 48 de la Constitución General, que determinó como territorio federal las islas sobre las cuales no hubieran ejercido jurisdicción los gobiernos estatales. En el caso de Sonora, por ejemplo, la isla Tiburón es de gran importancia para las comunidades seris del Estado, y sobre ella, el Estado ha ejercido jurisdicción desde tiempos antiguos.

Máximo Othón propuso que se cambiara el artículo 4o. que describía en el proyecto de manera detallada el nombre de cada municipio del Estado. Si bien la propuesta la hizo fuera del periodo de discusión de este capítulo, el 5 de noviembre de 1917, el autor insistió en su propuesta, por ser más práctica la enunciación genérica del territorio municipal, de la siguiente manera:

⁴² Todos los datos relativos a los debates del proyecto de Constitución se toman del expediente 25, tomo 212, carpeta 5, cubierta A, del Archivo Histórico del Estado.

Las partes integrantes del Estado son los Municipios hasta hoy existentes y los que se erijan conforme lo dispuesto por esta Constitución.

La ley orgánica respectiva contendrá la designación de cada uno de los Municipios del Estado, así como de las comisarias que dependan de aquéllos.

Esta propuesta fue aprobada por ocho votos contra cuatro el mismo día de su presentación y terminó la discusión sobre los municipios que se había extendido durante los meses de julio y agosto del año de referencia.

El 20 de julio la comisión varió la clasificación de los habitantes del Estado contenida en el artículo 8o. del proyecto que tenía una dicotomía de sonorenses y no sonorenses, donde estaban incluidos los extranjeros residentes. Esta confusión entre mexicanos no sonorenses y extranjeros se consideró impropia, por lo que se propuso una clasificación tripartita: sonorenses, mexicanos no sonorenses y extranjeros residentes. De esta manera se aclaraba que los sonorenses y los mexicanos no sonorenses tendrían la misma prerrogativa de votar, excepto para las elecciones estatales del municipio, a menos que tuvieran una vecindad mínima de un año, en el caso de los últimos.

Todas las modificaciones al proyecto original de Constitución observaron una formalidad muy respetuosa que abría casi siempre con una presentación que decía:

La comisión de reformas que suscribe tiene el honor de poner hoy ante el recto juicio y consideración de esta Asamblea...

El Congreso fue muy celoso de la soberanía estatal, y esto lo confirma el artículo 21 propuesto en la sesión del 7 de agosto de 1917:

El Estado de Sonora no reconoce en los Poderes Supremos de la Unión ni en ningún otro alguno, derecho para pactar o contravenir entre ellos o con nación extraña, aquello que lesione la integridad de su territorio, su nacionalidad, soberanía, libertad o independencia.

Este afán autonómico condujo al Constituyente a aprobar un artículo de dudosa constitucionalidad, cuando definió las facultades legislativas del Estado en el artículo 22:

Los Supremos Poderes del Estado ejercerán todas aquellas facultades que se les *confieren* por la Constitución General de la República, ésta y las leyes que de ellas emanen.

Esta disposición incurre en la inexactitud de aseverar que la Constitución General otorga facultades legislativas al Estado, lo cual no es el modelo que se desprende del artículo 124 de la Constitución Federal, que establece para los Estados facultades *reservadas*, es decir, facultades no expresas.

Una sugerencia muy pertinente la hizo la comisión respectiva el 13 de agosto de 1917, para excluir al Municipio de la sección del Poder Ejecutivo, ya que ese ámbito no podía estar regulado por las disposiciones relativas al gobernador. A cambio, se sugirió que sus disposiciones estuvieran en la parte relativa a la forma de gobierno, con el nombre de Municipio Libre. Esta propuesta fue aprobada en la sesión del 18 de agosto de 1917.

La segunda comisión estuvo integrada por Alberto Trujillo, Rosendo Galaz y Rivera. Esta comisión presentó una declaración sobre el principio de no reelección que es conveniente reproducir:

La efectividad del sufragio da al pueblo un gobierno suyo, genuinamente suyo; y la no reelección es el rompeolas adonde van a estrellarse impotentes todas las ambiciones ilegítimas, impidiendo la continuación indefinida en el poder a un grupo de individuos, que al fin del tiempo ven su encargo como algo que les pertenece, olvidándose de que son nada más que los mandatarios del pueblo y no sus amos.

Esta comisión modificó el nombre de “representantes” por el de “diputados” para referirse a los integrantes del Congreso del Estado, el 12 de julio de 1917. La comisión se dividió cuando los diputados Trujillo y Rivera aprobaron otra propuesta para permitir que los mexicanos no sonorenses pudieran ser elegidos diputados al Congreso de Sonora si observaban una residencia mínima de cinco años. Galaz estuvo en desacuerdo.

La tercera comisión, que tuvo a los diputados Tena, Othón y José A. Castro como miembros, ratificó la elección directa del gobernador según el proyecto. Tuvieron especial interés en asegurar la “mexicanidad” del gobernador, pues el 14 de julio de 1917 agregaron al artículo 63b del proyecto el requisito de que, para

ser gobernador, se debía ser mexicano por nacimiento, pero además ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, y al respecto escribieron:

Hemos creído de nuestro deber prescindir de todo lirismo sentimental y sólo atender a lo que una costosa experiencia política nos enseña, respecto de los gobernantes que se perpetúan en el poder, ya sea por sí o por medio de los satélites que en todo sistema político, como en el sideral, llegan a formar parte integrante de esa entidad moral llamada Gobierno, que al corromperse, queda en lo material convertido en azote.

Los requisitos para ser gobernador, actualmente se antojan desproporcionados, pues la comisión aclara que no sólo debería ser nativo del Estado, hijo de padres nativos y además con residencia no menor de 14 años en cualquier época, habiendo residido obligatoriamente el año anterior a la elección. En el caso de los mexicanos no nativos del Estado, deberían contar con residencia de 15 años inmediatamente antes de la elección. Véase el despropósito de estas exigencias.

La no reelección inmediata del gobernador fue aprobada en la sesión del 6 de agosto de 1917.

La tercera comisión analizó las facultades del Congreso del Estado. Agregó la instrucción pública como facultad legislativa y lo hizo contribuir en la regulación de esta materia, conservando las facultades del gobernador. El 18 de agosto de 1917 aprobó la reducción de 500 a 50 niños como el número mínimo que creaba la obligación de fundar una escuela en cualquier comunidad.

La cuarta comisión se refirió al Poder Judicial y el 13 de julio de 1917 desechó la propuesta de depositar a ese poder en una sola persona, tal como había funcionado en Veracruz en su primera Constitución, la de 1825.

Por su parte, la quinta comisión analizó la materia de responsabilidades de empleados y funcionarios del Estado. Esta comisión reformó el sistema anticuado de reforma constitucional por dos legislaturas sucesivas, ya que consideró que podría haber motivos graves y urgentes que exigieran la reforma al texto fundamental, por lo que cambió el método por el de dos terceras partes del Congreso. Esta propuesta fue aprobada el 10 de septiembre de 1917.

Con estas discusiones y reformas, la nueva Constitución se aprobó el 15 de septiembre de 1917. La firmaron los siguientes diputados: Clodomiro Valenzuela (presidente), Gabriel Corella (vicepresidente), José Castro, Ventura G. Tena, Rosendo Galaz, Antonio R. Romo, Alonso G. González, José Tirado, Vicente Rivera, José María Lizárraga, Antonio G. Rivera (primer secretario), Adalberto Trujillo y Máximo Othón.

Esa Constitución se ha reformado más de cien veces en sus casi cien años de existencia. La más reciente se produjo el 13 de enero de 2017.



Estado de
Tabasco



La historia Constitucional de Tabasco cuenta, como pocos Estados, con un gran número de textos constitucionales, ocho en total a partir del 5 de febrero de 1825, hasta la vigente del 5 de abril de 1919.¹ Además, habrá que considerar que, aparte de nuevos textos, hubo reformas integrales en 1873 y 1975, lo cual dota a esa entidad de una gran tradición constitucional.

En Tabasco se fundó el primer asentamiento español en lo que sería nuestro país. La comunidad de Potonchán, de la antigua Chontalpa, fue el inicio de la colonización y conquista de nuestro país por Hernán Cortés; la transformó en Santa María de la Victoria el 12 de mayo de 1519, y fue el primer asentamiento español, aunque posteriormente desapareció y sus habitantes fueron asentados en lo que sería Villahermosa, denominada así por Felipe II desde 1598.²

¹ En el ínterin contamos con las Constituciones del 16 de noviembre de 1831, 17 de agosto de 1850, 15 de septiembre de 1857, 22 de septiembre de 1883, 30 de junio de 1890 y 3 de febrero de 1914. Francisco Peralta Burelo, *Tabasco y sus Constituciones*, tomo I, Villahermosa, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 1989. La Constitución de 1919 se ha reformado casi cien veces desde su promulgación. El 3 de octubre de 2015 se publicaron las más recientes reformas, que recayeron en más de veinte artículos.

² Su ubicación actual fue fijada el 3 de diciembre de 1619. Un siglo después de la fundación de Santa María, en 1619, el virrey marqués de Guadalcázar, ordena el traslado de la población a Villahermosa. Ana Luisa

Si bien al principio se dudó de que Tabasco fuera Estado de la Unión, por la falta de población y otros elementos para considerarle esa categoría, en opinión del diputado yucateco Fernando Valle expresada en 1823, fueron el propio Manuel Crescencio Rejón y Mariano Barbosa quienes convencieron al Congreso de la viabilidad de Tabasco como Estado desde 1824, a partir del discurso de José María Ruiz de la Peña del 30 de septiembre de 1824.

El Consejo de Gobierno, presente en la mayoría de los Estados, tuvo en Tabasco una regulación y participación significativa en la Constitución de 1825. Establecido con cinco individuos notables del Estado, de los cuales tres eran elegidos popularmente y dos más lo eran *ex officio* (administrador de rentas y vicegobernador). Según el artículo 118 de la Constitución de 1825, el consejo tenía funciones importantes, como las de suspender empleados, convocar sesiones extraordinarias del Congreso, proponer mejoras a la Constitución y las leyes, así como objetar proyectos de ley o decretos antes de su promulgación. A las anteriores se sumaba la función de desahogar los asuntos que el gobernador deseara plantearle. Desafortunadamente, esta institución, que seguramente contribuyó a la estabilidad constitucional de la entidad, fue suprimida con la reforma de 1831.

1. PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN LAS CONSTITUCIONES TABASQUEÑAS

Por otra parte, a pesar de las numerosas reformas que operaron en las Constituciones de Tabasco, el procedimiento fue dificultado desde la primera Constitución del Estado. En ésta se determinó, en el artículo 221, que las reformas se discutirían pasado un año. La Constitución de 1831 (art. 258) determinaba el principio de que “nunca debe ser uno mismo, el Congreso, que haga la calificación y el que decreta las reformas o adiciones”.³

De la misma manera, la Constitución de 1850, en su artículo 105, aclaró que las reformas constitucionales no estarían sujetas a observaciones del Poder

Izquierdo y de la Cueva. *El abandono de Santa María de la Victoria y la fundación de San Juan Bautista de Villahermosa*, México, UNAM, 1995, p. 23. Véase también de la misma autora, el artículo en *Revista de la Universidad*, vol. 6, núm. 39/40, Villahermosa, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, enero-junio de 1996, pp. 15-24.

³ Peralta, *op. cit.*, p. 85.

Ejecutivo. El artículo 75 de la Constitución de 1857 sentó el principio —que se modificaría hasta el siguiente siglo— de que las reformas para ser válidas tendrían que ser discutidas en dos Legislaturas consecutivas del Congreso del Estado. Para hacer más inflexible el sistema de reforma, la Constitución de 1883 estableció, en su artículo 115, que si bien procedía analizar las reformas a la Constitución en cualquier tiempo, las iniciativas deberían ser aprobadas por el voto de las dos terceras partes de todos los integrantes del Congreso en la primera Legislatura, para ser discutidas y aprobadas, en su caso, por una segunda Legislatura con la misma mayoría calificada de las dos terceras partes de sus integrantes.

El procedimiento de reforma llegó a su máxima complejidad con la Constitución de 1914, en cuyo artículo 124 fijó diez pasos para llevar a cabo una reforma constitucional:

1. Iniciativa. Podían presentarla tres diputados, el gobernador, el tribunal pleno de justicia o tres Ayuntamientos.
2. Presentación. La presentación podía hacerse sólo en un periodo ordinario de sesiones del Congreso.
3. Admisión. La iniciativa debería ser admitida por la mayoría de los diputados.
4. Difusión. La iniciativa debería publicarse en la prensa para su mayor difusión.
5. Dictamen. Se debería nombrar una Comisión *ad hoc* y presentar dictamen en un plazo de 15 días.
6. Difusión del dictamen. Debería publicarse en la prensa el dictamen de la comisión y con ella se daría la primera lectura de la iniciativa.
7. Segunda lectura. En el siguiente periodo de sesiones de la misma Legislatura se procedería a una segunda lectura.

8. Aprobación. El dictamen se aprobaría por las dos terceras partes de los diputados presentes.
9. Aprobación por los Ayuntamientos. La mayoría absoluta de Ayuntamientos tendrían que aprobar la iniciativa de reforma constitucional.
10. Dictamen final. De los votos de los Ayuntamientos por otra comisión especial que compute y verifique dicha votación.

No hay procedimiento más abigarrado en ninguna otra Constitución estatal respecto a la reforma constitucional, por lo que la nueva Constitución de 1919 varió el sistema, en su artículo 155, determinando que las reformas constitucionales se aprobarían por las dos terceras partes de los diputados suplentes y la mayoría de los Ayuntamientos. Actualmente la Constitución vigente establece, en el artículo 83, que las reformas deben aprobarse con los porcentajes mencionados, entendiéndose que cuando la mayoría de los Ayuntamientos no se pronuncien respecto de la reforma propuesta, quedará implícitamente aprobada a los 20 días naturales siguientes a su presentación.

2. LA CUESTIÓN DE LÍMITES ENTRE TABASCO Y CHIAPAS

El historial de conflictos por límites entre Tabasco y Chiapas fue constante desde la existencia constitucional de los dos Estados, y aún antes, como veremos. En decreto de 11 de diciembre de 1848, la XI Legislatura de Tabasco expuso que la falta de precisión en las colindancias entre ambos Estados ha provocado serios problemas a los agricultores, por lo que se planteó la necesidad de formar una Comisión que técnicamente deslindara los terrenos fronterizos.

El gobernador de Tabasco, José Víctor Jiménez, propuso al Congreso Constituyente General, el 4 de junio de 1856, la reincorporación de los territorios conocidos con los nombres de “Buluji” y “Chinal” al Estado.

Los dos Estados vecinos presentaban desde 1911 diversos problemas limítrofes, por lo que Emilio Rabasa⁴ publicó un alegato que es ejemplo en la solución

⁴ Posteriormente, en 1933, su hijo, Óscar Rabasa, intervino para solucionar el conflicto entre San Luis Potosí y Zacatecas, según Andrés Serra Rojas.

de conflictos entre fronteras de las entidades federativas de nuestro país. Durante la primera mitad de ese siglo se incubó el problema y en 1962 los gobernadores de Tabasco, Carlos Madrazo, y de Chiapas, Samuel León Brindis,⁵ dieron fin al problema mediante un Convenio amistoso, aprobado por el Congreso de la Unión el 14 de abril de a 1962.

Rabasa menciona que, a diferencia de la Constitución de 1824,⁶ los conflictos limítrofes entre Estados tienen que ser resueltos en primera instancia, por los Estados involucrados. La extensión de los Estados se determinó, en principio, a partir de la caída de la dictadura de Santa Anna el 17 de octubre de 1855.⁷ La Constitución de 1857 consideró que la existencia de territorios federales contradecía la esencia de una República federal,⁸ por lo que redujo a sólo uno el territorio federal reconocido expresamente: el de Baja California.

Los límites de estos dos Estados comenzaron a ser objeto de atención en el Congreso Constituyente Extraordinario de 1856⁹ cuando el diputado José Víctor Jiménez, de Tabasco, planteó la reivindicación del territorio que ocupaba la Isla del Carmen, Huimanguillo y la Cumbre de Oxolotán (Tacotalpan, Tabasco). La petición fue controvertida por un informe del gobernador de Chiapas, Ángel Albino Corzo, fechado en agosto de 1856. En el seno de la Comisión Territorial del Con-

⁵ La Comisión Permanente de la XLIII Legislatura del Congreso de la Unión convocó a periodo extraordinario para aprobar el Convenio amistoso entre Tabasco (Carlos Madrazo) y Chiapas (Samuel León Brindis) firmado en Campeche (José Ortiz Ávila), fijando los límites de los dos Estados.

⁶ El artículo 50 de esta Constitución, en su fracción V, determina que el Congreso General tendrá como facultad exclusiva la de “Arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando sus diferencias cuando no hayan convenido entre sí sobre la demarcación de sus respectivos distritos”. En realidad, la afirmación de Rabasa no es correcta, pues el Congreso siempre se ha reservado la facultad final de dirimir las controversias entre Estados, lo cual no implica que los Estados pudieran antes dirimir conflictos. La Constitución de 1857 reproduce la regla general antes transcrita de 1824, agregando sólo la excepción de los conflictos “contenciosos”.

⁷ Pero en el caso de los Estados de Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, *Tabasco*, Veracruz, Yucatán y Zacatecas su extensión y límites se conservaron desde el 31 de diciembre de 1852, según el artículo 48.

⁸ Por ello, los únicos territorios que faltaban fueron Colima y Tlaxcala que se instauraron como entidades federativas plenas con la Constitución de 1857 (art. 45) y el Distrito Federal se previó como Estado del Valle de México, tan pronto como “los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar (art. 46), por lo que esa Constitución sólo dejó como territorio federal a Baja California (arts. 43 y 44).

⁹ El desorden legal de las fronteras en México proviene desde la época colonial, al no fijarse ni delimitarse con exactitud ninguna frontera de la Nueva España, sino adoptando la vaga regla de que los límites jurisdiccionales serían definidos por “usos y costumbres” de ocupación, según estaba prevista en la *Recopilación de Leyes de Indias*, Ley I, Título I, Libro V. Sólo Tlaxcala tuvo fronteras definidas por su iniciativa y por su situación privilegiada frente al régimen español.

greso Constituyente, el diputado tabasqueño Gregorio Payró defendió los derechos territoriales de su Estado, como lo había hecho José María Ruiz de la Peña en el Congreso Constituyente de 1823-1824. Como dato curioso debe mencionarse que en el curso de la discusión, el diputado Joaquín Ruiz propuso la formación de un solo Estado con el territorio conjunto de los dos Estados: Tabchis [...]

El Congreso aceptó los derechos de Tabasco sobre Isla del Carmen y Huimanguillo, que estaba bajo la jurisdicción de Veracruz, pero no definió la frontera sur de Tabasco.

En ese contexto, la regla observada en México fue que el territorio de una entidad federativa sería la de ocupación de tierras por los pueblos de los respectivos Estados, y se presumiría legítima hasta 1857, cuando la Constitución congeló, según expresión de Rabasa, los límites que hasta ese año tenían, excluyendo, por tanto, cualquier ocupación posterior, presumiéndola ilegítima. Este esquema traslada la carga de la prueba a los propios Estados a que demuestren su ocupación de los terrenos poseídos anteriormente a 1857.

Aún antes de este excelente estudio de Rabasa, Adolfo Alomía había rendido un informe sobre la cuestión de límites que en el sur observaba el Estado de Tabasco, desde el 8 de febrero de 1891. En dicho informe se recuerda la exposición que Eduardo Cárdenas había hecho en 1811 sobre la misma cuestión y que había sido considerado por el Congreso Constituyentes de 1856 para conocer los límites del Estado. Alomía había destacado que la frontera sur era muy irregular y que la división llegaba a cuatro leguas de la capital Villahermosa. La dificultad para definir esta frontera se muestra con la preocupación que llevó a las autoridades coloniales a signar un convenio en 1743 entre los Alcaldes Mayores de la jurisdicción.¹⁰

¹⁰ Francisco Santa María, *Documentos históricos de Tabasco*, tomo I, Villahermosa, 1950, núm. 46, p. 115. Santa María también cuenta la existencia de un informe del gobernador Miguel de Castro y Araoz, así como el reporte sobre las diócesis en Chiapas de 5 de octubre de 1885 elaborado por Nicanor J. G. Hernández y Cipriano Tello, en el que se infieren los límites entre Tabasco y Chiapas. El informe de Castro fue dirigido al virrey José de Iturrigaray el 4 de junio de 1803 y explicaba que Ocoapan y Huimanguillo, entonces parte de Veracruz, se encontraban distantes 60 leguas de Acayucan y estaban más próximos de Tabasco, por lo que su lejanía provocaba el acecho de maleantes, con grave perjuicio para la población. Manuel González Calzada (recop.), *Documentos para la historia de Tabasco*, Primera Serie, tomo IV, Siglo XIX, Villahermosa, Consejo Editorial del Gobierno de Tabasco, 1979.

En nuestro país abundan casos como el de Tabasco y Chiapas, donde la indefinición de límites entre Estados ha provocado serios problemas que inciden en la actualidad por razones sociales, políticas y económicas. En ocasiones el deslinde de los territorios estatales debe tener en cuenta documentos antiguos que pretendían arreglar dichos diferendos; quizá el más antiguo sea el Convenio Gasca-Cerrato, celebrado en 1549 entre el virreinato de la Nueva España y la capitania general de Guatemala, y que fuera refrendado por real cédula de 20 de enero de 1553. En dicho convenio se toma como punto de referencia el cerro Muro Pelado como la confluencia geográfica entre Veracruz, Chiapas y Tabasco.¹¹

La cercana relación entre Tabasco y Chiapas, que se da no sólo por su colindancia, se estrecha más aún en el periodo centralista. La Junta Departamental de Tabasco envía una solicitud, el 26 de septiembre de 1836, para que el Congreso Nacional considerara la posible unión de Tabasco con Chiapas, petición que no fue secundada por el diputado chiapaneco Manuel Larráinzar. La celebración de un Convenio entre Tabasco y los demás Estados limítrofes fue promovida por el Estado desde la XII Legislatura en 1885, pero las demás entidades no mostraron mayor interés para negociarlo, por lo que este primer intento falló. Lo anterior fue renovado por la XXII Legislatura de Tabasco, a principios del siglo XX, cuando se llegó a un acuerdo entre el Estado y Rabasa, como representante de Chiapas, para establecer las bases de negociación del futuro Tratado de Límites entre ambas entidades, según consta en el decreto de 30 de marzo de 1907.¹²

Los límites entre Tabasco y Veracruz no quedaron en firme sino hasta 1888, con el río Tonalá separando Minatitlán y Huimanguillo, ubicando a Huimanguillo en el territorio de Tabasco. Finalmente, los límites del Estado con Guatemala quedaron arreglados mediante el Tratado de 27 de septiembre de 1882 entre Ignacio Mariscal, entonces secretario de Relaciones Exteriores, y el embajador de Guatemala, Manuel Herrera.

¹¹ Pedro A. González, *Situación, extensión y límites del Estado de Tabasco*. Memoria presentada ante la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. s/f (probablemente de 1940). Citado en Francisco Santa María, *Documentos históricos de Tabasco*, tomo II, 1951, p. 283.

¹² “Recuento histórico legislativo de los planteamientos limítrofes entre Tabasco y Chiapas, a partir de mediados del siglo XIX”, *Gaceta Legislativa*, núm. 4, LVII Legislatura, Villahermosa, Tabasco, agosto de 2001, pp. 14-15.

La capital de Tabasco lo fue, por otra parte, San Juan Bautista, antiguo nombre de Villahermosa, por decreto de 27 de octubre de 1826.

Uno de los aspectos interesantes del territorio del Estado, y del país en general, fue la delimitación de la frontera con Guatemala. Este tema fue objeto de diversos cuestionamientos entre los dos países, pero quedó definitivamente arreglado con el Tratado de Límites celebrado en la Ciudad de México; en él se estableció el reconocimiento de Guatemala de la transferencia del territorio de Chiapas a México, por voluntad de los propios chiapanecos.

México, por su parte, cedió a Guatemala partes de su territorio correspondientes a los Estados de Tabasco, Campeche y Chiapas mismo. No obstante, los términos del Tratado de 1882 fueron puestos a debate por Guatemala con posterioridad, por lo que México tuvo que firmar nuevos tratados interpretativos en 1895 y 1896 para fijar en definitiva los límites australes de nuestro país.

Desde el Tratado de 1882, Tabasco fue de obligada referencia en la medición y determinación de los límites fronterizos, tomando como punto de partida la plaza central de Tenosique.¹³

3. LAS RESPONSABILIDADES DE LOS POLÍTICOS TABASQUEÑOS

La responsabilidad por actos contrarios a la Constitución y las leyes tanto del Estado como federales fueron tomadas en serio. El primer gobernador constitucional del Estado, quien tomó posesión del cargo el 10 de agosto de 1825, Agustín Ruiz de la Peña y Urrutia, fue removido del cargo en el primer caso y sustituido por Marcelino Magalli, por haber sido declarado culpable del delito de prevaricato o negligencia, abuso en el desempeño de sus funciones, ya que había cometido el delito de desconocer a los miembros de la Junta Electoral.

El gobernador Ruiz de la Peña había desconocido a la mayoría de los integrantes de la Junta Electoral del Estado porque, a su juicio, tenían impedimento,

¹³ Guadalupe Vautravers Tosca, *Estudio comparativo de la frontera Tabasco, México-El Petén, Guatemala*. Villahermosa, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Colección José María Pino Suárez, 2005. pp. 60-65.

por lo que, en consecuencia, no reconocía a la misma Legislatura que lo juzgó por prevaricato.¹⁴ El 2 de agosto de 1827 el Congreso del Estado nombró una comisión que estudió la procedencia de iniciar un juicio que concluiría con su remoción el 19 de noviembre del mismo año. Dicha Comisión estuvo integrada por los diputados Agustín González, Juan Mariano de Sala y Esteban Fernández.¹⁵

Sobre la acusación del gobernador, la Constitución del 26 de febrero de 1825 fue explícita en los artículos 97, 98 y 99, en los que, por decisión de las dos terceras partes del Congreso, analizaría la procedencia de la formación de causa al gobernador por actos de su gobierno (art. 95) contrarios a la Constitución y leyes (art. 90, fracc. V), como lo sería el mezclarse en el orden de los juicios (art. 90, fracc. VI). José Benito Rosales, como Magistrado único del Supremo Tribunal de Justicia, fue quien impuso la remoción, previa acusación del Congreso, tal como lo establecía el artículo 98 constitucional.¹⁶ No obstante lo anterior, en noviembre de 1827 fue amnistiado y Ruiz de la Peña volvió a ser elegido gobernador en junio de 1829.

Cabe hacer notar, asimismo, que los gobernadores han sido objeto de otros procedimientos de responsabilidad política, por la imputación de hechos como la sufrida por Victorio Victorino Dueñas, quien fuera acusado por la prensa local de

¹⁴ José Arturo Filigrana Rosique, “Antecedentes del Congreso del Estado de Tabasco e historia del mismo hasta 1863”, *Historia del Congreso del Estado de Tabasco*, tomo I, LIII Legislatura, Gobierno del Estado de Tabasco, p. 63.

¹⁵ Martín Ortiz Ortiz, José de los Santos Ávalos y Eusebio Castro Vértiz, *Historia del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tabasco, 1824-1924*, Poder Judicial del Estado/Gobierno del Estado de Tabasco/Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 1994, pp.113-121.

¹⁶ El citado artículo 98 determinaba: “Si el Congreso declarare por las dos terceras partes de los diputados presentes, que ha lugar a la formación de causa, quedará suspenso de su empleo y puesto a disposición del tribunal competente, en cuyo caso será privado de la mitad de su sueldo”. Es interesante apuntar que Tabasco organizó al Poder Judicial con jueces unitarios, por lo que los artículos 165 y 175 de la Constitución de 1825 hablan de un solo Juez letrado y los documentos de la época designan a Rosales como Magistrado único. La titularidad única del Poder Judicial implicaba que se depositaba en dicho Magistrado la autoridad final del poder correspondiente, a semejanza del gobernador del Estado, tratándose del Poder Ejecutivo, aunque estuviera apoyado por los demás Jueces de las diversas instancias que se preveían en la propia Constitución. Los procedimientos de responsabilidad de los gobernadores tienen en nuestro sistema federal la problemática derivada de la falta de legislaturas bicamerales, que en el ámbito federal se resuelve con una Cámara acusatoria y la otra juzgadora. Sin embargo, como los Estados no tienen la segunda Cámara, generalmente el Supremo Tribunal de la entidad funge como jurado de sentencia para aplicar la sanción que corresponda.

promover actos de “terrorismo” para perpetuarse en el cargo,¹⁷ lo que provocó que de manera “anónima” se publicara un esclarecimiento de hechos en 1874.

El Congreso del Estado removió del cargo de vicegobernador a Manuel Jamet el 19 de agosto de 1880 por “haber perdido los derechos de ciudadano tabasqueño”, por haberse negado sistemáticamente a ejercer el cargo de gobernador en las ausencias del titular.¹⁸

En el siglo XX, con la Revolución instaurada en Tabasco, surgiría otro tormentoso caso de responsabilidad para el gobernador Carlos Greene (1890–1924). Bajo el régimen de la Constitución promulgada el 5 de abril de 1919, vigente en la actualidad con sus reformas, transcurrió el segundo periodo de gobierno de Greene, quien había sido declarado gobernador por el Congreso del Estado poco antes, el 6 de marzo de 1919.¹⁹

En esta etapa convulsa, el jefe de operaciones militares, Francisco R. Bertani dio un golpe de Estado al gobierno constitucional, por lo que el gobernador Greene tuvo que solicitar el auxilio de los poderes federales el 12 de septiembre de 1919. A pesar de la intervención de Venustiano Carranza para que Emilio Elizondo restableciera el orden constitucional, en esta época la sede de los poderes estatales se mudó a la ciudad de Frontera, por decreto de 5 de septiembre de 1919.

El conflicto detonó en varios frentes. Uno de ellos ocurrió el 24 de octubre de 1920, cuando el diputado local Manuel Lezcano mató al jefe de policía de Villahermosa, capitán José J. Torres, e inmediatamente después se apersonó ante el Congreso del Estado. El gobernador Greene envió al jefe de su escolta, Jesús Santos, y violando el recinto parlamentario y el fuero constitucional pretendió

¹⁷ *Defensa del C. Gobernador del Estado hecha por un tabasqueño con motivo de la acusación que se le hace ante el Congreso de la Unión, publicada en el “Eco de Ambos Mundos”, Imprenta del Gobierno. Tabasco. 1874. p. 5*

¹⁸ Jesús Arturo Filigrana Rosique, *Historia del Congreso del Estado de Tabasco*, tomo II, LII Legislatura, Villahermosa, Gobierno del Estado de Tabasco, p. 74.

¹⁹ Habiéndose rebelado contra Victoriano Huerta, su primer periodo gubernamental había transcurrido del 1o. de octubre de 1914 al 2 de febrero de 1915, el cual termina abruptamente por la violencia de las facciones en el Estado. Después de un breve interinato de Aquileo Suárez, el 27 de agosto de 1915 fue sucedido por Pedro C. Colorado, quien fue abatido al día siguiente de haber tomado posesión. “Apuntes biográficos del Gral. Carlos Greene”, en Francisco Santa María, *Documentos históricos de Tabasco*, tomo I.

aprehender al diputado Lezcano. En el recinto se suscitó una trifulca armada y murieron Lezcano, Jesús Santos y Alberto Nicolás Cámara.

El presidente Adolfo de la Huerta ordenó al secretario de Gobernación, Plutarco Elías Calles, que girara instrucciones al jefe de la guarnición, Rodolfo Vivanco, para que procediera a la detención del gobernador, después de la declaratoria de desaparición de poderes.²⁰

Ante la anarquía desatada, el Senado decretó la desaparición de poderes en el Estado el 27 de octubre de 1920, a solicitud de Luis F. Domínguez, quien había contendido contra Greene por la gubernatura del Estado y estaba coludido con Bartani. Al día siguiente, el Senado nombró gobernador provisional a Primitivo Aguilar Juárez, quien fungía como presidente del Tribunal Superior de Justicia.²¹ De la misma manera, el Congreso del Estado designaría simultáneamente a Tomás Garrido Canabal gobernador interino, por lo que a fines de 1920 Tabasco contaría con tres gobernadores virtuales: Greene, a quien se había declarado “desaparecido”; Aguilar, quien era provisional, y Garrido Canabal, quien se ostentaba como gobernador interino, y para hacer más complicada la confusión, el Congreso se encontraba dividido en dos facciones.

Greene concitó varios enemigos en su contra, como Tomás Garrido Canabal, quien por medio de su simpatizante, Pedro Casanova, procedió a acusar a Greene de rebelión, por lo que la Legislatura lo desaforó el 20 de diciembre de 1920. Además se le procesó por desobediencia en el ámbito militar ante el Juzgado 4o. de Instrucción Militar, aún siendo Greene gobernador.

La Legislatura presidida por Manuel Bartlett Bautista dictó la siguiente resolución, mediante el decreto número 10, de 12 de marzo de 1922:

²⁰ Pedro H. Haddad Chávez, *Historia electoral y política de Tabasco*, spi, 1996, p. 161.

²¹ Este nombramiento ofrece complejidades, ya que según la disposición constitucional de la declaratoria de desaparición de poderes, se trata de una facultad que afecta a *todos* los poderes de un Estado, por lo que el Senado tendría que haber justificado por qué nombraba al presidente de uno de los poderes afectados, como sería el Poder Judicial. No sería sino hasta 1927 cuando el Senado, con otros casos del lamentable mal uso de esta facultad suya, explicaría que la declaratoria se reduciría, en la mayoría de los supuestos, a los poderes políticos, *v. gr.*: Poderes Legislativo y Ejecutivo de las entidades, pero que el Poder Judicial podría sobrevivir a la declaratoria como “resto de soberanía” de un Estado.

Que mientras no se dicta en dicho proceso sentencia firme, que decida sobre la responsabilidad criminal del acusado, éste, que en el caso lo es el C. Gral. Carlos Greene, debe continuar separado de su cargo de Gobernador Constitucional, por todo el tiempo que dure dicho proceso, según lo dispuesto en los artículos 131 y 132 de nuestra Constitución Política local.

[...]

Que como consecuencia de esa separación forzosa y por tiempo indefinido del cargo de Gobernador quedan de pleno derecho sin efecto las licencias que por tiempo indefinido se han concedido tanto al General Greene como al Sr. Tomás Garrido por decretos número 2 y 9 del 25 de noviembre de 1921 y 9 de marzo del presente año respectivamente y se nombra a Tomás Garrido y al diputado Pedro Casasola respectivamente para cubrir los interinatos.

[...]

Por lo que se decreta:

Artículo 1º. Ha lugar a proceder en contra del C. General Carlos Greene, Gobernador Constitucional del Estado, por el delito de desobediencia que se le instruye en el Juzgado 4º. de Instrucción Militar de la Ciudad de México y por el de rebelión de que lo acusan el C. Presidente Constitucional de la República, el Gobernador Interino y el Secretario de Gobierno.

Artículo 2º. Por tales hechos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 132 de la Constitución Política del Estado queda separado el C. General Carlos Greene del cargo de Gobernador Constitucional del mismo y sujeto desde luego a los tribunales comunes, por todo el tiempo que duren dichos procesos.

Artículo 3º. En caso de que alguna de las sentencias que recaigan en los citados procesos sea condenatoria y cuando tengan noticias de ellas el Congreso del Estado, éste procederá a la designación del Gobernador por todo el resto del actual periodo constitucional.

Con este acuerdo, la Legislatura estaba violando la Constitución que el mismo Greene había promulgado, pues la segunda parte del artículo 131 citado establecía que el gobernador no podía ser acusado por delitos comunes, sino sólo por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común. Si bien el delito de rebelión es un delito grave, lo es en el ámbito federal, pues se trata de un delito contra la seguridad interior de la Nación, punible por el Código de Justicia Militar y,

por ende, de los tribunales militares, como ya se había encausado por el delito de desobediencia ante el juzgado de instrucción militar.

El gobernador Greene había sido elegido en 1919 y, por tanto, debería ser tratado como titular de un Poder Ejecutivo local y no como miembro del Ejército, a diferencia de los gobernadores y comandantes militares, que eran designados directamente por el Presidente de la República. Por mayoría de razón no lo podía separar del cargo la Legislatura del Estado, ya que la Constitución del mismo sólo señalaba determinados delitos para ser encausado.

Por otra parte, el fundamento contenido en el artículo segundo del decreto citado es absolutamente inaplicable, ya que el artículo 132 se refiere a los delitos comunes de los diputados, Magistrados, procurador y secretario o subsecretario de gobierno y regidores de los Ayuntamientos, pero no del gobernador en funciones.

La enemistad de Greene con Álvaro Obregón motivó esta parodia y lo arrestaron en su finca para llevarlo a la cárcel militar de Santiago Tlatelolco. Ante esta situación, el ex gobernador renunció a su grado de general, pero su suerte estaba echada, por lo que la jerarquía militar no la aceptó, para proceder a darlo de baja desde el 6 de febrero de 1922. Su sentencia ya estaba dictada incluso antes del debido proceso legal.

En 1924 Greene se unió a la rebelión de Adolfo de la Huerta y murió en un enfrentamiento. La grave crisis política comenzó a solucionarse con el entendimiento entre Garrido Canabal y Calles desde 1921.

El traumático asunto del gobernador Greene, quizá haya servido a la clase política para evitar nuevos episodios que provocaran una crisis constitucional, cuando la responsabilidad que se quiere hacer efectiva pretende precisamente evitarlos. No obstante, la utilización de las medidas de intervención federal para fincar responsabilidad política a los altos servidores públicos del Estado resultó contraproducente por la tergiversación de principios constitucionales.

Por ejemplo, podemos citar el caso de la desaparición de poderes planteada el 22 de agosto de 1935 ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión por el presidente Lázaro Cárdenas, para lograr la remoción del entonces gober-

nador Manuel Lastra Ortiz. Es bien sabido que desde la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, con la restauración del Senado de la República, la facultad declarativa de esta Cámara es para constatar que ninguno de los titulares de los poderes de gobierno esté en funciones, o legalmente instalado, pero no se puede inferir que sólo afecte a uno de los poderes de un Estado, y mucho menos para convertirlo en un procedimiento sustitutivo del juicio político; no obstante las ventajas de la declaración de desaparición unilateral dictada por el Senado, sobre la bilateralidad y naturaleza contenciosa de un juicio político, que involucraría a las dos Cámaras del Congreso de la Unión en el ámbito federal.

La celeridad con que se procedió en la declaratoria de desaparición fue espectacular, pues la Comisión Permanente la declaró al día siguiente y nombró gobernador provisional a Aureo L. Calles, quien tomó protesta el 24 de agosto del mismo año. Esta rapidez contrasta con la convocatoria a elecciones, principal función de un gobernador provisional, que sólo se haría cuatro meses después de su nombramiento, el 24 de diciembre.

La declaratoria era inconstitucional por principio, ya que esta facultad es de la exclusiva competencia del Senado de la República, según el artículo 76, fracción V, del Texto Fundamental, por lo que no está permitido que la ejerza la Comisión Permanente del Congreso, en la que participaron diputados.²² El gobernador elegido fue Víctor Fernández Manero.²³

Por otra parte, es digno de recordar el desafuero en el Congreso Federal del célebre político tabasqueño Carlos A. Madrazo en 1945. Como diputado federal y militante de una corriente política, fue acusado falsamente de falsificación de documentos y de abuso de autoridad por las autoridades laborales, ya que él formaba parte de una Comisión del Congreso que otorgaba los permisos para que trabajadores mexicanos fueran a Estados Unidos y participaran en el Programa

²² Francisco Peralta Burelo, *Gobernadores de Tabasco separados de su cargo, 1935–1987*, Villahermosa, UJAT, pp. 29–83.

²³ En los años de esta declaratoria también operaba la disposición de la Constitución del Estado que previó la sustitución del gobernador por el Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia, en el supuesto de la desaparición de poderes, en lugar de un gobernador nombrado directamente por el Senado; sin embargo, esta disposición no se aplicó en “los años de convulsión política” que vivió el Estado. Myrna Civeira Álvarez Gular, *Historia del Tribunal Superior de Justicia (1921–2001)*, Villahermosa, Tribunal Superior de Justicia del Estado, 2001, p. 15.

Bracero en la década de 1940.²⁴ Iniciada la averiguación previa en contra de tres diputados federales, los representantes indignados pretendieron solicitar licencia para encarar las acusaciones.

Madrazo, en 1945, menciona y descubre la trama política de las acusaciones penales:

Un estado de corrupción, en el que para satisfacer la vindicta popular se escoge una víctima, se pretende instaurar en México un nuevo método de persecución política, eliminando a opositores políticos o a adversarios de tendencias, mediante el procedimiento de imputarle delitos escandalosos, hechos que teniendo la apariencia de un proceso legal, no son en el fondo más que trágicas mascaradas que revelan el hondo declive moral en que vivimos.

La Suprema Corte de Justicia llegó a la conclusión de que el antes denominado fuero constitucional no es renunciable, pues no se trata de una prerrogativa personal sino de una garantía a la investidura inherente al cargo para la protección de los servidores públicos contra acusaciones temerarias, surgidas por intereses contrarios a la función pública, y así prevenir lo que Madrazo criticaba. En la ejecutoria, en la que intervino el Ministro Teófilo Olea y Leyva, se determinó que el fuero, o el requisito de procedencia como actualmente se denomina, no es un derecho subjetivo propio, del que puede disponer quien lo disfruta, ya que, en el caso, es una prerrogativa parlamentaria de orden público.²⁵

A consecuencia del anterior caso se formó la tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte con el rubro: “FUERO CONSTITUCIONAL”²⁶ apro-

²⁴ Una excelente relación de hechos y explicación de agravios del juicio penal de Carlos Madrazo se encuentra en su libro *Mi traición a la Patria*, publicado por Industrias Gráficas Unidas, S.C. de R.S., México, 1946. El libro incluye el estudio jurídico formulado por Leopoldo Gracia y Ángeles sobre el auto de formal prisión que se le dictó por el Juez Javier Aguayo, 56 p.

²⁵ Manuel González Oropeza, “Experiencia parlamentaria sobre la responsabilidad de servidores públicos (1917-1983)”, en *Las responsabilidades de los servidores públicos, México*, Manuel Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 99-100.

²⁶ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época. Tomo LXXXVII. p. 1881. En el texto de la tesis se lee un principio interesante de protección a la investidura de los parlamentarios en México: “Como se advierte, el Constituyente rodeó a los miembros del Poder Legislativo de una inmunidad que conocida entre nosotros como fuero constitucional, sólo es en esencia, la prerrogativa indispensable para la existencia de las instituciones que salvaguarda, otorgando a quienes la disfrutaban, la facultad de no comparecer ante cualquiera jurisdicción extraña, sin previa declaración del propio cuerpo, de que ha lugar a proceder contra el acusado, emitida por mayoría absoluta de votos de número total de sus miembros”. La tesis prosigue explicitando la intención del fuero constitucional: “El fuero tiende a proteger la independencia y autonomía de un Poder frente a los otros

bada el 28 de febrero de 1946, que lo define como la prerrogativa esencial para la subsistencia del cuerpo legislativo y no para el beneficio individual del parlamentario. Este principio fundamental fue reiterado en otros dos precedentes relativos a los diputados Sacramento Joffre, aprobado este el 8 de abril de 1946, y Pedro Téllez Vargas, aprobado el 13 de abril de 1946.

En estos casos también se resolvió que la licencia concedida a un parlamentario “no tiene más valor que el de un permiso para separarse del cargo, pero no de un desafuero, para el cual es necesario el consentimiento y la decisión de la Cámara”.²⁷

Finalmente, cabe mencionar la interesante controversia constitucional promovida por el Estado de Tabasco y resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 26 de marzo de 1996, bajo el expediente 11/95. La controversia había sido instaurada por el Congreso del Estado, en representación de la entidad, y versaba sobre la imputación de delitos por haberse excedido, en el dicho del denunciante, de los topes de gastos de campaña política que las autoridades del Estado electas para el periodo 1995–2000 habían rebasado.

El punto de interés en la litis planteada se reduce, para efectos del presente trabajo, a saber si las averiguaciones previas que instrumentó la Procuraduría General de la República debían o no estar sometidas previamente a la solicitud ante el Congreso de la Unión, por violaciones graves del procedimiento, entonces denominado de desafuero, ante lo cual, la sentencia de la Suprema Corte determinó:

Las ideas expuestas hasta aquí permiten sostener que si el Ministerio Público Federal lleva a cabo las investigaciones conducentes a demostrar la existencia de hechos probablemente delictuosos, no tiene por qué solicitar un procedimiento de desafuero, dado que técnicamente la etapa previa de averiguación ministerial no es la incoación del proceso penal; la acción punitiva del Estado podría realizarse cuando en el futuro se hubiese salvado el obstáculo que significa ese fuero.

Poderes del Estado y, lejos de revestir de impunidad a quien lo disfruta, condiciona tan sólo la intervención de otras jurisdicciones, a la satisfacción de determinados presupuestos, cuya ausencia las obliga o no enjuiciar a un miembro funcionario de la Cámara, sin el consentimiento de la asamblea”.

²⁷ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo LXXXVIII, pp. 327 y 763.

Que un funcionario público esté provisto de inmunidad no imposibilita que se lleve a cabo la averiguación previa correspondiente a fin de determinar si la conducta que se le imputa constituye o no algún delito.²⁸

4. DESARROLLO CONSTITUCIONAL

Tabasco participa en los procesos constitucionales desde agosto de 1810, cuando elige como diputado a las Cortes de Cádiz a José Eduardo de Cárdenas y Romero, cura de Cunduacán. El 27 de febrero de 1811, el diputado Cárdenas presentó una *Memoria sobre la Provincia de Tabasco* ante las Cortes de Cádiz que describía la situación y las necesidades de la provincia; sin embargo, a diferencia de Miguel Ramos Arizpe, representando las Provincias Internas de Oriente, no pidió la creación de una diputación para la entonces provincia de Tabasco.²⁹

El jefe superior político de la provincia de Tabasco, Juan Antonio Rincón, se encargó de convocar al primer Congreso Constituyente del Estado el 3 de mayo de 1824, que fue presidido por Fernando María de los Toyos. Una de las primeras providencias que dictó el mismo Congreso Constituyente fue el Acuerdo de la Aduana principal, lo cual reconocía la importancia del comercio marítimo para el Estado, dictado el 29 de junio de 1824.³⁰

²⁸ Elisur Arteaga Nava, *La controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la Corte. El caso Tabasco y otros*, 3a. ed., prólogo de Leonel Pérez Nieto, Monte Alto, Villahermosa, Estudios Monográficos, 1997, p. 505.

²⁹ Jorge Abdó Francis, *La Independencia en Tabasco, 200 años después. Textos para su historia*, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadísticas/Gobierno del Estado de Tabasco/Universidad Olmeca, p. 25. La historia de Tabasco ha tenido profundas raíces, ya que el primer establecimiento por Hernán Cortés se efectuó el 12 de mayo de 1519 en Potonchán, y recibió el nombre de Santa María de la Victoria, la cual fue abandonada y sus pobladores se asentaron en lo que sería San Juan Bautista de Villahermosa, reconocida formalmente en 1598 por el rey Felipe II y ubicada en su territorio actual el 3 de diciembre de 1619. Desde 1827, su nombre oficial fue Puerto de San Juan Bautista de Villahermosa de Tabasco. Por decreto del 3 de febrero de 1916 se reconoció el “legítimo nombre de Villahermosa”, según fue dado por Francisco J. Mújica. Ana Luisa Izquierdo y de la Cueva, *El abandono de Santa María de la Victoria y la fundación de San Juan Bautista de Villahermosa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, p. 23. Martín Ortiz Ortiz (coord.), José de los Santos Ávalos Colomé y Eusebio Castro Vértiz, *Historia del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tabasco, 1824-1920*, Villahermosa, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco/Poder Judicial del Estado de Tabasco, 1994, p. 45.

³⁰ El 1o. de diciembre de 1829 se estableció la aduana marítima en el puerto de Frontera, bajo el control del gobierno estatal, pues las aduanas y el comercio no se federalizaron sino hasta la reforma de 1884. El 25 de enero de 1885 se dictó la primera ley federal sobre la materia, con el nombre de Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas.

Las disposiciones para regular las relaciones entre el Estado y el Gobierno General fueron peculiares en nuestro país durante la primera República Federal, pues las instituciones que están actualmente bajo el control exclusivo de la Federación, eran compartidas con los Estados, en una simbiosis especial. Por ejemplo, la integración de las fuerzas armadas federales corría a cargo del “contingente” que los Estados formarían con reclutas que las propias entidades agruparan según sus leyes. De esta manera, el Congreso Constituyente dictó la ley para establecer la leva de reclutas, el 1o. de diciembre de 1824, con base en la población masculina “cuya ocupación honesta o modo de vivir conocido” fuere demostrado. De esta manera, el 14 de noviembre de 1826 se expidió el Reglamento Provisional de Sorteo Público para seleccionar a los reclutas que colaborarían con el Ejército federal, que siempre serían varones solteros.³¹

La primera Constitución se expidió el 5 de febrero de 1825, y fue aprobada por Manuel Ayala y Domínguez, en su carácter de presidente del Congreso; Manuel Antonio Ballester y Agustín Mazó, Juan Esteban Campos y Juan Mariano de Sala. Destaca la protección de los derechos humanos en su texto, que desde el inicio prohíben la introducción de esclavos en el Estado, aún antes de la expedición de la Constitución, pues el Congreso aprobó la ley el 25 de enero de 1825, y de inmediato se declaró la libertad de los hijos de esclavos que todavía se encontraran en el Estado.³²

En este sentido, la Constitución del 17 de agosto de 1850, poco después del establecimiento del juicio de amparo en el Acta de Reformas de la Constitución federal de 1847, también determinó como facultad del Poder Judicial del Estado la de:

Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan protección cuando sean perjudicados en ellos por las autoridades políticas, contra el texto literal de la Cons-

³¹ En este sentido, se complementan estas disposiciones con la ley sobre vagancia, expedida el 31 de enero de 1829, por medio de la cual se crean tribunales especializados en las cabeceras de los partidos para resolver sobre la calificación de la idoneidad de las personas y su carácter, o ausencia de él, de ser vagos. Los declarados vagos se destinarían al Ejército permanente.

³² Pedro H. Haddad Chávez, *Historia electoral-política de Tabasco*, Villahermosa, UJAT, p. 44.

titución y de las leyes, limitándose en este caso a reparar el agravio en la parte que aquéllas hubieren sido violadas [art. 60, fracc. I].³³

Tabasco, junto con otros Estados del Sureste mexicano, fue precursor en el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres. Al respecto hay que recordar que Yucatán fue el primer Estado que reconoció en 1922 esta prerrogativa tratándose de las elecciones municipales y estatal. Por su parte, Tabasco reconoció, a instancias de Tomás Garrido Canabal, el derecho al sufragio de las mujeres para las elecciones municipales en 1925. Además, en 1926 Tabasco estableció legalmente la igualdad jurídica en el matrimonio.³⁴

La Constitución de 1825 fue paradigmática para las demás Constituciones del Estado, tanto que fue reconocida en la siguiente, del 16 de noviembre de 1831, como “Constitución primordial”.³⁵ La primera Constitución fue promulgada por el vicegobernador del Estado y hacia 1834 había, además del vicegobernador, un subvicegobernador. Como parte del Poder Ejecutivo del Estado funcionaba, a semejanza del resto de las Constituciones estatales, un Consejo de Gobierno como órgano de consulta necesaria del gobernador, además de constituir un órgano garante de la constitucionalidad del Estado; sin embargo, la Constitución de 1831 lo suprimió. No sería sino hasta la Constitución del 4 de octubre de 1883 cuando desaparecería también la figura de vicegobernador.³⁶

Fuera de la Constitución de 1825, sólo la Constitución del 17 de septiembre de 1857 fue producto de un Congreso Constituyente *ad hoc*, convocado expresamente para expedir una nueva Constitución acorde con la federal del 5 de febrero de dicho año y promulgada por Victoriano V. Dueñas. Las restantes Constituciones fueron expedidas por el procedimiento de reforma constitucional.

³³ Jesús Antonio Piña Gutiérrez, *El constitucionalismo en Tabasco*, Villahermosa, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 2000, p. 112. Del mismo autor, *Historia del sistema jurídico y del Poder Judicial en Tabasco*, pp. 152-153.

³⁴ En las elecciones del municipio de El Centro de 1925 resultaron elegidas las regidoras Celerina Oropeza, Reynalda Hernández y Francisca Rodríguez. Igualmente, en 1962, la primera diputada estatal fue elegida en la persona de Elvira Gutiérrez de Álvarez, en la XLIV Legislatura. María Luisa Rosado de Hernández lo fue como diputada federal. *Historia política contemporánea de Tabasco, 1958-2008*, tomo III, 2009, pp. 288-296.

³⁵ Francisco Peralta Burelo, *Tabasco y sus Constituciones*, 2a. ed., tomo I, Villahermosa, UJAT/Gobierno del Estado de Tabasco, LIII Legislatura del Estado, 1991, p. 10.

³⁶ Jesús Antonio Piña Gutiérrez, *Origen y evolución del Poder Ejecutivo en Tabasco, 1824-1914*, México, UNAM/UJAT, 2014, p. 273. Del mismo autor: *El Constitucionalismo en Tabasco. (1824-1914)*. UJAT, 2000, p. 164.

En 1861 el gobernador Dueñas propuso al Presidente de la República Benito Juárez la creación de un colegio de educación superior para el Estado de Tabasco. No fue sino hasta 1879 cuando se impartieron las primeras clases en el Instituto Juárez. En diciembre de 1966 se le otorgó autonomía a dicho Instituto para crear la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.

El Poder Judicial en el Estado ha recibido especial atención en su régimen constitucional. Compartió con Veracruz la titularidad única de un solo Juez letrado como depositario del Supremo Tribunal de Justicia, que fue quien enjuició al gobernador Ruiz de la Peña (artículo 165 de la Constitución de 1825 y artículo 42 de la ley reglamentaria para los juzgados y tribunales del mismo Estado, de 27 de octubre de 1827).

Esta singular característica de depositar en un solo Magistrado la titularidad del Poder Judicial se basa en la concepción de considerar la administración de justicia una función esencialmente administrativa, es decir, de mera aplicación de las leyes, sin posibilidad de interpretarlas.³⁷

³⁷ El artículo 43 de la ley reglamentaria mencionada determinó como atribuciones del Juez letrado las siguientes: a) Conocer de los recursos de nulidad contra sentencias de tercera instancia; b) Conocer de las súplicas contra Jueces inferiores en causas civiles y criminales; c) Conocer de las causas civiles y criminales contra los Jueces inferiores, y d) Conocer de los recursos de fuerza contra la justicia eclesiástica. Martín Ortiz Ortiz, Eusebio Castro Vértiz y José de los Santos Ávalos Colomé, *Leyes y reglamentos del Poder Judicial del Estado de Tabasco, 1813-1993*, Villahermosa, Gobierno del Estado, pp. 42-43.



Estado de
Tamaulipas



Le

La primera referencia histórica de la que se tiene noticia respecto al nombre de Tamaulipas la ofrece fray Jerónimo de Mendieta en su obra *Historia eclesiástica indiana*, escrita en 1596, en la que se refiere a “Tamaholipa”, que según el historiador Gabriel Saldívar significa “lugar de olivos”, o “Tama Olivas”, donde “tam” o “tan” es un locativo, un referente a lugar. Esta interpretación del Estado del noreste de la República está basada en la acepción que Agustín de Betancur hizo en su *Teatro mexicano* (1692), en la que recoge el nombre para el territorio entre la Florida y Tampico, conocido así por la comunidad indígena de los olives, la cual recibe este nombre por el cultivo de olivos.¹

La antigua provincia de Nueva Santander se transformó en el Estado de Tamaulipas el 29 de enero de 1824.² Tamaulipas ha sufrido por su condición

¹ Juan Fidel Zorrilla, *Tamaulipas-Tamaholipa*, 2a. ed., Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Autónoma de Tamaulipas, Ciudad Victoria, 1980, pp. 13-14. Del mismo autor *Crónica de Tamaholipa*, 2a. ed., Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Autónoma de Tamaulipas, Ciudad Victoria, 1986, pp. 17-24. Tamaulipas, en su época colonial Nueva Santander, había organizado una República de indios con gran acierto de 1769 a 1777, creando especialmente un protectorado general de indios. *La República de Indios de Dn. Vicente González de Santianes*, Universidad Autónoma de Tamaulipas, Ciudad Victoria, 1983, pp. 5-15.

² Pedro Paredes fue el representante del naciente Estado de Tamaulipas ante el Congreso Constituyente que elaboró el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana el 31 de enero de 1824.

de Estado fronterizo con Estados Unidos; la trama social, política y económica ha repercutido en el desarrollo del Estado. Aunque originalmente formó parte de las Provincias Internas de Oriente, la antigua provincia de Nueva Santander se transformó en el Estado libre de las Tamaulipas por disposición del artículo 5o. de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, que se juramentó en el Estado el 24 de octubre de 1824.³

Como se ha mencionado en otros estudios del *Digesto Constitucional Mexicano*, fue el Congreso Constituyente federal el que, mediante la ley constitucional del 8 de enero de 1824, determinó establecer las Legislaturas Constituyentes en las provincias que habían sido declaradas Estados de la Federación Mexicana y que aún no las tuvieran establecidas.⁴ El Congreso del Estado decretó el 9 de julio de 1824 el nombramiento de un gobernador interino,⁵ quien fungiría como jefe político, y determinó:

El Congreso formará la Constitución del Estado; organizará el gobierno interior, dictará las leyes que exijan el mayor bien y felicidad del Estado, y establecerá lo conveniente sobre hacienda pública.⁶

Como consecuencia de lo anterior, el Congreso Constituyente de Tamaulipas se instaló en la ciudad de Padilla⁷ el 10 de julio de 1824, que fue nombrada así en honor de María Padilla, esposa del ilustre segundo conde de Revillagigedo, virrey de la Nueva España. Al establecerse el Congreso Constituyente se declaró capital del Estado y nueve días después, al llegar Agustín de Iturbide, se le fusiló en esa localidad.⁸

³ Colección de *Leyes y Decretos del Congreso Constituyente del Estado Libre de las Tamaulipas*, Imprenta del Estado, 1825.

⁴ Decreto número 380 del Soberano Congreso Constituyente. Libro digital: «<http://lyncis.dgsca.unam.mx/harvest/cgi-bin/DUBLANYLOZANO/muestraXML.cgi?var1=1-380.xml&var2=1>». Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana o Colección completa de las disposiciones legislativas, expedidas desde la Independencia de la República, 1830-1891*.

⁵ Que lo sería Bernardo Gutiérrez de Lara a partir del 15 de julio de 1824. Raúl García García, *Tamaulipas. Historia de un gran Estado de la República Mexicana*, 1997. p. 139.

⁶ <http://tamaulipas.gob.mx/tamaulipas/historia/antecedentes-historicos/>

⁷ Denominada originalmente Villa de Aguayo.

⁸ El 16 de julio de 1824 el Congreso Constituyente supo que Agustín de Iturbide había llegado por la desembocadura de Soto la Marina a México en el bergantín *Spring*. El general Felipe de la Garza lo había aprehendido y le hizo conocedor en ese momento del decreto del Congreso General de proscripción con pena de muerte decretado en su contra el 28 de abril de 1824, promulgado por Nicolás Bravo. De la Garza pidió instrucciones al Congreso Constituyente del Estado y éste se limitó a ordenarle que procediera conforme al decreto federal,

Poco después, el 30 de enero de 1825, los poderes del Estado fueron trasladados a la Villa de Aguayo, conocida oficialmente como Ciudad Victoria a partir del 21 de abril de 1825 e instaurada como nueva capital.

La primera Constitución de Tamaulipas se aprobó el 6 de mayo de 1825 y fue promulgada por el entonces vicegobernador Enrique Carrillo Juárez. Se había discutido en la antigua Casa de Gobierno, ubicada en Padilla, y los integrantes del Congreso Constituyente habían sido José Ignacio Gil, como diputado presidente; José Miguel de la Garza García, diputado vicepresidente; José Rafael Benavides, Juan Echandía, Juan Bautista de la Garza, Felipe de Lagos, José Feliciano Ortiz, diputado secretario, y Juan Nepomuceno de la Barreda, diputado secretario.⁹ Aún antes de aprobarse la Constitución, ya el Congreso Constituyente había cuidado de la inviolabilidad de las opiniones de los diputados mediante decreto de 10 de julio de 1824.

Otra de las disposiciones de gran interés que se aprobaron desde los orígenes del constitucionalismo tamaulipeco, el 29 de octubre de 1824, fue cuando se prescribió que el secretario del Despacho era responsable con su persona y empleo de las resoluciones del Gobierno del Estado contra las leyes del mismo o “contra justicia notoria”.

Para garantizar lo anterior, se proponía crear un genuino refrendo ministerial, otorgándole al gobernador la facultad de nombrar al secretario del Despacho, pero sin poder removerlo de su destino sin formación de causa que calificaría un tribunal, previa declaración del Congreso de haber lugar a su formación, según sesión del 29 de octubre de 1824.¹⁰ En consecuencia, se eliminó la salvaguarda sobre la remoción mediante la formación de causa.

por lo que lo ejecutó el 19 de julio de 1824 en Padilla. Raúl García García, *op. cit.*, p. 142. Juan Fidel Zorrilla, *Estudio de la legislación en Tamaulipas*, 2a. ed., Universidad Autónoma de Tamaulipas, Ciudad Victoria, 1980, pp. 16-19.

⁹ *Constitución de 1825*, Gobierno del Estado de Tamaulipas/Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Autónoma de Tamaulipas, Ciudad Victoria, 1974, pp. 27 y 89.

¹⁰ Para poner en perspectiva lo novedoso y acertado de esta institución, debe considerarse que aún en la actualidad, la Constitución mexicana, en su artículo 92, tan sólo establece el refrendo, sin ninguna garantía para el secretario del Despacho. En Estados Unidos fue reafirmada la facultad indisputable del titular del Ejecutivo federal en el *Caso Myers v. US 272 US 52 (1926)* de remover a discreción a los secretarios de Estado, y sólo se ha hecho una pequeña excepción con respecto de los funcionarios de carácter cuasijudicial o cuasilegislativo, que actualmente se equipararían a los titulares de órganos autónomos de Estado, en el caso del titular de la

No obstante, la Constitución finalmente aprobada determinó tan sólo en su artículo 149:

El Secretario del Despacho es responsable con su persona y empleo de las resoluciones del Gobernador, que autorice contra ley expresa de la Federación, del Estado o contra justicia notoria.

Asimismo, en la sesión del 16 de diciembre de 1824 se aprobó el acuerdo por el cual ningún diputado en ejercicio de funciones podría tratar asuntos contenciosos propios o ajenos “sin expresa licencia por escrito del mismo Congreso”; lo anterior, para evitar conflicto de intereses. Aunque esta disposición no se encuentra en el articulado final de la Constitución, es demostrativa de la detallada separación de poderes y el correcto equilibrio en el diseño constitucional del Estado.

El Congreso Constituyente instalado en Padilla decidió mudarse a la villa de Aguayo el 29 de enero de 1825.¹¹ El decreto 31 del Congreso Constituyente se publicó el 6 de mayo de 1825. Las sesiones llegaron a feliz término con la elaboración de la Constitución, no sólo por sus deliberaciones, sino también porque el Congreso, con verdadera fe, determinó el 20 de julio de 1824: “En todas las iglesias se harán tres días de rogaciones públicas por el acierto de este Congreso en sus deliberaciones”.

La Constitución fijó 11 diputados, que durarían en el cargo dos años, con un gobernador y un vicegobernador de cuatro años, con posibilidad de reelección,¹² y un Consejo de Gobierno compuesto por cinco miembros propietarios y dos suplentes, cada uno con duración de dos años y con funciones similares a los demás Consejos de otros Estados, fundamentalmente, el control constitucional y la consultoría al gobernador.

Comisión Federal de Comercio, *Humphrey's Executor v. US* 295 US 602 (1935). Si bien el refrendo en México funciona desde la Constitución de Cádiz de 1812, para que logre ser un verdadero mecanismo de control constitucional sobre el titular de cualquier Poder Ejecutivo, debe rodearse al funcionario que ejerza sus facultades legales con garantías, como las previstas en esta disposición del Constituyente de Tamaulipas.

¹¹ Toribio de la Torre *et. al.*, *Historia general de Tamaulipas*, prólogo de Candelario Reyes, 2a. ed., Universidad Autónoma de Tamaulipas, Instituto de Investigaciones Históricas, Ciudad Victoria, 1986, pp. 113-133.

¹² Posteriormente se discutió en el seno del Primer Congreso Constitucional el monto de sus dietas, que se determinó en \$80.00 mensuales. Sesión del 18 de agosto de 1825.

Esta Constitución tiene la peculiaridad de recoger las reglas más estrictas respecto al principio de que sólo el legislador puede interpretar las leyes, y ningún otro funcionario estaría autorizado a hacerlo. Los debates del Congreso Constituyente dan cuenta de ello. En la sesión del 20 de agosto de 1824, se determinaron las siguientes reglas:

1. Nadie, aunque sea Magistrado, Juez o letrado, puede interpretar las leyes, sino que éstas se entenderán por su tenor literal, dando a las voces comunes el significado que tienen generalmente en el Estado y en la Nación, y a las técnicas (o propias de algún arte, oficio o facultad), aquel en que las entienden los respectivos profesores.
2. El tribunal que dude del sentido de una ley lo consultará al cuerpo legislativo, y si fuere Juez inferior lo hará por medio del tribunal de justicia.
3. El que interprete alguna ley será castigado, si fuere autoridad, como atentador arbitrario contra los derechos de los ciudadanos; y si es letrado quedará privado de ejercer en el Estado; si es particular se le aplicará por el Juez ante quien se viene el negocio o causa, una multa, según las facultades del individuo y teniendo consideración a sus luces. Esta multa nunca bajará de veinticinco pesos ni excederá de doscientos, y el Juez que la imponga dará cuenta luego al tribunal de tercera instancia, para que la apruebe, modere, agrave o revoque.

El Primer Congreso Constitucional comenzó sesiones el 1o. de octubre de 1825 con la siguiente integración: José Miguel de la Garza García, Juan Nepomuceno de la Barreda, José Rafael Quintero, José Honorato de la Garza, Manuel Prieto, Juan Guerra, José Ignacio Gil, Juan Francisco Gutiérrez, José Antonio Fernández, Diego de Hinojosa y José Guadalupe de Sámano. Esta Legislatura experimentó una escisión en su composición, provocada por los diputados Prieto, De la Garza, De la Garza García y Guerra, que sería juzgada por la siguiente Legislatura.

El Segundo Congreso Constitucional no reconoció la dimisión del gobernador Lucas Fernández provocada en febrero de 1828 mediante el decreto 36.

El 2 de julio de 1829 se juzgó a algunos diputados y se les inhabilitó para volver a ocupar el cargo por el decreto 110.

El Congreso, por medio de la III Legislatura, derogó el cargo de defensor de pobres el 6 de febrero de 1830, desaforó al diputado José Eustaquio Fernández por injurias, fraudes al erario e incumplimiento de sus obligaciones como diputado, el 1o. de marzo de 1830, no sin rehabilitarlo posteriormente mediante el decreto 29, de 12 de noviembre de 1831, por el IV Congreso.

Poco antes de concluir su mandato, el V Congreso del Estado se disolvió en 1835, para integrar una Comisión Permanente que tuvo serios conflictos con el gobernador José Antonio Rodríguez Fernández. El fundamento de dicha Comisión para fungir como Legislatura fue el artículo 87 de la Constitución.¹³

Durante el periodo centralista que comenzó en 1835, esta primera gran Constitución fue suspendida y, hasta pasada la invasión estadounidense, se reestableció el 25 de abril de 1848 con reformas que discutieron los diputados Antonio Canales, Eleno de Vargas, José Núñez de Cáceres, Jesús Cárdenas, Simón de Portes, José Ignacio de Saldaña, Lorenzo Cortina, Ramón de Cárdenas y Ramón Rodríguez Fernández.¹⁴ En esta misma época se discutió, en 1840, la posibilidad de que Tamaulipas pudiera perderse por las leyes centralistas y provocar la secesión del Departamento.¹⁵

Aunque el llamado Tratado de Paz Guadalupe-Hidalgo, mediante el cual se despojó al país aproximadamente de la mitad del territorio, se firmó el 2 de febrero de 1848, las tropas invasoras ocuparon el estratégico puerto de Tampico. Des-

¹³ Esta disposición preveía que en casos de urgencia, mientras se convocaba de manera extraordinaria al Congreso, la Comisión Permanente, junto con el Consejo de Gobierno y los diputados que estuvieren en la capital, dictarían las providencias del momento, dando cuenta de ellas al Congreso.

¹⁴ Gabriel Saldívar, "Historia compendiada de Tamaulipas", *Letras Vivas*, núm. 6, Gobierno del Estado, Ciudad Victoria, 1988, p. 206.

¹⁵ Archivo Valentín Gómez Farías. Gómez Farías escribió a José Urrea para que junto con Manuel Gómez Pedraza encabezara un movimiento para salvar a la nación de su ruina total. 6 de abril de 1840. GF 625 F47A. Laura Hernández Montemayor, *Catálogo de fuentes para el estudio de la historia de Tamaulipas*, núm. 702, Universidad Autónoma de Tamaulipas, Ciudad Victoria, agosto de 1979, p. 80. La variación del régimen federal fue el pretexto utilizado por intereses extranjeros para avanzar en el expansionismo de los Estados. A partir de 1839, los periódicos de Texas y Nueva Orleans promovieron la idea de crear una República, en esta circunscripción, independiente de México. Josefina Z. Vázquez, *La supuesta República de Río Grande*, El Colegio de México, México, 1995, p. 5.

pués de la recomposición de la frontera norte de México, se abrió una serie de propuestas que reflejan la ambición territorial no sólo de extranjeros, sino de los propios mexicanos, sobre los Estados fronterizos.

En 1855 se denunciaron los planes de Juan José de la Garza y de Santiago Vidaurri para formar, con el territorio de Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas, un bloque de Estados que se agregarían a Estados Unidos.¹⁶ Este asunto tuvo como antecedente la propuesta de formar la República de Sierra Gorda que pretendía igualmente anexarse a Estados Unidos, separándola primero de México y después siguiendo la táctica de Texas que, al independizarse *de facto* en 1836, se unió a la Unión Americana en 1845.¹⁷ En realidad, esta idea fue promovida por periódicos texanos y mercenarios que veían una nueva oportunidad de desgajar el territorio nacional, lo cual afectó la región de Tamaulipas desde 1839.¹⁸

El desmembramiento del territorio del Estado persistió en el Congreso Constituyente Extraordinario de 1856-1857, cuando se discutió la posibilidad de crear el Territorio de Iturbide, que privaba el distrito sur del Estado de Tamaulipas para la instauración del Territorio federal. A esta propuesta se opuso el gobierno del Estado. La propuesta afectaba particularmente los distritos de Tuxpan, Tampico, Tanhuiz, Huejutla y otras partes del sur de Tamaulipas.

En el Congreso Constituyente federal, Isidoro Olvera había propuesto unir los Estados en la región de las Huastecas para constituir este Estado, que separaría territorio de los Estados de México, San Luis Potosí, Tamaulipas y Veracruz, aunque el presidente de la Comisión de Constitución, Ponciano Arriaga, dictaminó en contra por carecer de datos para saber si se requería la creación de ese Estado,

¹⁶ Escrito firmado por Manuel L. Fernández y dirigido a Dolores Z. de Casanova, fechado el 29 de octubre de 1855. GF 4131 F58, Archivo Valentín Gómez Fariás, núm. 3806, p. 373.

¹⁷ Luis R. García, *Proyecto de Independencia de Tamaulipas en complicidad con el general Canales y el guatemalteco Ramón Francisco Valdés. Apuntes sobre Francisco Vital Fernández y otros traidores que persisten en el execrable Proyecto de la República de Sierra Gorda, Río Bravo, etc. Cuyo término fuera anexarse a los Estados Unidos de América, siguiendo el ejemplo de Tejas*, 26 de abril de 1849, Juan Fidel Zorrilla, Maribel Miró Flaquer y Octavio Herrera Pérez. *Tamaulipas. Una historia compartida*, Tomo I, 1810-1921, Universidad Autónoma de Tamaulipas, 1993. Los autores nos ofrecen una magnífica relación de sucesos para definir la frontera entre Tamaulipas y los Estados Unidos, pp. 145-172.

¹⁸ Josefina Z. Vázquez, *La supuesta República del Río Grande*, Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Autónoma de Tamaulipas, 2a. ed., 1995, p. 5.

en la sesión del 4 de julio de 1856;¹⁹ la propuesta se desechó definitivamente el 13 de diciembre de 1856.²⁰

La Constitución de Tamaulipas fue aprobada el 30 de noviembre de 1857 y promulgada el siguiente 5 de diciembre por el gobernador Juan José de la Garza. El Congreso Constituyente había estado integrado por Fernando Cuéllar, Francisco I. de Saldaña, Pablo del Castillo, Simón de Portes, Antonio Fernández Izaguirre, Rafael M. Quintero, José Núñez Cáceres, Cipriano Guerrero y Modesto Ortiz. El decreto correspondiente se publicó el 22 de diciembre del mismo año.

Esta Constitución otorgó al Congreso del Estado la facultad para reclamar la inconstitucionalidad de leyes federales (art. 39, fracc. IX), así como la facultad para suspender las garantías individuales, lo cual es un útil instrumento en el Estado para afrontar situaciones de emergencia, dada su condición de Estado fronterizo. En la Constitución estatal de 1857 se determinó que el gobernador sería elegido de manera directa, abandonando el sistema indirecto prevaleciente en la época.

La Constitución Política del 13 de octubre de 1871 fue promulgada por Servando Canales como gobernador y Antonio Perales como secretario de Gobierno. Los diputados que la aprobaron fueron: Antonio Guerrero (presidente), Ramón Lozano (vicepresidente), Miguel A. Martínez, Basilio Boeta, José Ignacio de Saldaña, Manuel H. Hinojosa, Francisco Echartea (secretario), y Teófilo Flores (secretario). En este año se había registrado un motín contra el presidente Juárez, fraguado desde 1869, que fue sofocado por Sóstenes Rocha, y Servando Canales asumió la titularidad del Poder Ejecutivo.²¹

Esta Constitución sufrió múltiples reformas, que incluso llegaron a ser planteadas un año antes de la expedición de la siguiente. Muchas de ellas se refirieron

¹⁹ Esta nota circuló en el periódico del Estado *El Rifle de Tamaulipas*, 16 de julio de 1856, tomo I, núm. 43, Ciudad Victoria.

²⁰ La Constitución federal fue jurada el 6 de abril de 1857, refrendando así su vocación federalista. En contraste, el gobernador Santiago Vidaurri, de Coahuila y Nuevo León, se había pronunciado el 12 de julio de 1856 contra el gobierno federal.

²¹ Gabriel Saldívar, "Historia compendiada de Tamaulipas", *Letras vivas*, núm 6, Gobierno del Estado, Ciudad Victoria, 1988, pp. 248 y 251.

a la preocupación por organizar eficientemente la administración de justicia, como la propuesta de Guadalupe Mainero, entonces gobernador (1896-1901), para establecer un juzgado menor letrado en Victoria, Tampico, Matamoros, Nuevo Laredo y Tula, la cual fue aprobada por el XVIII Congreso del Estado, el 1o. de diciembre de 1896, mediante el decreto 119.²² En 1920 se presentó un proyecto fechado el 22 de marzo que pretendía reformar el título IV de la Constitución de 1871, que se refería al Poder Judicial y a la organización de la Suprema Corte del Estado, y tribunales y juzgados inferiores, así como al procedimiento de responsabilidad de los servidores públicos, puesto que el jurado de acusación era la Cámara de Diputados y como jurado de sentencia fungía la Suprema Corte de Justicia del Estado.²³

Posteriormente, el Estado pasó por un periodo profundo de reformas constitucionales, producto de un debate entre el Congreso y la administración pública. De esta manera, el 30 de abril de 1885 se publicó en el *Periódico Oficial* que dicho medio contestaría las interpelaciones que se dirigiesen a la administración pública. Resaltó el decreto por el que se sustrae a los extranjeros del goce de los derechos políticos en el Estado, de 6 de enero de 1887.

Algunas reformas interesantes están contenidas en el Mensaje del gobernador Alejandro Prieto al Congreso del Estado, en 1890:

1. Creación de visitadores políticos que de manera permanente visitarían las ciudades y villas para vigilar la marcha correcta de los asuntos públicos: “Los visitadores políticos permanentes serán los agentes directos del gobierno para impulsar en lo general, los asuntos públicos en perfectas condiciones de actividad y buen orden administrativo”.
2. Nombramiento de Jueces auxiliares de primera instancia que cooperarían con los Jueces propietarios en los juzgados donde hubiere un gran

²² *El establecimiento de los jueces menores letrados en Tamaulipas*, Imprenta del Gobierno del Estado en Palacio, Victoria, 1897.

²³ *Exposición y proyecto para una reforma del Título IV de la actual Constitución Política del Estado de Tamaulipas por el Lic. José de Jesús Peña*, México, Imprenta Victoria, 1920 TD 342 P397, Fondo Gabriel Saldivar.

recargo de trabajo a la pronta tramitación y término de las causas criminales.

3. Procedimiento para cubrir las faltas accidentales de los Magistrados que componen la Suprema Corte de Justicia.
4. Se autorizó la reelección del gobernador. La retórica de esta reforma es reflejo de la época:

La reelección de los gobernantes, en tesis general, ofrece un doble carácter: el primero, lleno de bienes y activos trabajos para la prosperidad del país que se gobierna; y el segundo, de aspecto contrario, hace surgir por todas partes temores infundados de indefinidos males públicos, cuya prolongación es a menudo juzgada con fundamento como ominosa y desorganizadora de los intereses comunes de la sociedad.

No obstante, la principal ventaja de la reelección es que “al mismo tiempo que no se interrumpen los trabajos administrativos regularizados y progresistas que un buen gobierno hubiere llegado a establecer para impulsar al pueblo en el sentido de su prosperidad futura, se evitan por otra parte esas conmociones que generalmente trae consigo toda elección relativa al primer Magistrado de un Estado”.²⁴

Por otra parte, los límites del Estado fueron una preocupación constante, como en todos los demás Estados de la República. El 12 de diciembre de 1885, el Congreso autorizó que el Ejecutivo designara una comisión compuesta por dos personas para establecer la línea divisoria entre Tamaulipas y Nuevo León.²⁵ En 1905 se dio a conocer un informe sobre los límites con dicho Estado, producto del convenio que suscribió la Comisión de Límites entre Nuevo León y Tamaulipas.²⁶

²⁴ Según Prieto, dichas conmociones han provocado revoluciones estériles en el Estado y en el país. *Mensaje leído por el señor Gobernador del Estado, Ingeniero Alejandro Prieto, en la clausura del Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del XV Honorable Congreso, el día 29 de diciembre de 1890*, Imprenta del Gobierno del Estado, Victoria. No obstante, Prieto reconoce que la reelección podría contener el peligro de que un mal gobernante se eternice en el cargo, “pero eso corresponde a los ciudadanos del Estado resolverlo”.

²⁵ El Congreso refrendó esta autorización con el decreto 98 de 18 de noviembre de 1890 y el primer acuerdo de límites se pactó el 25 de febrero de 1891 entre Tamaulipas, representado por el comisionado Manuel de la Cruz, y el de Nuevo León, Carlos Félix Ayala. De la Cruz falleció en el desempeño de su comisión y fue sustituido por Carlos Arana.

²⁶ *Informe General de los arreglos de límites con el Estado de Nuevo León presentado al Gobernador de Tamaulipas por el Comisionado ad hoc C. Manuel María Hinojosa con las aclaraciones y modificaciones que merecieron los convenios celebrados anteriormente*. Oficina Tipográfica del Gobierno del Estado, Victoria, 1905. En la delimitación de esta frontera concurren diversos acuerdos en 1900 y un laudo arbitral.

Con la Revolución Mexicana se dieron los conflictos por el poder político entre Luis Caballero y César López de Lara, terciando Emiliano P. Navarrete, con sangrientos resultados. Aunque el 24 de abril de 1920 se aprobó la Constitución de la Revolución, ésta fue rápidamente cambiada, el 5 de febrero de 1921²⁷ por una nueva Constitución del Estado.²⁸ Los diputados constituyentes fueron: Donaciano de Lassaulx, José F. Montesinos, Antonio Valdez Rojas, Cipriano Martínez, Refugio Vargas, Juan Gual Vidal, Rafael Zamudio, Joaquín F. Flores, Hilario Pérez, José C. Rangel, Feliciano García, Martiniano Domínguez y Villarreal, quien fungió como secretario, y Gregorio Garza Salinas, quien también desempeñó esa función. La Constitución fue promulgada por el gobernador José Morante. Luis Ilizaliturri era el secretario de Gobierno.

Uno de los aspectos más importantes que permitió la Constitución de 1917 fue la concurrencia de competencias legislativas de importancia para los Estados en materia social. Si bien el porfiriato había centralizado las áreas económicas estratégicas y de desarrollo en manos del gobierno federal, el legado de la Revolución sería la regulación social, cuyo diseño comenzó compartido entre la Federación y las entidades federativas.

En este sentido, la reforma agraria y la legislación del trabajo fueron materias que los Estados posrevolucionarios se encargaron de regular. Tamaulipas se aplicó desde un principio y en el municipio de Matamoros se verificó el primer reparto agrario en la hacienda de Los Borregos, realizado por Lucio Blanco y apoyado por Eleuterio Reyna, jefe militar en el Estado, así como por Francisco J. Múgica. El reparto se dio el 30 de agosto de 1913 y benefició, en un principio, a 11 campesinos. Si bien Venustiano Carranza desconoció aquel reparto, posteriormente fue convalidado por Lázaro Cárdenas el 25 de octubre de 1938.

De la misma manera, mediante el decreto 61, de 12 de junio de 1925, se expidió una ley del trabajo en el Estado, con un cuerpo normativo de 422

²⁷ La primera parte se publicó en esta fecha, pero el 9 de febrero de ese año se publicó un complemento de la Constitución. Para el 14 de julio de 2016 se había reformado más de 180 veces.

²⁸ Incluso tercia un proyecto constitucional adicional, elaborado por el ex diputado constituyente Eliseo L. Céspedes a fines de 1920, donde se incluyen instituciones novedosas e interesantes: a) Inamovilidad judicial, b) Bases del Ministerio Público, c) Creación de un Consejo de Educación, d) Abolición de la pena de muerte, y e) Suspensión de garantías. Zorrilla, *Estudio de la legislación en Tamaulipas*. p. 42.

artículos,²⁹ que pretendía regular con verdadera orientación social el régimen jurídico del trabajo. Sin embargo, dada la diversidad de disposiciones laborales que los Estados comenzaron a expedir, en ocasiones contradictorias, y de no fácil justificabilidad, sobre todo para los Jueces de amparo, las autoridades federales reflexionaron sobre la conveniencia de federalizar la materia laboral, como se hizo con la reforma a la fracción X del artículo 73 constitucional, publicada el 6 de septiembre de 1929. Con esta reforma se promulgó la Ley Federal del Trabajo el 18 de agosto de 1931 y todas las leyes laborales estatales quedaron abrogadas.³⁰

Finalmente, habría que mencionar la dudosa declaratoria de desaparición de poderes que se determinó el 9 de abril de 1947, cuando se designó al gobernador Raúl Gárate gobernador provisional luego del homicidio del periodista Vicente Villasana. Esta declaratoria fue decidida por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y no por el Senado de la República, como lo prescribe el artículo 76, fracción V, de la Constitución Federal. Además, el nombramiento de gobernador provisional se hizo en contravención del artículo 156 de la Constitución del Estado, vigente en la época, que determinaba preferentemente el orden que debería seguirse para el nombramiento del gobernador provisional: a) El último secretario general de Gobierno, b) el presidente del Tribunal Superior de Justicia, c) Los Magistrados del mismo Tribunal, y d) el último presidente de la Legislatura. Sobra decir que Gárate no tenía ninguno de los mencionados cargos.³¹

²⁹ Incluso se reguló el descanso semanal, mediante el reglamento de 15 de diciembre de 1925.

³⁰ Héctor Santos Azuela, "Federalización de la justicia del trabajo", disponible en: «biblio.juridica.unam.mx/libro/5/2108/12,pdf», p. 223.

³¹ Zorrilla, *Estudio de la legislación en Tamaulipas*, p. 52.



Estado de
Tlaxcala*

* El presente estudio introductorio se publicó originalmente, en su primera versión, en el libro *Tlaxcala y sus Constituciones. Digesto Constitucional Mexicano*, publicado por Manuel González Oropeza y Hugo Gaspar García Domínguez, con estudio introductorio del primer autor, editado por el Congreso de Tlaxcala, LVI Legislatura, 1999. El estudio que ahora se presenta fue debidamente corregido y aumentado por el autor.



1. EL DEBATE POR UN ESTADO

Tlaxcala, desde su origen, ha contado con su propia identidad política. Inmersa en el Altiplano Mexicano, siempre ha estado sometida a influencias y sojuzgamientos desde la época prehispánica, que ha tenido que superar gracias a su natural autonomía. Su gran pasado indígena es muy distintivo en el Estado, así como la división que ello provocó en el régimen colonial, enfrentando el gobierno municipal, con aspiraciones autonómicas por su composición indígena, con el gobierno virreinal español.¹

De igual manera, destaca su vocación jurídica, donde se tiene la substanciación de medios de protección a las tierras en posesión de indígenas contra actos

¹ Andrea Martínez, “Notas sobre el gobierno indio de Tlaxcala durante el siglo XVIII”, *Historia y sociedad en Tlaxcala*, Gobierno del Estado de Tlaxcala, Instituto Tlaxcalteca de Cultura, Tlaxcala, 1990, p. 45.

arbitrarios, como se comprueba con el amparo colonial de Santa Catalina Ayo-metla, objeto de discusión de 1691 a 1696.²

Pero dicha autonomía, por el tamaño y la cohesión de su República, provocó que con la implantación del sistema federal en nuestro país, se le quisiera anexar a otros Estados de mayor tamaño o, en el mejor de los casos, se le considerara un territorio federal desde 1824 hasta 1857.

Tanto la Ciudad de México como Tlaxcala estuvieron en el limbo político durante 1824, ya que no había acuerdo sobre su estatus ni sobre su organización. Finalmente serían llamados “territorios federales”, es decir, sujetos a la potestad del gobierno federal. No obstante, desde septiembre de 1823, Tlaxcala contó con un gobierno provisional cuyo jefe político fue José Joaquín de las Piedras, y su diputación provincial estuvo integrada por Juan B. Blázquez, José Mariano Romero, Ignacio J. Amador, José Vicente González de la Cruz. Integraron la diputación, pero estuvieron ausentes, Manuel Bernal, José Antonio Díaz Varela y Gabriel Illescas.

No obstante, las aspiraciones de Tlaxcala, por ser un Estado originario de la naciente Unión Federal, propiciada por el célebre constituyente Miguel Guridi y Alcocer, originario de Tlaxcala, ante el Congreso de México, estuvieron a punto de ser realizadas con el acuerdo del Congreso de fecha 2 de noviembre de 1823;³ sin embargo, el desarrollo de los acontecimientos llevó a alterar dicho acuerdo, que reconocía a Tlaxcala como Estado de la Federación, para que casi un año después, el 24 de noviembre de 1824, se le cambiara a la categoría de territorio federal mediante una ley constitucional.⁴

² Alma Nophal de Parra, *El amparo colonial en Tlaxcala, como antecedente del juicio de amparo en México*, Instituto Tlaxcalteca de Cultura, p. 12.

³ En esta fecha se dictaminó la anexión de Tlaxcala a Puebla en el Congreso Constituyente General; sin embargo, el 2 de enero de 1824, gracias a la intervención de Guridi efectuada en la sesión del 21 de diciembre de 1823, Tlaxcala se separó y conservó su identidad, aunque en carácter de territorio federal. La anexión había sido provocada por la Representación de los vocales ausentes de la diputación provincial antes mencionados: Miguel Bernal, José Antonio Díaz Varela y Gabriel Illescas, quienes en Huamantla se pronunciaron el 31 de diciembre de 1823 por la unión de Tlaxcala con Puebla. El pronunciamiento fue seguido por Tlaxco, Apetitlán, Ixtacuixtla y San Dionisio Yauhquemehcan. Miguel Lira y Ortega, *Historia de la erección del Estado de Tlaxcala*, presentación de Mercedes Meade, Gobierno del Estado de Tlaxcala, p. 33.

⁴ Miguel Lira y Ortega, *Historia de la creación del Estado de Tlaxcala*, Sociedad de Geografía, Historia, Estadística y Literatura de Tlaxcala, México, 1965, pp. 34, 42.

La oposición para constituirse en Estado se fundó en intereses políticos y económicos a los que les convenía más su pertenencia al Estado de Puebla, que a inaugurar el nuevo Estado de Tlaxcala. La solución fue la creación de un territorio federal, que surgió como fórmula de compromiso para los “casos difíciles” de las entidades políticas del federalismo mexicano. La ley que dictó la suerte de Tlaxcala se expidió el 24 de noviembre de 1824.

El Estado de México sufrió en su territorio las consecuencias de dicho federalismo. Pero cuando el régimen centralista apareció como opción por la aparente anarquía y división de la Primera República Federal, la ley de 30 de diciembre de 1836 agregó el entonces territorio de Tlaxcala al nuevo departamento de México, que en ese año recuperó también la que había sido su capital, la Ciudad de México.

De tal manera, a partir de 1836, Tlaxcala constituyó uno de los 13 distritos del departamento de México. A su vez, dicho distrito se dividió en tres partidos, según el decreto de la Junta Departamental de 23 de diciembre de 1837. Los prefectos del distrito de Tlaxcala fueron José Antonio Anaya, quien había sido el último jefe político en la época preconstitucional de 1823; siguieron Miguel de la Portilla, Luis Espino, Manuel Canales, Francisco Banuet y Rafael Espinosa.

Su carácter de territorio federal no lo recuperaría sino hasta 1846. El federalismo se restauró gracias al Plan de Guadalajara de ese mismo año. Sus jefes políticos en esta época fueron José Cristóbal Herrera, Luis Espino, José Mariano Sánchez y José Manuel Saldaña. El 17 de agosto de 1848 el Congreso General expidió la Ley Orgánica para regular los territorios federales y el Distrito Federal.

Los territorios federales como las Californias y Tlaxcala fueron autorizados a expedir su propio Estatuto Orgánico mediante la Ley del Congreso General de 7 de septiembre de 1849, que permitió a las diputaciones territoriales de los territorios expedirlos. Con esta autorización, se atenuó el virtual centralismo que se ejercía sobre los territorios federales y se acercó lo más posible al carácter autónomo de un Estado. La diputación territorial de Tlaxcala aprobó su Estatuto Orgánico el 12 de octubre de 1849, que fue aprobado por el Congreso General el 12 de abril de 1851; por primera vez, Tlaxcala daba su primera virtual Constitución.

Los gobernadores territoriales en esa época fueron José Ignacio de Ormachea, José Ramón Betancourt, José María García, José Joaquín Reyes y Guillermo Valle. Ya en esa época funcionó un Consejo de Gobierno, institución que fue común en las entidades federativas. Integraron el consejo José María Ávalos, José Manuel Saldaña, Mariano García Méndez, Antonio Rivera López, Miguel de Serna y Juan de Dios Alarid. En esa época aparece como secretario de Gobierno el importante político tlaxcalteca Miguel Lira y Ortega.

No obstante, la creación del Estado vuelve a ser objeto de insistencia por la diputación territorial de 1853, deseo que se cumplió con el Plan de Ayutla, en virtud del cual se expidió un nuevo Estatuto Orgánico, con carácter de provisional, el 27 de septiembre de 1855.

La reacción del Constituyente Federal de 1856-1857 hacia los territorios federales, considerados un error del sistema federal originario, provocó ante la insistencia de los ayuntamientos y órganos de gobierno territorial de entonces, que Tlaxcala finalmente se considerara un Estado de la Unión Federal, en la sesión de 9 de diciembre de 1856.

El nacimiento del Estado de Tlaxcala establecido en la Constitución Federal se confirmó con la Constitución del Estado que se promulgó el 3 de octubre de 1857. En estos albores constitucionales, Guillermo Valle fue declarado gobernador el 1o. de junio de 1857; prosiguió José Manuel Saldaña como gobernador interino y le sucedió Luis de León como gobernador sustituto, así como José María Grajales Mendoza, Juan N. Méndez y, al final, Miguel Lira y Ortega, quien llegó a la posición de gobernador en 1867.

2. LA PRIMERA CONSTITUCIÓN DE TLAXCALA

La vida constitucional de Tlaxcala comenzó con su instauración como Estado por el Congreso Constituyente Federal de 1856-1857.

Previa convocatoria del 12 de abril de 1857, el primer Congreso Constituyente, ostentándose como Constitucional, es decir, ordinario, inició sus trabajos el 1o. de junio de 1857, tal como lo dispuso el decreto número 1 del Estado, y

terminó su gran tarea de darle al flamante Estado su primera Constitución el 30 de septiembre de 1857, siendo su presidente J. Manuel Saldaña, y Francisco León Armas, diputado secretario.

El decreto número 12 del Congreso estableció que el 3 de octubre de 1857, el gobernador Guillermo Valle prestaría juramento a la Constitución y el presidente del Congreso le entregaría simbólicamente un ejemplar firmado de la Constitución para que procediera a su publicación. Acto seguido, el Congreso continuaría en funciones como Congreso Constitucional, debatiendo las leyes ordinarias.

El gobernador Valle había sido designado por el propio Congreso Constituyente y Constitucional desde el 1o. de junio de 1857, tal como se mencionó, ya que en las primeras elecciones convocadas, ninguno de los candidatos para el cargo de gobernador había reunido mayoría de votos de los distritos electorales, tal como se explicó en el decreto número 2 del Estado. Valle publicó, mediante el decreto número 13, el texto de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala. El Congreso Constituyente y Constitucional que lo había aprobado constó de tan sólo seis diputados constituyentes: J. Manuel Saldaña, como diputado presidente; José María Ávalos, diputado vicepresidente; José Mariano Sánchez, Luis León, Miguel de Serna, y Francisco León-Armas como diputado secretario.

El documento constitucional contuvo 79 artículos y 4 artículos transitorios.

Aún antes de la expedición de la Constitución, resalta la buena gestión de la administración Valle, auxiliado por su eficiente secretario de Gobierno y futuro gobernador, J. Miguel Lira y Ortega. El decreto número 5 se había ocupado de la instrucción primaria como una obligación de los poderes del Estado.

El cuidado de la vida municipal se reflejó con el decreto número 6, que prescribió que en todas las municipalidades del Estado habría un ayuntamiento constituido por un presidente, un regidor y un síndico.

La seguridad pública fue una preocupación constante en los inicios de la vida constitucional del Estado. El decreto número 7 otorgó facultades expresas al gobierno para perseguir a los criminales, y el decreto 17 es una declaración del Congreso Constituyente y Constitucional en torno de la alarma que habían creado los

“perturbadores del orden público”, por cuya razón la Legislatura no había podido aprobar las leyes reglamentarias de la Constitución, entre las cuales destacan la propia Ley Electoral del Estado. El decreto tuvo entonces como objetivo “suspender los efectos” del artículo primero transitorio de la Constitución recién publicada,⁵ lo cual constituyó prácticamente la primera reforma constitucional que se aprobó sin seguir el procedimiento marcado en el propio artículo 73 constitucional, debido a la emergencia que se vivía en el Estado.

Este decreto 17 de gran importancia, promulgado el 14 de diciembre de 1857, prorroga en sus funciones el Congreso Constituyente y Constitucional, afectando así el artículo 3o. transitorio de la Constitución, que fijaba el 15 de diciembre de 1857 como último día de sesiones.

La situación de emergencia obligó a Valle a asumir el mando militar y a enfrentar a las gavillas y grupos rebeldes que asolaban al Estado, por lo que el Congreso designó gobernador interino a quien fuera presidente del mismo, José Manuel Saldaña, quien ubicó la sede de los poderes estatales en San Agustín Tlaxco, otorgándole además poderes omnímodos para lograr el establecimiento del orden constitucional en el Estado, según decreto número 18, de 11 de enero de 1858.

Sin embargo, la situación del Estado y del país empeoraba drásticamente por la Revolución de Tacubaya, y para el 19 de enero de 1858 se tuvo que designar a otro constituyente, Luis de León, como gobernador sustituto, y para el 11 de mayo de 1862, Tomás Moreno comenzó a desempeñarse como encargado de los poderes político y militar, con Juan B. de Acosta como secretario de Gobierno.

Moreno convocó a elecciones el 11 de julio de 1862 para renovar al Congreso. En el ínterin, Saldaña regresó al encargo de gobernador y comandante militar el 1o. de septiembre de 1862.

Siendo Tlaxco la sede del gobierno, el 5 de octubre de 1866 se ostenta como gobernador y comandante militar Antonio R. Bocado.

⁵ El texto de dicha disposición estableció: “El primer Congreso del Estado se instalará el día 1o. de enero de 1858, y terminará su periodo el día 31 de diciembre de 1859. Los funcionarios del Poder Judicial comenzarán a desempeñar su encargo el día que se designe la ley de su organización”.

La normalidad que propicia el restablecimiento del gobierno republicano hace aparecer a Lira y Ortega como gobernador sustituto el 26 de abril de 1867. El primer acto de su gestión lo constituyó la regulación de la guardia nacional en el Estado. J. Trinidad Palma fue el primer colaborador como oficial mayor.

Lira y Ortega tuvo un eficiente desempeño en la administración, preocupándose por promulgar las leyes estatales más urgentes: Así, el 18 de julio de 1867, dicta el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Distritos del Estado; el 10. de abril de 1868, la Ley de Hacienda; el 4 de mayo de 1868, la Ley para el castigo de ladrones y plagiarios, homóloga de la federal de ese mismo año; el 18 de enero de 1869, la Ley sobre organización de la hacienda municipal; y el 7 de julio de 1869, la primer Ley Orgánica del Poder Municipal, entre otras.

Un asunto relevante fue la promulgación de la segunda Constitución del Estado el 29 de abril de 1868, cuyo Congreso Constituyente lo integraron José S. González Vargas (presidente), Ignacio Espino (vicepresidente), Francisco León Armas, Manuel Díaz, Bernardo Ruiz, J. Severino Huerta, Melquiades Carvajal y Manuel Inclán (secretario).

Miguel Lira hizo hincapié, durante su administración, en la importancia del municipio como poder político; escribió y lo consideró constitucionalmente con la misma jerarquía que los demás poderes del gobierno estatal. Aunque loable esta consideración, porque asigna al municipio una categoría que la federación no reconoció sino hasta diciembre de 1994, con la reforma constitucional al artículo 105 constitucional, el carácter de poder político no debe confundir su verdadera categoría de nivel de gobierno que pretende y posee vocación para ser, pues el municipio no es un poder parte del gobierno estatal, como los Estados no son poderes parte del gobierno federal, sino que son esferas de gobierno con sus poderes propios y diferenciados, situación que en el municipio mexicano no se ha logrado, a pesar de que en el contexto latinoamericano ya empieza a surgir.

Los presupuestos son publicados y difundidos; así, se sabe que en 1867 el gobernador ganaba 3,000 pesos; los Magistrados del Tribunal Superior, 2,000, y cada uno de los ocho diputados que integrarían el Congreso, ganaría 1,000 al año.

Los primeros Magistrados del Tribunal Superior de Justicia se integrarían el 31 de diciembre de 1868 con Miguel Rodríguez, Felilio García y Severino Huerta. El fiscal, que llevaría los asuntos de la hacienda pública, fue Ramón Cárdenas. Este Tribunal duraría hasta el 25 de marzo de 1872, cuando sería sustituido por los nuevos Magistrados Marcelino Castañeda, Bernardo M. del Callejo y Manuel Mateos; sirvieron como suplentes el mismo Severino Huerta, Francisco Zempoalteca y José Quirino Domínguez, y Ramón Cárdenas permaneció como fiscal.

El Congreso del Estado únicamente expediría su primer Reglamento Interior el 1o. de julio de 1870 y el Código Civil del Estado lo sería el del Distrito y Territorios Federales por disposición expresa del Congreso el 8 de enero de 1872.

El Reglamento del Registro Civil establecería las primeras oficialías el 23 de mayo de 1870. La importante comunidad de Calpulalpan ingresaría como parte del territorio del Estado en 1871.⁶

La Suprema Corte de Justicia, en su sesión de 27 de agosto de 1880, conoció una queja de la Secretaría de Guerra contra los Jueces de distrito de Tlaxcala, así como de Puebla y Veracruz, por haber resuelto favorablemente los juicios de amparo interpuestos por reclutas del Ejército que habían sido incorporados a las fuerzas armadas contra su voluntad, mediante leva. El acuerdo de la Suprema Corte menciona:

Hágase presente también el Ejecutivo, por conducto de la misma secretaría, que es conveniente iniciar ante el Poder Legislativo la ley que conforme a nuestras instituciones sirva para cubrir las bajas en el Ejército porque el actual sistema de leva, considerado como inconstitucional, no sólo está ocupando la atención de los tribunales federales con los numerosos amparos que por ese motivo se piden, sino que desmoralizar en su base la disciplina militar puesto que está resuelto en varias ejecutorias de esta Corte que no se deben considerar como soldados a los individuos tomados de leva. Dígase lo que aun para el cuidado y prestigio de nuestras instituciones es necesaria esa iniciativa porque siendo el objeto nulificar las leyes o actos inconstitucionales, pues su no aplicación en los casos especiales en que se use de ese recurso después de las reiteradas ejecutorias de los tribunales federales sobre la inconstitucionalidad del sistema de leva, persistir en él es hacer ilusorio aquel recurso en su objeto principal con infracción de nuestra ley fundamental.⁷

⁶ Andrés Angulo, *Herencia política del C. Coronel Miguel Lira y Ortega*, 2a. ed., México, 1956, p. 85. Otras fuentes citan que Calpulalpan se agregó al territorio del Estado en 1863. Velasco, *Geografía y estadística del Estado de Tlaxcala*, versión facsimilar del original publicado en 1892; 1998, p. 11.

⁷ Ignacio L. Vallarta, *Archivo Inédito*, tomo IV, vol. 2, pp. 360-361.

Este problema, que confrontó a la Secretaría de Guerra con la Suprema Corte de Justicia produjo que la propia Corte nombrara una Comisión integrada, entre otros, por el Ministro Pablo Vázquez Ortiz, quien solicitó la revocación de las circulares expedidas por el alto mando que instruyó a los militares a no obedecer a las revoluciones judiciales en las demandas de amparo interpuestas.⁸

Además, lejos de atender los acuerdos de la Suprema Corte el 4 de noviembre de 1881, el pleno conoce de una pregunta del Juzgado de Distrito de Tapachula, Chiapas, que instruye a los Jueces de distrito para que sus resoluciones sobre bajas en el Ejército sean comunicadas a la Secretaría de Guerra.⁹ Lo mismo sucedió el 7 de noviembre de 1881 cuando el Juez de Distrito de Zacatecas denunció el desacato de las autoridades militares ante las resoluciones de amparo y que incluso lo amenazaron de muerte.

La Secretaría de Justicia sólo prometió hacer un estudio que finalmente se confió a Bernardo Reyes, quien preparó su Ensayo sobre un nuevo sistema de reclutamiento para el Ejército y organización de la Guardia Nacional.¹⁰

A fines del siglo XIX, Tlaxcala expidió una nueva Constitución dentro del periodo gubernamental de Próspero Cahuantzi. El Congreso Constituyente de 1891 estuvo integrado por: Manuel García Yáñez (presidente), Mariano de J. Águila, Librado Moreda, Rosalío Cahuantzi, Plutarco Montiel, José Cuéllar, Manuel Loaiza, Juan Torrentera, Francisco Calderón y Gabriel Luna (secretario).

3. LA VIGENTE CONSTITUCIÓN DE 1918

El gobierno revolucionario de México designó a Antonio M. Machorro al gobierno provisional del Estado el 17 de enero de 1917 y, posteriormente, a Daniel Ríos Zertuche, quien comenzaría su gestión el 16 de mayo del mismo año. Seguiría el general Luis M. Hernández a partir del 26 de diciembre de 1917.

⁸ Vallarta, *op. cit.*, p. 365. Manuel González Oropeza, *La jurisprudencia y su manera de reportarla*, 2a. ed., Suprema Corte de Justicia, 2008.

⁹ *Ibidem*, p. 36.

¹⁰ Imprenta de Dávalos, San Luis Potosí, 1885. En este estudio Bernardo Reyes manifestó: “El sistema de reclutamiento lo fundo en el servicio personal obligatorio por tres años”.

Sería Hernández quien habría de convocar el 27 de febrero de 1918, a elecciones para gobernador constitucional y los 15 diputados de los respectivos distritos para el Congreso del Estado. La elección fue convocada para el tercer domingo de marzo de 1918.

Para la gubernatura hubo tres candidatos: el senador Anastasio Meneses, del Partido Liberal Tlaxcalteca, afín al ideario de Venustiano Carranza en su anti-militarismo y quien contaba con el apoyo del ingeniero Bonillas,¹¹ y el general Máximo Rojas, con quien hicieron un pacto de respeto;¹² seguidos por un candidato de apellido Morales.¹³ Rojas era figura predominante en el Estado desde el 21 de agosto de 1914, cuando fue nombrado comandante militar por acuerdo de Álvaro Obregón; el Estado apoyó el Plan de Agua Prieta el 21 de marzo de 1920.

Rojas ganó las elecciones, inició su gestión el 5 de junio de 1918 y concluyó el 14 de enero de 1921. El presupuesto de egresos con el que gobernaría inicialmente contaba con \$4,600.00 anuales para el gobernador y \$22,080.00 para los 15 diputados del Congreso Constituyente y Constitucional.

Desde un principio, Tlaxcala tuvo igualmente una activa participación política que se muestra con la creación de distintas fuerzas políticas regionales como el Partido Liberal Constitucionalista Tlaxcalteca, fundado el 21 de marzo de 1920, así como el Partido Socialista de Tlaxcala, creado el 1o. de abril de 1926.¹⁴

El acta del Colegio Electoral del Congreso que decidió la integración del mismo fue aprobada el 13 de mayo de 1918, con los siguientes resultados:¹⁵

¹¹ *El Civilista*, 19 de febrero de 1920, México. Las Oficinas del Partido estaban en el mismo Mercado Lira y Ortega de la Ciudad de Tlaxcala.

¹² *La República*, 21 de abril de 1918, México. “Los candidatos de Tlaxcala asumen loable actitud”.

¹³ *El Ciudadano*, 14 de octubre de 1917, México.

¹⁴ Lía García Verástegui y María Esther Pérez Salas a cargo de la Investigación, compilación, selección y notas, *Tlaxcala. Textos de su historia. Siglo XX*, México, Conaculta.

¹⁵ El Colegio Electoral del Congreso estuvo integrado por la siguiente Mesa Directiva: Moisés Huerta como presidente; Ezequiel García, vicepresidente; Felipe Xicohtécatl, 1er. secretario; Luciano Rodríguez, 2o. secretario; Manuel Gómez Lomelí, 1er. prosecretario, y Pedro Suárez, 2o. prosecretario. Se integraron además dos Comisiones Revisoras de Credenciales: Ignacio Mendoza presidió la primera, Francisco B. Méndez y Pablo Xelhuantzi; mientras que la segunda comisión tuvo a Antonio Juncos como presidente José R. Lozada y Juan Luna.

DISTRITO	PROPIETARIO	SUPLENTE
1o.	Andrés Angulo	Miguel de los Santos
2o.	José R. Lozada	Juan Islas
3o.	Pablo Xelhuantzi	Manuel León Armas
4o.	Luciano Rodríguez	Estanislao Rodríguez
5o.	Juan Luna	Felipe Montiel Mejía
6o.	Ignacio Mendoza	Petronilo Serrano
7o.	Antonino Juncos	Lauro Pérez
8o.	Moisés Huerta	Nicolás Montiel
9o.	Francisco B. Méndez	Isaac Fernández
10	Nicanor Serrano	Manuel Hernández
11	Pedro Suárez	Juan Macuil
12	Felipe Xicohtécatl	Santos Eliora
13	Ezequiel M. Gracia	Adalberto Cortés
14	Manuel Gómez Lomelí	Joaquín Morelos

La integración del Congreso careció de la representación del 9o. Distrito del Estado. Ante este mismo Congreso rindió su último informe de labores el gobernador Hernández, y correspondió al diputado Moisés Huerta contestarle el 31 de mayo. El diputado presidente sería Juan Luna; vicepresidente, José R. Lozada, y los dos secretarios, Ezequiel M. Gracia y Pablo Xelhuantzi.

Formalmente sería la XXV Legislatura del Congreso del Estado la que actuaría como Congreso Constituyente. Las Comisiones que se formaron fueron las siguientes:

1. Gobernación: Juan Luna y Antonino Juncos.
2. Puntos Constitucionales: Moisés Huerta, y Manuel Gómez Lomelí.
3. Justicia: Moisés Huerta y Manuel Gómez Lomelí.
4. Hacienda y Glosa: Ignacio Mendoza, Felipe Xicohtécatl y Francisco B. Méndez.
5. Instrucción Pública y Bellas Artes: Pedro Suárez, Felipe Xicohtécatl y Andrés Angulo.
6. Comercio e Industria: Luciano Rodríguez y Nicanor Serrano.

7. Agricultura: Ezequiel M. Gracia, José R. Lozada y Pablo Xelhuanzi.
8. Fomento y Obras Materiales:
9. Primera Comisión: Ignacio Mendoza y Andrés Angulo.
10. Segunda Comisión: Nicanor Serrano y Antonino Juncos.
11. Policía, del Interior y Redacción de Estilo: Moisés Huerta, Manuel Gómez Lomelí y Pedro Suárez.¹⁶

En la junta preparatoria en la que se discutieron las credenciales del Congreso hubo un incidente entre el diputado federal ahí presente, Modesto González Galindo, y el gobernador todavía en funciones, Luis M. Hernández. Según González Galindo, la presencia del gobernador en el recinto era injustificada, por lo que amenazó con acusarlo ante el Gran Jurado.

El escrupuloso escrutinio de credenciales la llevaron a cabo dos Comisiones Revisoras integradas de la siguiente manera: la primera comisión fue presidida por Ignacio Mendoza y estuvo integrada por Francisco B. Méndez y Pablo Xelhuanzi; la segunda comisión tuvo a Antonio Juncos como presidente y a José R. Lozada y Juan Luna como integrantes.¹⁷

Los primeros Magistrados del Tribunal Superior de Justicia nombrados por el nuevo régimen de Rojas fueron: Manuel R. Solís, Francisco J. Gómez, Manuel Flores González, Alberto Ruiz Gaytán y Prisciliano Gómez Gutiérrez; Jesús A. Castañeda actuó como defensor de oficio.

Una vez promulgada por el gobernador Máximo Rojas y su secretario general interino Octavio Hidalgo,¹⁸ la Constitución del 16 de septiembre de 1918,¹⁹ se publicó por entregas a partir del 2 de octubre de 1918 (artículos 1o. al 18), siguiendo

¹⁶ *Periódico Oficial*, 21 de agosto de 1918. El oficial mayor del Congreso fue Fernando Altamirano.

¹⁷ Por su parte, la Mesa del Colegio Electoral estuvo integrada por Moisés Huerta como presidente, Ezequiel M. Gracia como vicepresidente, Felipe Xicohtécatl como primer secretario, Luciano Rodríguez como segundo secretario, Manuel Gómez Lomelí como primer prosecretario y Pedro Suárez como segundo prosecretario.

¹⁸ La administración Pública Estatal de 1918 era muy reducida: Miguel A. Palma como oficial 2o. Jesús A. Castañeda, abogado consultor; Alfonso Juncos, oficial de partes, y Alfredo Castañeda, secretario particular del gobernador. Archivo Histórico del Estado, Fondo Revolucionario, Sección de Justicia y Gobernación, año 1918, caja 231, exp. 23.

¹⁹ Desafortunadamente los debates del XXV Congreso del Estado, relativos a la Constitución, no están localizados en ninguno de los acervos públicos del Estado y se teme que se hayan perdido en una inundación.

el 9 de octubre (artículos 19 al 30), 16 de octubre (artículos 31 al 43, fracción XXXIII), 23 de octubre (artículos 43, fracción XXXIV, al 49, fracción IV), 30 de octubre (artículos 49, fracción V, al 62), 6 de noviembre (artículos 63 al 77), 20 de noviembre (artículos 78 al 87) y 4 de diciembre de 1918 (artículos 88 al 103).²⁰

Conjuntamente se publicarían la Ley Orgánica Electoral (P.O., 13 de noviembre de 1918), la Ley de Hacienda (P.O., 18 de diciembre de 1918) y la Ley sobre la facultad económico-coactiva (P.O., 31 de diciembre de 1918).

El presupuesto para 1919 comprendió un aumento considerable para los funcionarios gubernamentales con respecto al presupuesto anterior, ya que asignó \$10,950.00 al gobernador y \$54,750.00 para los 15 diputados.

Rojas promovió durante su gestión la aprobación de diversos decretos y leyes que darían al Estado el orden legal quebrantado por la confrontación revolucionaria. Destacan entre ellos la Ley Orgánica del artículo 73 constitucional, de 20 de octubre de 1919; el decreto sobre la prohibición de portar armas de todo tipo, expedido en julio de 1918; la Ley Orgánica de Municipios, de 1918; el decreto que estableció un impuesto extraordinario sobre fincas rústicas y urbanas (impuesto predial), de 31 de julio de 1918; la Ley de Hacienda de 18, 25 y 31 de diciembre del mencionado año, o la Ley sobre la facultad económico-coactiva, de 31 de diciembre de 1918.

Además de la rebelión de Austreberto Sánchez y Lorenzo Pérez,²¹ en el año de aprobación de la Constitución, se verificaron conflictos en el plano municipal, como el sostenido entre Ixtenco y los vecinos de Huamantla y Zitlaltepec por la supuesta tala inmoderada que dichos vecinos habían efectuado en los bosques

²⁰ Las principales reformas a esta Constitución en los siglos XX y XXI fueron la de 29 de enero de 1982 y la de 19 de junio de 2008; ambas modificaron extensamente la Constitución, al grado de que la de 1982 se consideró que era una nueva, lo cual era falso. Con la reforma últimamente señalada, el texto pasó de 106 a 121 artículos, que se mantienen hasta la fecha. Oscar Cruz Barney, *Tlaxcala. Historia de las instituciones jurídicas*, México, UNAM/Senado de la República, 2010, p. 165. De 2008 en adelante, la Constitución tlaxcalteca se ha seguido reformando, como lo revela el decreto No. 217 de 28 de abril de 2016. La Constitución federal se había publicado igualmente por entregas al *Periódico Oficial* en su momento, durante los días 21 al 28 de febrero, 7, 14 y 28 de marzo y 4, 11 y 18 de abril de 1917.

²¹ Archivo General del Estado, Fondo Revolución, Sección Justicia y Gobernación, año 1918, caja 227, exp. 9, y caja 238, exp. 44.

de la Malintzin;²² así como las acusaciones que ventiló el Congreso contra el presidente municipal de Calpulalpan.²³

Las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso estatal fueron cordiales y de colaboración. Por ello, algo inusitado se dio en el mismo año de 1918, cuando el gobernador se acercó al Congreso para que éste dictaminara sobre la vigencia de los jurados para los juicios de primera instancia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 58, fracción XIII, de la antigua Constitución.²⁴

La organización municipal se arregló conforme a su nueva Constitución en siete distritos y los siguientes municipios:

DISTRITO	MUNICIPIOS
Hidalgo	Tlaxcala Apetatitlán Chiautempan Contla Panotla Totolac Lardizábal Ixtacuixtla
Zaragoza	Zacatelco Nativitas Teolocholco Tepeyanco Tetlatlahuca Xicohtécatl San Pablo del Monte Tenancingo

²² AGE, Fondo, sección y año mencionados, caja 231, exp. 30.

²³ *Ibidem*, caja 236, exp. 19.

²⁴ *Ibidem*, caja 236, exp. 13.

Juárez	Huamantla Ixtenco Cuapiaxtla Alzayanca Zitlaltepec El Carmen Tequexquitla Terrenate Tzompantepec
Morelos	Tlaxco Tetla Atlangatepec
Ocampo	Calpulalpan ²⁵ Hueyotlipan Españita
Cuauhtémoc	Apizaco Santa Cruz Tlaxcala Yauhquemehcan Xaltocan Xalostoc Guerrero

Sin embargo, los problemas municipales proliferaron durante la gestación de la Constitución de 1918. El Congreso del Estado tuvo que ejercer por vez primera la facultad de suspender ayuntamientos durante el año 1919, cuando nombró un Concejo Municipal para Tlaxcala, Tenancingo, Tepeyanco, Terrenate, Tzompantepec y Yauhquemehcan el 8 de enero de 1919.

Tlaxcala ha observado una actitud de avanzada en varias instituciones, como en la Constitución de 1868, cuando plasmó el principio de libertad de culto, pre-

²⁵ Calpulalpan se admitió en el Estado de Tlaxcala después de los convenios entre los gobernadores Lira y Ortega de Tlaxcala y Riva Palacio del Estado de México en 1871.

vio a la reforma federal de 1874, y de separación del Estado y de la Iglesia; así como la expedición de la ley que permitió el divorcio, el 15 de agosto de 1934, aunque fue derogada posteriormente el 24 de diciembre de 1944. En esta misma tónica, el 2 de mayo de 1940 se forma en el Estado la Sociedad Cooperativa de Emancipación de la Mujer Tlaxcalteca, para el fomento del trabajo femenino dentro del entonces novísimo marco de la legislación general sobre sociedades cooperativas.

La conciencia sobre la igualdad entre géneros propicia que el 31 de marzo de 1949 el gobernador Rafael Ávila promulgue el decreto que permitió el voto de las mujeres en las elecciones municipales.

Por último, habría que mencionar el compromiso de Tlaxcala con el municipio, por los antecedentes de su marco constitucional y legal de otorgarle el carácter de “poder” municipal. Desde 1985 se otorgó a las autoridades municipales auxiliares, subdivisiones de los municipios, la facultad a su comunidad de elegir un presidente municipal auxiliar que se le incorpora automáticamente como regidor en el ayuntamiento correspondiente.²⁶

²⁶ Raúl Olmedo, *El poder comunitario en Tlaxcala. Las presidencias municipales auxiliares*, Comuna, 1999, p. 41.



Estado de
**Veracruz de
Ignacio de la Llave**



1. LA REFORMA INTEGRAL DE VERACRUZ



El inicio del siglo XXI trajo para México la pluralidad y la democracia, además de nuevas relaciones entre la Federación y las entidades federativas. Sin embargo, los retos son muchos y muy difíciles de enfrentar; entre ellos, los relacionados con el cambio de instituciones, que siempre son necesarios cuando sucede la transición de un gobierno de partido único al de gobierno dividido.

Una de las ventajas que se vislumbran con la nueva correlación de fuerzas políticas es que los Estados valoran su régimen interior a plenitud y, en lugar de ser actores pasivos en las reformas constitucionales, pueden convertirse en entidades protagónicas de desarrollo institucional, tal como lo han sido en la historia política de nuestro país.

En el ámbito federal, el diseño estructural de la Constitución permanece incólume a pesar de la nueva condición del país. La distribución de competencias y las características fundamentales de los poderes de gobierno continúan siendo

las mismas que en el siglo XX, pero las entidades federativas han tenido un verdadero despegue constitucional, sobre todo en el campo de la justicia, que contrasta con la permanencia de las instituciones federales.

Es posible afirmar que dicho despegue lo motivó la nueva Constitución del Estado de Veracruz, publicada el 14 de enero de 2000. La novedad de la Constitución consistió en que reformó integralmente la Constitución que había sido aprobada el 16 de septiembre de 1917, sistematizando su contenido y enriqueciéndolo, ya que de los 141 artículos que tuvo originalmente, hasta 1999, se ordenó con un total de 84 artículos, que plasmaron un contenido mayor que el de la Constitución original.¹ La fusión y sistematización de estos artículos implicó, en ocasiones, que hasta cuatro artículos fueran comprendidos en uno solo.

Pero la reforma constitucional de Veracruz no fue un adelgazamiento de su articulado, ni la primera reforma integral que ha habido en los Estados,² sino que su mérito radica en que fue una reforma de fondo que innovó y promovió el control constitucional interno de las entidades federativas, largamente olvidado durante el siglo XX, entre otros avances dignos de tomar en consideración. Hasta el año 2000, la única Constitución que importaba cuidar y proteger era la federal, como si México fuera un país unitario. Los Estados y sus Constituciones sólo eran objeto de atención para replicar las reformas de la Constitución federal y no para consagrar instituciones propias de su régimen interior y, por tanto, no había un mecanismo propio de constitucionalidad, ni para proteger los derechos de los veracruzanos, ni para resolver las competencias de sus propias autoridades, por lo que para impugnar cualquier inconstitucionalidad de leyes o actos —o ambos—, se acudía a los tribunales federales, con procedimientos federales y aplicando sólo la Constitución federal; por tanto, la soberanía del Estado depositada en la Constitución estatal poco importaba, y sus poderes locales tampoco participaban para resolver estos problemas constitucionales.

¹ La primera Constitución de Veracruz, expedida el 3 de junio de 1825, tuvo igualmente 84 artículos.

² La propia Constitución de Veracruz, de 1873, fue integralmente reformada en 1902, y lo mismo sucedió en 1956 con el gobernador Marco Antonio Muñiz.

2. ¿REFORMA INTEGRAL O UNA NUEVA CONSTITUCIÓN?

Sin embargo, a pesar del evidente beneficio que trajo la Constitución de Veracruz de 2000, creció una oposición, más política que jurídica, que se resistió a reconocer el control interno de la constitucionalidad estatal, negando así la soberanía del propio Estado. Lo más lamentable es que dicha oposición provino del foro veracruzano. Una vez expedida la Constitución en el año 2000, cuatro municipios presentaron respectivas acciones de inconstitucionalidad contra la reciente Constitución, alegando que ésta, al proteger los derechos humanos de los veracruzanos por un medio propio, el juicio de protección de derechos, atentaba contra el juicio de amparo, decisión fundamental de la Constitución federal mexicana.

Independientemente de que el juicio de amparo observa el principio de definitividad que exige el agotamiento de los recursos y juicios previos para la protección de los derechos humanos violados, antes de la interposición del juicio federal, queda claro, para el entendimiento del jurista mexicano, que los derechos humanos no son exclusiva competencia federal, ya que no se rigen por la regla del artículo 124 de la Constitución federal, al no ser atribuciones o competencias explícitas, sino que son derechos humanos que limitan la interferencia de la competencia de la autoridad. La argumentación hecha por cuatro municipios del Estado no dejó de ser paradójica, ya que el juicio de amparo no protege al municipio en México, pues esta entidad no goza de derechos humanos, según ha determinado la jurisprudencia.³

El segundo embate que sufrió la nueva Constitución veracruzana fue la crítica —caduca, por otro lado— de que no debía haber sido reformada integralmente, pues la doctrina conocida de Carl Schmitt prescribía que el Poder Constituyente Revisor de una Constitución, sólo podía reformar parcialmente su texto, por lo que, para reformarla integralmente, debería convocar a un Congreso Constituyente.⁴ Esta interpretación equivocada de Schmitt se argumentó en contra de la nueva Constitución de Veracruz.

³ Las tesis reiteradas de la Suprema Corte provienen de la Quinta Época y determinaban que los municipios son corporaciones que no gozan de garantías individuales o derechos humanos, por lo que es improcedente el juicio de amparo. *Semanario Judicial de la Federación*, AYUNTAMIENTOS, Quinta Época, Tomo VIII, p. 424.

⁴ Ellen Kennedy, *Constitutional Failure: Carl Schmitt in Weimar*, Duke University Press, 2004, p. 168.

Schmitt afirmó que el poder revisor de la Constitución sólo podía reformar su texto sin cambiar lo que llamó decisiones fundamentales, pero no se pronunció sobre la totalidad o parcialidad de su articulado, ya que dicha cuestión atendía sólo a la revisión de sus normas, mas no a la supresión del contenido de la anterior Constitución. En México, desde 1824 contamos con las mismas decisiones fundamentales, que no han sido suprimidas a pesar de las constantes reformas, pero se han agregado otras.

Las Constituciones de 1824, 1857 y 1917, en el plano federal, presentan las mismas instituciones: forma republicana de gobierno, sistema federal y presidencialismo; aunque se han agregado otras decisiones fundamentales como la protección de los derechos mediante el juicio de amparo y la revisión judicial (capacidad del Poder Judicial para suspender la aplicación de leyes inconstitucionales).

No obstante, la historia política y la cultura jurídica de México no se ajustan a las teorías de Schmitt en esta materia, sino que encuentran acomodo en las de Raymond Carré de Malberg, Leon Duguit y Ulises Schmill, entre muchos otros, que asignan al poder revisor de la Constitución plenos poderes para transformar aun las decisiones fundamentales de un texto constitucional previo. En 1835, el poder revisor del Congreso, autoproclamado en Constituyente, cambió el sistema federal por un sistema centralista; de la misma manera, en 1865, el Estatuto Orgánico del Imperio Mexicano cambió la forma republicana por la monarquía constitucional, y en 1917, el Congreso Constituyente de Querétaro conoció de la iniciativa de Froylán Manjarrez para cambiar el presidencialismo por un sistema parlamentario. Por otra parte, muchas decisiones que han sido fundamentales en una época, han dejado de serlo en otra, como la religión de Estado protegida por las Constituciones de 1814 y 1857, que se eliminó gracias a las Leyes de Reforma, promulgadas a partir del 7 de julio de 1859 en Veracruz, que establecieron el principio de separación de las Iglesias y el Estado. Igualmente, la decisión de la propiedad del ejido, consagrada como una decisión inmutable a partir de 1917, la reforma de 1992 la modificó sustancialmente.

Cuando la Constitución federal de 1917 fue atacada con el mismo argumento, por medio de Jorge Vera Estañol,⁵ la Suprema Corte de Justicia se encargó de explicar la constitucionalidad de la reforma integral de Querétaro a la Constitución federal, manifestando que las decisiones fundamentales originarias de 1824 habían sido respetadas y adicionadas con nuevos principios derivados de la Revolución Mexicana.

En el caso de Veracruz, no hubo ninguna decisión fundamental alterada; antes bien, se cuidaron de ampliar nuevos derechos humanos, se establecieron medios de protección a la Constitución del Estado y se hizo una congruente revisión de las facultades de los mismos poderes de gobierno que las Constituciones históricas del Estado habían establecido, por lo que la reforma pasaría aún por los estándares (equivocados) de Carl Schmitt.

La crítica a la reforma integral de una Constitución produce un inmovilismo constitucional que no se justifica en la historia política del constitucionalismo. Se ha argumentado que la Constitución de los Estados Unidos de 1787 no se ha reformado más que con 27 enmiendas que han dejado intacto su texto original y que, por tanto, México debería seguir el mismo ejemplo. Esta aseveración es inexacta, ya que si bien la Constitución no ha sido formalmente reformada, judicialmente ha sido profusamente reformada, ya que por la historia jurídica de ese país, corresponde a la Suprema Corte de Justicia interpretar la Constitución, y este poder de interpretación se ha transformado en una facultad para actualizar su texto. Las decisiones de la Suprema Corte tienen fuerza vinculante para todas las autoridades, y, por tanto, la anulación de leyes por la declaración de su inconstitucionalidad tiene efectos generales.

Además, los “padres fundadores” de la Constitución de los Estados Unidos consideraron que la reforma constitucional era necesaria, basados en la experiencia

⁵ Quien en su obra publicada en el exilio, *Al margen de la Constitución (1920)*, después de la Revolución, impugnó la constitucionalidad de la nueva Constitución aprobada en Querétaro, ya que no fue producto de un Congreso Constituyente y que, además, no había seguido el procedimiento ordinario de reforma, que aún en la actualidad se determina en el artículo 135 constitucional. La traducción al inglés de la obra de Vera Estañol popularizó el epíteto de Constitución Bolchevique a nuestra carta fundamental, por parte de los políticos y abogados de Estados Unidos, poniendo a nuestro país dentro de la fobia y el prejuicio del capitalismo de ese país.

francesa. La Constitución de Francia del 21 de junio de 1793 estableció en su artículo 28 un peculiar derecho, inspirado en el pensamiento de Juan Jacobo Rousseau: “Un pueblo siempre tiene el derecho de revisar, reformar y cambiar su Constitución. No puede una generación sujetar con sus leyes a las generaciones futuras”.

De esta manera, las leyes de cualquier jerarquía no pueden ser inmutables ni limitar a las generaciones futuras en su libertad para adoptar los cambios que juzguen pertinentes. Cuando Samuel Kercheval consultó a Thomas Jefferson sobre la viabilidad de revisar el texto de la Constitución del Estado de Virginia, del cual era ciudadano dilecto, el ex presidente de los Estados Unidos y redactor de la Declaración de Independencia de su país le contestó, desde su magnífica residencia de Monticello el 12 de julio de 1816, con las siguientes palabras:

Algunas personas se acercan a las Constituciones con reverencia sacramental y las consideran el Arca de la Alianza, tan sagrada que no la pueden tocar... Aunque ciertamente no abogo por cambios frecuentes y a la ligera en las leyes y en las Constituciones... Pero las leyes e instituciones deben ir mano a mano con el progreso de la mente humana... Tampoco pensemos cándidamente que una generación no es igual de capaz que otra de cuidarse a sí misma y ordenar sus propios asuntos... Debemos prever en nuestra Constitución por su revisión periódica... Cada generación es tan independiente como la que le precedió... Tiene por lo tanto, como ellos, el derecho a escoger por sí misma su forma de gobierno... Es por la paz y el bienestar de la humanidad que una oportunidad formal de hacer esto, cada 19 o 20 años, esté prevista en la Constitución... Hace ahora 40 años desde que se promulgó la Constitución de Virginia...⁶

De esta manera Jefferson aceptaba de buen grado la revisión de la Constitución de Virginia.

Cuando se plantea la pregunta de si una revisión integral equivale a una nueva Constitución, nos estamos refiriendo a un viejo problema del constitucionalismo mexicano. ¿Es la Constitución de Querétaro de 1917 una nueva Carta Fundamental respecto a la de 1857? La respuesta es sí y no. Sí lo es porque mereció la convocatoria a un Congreso Constituyente con el único objeto de discutir reformas integrales al texto constitucional de 1857. No había Congreso ordinario, pues lo había disuelto Victoriano Huerta, por ello no era posible confiar en el poder revisor.

⁶ Letter to Samuel Kercheval by Thomas Jefferson. <http://teachingamericanhistory.org/library/index.asp%3Fdoc>

Tampoco había poderes constituidos, ya que Venustiano Carranza era Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, pero no presidente de la República, lo cual no ocurrió sino hasta después del primero de mayo de 1917, cuando la Constitución ya se había discutido y entraba en vigor, precisamente con la celebración de elecciones federales para reconstruir los poderes Ejecutivo y Legislativo. Finalmente, las Legislaturas de los Estados tampoco estaban integradas, por lo que el poder constituyente permanente no funcionó durante la Revolución.

Como hemos mencionado con anterioridad, la Carta de Querétaro, por otra parte, no es una nueva Constitución porque su texto está fundamentalmente basado en los mismos principios de la correspondiente a 1857: gobierno republicano, sistema federal, sistema presidencial, derechos humanos, juicio de amparo, autonomía municipal, entre otros. Además de que su título oficial es el de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que *reforma* la del 5 de febrero de 1857.

Con la misma perspectiva, la Constitución de Veracruz no ha previsto en su artículo 84 la posibilidad de convocar un Congreso Constituyente originario que apruebe las reformas integrales a su texto, tal como sucedió en Querétaro para la federal, sino que, como la federal y todas las demás Constituciones particulares de los estados, sólo prevé el procedimiento de reforma por el Constituyente permanente, es decir, a partir de la Legislatura ordinaria, en este caso la LVIII, más la mayoría de los municipios.

El procedimiento de reforma constitucional veracruzano es, a juicio de Emilio Gidi y Luz del Carmen Martí, sumamente sencillo a partir de 1977, en que se reformó el artículo 130. Según sus cálculos, la Constitución de Veracruz en el periodo de 60 años que va de 1917 a 1977 sufrió 14 reformas a diversos artículos, mientras que de 1977 a 1988, fecha de edición de su obra, es decir durante 11 años, ya había sido reformada en 12 ocasiones.⁷ Hacia 1999 ya se contaba con 63 reformas. El total, a la fecha de la presente edición es de 106 reformas constitucionales.

⁷ En el excelente libro de José Lorenzo Álvarez Montero, *Las Constituciones Políticas del Estado Libre y Soberano de Veracruz y sus Reformas, 1825-2000*, Universidad de Xalapa, Instituto Mexicano del Amparo, enero de 2000, 793 p., se da cuenta de todas las Constituciones del Estado y sus reformas.

En el año de 1999 todos los Poderes del Estado de Veracruz, algunos Ayuntamientos, así como múltiples ciudadanos veracruzanos, presentaron iniciativas y argumentos para reformar la Constitución del Estado, ante la convocatoria del entonces gobernador Miguel Alemán Velasco.

El Poder Ejecutivo designó el 9 de febrero de 1999 una Comisión Técnica Jurídica para la reforma integral de la Constitución integrada por nueve miembros, presidida por Emilio O. Rabasa, a la sazón investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.⁸ La Comisión Técnica funcionó regularmente hasta el 15 de septiembre de 1999, se reunió 21 ocasiones en sesiones de dos y tres días.⁹ El proyecto de reforma integral a la Constitución quedó listo, en su primera versión, el 4 de junio de 1999, y así le informó al gobernador del Estado don Emilio O. Rabasa. Desde esta fecha y hasta septiembre, las sesiones se dedicaron a revisiones que abarcaron todos y cada uno de los artículos. Además de sus sesiones ordinarias, la Comisión Técnica organizó seis sesiones especiales, a manera de mesas de trabajo, para discutir temas como educación, derechos indígenas, medio ambiente, órganos electorales, municipio, poder judicial y derechos humanos, sector empresarial y Ministerio Público.¹⁰

El Congreso del Estado organizó, de la misma manera, nueve foros regionales a lo largo del extenso Estado,¹¹ recibiendo más de 279 propuestas de reforma

⁸ También la integraron: Juan Carlos Gómez Martínez, Manuel González Oropeza, Gustavo Kubli Ramírez, Pericles Namorado Urrutia, Francisco Berlín Valenzuela, Rodolfo Chena Rivas, José Lorenzo Álvarez Montoro y Roberto López Delfín.

⁹ La primera reunión fue el mismo 9 de febrero de 1999, en la cual se instaló formalmente la Comisión Técnica con la presencia del titular del Poder Ejecutivo del Estado, en el auditorio del Museo de Antropología de Xalapa. Posteriormente las reuniones se dieron de la siguiente manera: durante los viernes y sábados de los meses de febrero y marzo del mismo año, continuando con la sexta (23 y 24 de abril), séptima (29 y 30 de abril), octava (6 y 7 de mayo), novena (14 y 15 de mayo), décima (20 y 21 de mayo), décima primera (26 y 27 de mayo), décima segunda (3 y 4 de junio), décima tercera (17 y 18 de junio), décima cuarta (24 y 25 de junio), décima quinta (1o. y 2 de julio), décima sexta (15 y 16 de julio), décima séptima (29 y 30 de julio), décima octava (5 y 6 de agosto), décima novena (12 y 13 de agosto), vigésima (18, 19 y 20 de agosto) y vigésima primera (25, 26 y 27 de agosto). La iniciativa quedó lista el 13 de septiembre de 1999.

¹⁰ Estas mesas fueron organizadas temáticamente y fueron celebradas en Xalapa y Veracruz los días 15, 22 y 29 de abril, así como el 8, 9 y 15 de julio de 1999. Sobre el tema de la representación proporcional en el Congreso, la Comisión se reunió con los Ministros Olga Sánchez Cordero, Juan Díaz Romero y Humberto Román Palacios, el día 26 de mayo, y al día siguiente con el Ministro Juventino V. Castro, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre los alcances que debería tomar en consideración en el proyecto de Constitución, la resolución dictada en la acción de inconstitucionalidad 6/98, que consistió en que ningún partido podría tener más diputados por ambos principios, mayoría relativa y representación proporcional, que el número de distritos uninominales que estableciera la norma estatal.

¹¹ Dichos foros se organizaron en las ciudades de Pánuco, Tuxpan, Poza Rica, Martínez de la Torre, Veracruz, Coatzacoalcos, Acayucan, Córdoba y Xalapa. Emilio O. Rabasa asistió, representando a la Comisión

constitucional en los 14 temas de su agenda. El Congreso del Estado, por su parte, mediante acuerdo 183 de la Comisión Permanente, publicado el 2 de febrero de 1999, creó una Comisión Especial de Legisladores para la reforma integral.¹² El Poder Judicial también se manifestó públicamente sobre la necesidad de reformar la Constitución.

3. HISTORIA CONSTITUCIONAL VERACRUZANA

En la historia del Estado se ha preferido aprobar pocas, aunque sustanciales, reformas a la Constitución. En la primera Constitución de Veracruz, expedida en 1825, se aprobaron cinco reformas durante los años de 1831 a 1847. En esta época funcionó un Senado en la Legislatura del Estado y el Poder Judicial se depositó en una sola persona. El Senado local fue clausurado el 10 de febrero de 1847 y el Ministro de Justicia, titular del Poder Judicial, desapareció el 12 de octubre de 1848, cuando se depositó el Tribunal Superior de Justicia en cuatro Magistrados y un Ministro Fiscal. Desde 1825 hasta 1977, las reformas constitucionales se harían por la aprobación de dos legislaturas consecutivas.

El gobernador fue elegido popularmente, de manera directa, en 1858; así como los Magistrados y Jueces del Poder Judicial. La Constitución de 1871 amplió el número de artículos de 75 a 144. Durante la vigencia de esta Constitución se adoptó como nombre oficial del Estado el de Veracruz-Llave.

El Estado ha tenido una amplia tradición de incorporar a los residentes dentro de la sociedad veracruzana. Desde 1825, todo residente, nacional o extranjero, que cumpliera con los requisitos de ley podría votar en las elecciones estatales. La Constitución de 1871 siguió otorgando voto activo y pasivo a los residentes por un año en el Estado, tanto extranjeros como nacionales. Esta Constitución creó la figura de Presidente de la Legislatura como cabeza del Poder Legislativo; sin embargo, el 10 de octubre de 1873 fue suprimida.

Técnica, a los foros de Pánuco y Xalapa el 5 de marzo de 1999, mientras que el autor asistió a Veracruz, Coatzacoalcos y Xalapa los días 13, 19 y 30 de marzo del mismo año.

¹² Esta Comisión estuvo integrada por los entonces diputados Alberto Uscanga Escobar, Sergio Vaca Betancourt Bretón, Guadalupe Sirgo Martínez, Gloria Olivares Pérez, Adolfo Mota Hernández, Ezequiel Flores Rodríguez y Trinidad San Roman Vera.

La Constitución de 1902, que fue una reforma integral de la de 1871, impuso la reelección indefinida del gobernador, a tono con la época, y prohibió el derecho de votar y ser votado a los extranjeros, de acuerdo con las nuevas reglas que estableció la Ley Federal de Extranjería, que elaboró Ignacio Luis Vallarta.

Sin embargo, en la reforma aprobada el 3 de febrero de 2000, la Constitución fue reformada en su totalidad, revisando todos y cada uno de sus preceptos, por lo que sus 141 artículos fueron reducidos a 84, número que resulta simplificado frente a las demás Constituciones estatales, y aun la federal. No obstante, ninguno de sus principios, sostenidos desde 1917, fueron cambiados, aunque se les agregaron muchos otros, tal como se describe en este texto.

Las tendencias actuales del constitucionalismo han mostrado los siguientes puntos de interés en la reforma constitucional:

1. Ampliación y garantía de derechos humanos en el ámbito estatal;
2. Incremento de los mecanismos de control y colaboración entre los Poderes del Estado;
3. Replanteamiento de la representación política ante el Congreso del Estado;
4. Reforma judicial para una eficiente administración de justicia;
5. Mejoramiento del sistema de responsabilidad política de los servidores públicos del Estado, y
6. Establecimiento de medios para el control interno de la Constitución del Estado.

Muchos de estos puntos fueron recogidos en la iniciativa del Poder Ejecutivo presentada el 13 de septiembre de 1999 ante el Congreso del Estado. No fue sino hasta el 14 de enero de 2000, como mencionamos, cuando la Legislatura aprobó el texto de reforma integral a la Constitución, haciéndole 70 modificaciones a la iniciativa presentada por el gobernador. Posteriormente, 194 municipios de los 210 que integran el Estado aprobaron la reforma integral, y el nuevo Texto Fundamental fue publicado en la *Gaceta Oficial* número 24, correspondiente al 3 de febrero del año 2000.

Abundantes fueron los debates sobre la nueva Constitución, pues su reforma implicó cambiar inercias y viejos principios que estaban arraigados en el siglo XX. El Estado marcó la pauta para emprender nuevas reformas que se han efectuado posteriormente al año 2000 en otras entidades federativas de México y ha servido de modelo al constitucionalismo local de nuestro país.

La literatura jurídica se ha concentrado en el derecho constitucional federal y ha descuidado el análisis y la enseñanza del derecho constitucional local. Este grave error tiene que subsanarse, puesto que la democracia y la innovación de instituciones serán las tendencias que caracterizarán al siglo XXI en los Estados libres y soberanos de México, tal como se observó en el siglo XIX.

Connotados autores han afirmado que el derecho constitucional veracruzano es un apartado del derecho constitucional federal que no tiene existencia propia.¹³ Si bien todo el orden jurídico mexicano se sustenta en la Constitución Federal, no es posible hacer una afirmación de esa naturaleza, pues no habría más derecho que el constitucional federal; no habría derecho administrativo, penal, civil ni ninguno otro que no se redujera al estudio de la Constitución y la legislación federales.

Por disposición expresa de la Constitución Federal, los Estados son libres y soberanos en cuanto a su régimen interior; por lo que describir cuál es ese régimen y cuáles son sus límites, corresponde precisamente al derecho constitucional local, el cual puede tener un contenido variado dependiendo del estado de que se trate, ya que no todas las entidades federativas cuentan con las mismas instituciones y, en consecuencia, aprecian su régimen interior del mismo modo. De tal manera, si no existieran las Constituciones locales y sus disciplinas de estudio, el precepto de la federal no tendría sentido, por lo que su existencia propia y autonomía científica debe ser cultivada.

De lo expuesto podemos concluir que las reformas constitucionales se han acelerado a partir del siglo XX en todos los niveles del país. De los 67 decretos que aproximadamente se expidieron en Veracruz del 28 de diciembre de 1920 al

¹³ Emilio Gidi Villarreal y Luz del Carmen Martí de Gidi, *Las Constituciones de Veracruz*, Universidad Veracruzana, Xalapa, 1986. p. 5.

primero de octubre de 1998, se modificaron 364 veces diversos artículos; y una vez reformada integralmente la Constitución en el año 2000, se han aprobado 42 decretos de reforma hasta el 2016.

Las iniciativas de reforma han sido, en ocasiones, prolijas. Tanto la primera, promovida por Adalberto Tejeda, que modificó 18 artículos, y cambió en realidad 40 disposiciones, entre incisos y fracciones; como la del 20 de marzo de 1997, que modificó alrededor de 18 artículos, también se amplía a 44 disposiciones por el número de las fracciones que reformó.

Según José Álvarez Montero, en total se han reformado 94 artículos de la Constitución, lo cual significa que 66% de su contenido se ha modificado en los últimos 80 años, siendo el artículo 68, actual artículo 33 de la Constitución vigente, que se refiere a las atribuciones de la Legislatura, el más transformado, con 28 cambios.

Las reformas de 1920 mostraron preocupación por la administración y procuración de justicia, tal como la reforma integral del año 2000. El procurador de Justicia sería nombrado por la Legislatura del Estado. En la reforma de 1924, el procurador cambió su nombramiento por la propuesta en terna del Ejecutivo del Estado al Congreso, quien lo seleccionaría finalmente. En la reforma de agosto de 1932, la apertura de sesiones del Congreso estaría acompañada por la presentación del informe del gobernador, así como por la del presidente del Tribunal Superior de Justicia.¹⁴ Por su parte, la reforma constitucional de 1936 exigió que los secretarios del despacho del Poder Ejecutivo debían ser licenciados en derecho. La reforma de enero de 1943 amplió el periodo para el cargo de gobernador a seis años. Hacia 1956 llega a la Legislatura del Estado la primera mujer diputada, producto de la reforma federal que extendió a las ciudadanas la plenitud de sus derechos políticos.¹⁵ De la misma manera, la reforma de julio de 1971 consagró la ciudadanía veracruzana a las personas con 18 años de edad.

Las reformas parciales al texto constitucional veracruzano aglutinaron incongruencias y deformaciones a lo largo de sus 141 artículos. El panorama que

¹⁴ Este informe doble no sería modificado sino hasta la reforma del 17 de diciembre de 1996, donde el informe del gobernador quedó como único considerado en la apertura de sesiones del Congreso.

¹⁵ Se trató de la señora Irene B. viuda de Galván.

ofrecía la Constitución veracruzana era como el que describió Félix Palavicini en 1917 respecto a la federal: “Los remiendos han sido verdaderos parches puestos aquí o allá sin cohesión ni unidad”.

4. EL CAMBIO DE SISTEMA EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE VERACRUZ

Esta reforma al entonces artículo 130 constitucional fue aprobada por una sola Legislatura el 22 de diciembre de 1977. Como se explicó, el procedimiento de reforma constitucional desde la Constitución de 1825 era complejo, ya que una primera Legislatura conocía de la iniciativa de reforma, determinando o no su viabilidad, para que la Legislatura posterior procediera a la aprobación o no, en definitiva, del proyecto de reformas.

De esta manera, todas las reformas se discutían en dos Legislaturas y no en dos periodos de una misma Legislatura. Como ejemplo, puede mencionarse la reforma propuesta el 25 de enero de 1962 que cambió el número de habitantes que deberían integrar los distritos electorales, conocida por la XLIX Legislatura del Estado y que no fue aprobada sino hasta la reforma electoral del 30 de diciembre de 1976. Según se ha argumentado, dicha propuesta también incluyó la reforma del artículo 130 que establecía la variación del procedimiento de reforma constitucional, a una sola Legislatura, por lo que la reforma del 22 de diciembre de 1977 sería la segunda revisión de una Legislatura a la propuesta de 1962.¹⁶

Esta reforma tuvo un impacto especial en el amparo en revisión 3112/88 resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 20 de febrero de 1990, conocido como Amparo Elpidio Fontes Lagunes, ya que el actor impugnó la reforma al artículo 130 de la Constitución de Veracruz, así como la reforma constitucional a los artículos 95, 98, 99, 104, 105 y 106 verificada el 27 de marzo de 1984 y su consecuente reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.

¹⁶ El entonces gobernador Antonio M. Quirasco promulgaría en la Gaceta Oficial del Estado la Proposición que hace la actual H. Legislatura a la próxima H. Cámara de Diputados, para que de acuerdo con el artículo 130 de la Constitución Política Local, se reforme el 39 de la misma, que se relaciona con el número de habitantes que tendrán los distritos en que se dividirá esta entidad, para las elecciones de diputados. El cambio proponía la división electoral de 200 000 habitantes por distrito o una fracción mayor de 100 000.

El quejoso reclamaba en particular el auto de radicación del proceso penal 301/987 por el delito de encubrimiento por receptación. El quejoso manifestó en su demanda que, “siendo todos los residentes en el territorio veracruzano fieles guardianes o centinelas de que no se vulnere la Constitución Política del Estado de Veracruz”, argumentó que la Ley Orgánica del Poder Judicial se había aprobado a las 13:00 horas del 27 de marzo de 1984, es decir, una hora después de las reformas constitucionales aludidas y, en consecuencia, se había aprobado antes de la entrada en vigor de las reformas constitucionales que supuestamente le daban fundamento, por lo que el nombramiento del Juez Tercero de primera instancia del distrito judicial de Veracruz, respaldado en las citadas reformas legales y constitucionales, contrariaban la propia Constitución del Estado, siendo igualmente inconstitucional el auto de radicación decretado por el Juez.

El agraviado alegaba una detención arbitraria por diez días acompañada de torturas con choques eléctricos. El Juez Segundo de Distrito resolvió la causa sobreseyendo el juicio de amparo el 6 de noviembre de 1987. En el juicio de garantías, el Poder Judicial del Estado argumentó que el Juez de primera instancia no había sido nombrado con base en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, sino que derivaba del ejercicio de la facultad constitucional del Poder Ejecutivo de poder nombrar a los Magistrados, contenida en el artículo 97 de la Constitución estatal.

Más allá de las particularidades del caso, el Ministro ponente Mariano Azuela Güitrón sostuvo en su proyecto, que fue aprobado, la incompetencia de la Suprema Corte de Justicia para conocer de asuntos relacionados con violaciones exclusivamente a la Constitución estatal, ya que el juicio de amparo tiene como objetivo resolver cuestiones relacionadas con la violación directa a la Constitución Federal.

El conocimiento de este antecedente por parte de la Comisión Técnica, al analizar propuestas de reforma judicial a la Constitución del Estado, tuvo en cuenta la resolución del Amparo Fontes para proponer una serie de medios de impugnación contra leyes y actos de las autoridades estatales que violasen la Constitución del Estado. Por supuesto, el primer objetivo fue ampliar la declaración de derechos de los veracruzanos que, después de varias discusiones, y con base en los derechos establecidos en las Constituciones europeas, como las de España y Bélgica, incrementaron en cantidad y calidad los derechos humanos consagrados en el

proyecto constitucional del Estado. En esta propuesta confluyeron diversos actores, como el entonces diputado Iván Vergel Pacheco, quien el 2 de febrero de 1999 consideró que debería haber un artículo que contuviera el derecho a un medio ambiente sano.

Por supuesto, toda violación a los derechos de los veracruzanos sería una infracción a la Constitución local que tendría que ser subsanada mediante juicios propios substanciados ante los tribunales del Estado. Este esquema fue la gran contribución de la nueva Constitución de Veracruz, tal como lo calificó un distinguido académico:

La exposición del control constitucional veracruzano [...] constituye por sí mismo una de las innovaciones más importantes dentro del constitucionalismo mexicano.¹⁷

En una entrevista que el autor del presente ensayo tuvo con Emilio O. Rabasa, le planteó la necesidad de que los derechos humanos dejaran de estar vinculados únicamente a las leyes para su reconocimiento, por lo que recordando el legado del precedente extranjero de *Griswold v. Connecticut* 381 US 479 (1965),¹⁸ sugirió la idea de que la autoridad judicial tomara parte en el papel de interpretar la declaración constitucional de los derechos de los veracruzanos, para derivar nuevos derechos no expresamente previstos en los textos normativos.

Esta teoría expuesta por el Ministro de la Suprema Corte de los Estados Unidos, William Douglas, entre otros, calificó las declaraciones constitucionales de derechos humanos; dijo que tenían una “penumbra”, de la cual se podían derivar otros derechos, como el de la privacidad, que, sin estar expresamente reconocidos en las primeras diez enmiendas de la Constitución de Estados Unidos, eran sin embargo dignos de ser protegidos por el Poder Judicial.¹⁹

¹⁷ César Iván Astudillo Reyes, “El control de la constitucionalidad en Veracruz y las tensiones con el modelo federal de control”, *Revista Lex*, tercera época, año V, núm. 94, abril de 2003, p. 36.

¹⁸ El caso resuelto por la Suprema Corte de los Estados Unidos declaró inconstitucional la ley del Estado de Connecticut, expedida desde 1879, por la cual se criminalizaba a cualquier persona que usara alguna droga o dispositivo para prevenir la concepción. Esta ley fue impugnada por dos miembros de la Liga de Pateridad Planificada de Connecticut que habían sido condenados a prisión por violaciones a dicha ley, ya que en su capacidad médica daban información, instrucción y asesoría médica sobre métodos anticonceptivos a parejas casadas.

¹⁹ Esta interpretación fue favorecida por la redacción de la Enmienda IX de la Constitución de ese país que a la letra dice: “La enumeración de derechos en esta Constitución, no debe ser interpretada para negar o menospreciar otros que retiene el pueblo”.

La buena recepción de esta tesis en el proyecto de Constitución de Veracruz se vio impulsada por la convicción de los integrantes de la Comisión Técnica, particularmente de Rabasa y Pericles Namorado, de promover los derechos humanos en el Estado, quedando en el artículo 4o. de la nueva Constitución²⁰ como una innovación de gran importancia: por primera vez se reconocía en una Constitución mexicana que no sólo la legislación, sino la jurisdicción, sería fuente para el reconocimiento de derechos.

5. RAZONES PARA SOSTENER LA VIABILIDAD DE UNA SEGUNDA CÁMARA EN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS

Después de la discusión de la Constitución de Veracruz, Emilio O. Rabasa emprendió la discusión de posibles reformas a la Constitución de Guerrero que no fueron discutidas por la Legislatura del Estado, a pesar de su meritorio contenido. Uno de los debates más interesantes fue el relativo a la viabilidad de una Segunda Cámara en la Legislatura del Estado. Rabasa estuvo en contra y Víctor Olea, integrante de la comisión especial nombrada por el Congreso del Estado, estuvo a favor. En esa ocasión, el autor del presente ensayo también estuvo a favor. Las razones que se dieron fueron las que a continuación se reseñan.

La discusión sobre una segunda Cámara en el Congreso se ha circunscrito en el plano federal, pues en este ámbito se han dado las argumentaciones con mayor énfasis sobre la necesidad o inutilidad de una segunda Cámara. Es bien sabido que el Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857 suprimió al Senado, existente desde 1824, al culparlo del rezago legislativo del país, así como de su composición conservadora; este error lo tuvo que subsanar gracias a la iniciativa plebiscitaria de Benito Juárez, por medio de las reformas constitucionales de 1873. A partir de entonces, el Senado del Congreso de la Unión funciona bajo diversas justificaciones, que van desde la representatividad de las entidades federativas hasta la ponderación en la discusión de los proyectos de ley.

²⁰ En el párrafo tercero de dicho artículo se establece: “Los habitantes del Estado gozarán de todas las garantías y libertades consagradas en la Constitución y las leyes federales, los tratados internacionales, esta Constitución y las leyes que de ella emanen; *así como aquellos que reconozca el poder judicial del Estado [...]*”.

No obstante lo anterior, y quizá debido a ello, la discusión de una segunda Cámara en las Legislaturas de los Estados ha sido olvidada y se ha considerado que el establecimiento de un Senado sólo es factible como institución del Congreso Federal. Las razones detrás de una segunda Cámara no son privativas de la esfera federal y en nuestro país, así como en otros de carácter federal, han creado una segunda Cámara también para las Legislaturas de sus entidades federativas.

En México, la segunda Cámara estuvo en las primeras Constituciones de ocho Estados,²¹ con el propósito de cumplir diversos objetivos políticos, además del común de concurrir en la aprobación de los proyectos de ley. El control político de la constitucionalidad, la solución de conflictos políticos, la ratificación de nombramientos, la supervisión de la administración pública y la representatividad política de las regiones, son algunas de las funciones políticas propias que podría tener una segunda Cámara, además de la concurrencia legislativa que lograría mayor legitimidad a las iniciativas de ley discutidas y, en su caso, aprobadas.

El punto central en contra de una segunda Cámara en las Legislaturas de los Estados radica en la interpretación del párrafo *in fine* de la fracción II, del artículo 116 constitucional, que dice:

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, de acuerdo a lo que determinen sus leyes.

Este precepto, recientemente reformado, no puede, en nuestra opinión, ser interpretado de tal manera restrictiva que evite a la soberanía de los Estados depositar su Poder Legislativo en dos Cámaras, como podría colegirse de una interpretación superficial. El mismo precepto que sirve de base para impugnar la creación de un Senado en los Estados, comete un *lapsus* demostrativo de su objeto: la fracción citada comienza con la frase “El número de *representantes* en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno”, con lo cual puede inferirse que el lenguaje del Constituyente no pretende tener más alcance que integrar a las Legislaturas sólo con diputados, si bien en los siguientes párrafos se refiera a los “representantes” como diputados.

²¹ Además de Veracruz, en Jalisco, Chiapas, Oaxaca, Durango, México, Puebla y Yucatán. Manuel González Oropeza, *El Senado en las entidades federativas de México*, 2009, Edición Privada.

Como bien se aprecia de la lectura íntegra de la fracción II del artículo 116 constitucional, la norma prevista se refiere a imponer a los Estados la obligación de integrar sus legislaturas con “representantes” de mayoría relativa y de representación proporcional, pero no de imponer a los Estados el unicameralismo, pues de otra manera no se entiende el término de representantes. La palabra “diputados” se justifica debido a que en la fecha de la promulgación de la Constitución, los únicos integrantes de las Legislaturas estatales eran precisamente los diputados, por lo que el párrafo refrenda esta tradición e inercia, pero consideramos que no puede interpretarse que un Estado esté impedido constitucionalmente para adoptar una segunda Cámara.

La Constitución ha tenido diversos *lapsus* semánticos de esta naturaleza. Habrá que recordar que la fracción X del artículo 89 constitucional mantenía la prescripción, hasta 1977, de que el Presidente de la República podría “dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del *Congreso Federal*”, queriendo decir, por el contexto general de la propia Constitución Federal, “del Senado”.

Lo mismo sucedió con el artículo 29 constitucional cuando mantuvo durante años a un “Consejo de Ministros” inexistente, necesario en su consulta, para la suspensión de garantías en nuestro país. O ¿qué decir de los partidos políticos nacionales, que no eran ni siquiera nombrados en la Constitución, sino hasta la reforma de los “diputados de partido” de 1963, a pesar de que las leyes los reconocían desde 1911? Y, por último, la “guardia nacional” que todavía está sometida a los gobernadores de los Estados (art. 76, fracc. IV), a pesar de que la Ley del Servicio Militar Obligatorio de 1940 la asimiló a una reserva del Ejército y, por tanto, sometida al Ejecutivo Federal.

De esta suerte, una sola disposición constitucional no es suficiente para concluir un asunto tan importante para la estructura de los poderes de los Estados.

El punto de partida de cualquier asunto de competencia entre la Federación y los Estados es la soberanía de las entidades federativas determinada en el artículo 40 constitucional, “en todo lo concerniente a su régimen interior”, siempre que no contravenga las estipulaciones de la Constitución. Una de ellas podía ser la contenida en el citado párrafo final de la segunda fracción del artículo 116 cons-

titucional; pero, como se ha mencionado, esta norma determina la representación mayoritaria y de representación proporcional en las Legislaturas de los Estados, de manera genérica, y para ello menciona a los “diputados” que serán elegidos por ambos principios, queriendo decir representantes, tal como comienza la fracción aludida.

No hay ningún interés federal o nacional para que este precepto limite la soberanía de los Estados y éstos no puedan definir en cuántas cámaras depositar sus Congresos, o incluso, en cuántos gobernadores depositar su Poder Ejecutivo; tan sólo define algunas “normas” o principios estipulados, contra los cuales los Estados no pueden prescribir disposición alguna.

Los Estados pueden organizar sus poderes como mejor decidan, sin contravenir los principios constitucionales de:

- a) División de poderes
- b) Plazos en su encargo
- c) Elección popular directa
- d) No reelección
- e) Designación por el Congreso del gobernador sustituto
- f) Proporcionalidad poblacional en la representación popular
- g) Representación proporcional en las Legislaturas
- h) Independencia de la judicatura
- i) Incompatibilidades para el desempeño de ciertas funciones
- j) Remoción exclusiva mediante juicio político, entre otros.

La soberanía de los Estados debería construirse a partir del artículo 124 constitucional, que prevé facultades reservadas para ellos, por lo que no necesariamente las características de su soberanía y la integración de sus poderes debería estar prescrita explícitamente en la Constitución Federal, ya que la explicitéz es un atributo necesario de los poderes federales, no de los estatales. Por tanto, para que un Estado pueda organizarse a sí mismo, tan sólo debe observar las “normas” que limitan su soberanía y que han sido enunciados ejemplificativamente en el párrafo anterior, o prohibírselo explícitamente, como sucede con las hipótesis de los artículos 117 y 118 de la misma Constitución Federal, pero no permitírselo explícitamente, pues entonces se estaría aplicando equivocadamente el supuesto

del artículo 124, que hace la reforma explícita de la Constitución, una condición del gobierno federal, pero no la de los Estados, que se han “reservado” su soberanía en todo lo que concierne a su régimen interior.

6. UN SOLO MINISTRO DE JUSTICIA²²

Una innovación que aportó la Constitución de 1825 fue el haber depositado el Poder Judicial en una sola persona. Así lo determina su artículo 65:

El Poder Judicial residirá en una persona con la denominación de Ministro Superior de Justicia, nombrado por el Congreso, y en los demás jueces inferiores que las leyes han establecido o en adelante establecieren.

En su cargo no podrá ser removido más que por “sentencia legalmente pronunciada” (art. 67). Sólo Tabasco adoptó el mismo sistema de titularidad única del Poder Judicial, y ello demuestra la verdadera soberanía en el régimen interior que se ejerció en la Primera República Federal por las entidades federativas.

Aunque no se han encontrado los debates que razonen en torno de esta decisión, es fácil suponer que al ser el Poder Judicial el encargado de *administrar* justicia, aplicando el texto de las leyes, era lógico que hubiese un titular como responsable de la función jurisdiccional, que con su decisión final diera certeza y uniformidad a las sentencias. Tal como el Poder Ejecutivo, por medio de un solo gobernador, desahogaba la función administrativa.

Previamente al establecimiento del Ministro Superior de Justicia, ya se había confiado a una sola persona la administración superior de justicia. Mediante el decreto 24, de 25 de septiembre de 1824, el Congreso del Estado nombró a José Ignacio Anzorena, Juez de segunda instancia, como depositario del Poder Judicial. El 24 de diciembre del mismo año, José María Zalce sustituyó a Anzorena en su puesto. No obstante, una vez vigente la Constitución de 1825, se tiene conocimiento del nombramiento del mismo Anzorena como Ministro Superior de Justicia.

²² El autor agradece la valiosa colaboración de Tania Vázquez por compartir su excelente investigación documental sobre este tema.

Anzorena fue senador de la República por Veracruz del 1o. de enero de 1825 al 27 de diciembre de 1826.

El Ministro aprobaba las sentencias de los Jueces inferiores en materia penal, según dictó el decreto 12, de 31 de mayo de 1826. De la misma manera, se aprecia que el Ministro podía ser consultado por el Gobierno del Estado sobre diversas materias relacionadas con la administración de justicia, como la transmitida mediante orden del 20 de julio de 1826 “sobre si los indígenas se reputan [por] menores, separándolas de las demás clases de la sociedad”.²³

Consta el decreto 150 del 29 de enero de 1829 por el cual se designa a Agustín García de Tejada como Ministro sustituto por seis meses, el cual a su vez fue reemplazado por Ramón Ruiz el 12 de febrero de 1829.

Por renuncia de Anzorena como Ministro Superior se le sustituyó definitivamente por José María de los Ríos el 24 de octubre de 1829, quien pide su retiro el 18 de abril de 1837. En este periodo se promulga la Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia, en cuyo capítulo V se regula al Ministro Superior de Justicia.²⁴

²³ La consulta la habían hecho los abogados ante el Congreso, que a su vez la dirigió al Ministro Superior para informarse sobre la condición de los indígenas ante los tribunales del Estado. Anne Staples, “Veracruz alrededor de 1821”, *Secuencia. Revista Americana de Ciencias Sociales*, núm. 8, mayo-agosto de 1987, México, p. 13.

²⁴ Capítulo V, *Del Ministro Superior de Justicia*, artículo 142. “Toca al Ministro Superior de Justicia conocer en grado de primera instancia de todas las causas civiles y criminales en que aparezca como reo el juez de segunda instancia, precediendo en las criminales la declaración del Congreso de haber lugar á su formación.” Artículo 143. “Conocerá en el mismo grado de las causas criminales que se instruyan al Administrador General de las rentas y á los jefes de departamento, dejando las segundas y terceras instancias al Tribunal creado para el juez de segunda instancia por el artículo 137 y siguientes.” Artículo 144. “Conocerá en las segundas instancias de todos los negocios de que debe conocer en primera el juez de segunda instancia, otorgando en su caso el recurso de súplica para ante la primera de las salas del citado Tribunal.” Artículo 145. “Conocerá en tercera instancia de los negocios que en apelación debe fallar el juez de segunda instancia, siempre que sea admisible aquel recurso según esta ley.” Artículo 146. “Hará la declaración de haber lugar á la formación de los jueces letrados.” Artículos 147. “Conocerá de los recursos de nulidad intentados de las sentencias que se ejecutorien en el Tribunal del juez de segunda instancia, y de los de fuerza, protección y nuevos diezmos. De las segundas y terceras instancias de este último conocerán la primera y segunda sala del Tribunal creado por los artículos 137 y siguientes.” Artículo 148. “Decidirá todas las competencias que se susciten entre los jueces del Estado; y en las que se interese él mismo, fallará la primera sala del repetido Tribunal.” Artículo 149. “Otorgará permiso á los jueces del Estado, con previa vista de los antecedentes, para que intenten competencias de la clase de las que debe dirimir la Corte Suprema de Justicia de la Federación.” Artículo 150. “Hará aplicación de los indultos generales que se concedan á los reos del Estado.” Artículo 151. “Ejercerá en su caso respecto del Tribunal de segunda instancia las facultades que á este atribuyen sobre los jueces de primera los artículos 122 y 123 de la

7. ¡APREHÉNDELOS IN FRAGANTI, MÁTALOS EN CALIENTE!

En la noche del 24 de junio de 1879 se dieron hechos de relevancia nacional en el puerto de Veracruz, los cuales fueron reseñados en el libro titulado *Proceso ins-*

presente ley, con la restricción que establece el 121; sin que por eso entienda que es en su Tribunal donde se ha ejecutoriado la sentencia cuando se declare no ser admisible la súplica.” Artículo 152. “Presidirá unido al de segunda instancia y al fiscal, los exámenes de abogados y escribanos; autorizará los títulos y certificados que se les expidan; concederá ó negará los pases que pretendan los abogados de otros Estados, y nombrará los dos letrados que en unión del juez de primera instancia deben examinar á los abogados.” Artículo 153. “Apremiará á los jueces de primera y segunda instancia, pudiendo imponerles multas hasta de cien pesos, para que le remitan las listas de que hablan los artículos 111, 112, 133 y 134, y hará publicar por la impreza cada seis meses las de las criminales, agregándoles una noticia circunstanciada de las que se hubieren seguido en su Tribunal, y dando vista con todas al fiscal para que pida que se crea conveniente á la mejor administración de justicia.” Artículo 154. “Servirá de conducto preciso de comunicación para todas las contestaciones que los demás jueces del Estado hayan de dirigir al Congreso ó al Gobierno, informando en su caso sobre ellas lo que estime conveniente. No se comprenden en esta disposición las quejas ó acusaciones contra el mismo Ministro.” Artículo 155. “Propondrá en terna al gobierno para los juzgados de primera instancia, bien hayan de proveerse en propiedad, bien interinamente.” Artículo 156. “Formará, en unión del juez de segunda instancia y del fiscal, el reglamento que debe observarse en los Tribunales Superiores, y lo pasará al Congreso para su examen y aprobación, poniéndose desde luego en práctica mientras aquél se evacua.” Artículo 157. “El Ministro Superior de Justicia se inhabilita y es recusable por las mismas causas y en los mismos términos que los jueces de primera y segunda instancia.” Artículo 158. “De las causas de inhabilidad del Ministro Superior de Justicia conocerá el juez de segunda instancia, cuya sentencia se tendrá por inapelable y su persona por irrecusable.” Artículo 159. “Declarada por éste la inhabilidad de aquél, entrarán á sustituirlo las personas que designa el artículo 128, observándose lo dispuesto en él para su recusación.” Artículo 160. “De los recursos de nulidad intentados de sentencias que se hayan ejecutoriado en el Tribunal Superior de Justicia del Estado, conocerá la primera sala del que se crea por los artículos 137 y siguientes.” Artículo 161. “De los que se intenten por las que en éste se ejecutorien, conocerá la segunda sala del mismo. Si por sentencia ejecutoriada en esta segunda sala se interpone recurso de nulidad, conocerá de él el Tribunal del Congreso, formando una sola sala los tres jueces de que se compone.” Artículo 162. “De los recursos de nulidad introducidos en negocios que quedaren ejecutoriados ante el juez de primera instancia del Tribunal del Congreso, conocerá el juez de segunda; de los interpuestos en causas ejecutoriadas ante éste, el de tercera; y de los negocios ejecutoriados ante éste, el fiscal de primera instancia del mismo Tribunal.” Artículo 163. “Los miembros del que se crea por el artículo 137 se inhabilitan por las mismas causas que los demás jueces del Estado no excusándose ellos de oficio en los casos en que están impedidos de conocer, pueden recusarlos las partes, sujetándose en cuanto al término de prueba á lo dispuesto en el artículo 94.” Artículo 164. “Recusado uno de los vocales de dichas salas, conocerá del artículo de recusación la sala misma, llamándose de la otra un Ministro para completar el número de tres. La sentencia de la sala en estos casos se tendrá por inapelable.” Artículo 165. “Declarada la inhabilidad del recusado, si fuere de la primera sala, se sustituirá por un individuo de la segunda, que no será nunca el que hubiere sido llamado para conocer de la recusación conforme al artículo anterior. Si el recusado fuere de la segunda sala, se sustituirá por el primero de los sujetos postulados conforme al artículo 137 que no hubiere sido elegido según el 138.” Artículo 166. “Las faltas temporales de los miembros de este Tribunal se suplirán del mismo modo que disponen los artículos anteriores para los casos de recusación. En el de muerte, la Cámara de diputados postulará dos individuos, y la del Senado elegirá al que ha de ocupar el lugar del que falte.” Artículo 167. “De las causas civiles y de las criminales que por delitos comunes deban instruirse al Ministro Superior de Justicia, conocerá el Tribunal del Congreso, precediendo en las segundas la declaración de éste de haber lugar á su formación; sin perjuicio de que el juez de primera instancia del Congreso proceda á la aseguración de su persona si fuere necesaria.” Artículo 168. “En los casos en que el Ministro Superior de Justicia deba comparecer como demandado el juicio de conciliación, se verificará ésta ante el Presidente en turno del Congreso, y en sus recesos ante el miembro más antiguo del consejo de Gobierno, depositándose en el archivo del mismo la acta que á consecuencia deba extenderse.” Artículo 169. “Visitará semanariamente los reos que dependan de su juzgado.”

truido por la Segunda Sección del Gran Jurado con motivo de los acontecimientos ocurridos en la ciudad de Veracruz la noche del 24 al 25 de junio de 1879 (Imprenta del Comercio, de Dublán y Lozano, 1880), cuya primera edición facsimilar ha sido publicada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Veracruz fue entonces el foro que dio origen a la denominada facultad de investigación de la Suprema Corte. Si bien esta actividad de investigación no fue consignada expresamente sino hasta la Constitución de 1917, mediante el artículo 97 ya derogado en lo conducente,²⁵ las funciones del Máximo Tribunal como instancia de investigación tienen sus antecedentes en los sucesos de Veracruz, con los cuales la Corte se enfrentó al despotismo de Díaz y sus colaboradores, para proteger la Constitución y los derechos humanos de los mexicanos. En este sentido, consideramos que el antecedente más remoto y directo de la facultad de investigación de la Corte es la petición de Andrés Quintana Roo en 1835, para investigar la manifestación popular que pedía la destrucción del sistema federal a partir de la abrogación de la Constitución de 1824, y que he abordado en otro estudio.²⁶

La Revolución de Tuxtepec fue el único título de legitimidad que soportaba el ejercicio de la función presidencial de Porfirio Díaz en 1879, por lo que la Suprema Corte de Justicia y varios gobiernos estatales no estaban plenamente convencidos de que México tuviera un legítimo presidente. Ciertamente, la Constitución de 1857 determinaba que ante la ausencia absoluta de un presidente elegido popularmente, sería el presidente de la Suprema Corte de Justicia,²⁷ José María Iglesias, quien lo habría sustituido, tal como había sucedido en el pasado

²⁵ El texto original de la Constitución de 1917 consagró la facultad de investigación de la Corte para violaciones graves de los derechos humanos, la cual fue extinguida mediante reforma constitucional publicada el 10 de junio de 2011. Adicionalmente, con la reforma política de 6 de diciembre de 1977, se facultó a la Suprema Corte para averiguar sobre hechos violatorios del voto público, cuando estuviera en duda la legalidad de su proceso electoral. Esta importante facultad fue igualmente suprimida con una reforma constitucional del 13 de noviembre de 2007.

²⁶ Manuel González Oropeza, “Características iniciales del federalismo mexicano”, en *Derecho Constitucional Comparado. México-EUA*, James F. Smith (ed.), tomo 1, UNAM/UC Davis, 1990, pp. 229-246.

²⁷ El artículo 79 de la Constitución de 1857 estableció que en la falta absoluta, entraría a ejercer el Poder Ejecutivo el Presidente de la Suprema Corte. Por eso Vallarta promovió la reforma de este artículo, que se logró en 1882, para separar el cargo de Ministro Presidente como sustituto del Presidente de la República. Para complementar esta estrategia, Vallarta cerró la posibilidad de que la Corte entrara al examen de la legitimidad política de los funcionarios, mediante los casos de León Guzmán y Salvador Donde, de 1879 y 1882, respectivamente. Una vez logrado su cometido, Díaz se deshizo de Vallarta y éste, decepcionado, se retiró de la política para ejercer dignamente su profesión.

reciente de esa época, con Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada, era el creador de la doctrina de incompetencia de origen de la Suprema Corte, por lo que en cualquier momento se podía haber presentado un caso poniendo en duda la legitimidad de Díaz. Pero también existía la declaratoria del Congreso de la Unión a favor de Lerdo como Presidente de la República en las elecciones de 1876, por lo que Díaz tenía dos oponentes basados en la Constitución y las leyes que esfumaban su legitimidad; su condición era precaria.

Lerdo tenía simpatizantes en todo el país, tanto en la política como en las armas. El gran Mariano Escobedo lo respaldaba militarmente, y en 1877 parecía ganar adeptos y fuerza contra Díaz, sobre todo en el norte, donde el consulado de México en San Antonio, Texas, fue un instrumento decisivo en la planeación de los ataques. Sin embargo, Díaz pudo neutralizar las acciones en el norte.²⁸

Pero quedaba Veracruz como un Estado aliado de Lerdo de Tejada, como un bastión de la rebelión contra Díaz, por lo que hubo varios levantamientos en el puerto y en otras partes del sur del Estado, a los que Díaz tenía que responder enérgicamente si no quería que su poder se controvirtiera más aún.

Al principio, el gobernador Marcos Carrillo enfrentó estos movimientos «sediciosos», declarando en estado de sitio al puerto el 13 de marzo de 1876, pero Díaz confió a su aliado, Luis Mier y Terán (1835-1891), guardar el delicado equilibrio y la paz en el Estado, para lo cual fue elegido gobernador el 10 de junio de 1877, con el fin de sofocar los levantamientos que amenazaban la tranquilidad porfiriana en Veracruz. No sólo el coronel Lorenzo Fernández, último en deponer las armas a favor de Lerdo de Tejada, sería el objetivo de la represión de Mier y Terán,²⁹ sino que brotaban en distintos puntos del territorio estatal líderes rebeldes

²⁸ Fabián Reyes García, “Mátalos en caliente”, *Levantamiento en Veracruz, 1877-1880*, Instituto Veracruzano de Cultura, 1998, pp. 5-16.

²⁹ Las violaciones graves a los derechos humanos cometidas por Luis Mier y Terán habían sido documentadas por la prensa aun antes de las sublevaciones. Desde marzo de 1877, el gobernador mandaba detener a personas de consideración en el Estado, como el antiguo gobernador Francisco Hernández y Hernández, el coronel José Vicente Villada, y muchos otros que habían tenido una conducta patriótica durante la invasión francesa, cuya única falta había sido mantener relaciones, algunas epistolares meramente, con Lerdo de Tejada. Además, después de las primeras escaramuzas entre los rebeldes y las autoridades en Alvarado, los oficiales comenzaron a detener en el Estado a cuanto sospechoso encontraran, sin verificar ninguna prueba. Cfr. Reyes García, *op. cit.*, pp. 26-27, 33.

contra el régimen porfirista: Javier Espinosa, en Tlapacoya; Manuel Carresa, en Perote; José del Río, en Cosamaloapan.³⁰ De ellos destacó el movimiento que se imputó a Antonio Vela y Julián Cruz, de Alvarado, quienes con el concurso de algunos tripulantes del cañonero *Libertad*,³¹ fondeado en el río Papaloapan, en las cercanías de Tlacotalpan, tomaron el puerto de Alvarado con la ayuda de Atanasio Salas. Después elaborarían un manifiesto en el cual desconocían a Díaz y proclamaban a Mariano Escobedo jefe de la revolución; posteriormente se encaminaron a Laguna del Carmen para preparar una nueva ofensiva, así como para tomar los recursos de la Aduana.³² El gobierno federal comisionó al jefe del Departamento de Marina, Ángel Ortiz Monasterio, para que con el cañonero *Independencia* y el hábil marino Flaviano Paliza, interceptaran al *Libertad*. Sin embargo, cuando se enfrentaron los dos navíos ya el *Libertad* había sido dominado. Este episodio duró más que el encuentro del puerto de Veracruz.³³

Para seguir de cerca la sublevación, el gobernador Mier y Terán tenía su residencia en el puerto de Veracruz, contraviniendo así las leyes que prohibían el establecimiento de los poderes de gobierno en las fronteras o puertos de ingreso al país. La noche del 24 de junio de 1879 se aprehendió a varias personas involucradas en el levantamiento, valiéndose de una escolta de ocho hombres armados y cuatro soldados; algunas de ellas fueron sacadas de sus casas con exceso de violencia. La lista de conspiradores la obtuvieron las autoridades del Estado cuando aprehendieron a Felipe Robledo y encontraron debajo de una alfombra de su casa la lista de los supuestos conspiradores. Otros detenidos salvaron la vida

³⁰ Francisco Alfonso Avilés (coord.), *Veracruz: Prodigio de la naturaleza de cara al mar*, edición experimental, 3a. ed., Secretaría de Educación Pública, 1995.

³¹ Este cañonero había ganado notoriedad, pues recientemente había sido utilizado para delimitar la demarcación fronteriza con Belice, durante las hostilidades que sostenía el gobierno mexicano contra los mayas, en la prolongada Guerra de Castas. El 18 de agosto de 1877, este cañonero había sido también el medio para salvar a los naufragos del vapor *City of Havana* que había encallado en Tuxpan. Se identifica que Luis Chavazo, Francisco Navarro y Juan Rafael Enríquez, entre otros, integrantes de la tripulación, fueron los principales afectados a la causa lerdistista. Los comandantes del cañonero no se encontraban en el barco porque habían asistido a una función teatral en Tlacotalpan. Reyes García, *op. cit.*, pp. 28-29.

³² En esta acción, Francisco Navarro, quien había redactado la proclama de Alvarado, fue muerto. Este hecho provocó la división entre los rebeldes, pues había quienes sólo querían el producto de la rapiña, mientras que otros querían seguir adelante con la rebelión.

³³ La rebelión del cañonero, aunque ligado a los hechos del puerto, tuvo su propia dinámica y concluyó de manera distinta. El cañonero llegó al puerto de Veracruz el 30 de junio de 1879, después de varias luchas en las que perdieron la vida Vela, Cruz y Carmona, pero el Jefe de Distrito Rafael de Zayas Enríquez logró que otros rebeldes, Juan Pablo Uscanga, Guadalupe Martínez, Octaviano Reyes y José Cruz, fueran consignados ante los Jueces competentes y no ejecutados en el acto. Reyes García, *op. cit.*, p. 37.

por diversas circunstancias que llevaron a Mier a perdonarlos. Fueron los casos de Antonio Loredó y Manuel Roselló, a quien Juvencio Robles escogió para ser beneficiarios de ese «indulto».

El primero en ser ejecutado fue Vicente Capmany, de Campeche, quien había llegado al puerto de Veracruz en la goleta *Nacional Unión* y de ella fue sacado mientras dormía; el segundo fue el doctor Ramón Albert Hernández, quien había llegado de México y se hospedaba en el puerto, en la casa de un médico de apellido Barbachano; después siguió Antonio P. Ituarte, a quien el gobernador había amenazado públicamente de que si no salía del Estado lo mataría, según atestiguó Teodoro Dehesa posteriormente. Continuó Francisco Cueto, quien pidió al gobernador un proceso ante un Juez federal para probar su inocencia, pero le fue negado; siguieron Jaime Rodríguez, Lorenzo Portilla y Luis de Alva, quien a su vez le había perdonado la vida a Mier y Terán cuando fue aprehendido por las fuerzas lerdistas. También fueron ejecutados, sin pruebas que respaldaran su participación en la sedición, los miembros de la Guardia Nacional del Batallón 25 de Milicianos, Antonio Ruvalcaba y Juan Caro. Este último trató de escapar ante el pelotón de fusilamiento, lo que provocó que dicho pelotón, al disparar contra el prófugo, matara a un soldado; empero, una vez recapturado y atado, fue ejecutado.³⁴

Ante estos hechos, que se difundieron por la prensa nacional, el 1o. de julio de 1879 el fiscal de la Suprema Corte de Justicia, José Eligio Muñoz, dirigió un pedimento al Pleno de la Corte para ordenar al Juez de Distrito con residencia en el puerto de Veracruz, Rafael de Zayas Enríquez, que abriera una investigación sumaria de los acontecimientos e investigara los «hechos escandalosamente atentatorios a las libertades públicas y a las garantías individuales». En su pedimento, el Fiscal fundamenta así la resolución:

En concepto del Fiscal que suscribe, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no debiera quedar impasible a la presencia y casi a la vista de sucesos que si bien por ahora no pueden calificarse exacta y debidamente... sí dan suficientes motivos para que sean mandados esclarecer por las vías judiciales... Toca al Supremo Poder Judicial de la Federación a quien la Constitución y leyes generales del país encomiendan

³⁴ Muchos otros fueron detenidos esa noche, sin embargo, no se sabe si también fueron ejecutados Carlos Fuero, Bonifacio Topete, Ricardo Suárez, Luis Balinie y Jacinto Carmona, entre otros.

de una manera más especial la *salvaguarda de las libertades públicas y de las garantías individuales*, tomar sobre los referidos acontecimientos el elevado puesto que le corresponde y observar desde él, si hay o no motivo suficiente para *intervenir autoritativamente* en defensa de los fueros de la justicia y del cumplimiento de esa misma Constitución (las cursivas son del autor).

El Magistrado Ezequiel Montes solicitó al Pleno que diera una excitativa al Ejecutivo para investigar los sucesos de Veracruz, y explicar por qué a pesar de estar amparados por el Juez de Distrito habían sido ejecutados. El antiguo Ministro y Secretario de Justicia, Protasio P. Tagle, negó competencia a la Suprema Corte para llevar a cabo estas averiguaciones, pero la Corte, basada en el artículo 17 constitucional, la confirmó. Montes solicitó que se consignara ante el Gran Jurado del Congreso de la Unión al gobernador de Veracruz; los Magistrados Eleuterio Ávila, Manuel Alas y Pascual Ortiz manifestaron que el presidente de la Corte, Vallarta, no tenía directamente esa atribución, sino que le correspondía al Pleno y, una vez aprobada, fue enviada como exhortación al Ejecutivo para que investigara los hechos ocurridos en Veracruz.³⁵ De esta manera, se renovaba el ejercicio de una facultad no prevista expresamente, pero implícita en la administración de justicia: la de investigar los delitos y las faltas graves a la Constitución y las leyes.

Salvador Díaz Mirón y muchos otros intelectuales de la época criticaron duramente los actos del gobernador y de las demás autoridades civiles y militares del Estado, por haber masacrado a los involucrados en delitos políticos. Ante esta crítica, Mier y Terán retó a duelo al poeta, y el recio tribuno aceptó ese reto; pero después el gobernador y sus padrinos alegaron que no podía batirse por su carácter de gobernador.³⁶

Rafael de Zayas (1848-1932) fue el dignísimo Juez de Distrito que enfrentó directamente este histórico acontecimiento;³⁷ su imparcialidad y apego al derecho y a la justicia le valieron persecución, e incluso el exilio.

³⁵ Libro 97 de Actas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

³⁶ Reyes García, *op. cit.*, pp. 62-65. Pero, además, el duelo estaba prohibido en el Código Penal de 1871, haciéndolo un delito con agravante, si el duelista era un funcionario público y el objeto del duelo era alguno de sus actos en el ejercicio de su función. Pablo Picatto, "Politics and the Technology of Honor: Dueling in the Turn of the Century in Mexico", *Journal of Social History*, núm. 33, 1999, pp. 331-354.

³⁷ Gran consideración merece el Juez Zayas por su valiente conducta durante 1879, pero mayor respeto nos inspira su vida dedicada no sólo al derecho, sino a la historia, las letras y la diplomacia. Escribió una biografía de Benito Juárez, además de piezas literarias que han sido encomiadas. Colaboró en la *Revista Azul*, y fue

Cuando el fiscal, ahora denominado Procurador General de la República, dirigió en 1879 la solicitud a fin de que se comisionara al Juez de Distrito de Veracruz para investigar los sucesos del 25 de junio de ese año, Muñoz no indicó que se investigaran delitos, ni se castigara a los culpables de conductas homicidas, sino que su interés, refrendado por el Pleno de la Suprema Corte, fue que se hicieran respetar las garantías individuales y la Constitución y se resolviera con *autoridad* (*autoritativamente*, según se desprende de su pedimento); es decir, que tuviera efectos legales su investigación. Primero Tagle, como secretario de Justicia, y después la Segunda Sección Instructora del Gran Jurado de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, como se lee del libro presentado, resolvieron declararse incompetentes, tanto a ellos como a la Suprema Corte, para conocer de las serias violaciones a las garantías individuales que con impunidad habían cometido las autoridades civiles y militares de Veracruz.

Aunque la Constitución de 1917 estableció esta facultad de manera explícita en el artículo 97, el Constituyente facultó a las Cámaras y al Ejecutivo Federal para excitar la averiguación de la Suprema Corte ante violaciones graves a las garantías individuales y a los derechos políticos; sin embargo, poco se ha avanzado en el entendimiento de esta facultad, por lo que desde 2007 y 2011 se promovió su desaparición. Parte de su supresión se debió a la falta de regulación, subordinando un facultamiento constitucional, directamente otorgado a la Suprema Corte de Justicia, con precedentes como el de Veracruz en 1879, a lo que decidiera sobre ese particular el Congreso de la Unión; es decir, nuevamente se subordinó la disposición constitucional a una ley secundaria. Por otra parte, que haya investigaciones imparciales ante violaciones graves a los derechos del hombre y los derechos políticos es lo más sensato que puede exigirse en un Estado de derecho.

Que en 1879 la investigación de la Suprema Corte se haya sometido a la decisión final del Congreso de la Unión, fue lo correcto puesto que no había en

editor del periódico *El Pueblo*, donde Díaz Mirón escribía. En 1903 fue cónsul general de México en San Francisco, y en 1906 tradujo y publicó la obra de Edward Taylor Bourae titulada *España en América 1450-1580* (Editora La Moderna Poesía, La Habana); en 1919 escribió su ensayo *La verdad sobre el 25 de junio. Apuntes para la historia* (Mérida), donde relata los hechos y presiones que generó esta masacre. Su hijo, Marius de Zayas (1880-1961), fue un gran conocedor del arte moderno y dirigió la Galería de Arte Moderno de Nueva York, por lo cual tuvo gran acercamiento con pintores como Pablo Picasso y Diego Rivera, según se infiere de los registros que se encuentran en la Biblioteca de Libros y Documentos Raros de la Universidad de Columbia, donde se deposita el archivo documental de Rafael de Zayas.

la Constitución o en la ley un reconocimiento explícito de esta facultad. Pero que en el siglo XXI continuemos limitando a la Suprema Corte a la acción y decisión del Congreso, es por ello que no se desarrolló la facultad de investigación.

La función judicial es objeto primario del Poder Judicial y toca a él su desarrollo y perfeccionamiento, como la función administrativa está bajo la competencia del Poder Ejecutivo. Si bien la facultad de investigación de la Suprema Corte pudo ser objeto de una ley reglamentaria, ya que el Congreso está facultado para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión, según la fracción XXX del artículo 73, ello no significa que la Corte no pudiera haber hecho efectiva su propia facultad constitucional para investigar violaciones a la Ley Fundamental; es decir, a los derechos humanos y a las prerrogativas del ciudadano, ante la ausencia de una ley reglamentaria, y que el resultado de esa investigación sea autoritativo, según expresión de Muñoz, o tenga efectos vinculantes.

Jorge Carpizo reitera, en su estudio publicado en 1972 y revisado en el 2005, que la facultad de investigación de la Suprema Corte no tenía consecuencias decisorias. Ello es inexacto, pues todas las facultades constitucionales son decisorias o autoaplicativas y se ejercen por los órganos de gobierno competentes de manera apropiada para llevar a cabo sus objetivos, aunque no haya una ley que les determine, encauce o limite.³⁸

³⁸ Cfr. Jorge Carpizo. «La función de investigación de la Suprema Corte de Justicia», *El Foro*, núm. 28, 1972, pp. 63-84; «Nuevas reflexiones sobre la función de investigación de la Suprema Corte de Justicia a 33 años de distancia», *Cuestiones Constitucionales*, núm. 13, julio-diciembre de 2005, y en su libro *Propuestas sobre el Ministerio Público y la función de investigación de la Suprema Corte*, Porrúa/Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, núm 11, 2005, p. 110. Por supuesto, cuando exista alguna ley el órgano de gobierno debe atenerse a ella, pero ante su ausencia, si está facultado por la Constitución para ejercer una atribución, el órgano de gobierno puede y debe ejercerla, pues la omisión legislativa no puede prevalecer sobre el facultamiento constitucional, ésta es una consecuencia de la supremacía constitucional, según el artículo 133 constitucional. De esta manera, la jurisprudencia, aunque es una facultad jurisdiccional encomendada a los Tribunales del Poder Judicial de la Federación por el artículo 94 constitucional, este mismo artículo determina que será una ley, y en consecuencia no los mismos tribunales, la que defina los términos en que será obligatoria. Sólo en este supuesto es válido limitar la acción del Poder Judicial de la Federación en dicha definición, puesto que la misma Constitución encomienda expresamente al Legislador, y no al Poder Judicial, la definición de la obligatoriedad de la jurisprudencia. Al respecto existe una interesante polémica en Estados Unidos sobre los límites de los precedentes judiciales impuestos por los mismos tribunales y no por las leyes del Congreso. Vid. Manuel González Oropeza, *La jurisprudencia: sus orígenes y forma de reportarla*, Suprema Corte de Justicia, México, 2005, cap. I.

Antonio Carrillo Flores reconoció que esta facultad era gubernativa del más alto nivel y Héctor Fix-Zamudio la caracterizó como propia de un órgano de instrucción. Cuando la Constitución confía al Ministerio Público la instrucción de los procesos penales, que son jurisdiccionales, éstos son decisorios y vinculantes a los propios Jueces que, por su parte, son los únicos que pueden imponer penas y concluir un proceso penal. No veo por qué una investigación realizada por el Máximo Tribunal del país tuviera meramente carácter informativo, si derivaba de una función expresamente constitucional.

Evidentemente, la función de investigación de la Suprema Corte no era de índole penal, porque no era jurisdiccional, sino un medio de protección constitucional hacia las violaciones graves a los derechos del hombre y las prerrogativas del ciudadano. Pero esta protección no era la misma que se cumplimenta con el juicio de amparo, porque incluso podía ser de oficio, cuando las circunstancias de gravedad ameritaran una investigación profunda llevada a cabo por comisionados del más alto nivel.

Las características anteriores nos llevan a concluir que la función de investigación pudiera ser una fase instructora dentro del juicio político; por ese motivo, en 1879 la Suprema Corte envió los resultados de su investigación al Congreso de la Unión, porque se trataba de una investigación de violación constitucional dentro de la responsabilidad política; en esa época, la Cámara de Diputados repitió la investigación, porque sólo dicha Cámara estaba facultada para llevar a cabo la instrucción dentro de los juicios de responsabilidad política a los altos funcionarios de la Federación, como son los gobernadores de los Estados, de la misma manera en que el Ministerio Público es el único facultado para llevar a cabo la instrucción de los procesos penales.

El 3 de noviembre de 1870, el Congreso General había expedido la primera ley sobre «delitos oficiales» de los altos funcionarios de la Federación, decretando en su artículo primero que eran delitos oficiales los que atentan contra la libertad del sufragio y la violación de las garantías individuales, entre otras conductas políticas que constituyan infracción a la Constitución y a las leyes federales en puntos de gravedad. Ésta era la ley que se aplicó en el caso de Veracruz, y aun-

que correspondía exclusivamente a la Cámara de Diputados aplicarla, en el caso evadió hacerlo por instrucciones de Porfirio Díaz.³⁹

8. ¿CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL O CONFLICTO POLÍTICO?

La anterior conclusión puede ser controvertida por quienes consideran que el Poder Judicial en general, y la Suprema Corte de Justicia en particular, deben alejarse de las cuestiones políticas y, por tanto, no deberían participar en ninguna de las fases del proceso de responsabilidad política; sin embargo, la misma Constitución respalda esta y otras atribuciones de la Corte, con la conclusión contraria: que la Suprema Corte ha participado y puede participar, en la actualidad, en las fases que integran los juicios políticos.

Se podría pensar que debería ser el Senado el órgano encargado de resolver todos los conflictos políticos. La Constitución de 1857, a partir de sus reformas de 1874, restableció al Senado y le encomendó la solución de dichos conflictos. En el caso de Veracruz se presentó un conflicto entre la Suprema Corte de Justicia (Federación) y el gobierno del Estado, por lo que podría haberse planteado esta cuestión. No hubo la menor referencia a la intervención del Senado en este caso, aunque desde 1876 ya se habían planteado los primeros casos ante la segunda Cámara del Congreso de la Unión.

En el proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza se suprimía la facultad del Senado para dirimir las controversias que surgieran entre los poderes locales de un Estado y, en cambio, proponía que fuera la Suprema Corte de Justicia la que resolviera tales conflictos. La Comisión del Congreso Constituyente, encargada de dictaminar al respecto, estuvo integrada por Paulino

³⁹ El artículo 3o. de dicha ley incluía a los gobernadores cuando éstos incurrieran en omisión o negligencia de sus obligaciones para cumplir con la Constitución y leyes federales. El artículo 4o. determinaba que los delitos oficiales se castigaban con la destitución y con la inhabilitación para obtener otro cargo de elección popular. En el caso de Mier y Terán, después de retirarse de su mandato en el Estado de Veracruz, el 16 de septiembre de 1880, esperó a que Díaz abandonara la gubernatura de Oaxaca para sucederle inmediatamente, por supuesto con su beneplácito. Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana. Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, tomo XI, Imprenta del Comercio, Dublán y Chávez, México, 1879, pp. 189-191.

Machorro Narváez, Heriberto Jara, Arturo Méndez, Agustín Garza González e Hilario Medina. El dictamen causó divisiones y fue conocido en la sesión del 11 de enero de 1917. Se expuso en los siguientes términos:

Un primer punto de vista consiste en sostener el proyecto tal como se encuentra, afirmando la conveniencia de que sea la Corte la que conozca los conflictos de poderes en un Estado, y para esto es necesario hacer notar el alto papel de este cuerpo y la responsabilidad del mismo, que dará a sus decisiones un valor que será seguramente acatado por las partes contendientes y, además, el deseo de que sea el Poder Judicial el único que resuelva esta clase de conflictos. El otro punto de vista consiste en dejar al Senado la facultad de resolver aquellas diferencias sosteniendo que, siendo un conflicto entre poderes locales de un Estado, de carácter político, el Senado, órgano político, es el más adecuado para dar una solución que, además de ser pronta, puede tener en cuenta intereses especiales de un momento, que por su naturaleza, la Corte no puede tomar en cuenta para sus decisiones y debe ser dictada después de un juicio en toda forma, lo cual es más delatado y no debe tener en cuenta consideraciones políticas, que muchas veces son extralegales.

Además, los sostenedores de esta última tesis han creído que sería muy peligroso para el prestigio y la pureza de la Corte, hacerla conocer de cuestiones políticas que llevan en sí mismas, el apasionamiento de los partidos y los demás efectos disolventes de toda cuestión política.

Los Señores Paulino Machorro Narváez y doctor Arturo Méndez están por la competencia de la Corte. Los C.C. Heriberto Jara e Hilario Medina se inclinan a darle al Senado competencia para conocer de este caso.⁴⁰

Finalmente, la mayoría de la Comisión vota por incluir esta facultad dentro de las atribuciones exclusivas del Senado, con la excepción de Machorro y Méndez, quienes el 14 de enero de 1917 presentaron un voto particular donde hacen valer un interesante argumento:

Los conflictos que surjan entre los poderes de un Estado o se fundan en la aplicación de una ley, que cada uno de dichos poderes contendientes trate de aplicar en su favor, o bien son conflictos meramente de hechos. Esto, en realidad, es muy difícil que se presente en asuntos desprovistos de todo carácter legal, pues los negocios de gobierno siempre buscan el apoyo de algún precepto de ley, porque siendo el Estado una entidad jurídica, de un modo natural se estima que todos los actos del Estado deben forzosamente justificarse con una ley. Así es que, de un modo general, podemos decir que los conflictos entre los poderes de un Estado, siempre se

⁴⁰ Cfr. *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, Imprenta de la Cámara de Diputados, tomo II, 1922, p. 229.

fundarán en la aplicación de una ley, que cada uno de dichos poderes interpreta a su favor.

Ahora bien, la interpretación de la ley, su aplicación a los casos particulares y la resolución sobre la persona que tenga derecho a un conflicto, sin las atribuciones genuinas del Poder Judicial; darlo a otro poder, es distraerlo de sus funciones y sustituir, por una confusión, la precisión de la división de los poderes.

La circunstancia de tratarse de «conflictos políticos» no es objeción seria para quitarle su conocimiento a la Suprema Corte, porque ésta ya conoce en otros casos que ninguna opinión, por radical que sea, le ha disputado, de conflictos políticos, como son los que surgen entre dos Estados, como son igualmente las invasiones del poder federal en la soberanía de los Estados, y las usurpaciones, por los Estados, de facultades federales. Todo esto es meramente político, y conforme a la naturaleza del poder judicial federal, tal como lo creó el genio de los constituyentes del 57, cae bajo la jurisdicción de la Suprema Corte. Luego, no tiene fundamento la objeción de que los conflictos entre los diversos poderes de un Estado, puedan ser de carácter político.⁴¹

En la discusión del dictamen y el voto particular que se realizó el 16 de enero de 1917, el constituyente Alberto González explicó que la reformada Constitución de 1857 consideró que todos los conflictos que surgen entre poderes de un mismo Estado necesariamente son políticos y no de carácter judicial. Según González, el sentido del voto particular radica en que presupone que todo conflicto tiene una referencia legal, lo cual no se da en la realidad, pues han existido muchos conflictos que se suscitan precisamente por la ausencia de algún texto legal aplicable, y éstos fueron esencialmente conflictos políticos.

Otro diputado constituyente y futuro Ministro de la Suprema Corte, Hilario Medina, también refutó el voto particular y trató de las diferencias que podrían existir en los conflictos por resolver tanto por el Senado como por la Suprema Corte de Justicia. Aparece así por primera vez la diferenciación entre «cuestión política» asignada al primero, y «cuestión constitucional» correspondiente a la segunda. Medina explicó que cuestión política es todo lo que se refiere al poder público, y cuestión constitucional es aquella que se consagra en la Constitución y no se refiere al poder público, como son las garantías individuales. Refutando a Machorro, Medina

⁴¹ *Ibidem*, pp. 275-276.

explicó que cuando a la Corte se le asigna la solución de conflictos entre dos Estados, no es cuestión política sino territorial y, por ende, una cuestión constitucional.

Este debate puso en evidencia que tanto el Senado como la Suprema Corte de Justicia podían dirimir las controversias que se suscitaran entre la Federación y los Estados, entre dos o más Estados o entre los poderes de un Estado; el problema radicaba en diferenciar facultades. Un aspecto que resultó de obvia resolución fue el de que correspondiera a los poderes federales la resolución de tales conflictos, según refiere el dictamen presentado en la sesión del 20 de enero de 1917.

En relación con los conflictos que corresponderían al Senado, Machorro Narváez insistió en que serían conflictos políticos que se refieren a cuestiones de hecho entre dos o más poderes de un mismo Estado. Esta diferenciación nominal, satisfizo a todos los diputados constituyentes, los cuales, conformes, no hicieron más aclaraciones sobre la naturaleza de uno y otro tipo de conflictos. No obstante, la inconformidad de algunos diputados como Reynoso y González Galindo, se manifestó mediante una referencia de que habría casos en que se implicasen tanto cuestiones políticas como constitucionales.

Con todo este bagaje de imprecisiones y vaguedades, se establecieron tanto la facultad senatorial contenida en la actual fracción VI (antes fracción VIII) del artículo 76, cuyo primer párrafo se reformó el 29 de enero de 2016, como la solución de controversias constitucionales prevista en el artículo 105 constitucional. “La Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se publicó en la primera sección del *Diario Oficial de la Federación* el 31 de agosto de 2007. Según su artículo 1o., la ley tiene por objeto “establecer los casos en los cuales la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en la fracción VI del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asumirá el conocimiento de las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, así como también prever las bases según las cuales conocerá de ellas y regular el proceso a través del cual las resolverá”.

9. UNA NUEVA CONTROVERSIA PLANTEADA POR VERACRUZ

Sin embargo, habría que buscar orientación en algunos antecedentes de los dos preceptos. Por lo que se refiere al artículo 105 constitucional, habría que recordar el debate propiciado por la promulgación de la Ley Federal de Salteadores de Caminos, de 12 de abril de 1869, expedida por Benito Juárez. Contra la aplicación de esa ley en el nivel federal, el Estado de Veracruz protagonizó nuevamente una interesante cuestión, para ello comisionó a José María Mata y Rafael Herrera para que promovieran una controversia, en representación del Estado, ante la Suprema Corte de Justicia para que este órgano declarase que Veracruz no estaba obligado a ejecutar ni a permitir que se ejecutase en la extensión de su territorio la Ley Federal de Salteadores, porque invadía su independencia y soberanía.⁴²

Al ser informado el Congreso de la Unión de esa controversia, el 23 de agosto de 1869, de inmediato manifestó que la Constitución no consideraba a la Federación parte de ninguna controversia. En la discusión del dictamen correspondiente, iniciado el 19 de octubre de 1869, se vislumbra que la Ley de Salteadores implicaba una discusión compleja sobre la suspensión de garantías y, sobre todo, el repudio de Veracruz y Zacatecas hacia la pena de muerte, instaurada en la ley federal. Dicho dictamen declaraba improcedente la controversia entre Veracruz y la Federación, por las razones siguientes:

- A. El Estado de Veracruz no podía interponer un juicio de amparo ante una ley federal inconstitucional, ya que estas reclamaciones sólo las pueden hacer valer los individuos y, además, un Estado soberano no podía tener representación legal en estos juicios.
- B. El demandado tampoco puede ser el Congreso o la Federación, pues es una entidad soberana con inmunidad.

⁴² Cfr. *Diario de los Debates*, 5o. Congreso, Primer periodo. Sesión del 8 de octubre de 1869, pp. 136 y ss. Máxime que el Estado había expedido el año anterior su primer Código Penal, el Código Corona de 1868, que contravenía varias disposiciones de la ley federal.

- C. No hay una ley específica que regule los procedimientos a que se sujetarían dichos juicios.

El primero en contestar los argumentos de la Comisión, integrada por los diputados Ezequiel Montes, Rafael Dondé y Velasco, fue el diputado Garza Garza, quien expresó que en esta controversia no se controvertían garantías individuales sino invasiones de soberanía, o competencias constitucionales, pero además aseguró que el Poder Judicial Federal es competente debido a la disposición constitucional que establece su facultad sobre «controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales», así como de la aplicación de aquellas leyes que violen la soberanía de los Estados.

Sin embargo, además de los argumentos de la Comisión, hubo otras opiniones también contrarias a la solución de la controversia planteada, con base en que, aunque el Poder Judicial tuviera competencia constitucional para resolverla, hacía falta la promulgación de una ley reglamentaria que determinara los supuestos normativos de tales controversias. Asimismo, se argumentó que la Suprema Corte no podría decidir, pues en tal caso se convertiría en el «árbitro supremo de la nación». Esta línea de opiniones se enmarca en la conocida tesis de la no justiciabilidad de las cuestiones políticas.

Las razones en pro y en contra no fueron categóricas, pues incluso uno de los miembros de la Comisión, Ezequiel Montes, reconocía cierta facultad a la Suprema Corte:

Antiguamente estaba estatuido que cuando el Congreso daba una ley, las legislaturas podían declarar que esa ley era nula, y que cuando las legislaturas eran las que daban una ley inconstitucional, tocaba al Senado examinarla y declarar su nulidad. La práctica amarga de ese sistema, hizo que fuese rechazado y que se acordase que los tribunales de la federación fuesen los encargados de resolver todas las controversias que ocurriesen por leyes o actos, etc. [...]

De este artículo [97] se deduce sin la menor violencia la siguiente verdad: Toda controversia que se refiere a la nulidad de una ley debe resolverse por los tribunales de la federación.⁴³

⁴³ *Ibidem*, Sesión del 20 de octubre de 1869, p. 247.

Sin embargo, el diputado Rafael Dondé, en la sesión del 22 de octubre de 1869, vertió los argumentos finales sobre el problema. Su opinión fue en el sentido de que no existía ningún artículo constitucional que reconociera al Poder Judicial la facultad de conocer las controversias suscitadas por los Estados contra la Unión, sobre la inconstitucionalidad de alguna ley o acto. Según este brillante diputado, si se diera cauce a la controversia planteada por Veracruz en 1869, se duplicaría la decisión con los juicios de amparo promovidos por los individuos que, en su perjuicio, se tratase de aplicar la Ley de Salteadores. Es decir, según el texto constitucional vigente en 1869, la única vía prevista para combatir esa ley resulta de la aplicación a los gobernadores, por lo que

Aun cuando llegara a suponerse el caso de que el Estado sufriese algún ataque en su soberanía, sin que resultase herido el derecho de algún ciudadano que pudiese provocar la controversia, no podría sostener que fuera posible admitir al Estado a intentarla. Sería preciso que hubiese algún artículo en la Constitución que facultase al poder judicial para conocer de semejante juicio, y ese artículo no existe. Si se cree en la necesidad de que lo haya, habrá que reformar la Constitución en este punto, y ese poder no se encuentra en esta asamblea.⁴⁴

De esta manera, ese nuevo artículo se encontró en los debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, debido a la persistencia de Paulino Machorro Narváez. No obstante, pensamos que la asignación del Senado a la solución de los conflictos políticos no excluyó del todo a la Suprema Corte del conocimiento de materias como la responsabilidad política.

La interpretación de la ley, su aplicación a los casos particulares y la resolución sobre la persona que tenga derecho a un conflicto, son atribuciones genuinas del Poder Judicial; darlo a otro poder es distraerlo de sus funciones y sustituir, por una confusión, la precisión en la división de poderes. La circunstancia de tratarse de «conflictos políticos» no es objeción seria para quitarle su conocimiento a la Suprema Corte, porque ésta ya conoce en otros casos que ninguna opinión, por radical que sea, le ha disputado sobre conflictos políticos, como son los que surgen entre dos Estados, como son igualmente las invasiones del Poder Federal en la soberanía de los Estados, y la usurpación por los Estados de facultades federales.

⁴⁴ *Ibidem*, Sesión del 22 de octubre de 1869, pp. 267-270.

Ha correspondido a la Suprema Corte actualizar la definición de su facultad. De las ejecutorias pronunciadas a la fecha se infiere que los conflictos constitucionales no son los derivados del análisis de la legalidad o ilegalidad de las elecciones (SJF, Quinta Época, tomo II, p. 1046, y tomo XVIII, p. 134),⁴⁵ y que siempre presuponen la legitimidad de las autoridades estatales (SJF, Quinta Época, tomo XLVIII, p. 349),⁴⁶ por lo que el ámbito propio de las controversias constitucionales es la invasión de facultades entre poderes de un Estado o entre la Federación y los Estados (SJF, Quinta Época, tomo XXIV, p. 266). Están fuera del conocimiento de la Suprema Corte las decisiones del Senado y los conflictos que pudieran surgir entre los poderes federales (SJF, Quinta Época, tomo VIII, p. 409; tomo VIII, p. 1063, y tomo XXXVI, p. 1067).⁴⁷

En mi opinión, no tiene fundamento la objeción de que en principio un conflicto político sería toda controversia sobre los poderes públicos, mientras que una controversia constitucional sólo surgiría cuando hubiese alguna duda sobre la aplicación de la Constitución. Sin embargo, esta simplificación resultaba engañosa, ya que la propia Constitución es Política. No obstante, con 112 votos a favor del Senado, contra 42 en contra de la Corte, se aprobó el artículo a favor de la solución de conflictos políticos por parte del Senado. Con el desarrollo de la controversia constitucional, prevista en el artículo 105 constitucional, la Suprema Corte tuvo una discreta actuación resolviendo cuestiones de competencia entre los poderes de los Estados y la Federación, ampliándose a los conflictos municipales a partir de 1995, que antes rehuía sistemáticamente.

Hasta la reforma constitucional de 1996, no se había aceptado la competencia de la Suprema Corte para dirimir cuestiones electorales, pues se suponía que en estos conflictos los poderes son legítimos, en una versión ampliada de la tesis de incompetencia de origen.⁴⁸ Aún en la actualidad, a los conflictos derivados de

⁴⁵ Cfr. Ezequiel Guerrero Lara y Enrique Guadarrama López (comps.), *La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1982)*, UNAM, México, 1984.

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 704-705.

⁴⁷ *Ibidem*, pp. 116, 121 y 400. Cfr. *Diario de Debates de la Cámara de Senadores*, Sesión del 15 de febrero de 1921, pp. 4-9 y Sesión del 29 de agosto de 1921, p. 7.

⁴⁸ CONFLICTOS CONSTITUCIONALES. Conforme al artículo 105 de la Constitución General, sólo corresponde a la Suprema Corte conocer, entre otras cosas, de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados; pero los conflictos cuya resolución toca a la Corte, no son los motivados por la legalidad o ilegalidad de las elecciones locales y de los funcionarios que se atribuyen el triunfo; pues tal cosa es contraria a la natura-

las elecciones, en su dimensión meramente electoral, la Constitución le asigna al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la competencia para resolverlos, de acuerdo con el artículo 99 constitucional. Tampoco se han asumido por el Poder Judicial Federal facultades para revisar la constitucionalidad de la denominada «pérdida del carácter de diputado o senador» a que se refiere el artículo 62 de la Carta Magna, aun a pesar de que se haya dado sin apearse a la causal prevista en la propia Constitución o se hubiese violentado el debido proceso legal.⁴⁹

Todo ello nos lleva a concluir que la preocupación por resolver los conflictos electorales, a pesar de ser más que centenaria, tiene un desarrollo jurisdiccional reciente. En el pasado, la posición de resolver políticamente los conflictos electorales, aunque con resultados desastrosos, se protegió de las críticas por la autoridad del gran jurista Ignacio L. Vallarta, quien sepultó la tesis de incompetencia de origen sostenida por José María Iglesias. La visión de Vallarta seguía la tendencia del decreto de 19 de mayo de 1875, que había determinado la soberanía de los colegios electorales y que rechazaba cualquier escrutinio judicial.

10. VERACRUZ: FARO DEL CONSTITUCIONALISMO MODERNO

El 24 de marzo de 1999, Emilio O. Rabasa manifestó a la prensa veracruzana su opinión sobre el proyecto de reforma integral que coordinó:

Se pretende hacer una Constitución con sentido común, preceptiva, sencilla y práctica, reflejo de las realidades geográficas, sociales y culturales de Veracruz.

leza de las funciones constitucionales de que se halla investido ese Alto Tribunal, y constituiría una invasión a la soberanía de los Estados. Los conflictos a que se refiere el artículo 105 de la Constitución presuponen, necesariamente, la existencia de poderes legítimos, ya constituidos, que ha reconocido la nación entera, debiendo versar la resolución de la Corte, sobre los derechos que tiene un Estado contra la Federación o ésta contra aquél, pero no sobre la integración de poderes locales. *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XVIII, p. 134. Juicio constitucional seguido contra la Cámara de Senadores y el Presidente de la República, por el Gobernador Constitucional de Nuevo León y la Legislatura y el Supremo Tribunal de Justicia de ese Estado. 23 de enero de 1926. *La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación*, Suprema Corte de Justicia de la Nación/FCE, vol. 11, C-E, 1993, pp. 1129-1130.

⁴⁹ En el caso de Manuel Balderas y coagraviados, que fueron expulsados por razones políticas en la lucha entre Plutarco Elías Calles y Lázaro Cárdenas en 1935, la Suprema Corte de Justicia manifestó que dicha pérdida está fundada en «cuestiones estrictamente políticas». *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XLVI, p. 6027.

La Comisión Técnica Jurídica del Estado fue guiada con ese espíritu por el maestro y político mexicano con gran habilidad. Los debates inacabables sobre el proyecto constitucional siempre fueron encauzados por Rabasa con gran tino.

Lo innovador de la reforma integral a la Constitución veracruzana provocó críticas, juicios y comentarios despreciativos que se han perdido en la mediocridad de donde surgieron y que, al paso del tiempo, han cambiado por palabras de encomio. La altura y profundidad del proyecto constitucional ha inspirado a la mayoría de las entidades federativas del país para llevar a cabo sus respectivas reformas de Estado, complemento fundamental de la democracia del nuevo siglo.



Estado de
Yucatán



1. YUCATÁN, PRECURSORA EN LA HISTORIA DE MÉXICO

La península de Yucatán tiene el privilegio de ser precursora en diversos temas dentro de la historia de México. Fue sede de una importante confederación de ciudades-Estado mayas posclásicas: Chichén-Itzá, Mayapán y Uxmal; en ella los exploradores españoles pudieron observar, por primera vez, el esplendor de las culturas mesoamericanas reflejado en sus construcciones; es la tierra donde el conquistador Francisco de Montejo inició su dominación a sangre y fuego, pero la cual en trescientos años no pudo ser dominada ni siquiera durante la vida independiente; la rebelión indígena de la segunda mitad del siglo XIX, conocida como Guerra de Castas, es evidencia de ello. Pero otro hecho, ocurrido también en el siglo XIX, les ha brindado, a la península y a todo el país, un distinguido reconocimiento: el juicio de amparo, nacido de la pluma de Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá.

Él fue el primero en establecer un juicio que llamó “de amparo” en la Constitución yucateca de 1841, pues en su opinión, la Suprema Corte de Justicia debería estar investida de un poder suficiente para oponerse a las providencias

anticonstitucionales del Congreso, a las ofensas que se hicieran contra los derechos políticos y civiles de los habitantes del Estado, así como a los excesos y demoras de las Cámaras, incidentes muy frecuentes en el siglo XIX. Por estas sencillas y a la vez fundamentales razones, el acucioso pensamiento de Rejón lo llevó a crear el juicio de amparo, una de las instituciones base de nuestro actual sistema jurídico y aportación de México a la cultura general del derecho.

La vida política de la península de Yucatán durante el siglo XIX fue muy compleja. Alejada del resto del país, pero afectada por todas sus vicisitudes, presencié luchas por el cambio del sistema federal al centralista, invasiones extranjeras que llevaron a su Congreso a decretar la separación de la entidad del resto del país en un par de ocasiones, la segmentación del Estado en varias entidades y un territorio, rebeliones indígenas locales, y la imposición de la paz por parte del gobierno federal durante el porfiriato, así como el establecimiento de una aristocracia henequenera basada en la explotación de los indígenas autóctonos y de aquellos llevados a Yucatán en calidad de presos desde lugares tan distantes como Sonora y Chihuahua, por el delito de rebelión contra el gobierno federal.

Por toda esta compleja y amplia sucesión de hechos, es necesario contextualizar el medio en que estuvo inmerso el creador del juicio de amparo, quien desde muy temprana edad participó en la vida constitucional de Yucatán, desde su primera Carta Magna y a lo largo de toda su vida parlamentaria, hasta la muerte del legislador en 1849. Pero Rejón no sólo participó en la política de su Estado, sino también en el plano federal como senador y opositor al tratado de paz y arreglo a los límites entre México y los Estados Unidos tras la guerra entre ambos países, de 1846 a 1848, más conocido como Tratado de Guadalupe-Hidalgo.

Naturalmente, la vida política de Yucatán es mucho más que el juicio de amparo, pero es de tal trascendencia esta creación que requiere una profunda revisión histórica del amparo como tal.

2. YUCATÁN: PUERTA DE ENTRADA A MÉXICO

En los *Anales de los cakchiqueles*, en el *Libro del Chilam Balam* y en el *Popol Vuh* se hace referencia a la invasión de pueblos guerreros a Yucatán y las tierras altas de

Guatemala. Es la llegada de los guerreros encabezados por Kukulcán o Gucumatz (Serpiente Emplumada), desde la ciudad de Tollan-Tula; se trata de una alianza entre los pueblos conquistadores con los antiguos pobladores.¹ Más tarde, el establecimiento de la Liga de Mayapán, con fines militares, entre Chichén-Itzá, Uxmal y Mayapán, agrupó a los linajes de los itzaes de Chichén-Itzá, los tutul xiúes de Uxmal, y los cocomes de Mayapán, así como los señoríos de Izamal, Zamá e Ichpaatún.

Diversas disputas entre estas ciudades llevaron a la caída de la Liga de Mayapán; la península quedó sumida en discordias entre los diferentes linajes, a partir de los cuales se formaron múltiples cacicazgos o provincias, dejando abandonadas las grandes ciudades. Un grupo importante de los itzaes inició un éxodo masivo de regreso hacia el Petén, de donde habían venido sus antepasados; lo mismo hizo otro grupo emparentado que habría de formar su propio señorío en la misma región. Esta división entre los grupos indígenas perduró por varios siglos, hasta que los españoles aprovecharon este enfrentamiento local para formar alianzas y someter a los pueblos mayas.

En la llamada *Primera Carta de Relación* que Hernán Cortés envió a Carlos V en julio de 1519, ya refería la existencia de una tierra a la que llamaba Yucatán,² un lugar descubierto por Francisco Hernández de Córdoba en 1517,³ y donde un grupo de españoles que habían naufragado años antes permanecían cautivos de los indígenas.⁴

¹ Enrique Florescano, *Memoria mexicana*, 2a. reimp., México, FCE, 2010, 676 p. (Sección de Obras de Historia), pp. 205-206. En los *Anales de los cakchiqueles* se consigna: “Aquí escribiré brevemente las palabras de nuestros primeros padres, de nuestros antepasados, de quienes nacieron los hombres de antaño antes que fuesen habitadas la llanuras, cuando sólo existían los conejos, los pájaros. Se cuenta cuando habitaron las colinas, las llanuras, estos nuestros primeros padres nuestros, antepasados venidos del lugar de la Abundancia, ¡oh hijos míos!, en Tulán”.

² Hernán Cortés, *Cartas de Relación*, nota preliminar de Manuel Alcalá, 13a. ed., México, Porrúa, 1983, XXIII-331 p. (“Sepan cuantos...”, 7). pp. 7, 11-13.

³ El lugar donde desembarcó Hernández de Córdoba fue Cabo Catoche, una mala interpretación de la referencia dada por los indígenas al español; cuando éste preguntó por el nombre de esa tierra, los autóctonos le respondieron “*in ca wotoch*”, que significa, “ésta es mi casa”. Cortés refiere que se trata de “la punta de ella [Yucatán]”, distante unas sesenta o setenta leguas de Cuba (Isla Fernandina).

⁴ Cortés anota en esta carta: “En este medio tiempo supo el capitán que unos españoles estaban siete años [sic] había cautivos en el Yucatán, en poder de ciertos caciques, los cuales se habían perdido en una carabela que dio al través en los bajos de Jamaica, la cual venía de Tierra Firme...”, *op. cit.*, p. 12.

Años más tarde, el adelantado Francisco de Montejo fue autorizado por Carlos V para emprender la conquista de la península, con los títulos de adelantado, gobernador y capitán general de Yucatán, Cozumel y Tabasco, que luego heredó a su hijo Francisco de Montejo y León “El Mozo”. Primero trató de pacificar Tabasco, aunque lo hizo de manera parcial, por la belicosidad de los indígenas; desde allí comenzó la conquista de Yucatán. Designó a su hijo Francisco de Montejo y León alcalde mayor y gobernador de Tabasco en 1539, con la encomienda de terminar de pacificar el territorio de Santa María de la Victoria, y después lo nombró teniente general de Yucatán para llevar a cabo la tercera campaña militar de la conquista de Yucatán, mientras él partía a Ciudad Real de Chiapa (Chiapas), para administrarla.

Por su parte, Montejo y León “El Mozo” fundó las ciudades de San Francisco de Campeche, en 1540, y Mérida, el 6 de enero de 1542, sobre las ruinas de la ciudad indígena de T’Ho’ (antes llamada Ichcaanzihó).⁵ Montejo “El Mozo” le dio el nombre a la población en honor de Mérida, la ciudad española construida por los romanos en la conquistada Hispania. Su primo, Francisco de Montejo “El Sobrino”, fundó la villa de Valladolid en 1543. No obstante, se suscitaron nuevos levantamientos indígenas y los tres Montejo se abocaron a combatir las sublevaciones. En 1550 el adelantado Montejo, en su calidad también de gobernador y capitán general de Yucatán, fue acusado de haber practicado irregularidades en su administración, pero sobre todo de cometer abusos en contra de los indígenas mayas; por tanto, fue destituido y requerido para presentar su defensa ante el Supremo Consejo de Indias; sin embargo, su proceso quedó inconcluso a causa de su muerte en 1553.

⁵ En la *Crónica de Chac-Xulub-Chen* se hace referencia a este suceso: “1542 años fue el año en que se aposentaron los españoles en la tierra de Ichcaanzihoo (lugar cuyo) Chucán era el igual de Kin Ich Kakmó, sacerdote, y el príncipe Tutul Xiú, príncipe de la ciudad de Maní, escogió la cabeza y se asentaron los del nuevo linaje. Fue entonces que llegó y entró por primera vez el tributo, cuando ellos, a saber, por la tercera vez vinieron a esta tierra y para siempre se asentaron; esto es, se aposentaron. Entonces, en la primera vez, cuando vinieron a Chichén Itzá, fue cuando por primera vez comieron anonas, y como no eran comidas estas anonas, cuando los españoles las comieron fueron nombrados comedores de anonas. La segunda vez que vinieron a Chichén Itzá fue cuando despojaron al nación Cupul. En la tercera vez que vinieron fue cuando para siempre se asentaron y, a saber, fue en 1542 años; año en que para siempre se aposentaron aquí, en la tierra de Ichcaanzihoo, siendo el 13 Kan el porta-año, según la cuenta maya”. *Crónica de Chac-Xulub-Chen*, pp. 167-195, en: *Crónicas de la Conquista*, introducción, selección y notas de Agustín Yañez, 4a. ed., México, UNAM-Coordinación de Humanidades, 1987, XVI-196 p. (Biblioteca del Estudiante Universitario, 2).

Aunque en un primer momento, tras la separación de Montejo del gobierno de Yucatán, éste quedó en manos de la Real Audiencia de los Confines, radicada en Guatemala, para 1560, por una real cédula pasó a formar parte de la Real Audiencia de México, conociéndosele como la capitanía general de Yucatán. La administración de la península residió en gobernadores nombrados por el rey de España, quienes ejercían su mandato durante un periodo de cinco años, que se reducía a tres si recaía en personas residentes en la región.

Durante la Colonia se respetó la forma tradicional de gobierno indígena, en manos de un cacique o *batab*, quien gobernaba un municipio llamado *batabil*, el cual casi siempre pertenecía a una sola familia o linaje. Pero debe quedar muy claro que la península no vivió de manera pacífica la conquista; al contrario, padeció diversas insurrecciones indígenas desde épocas tempranas, como la encabezada por los pueblos de Cupul, Cochuah, Sotuta y Uaymil-Chetumal, entre 1546 y 1547, cuyos sacerdotes indígenas exigieron la muerte de todos los españoles, hombres, mujeres y niños, según manifestaba el mensaje de los antiguos dioses mayas.⁶

Para 1786, por la real ordenanza de 4 de diciembre, Yucatán se convirtió en una de las 12 Intendencias de la Nueva España, división que conservó hasta la consumación de la Independencia. No debe olvidarse que el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1824, conocido más como la Constitución de Apatzingán, en uno de sus artículos señaló la existencia de 17 provincias en México, entre ellas Yucatán. Para 1821, los territorios que habían sido conocidos durante la Colonia como las capitanías generales de Yucatán y de Guatemala, también proclamaron su independencia de España, sólo que la primera de ellas, el 15 de septiembre de ese mismo año, declaró su unión a México, de acuerdo con el acta de la Junta de Mérida de esa fecha.⁷ De ahí que para ese mismo año Yucatán eligiera a sus diputados al primer Congreso Mexicano.

⁶ Florescano, *op. cit.*, p. 332. Pero no sólo se intentó destruir al hombre blanco, sino todo lo que fue introducido por él, como plantas, animales, “junto a la destrucción física del español, se procedió a arrancar de raíz los árboles y plantas traídos de Europa. Con el mismo propósito los indios mataron los caballos, ganado, gallinas, perros, gatos y todo animal de procedencia europea”.

⁷ Edmundo O’Gorman, *Historia de las divisiones territoriales de México*, 5a. ed., México, Porrúa, 1979, 326 p. con mapas (“Sepan cuantos...”, 45), pp. 20-62.

3. ALGUNOS DATOS DE YUCATÁN DURANTE EL PERIODO INSURGENTE

José Matías Quintana estableció la primera imprenta que editó periódicos en la península de Yucatán, y a la vez se desempeñó como alcalde constitucional de Mérida en 1810; no obstante, en ese mismo año fue perseguido y acusado de realizar actividades subversivas, aprehendido y encerrado en las celdas de San Juan de Ulúa, Veracruz. En 1812, de nuevo en Mérida, Matías Quintana publicó un periódico llamado *Clamores de la fidelidad americana contra la opresión o Fragmentos para la historia futura*, entre 1813 y 1814;⁸ en varios de sus números hizo una interesante denuncia contra diversas personalidades del gobierno virreinal, como el presidente de la Inquisición, Bernardo Prado y Obejero,⁹ y Miguel Bataller, integrante de la Real Audiencia de México,¹⁰ por haber procedido, en 1810, contra su hijo Andrés Quintana Roo.¹¹ Señala que la Inquisición llevó a su hijo a sus cárceles

⁸ *Clamores de la fidelidad americana contra la opresión*, edición facsimilar, con un prólogo de Ma. del Carmen Ruiz Castañeda, 2a. ed., México, UNAM-Instituto de Investigaciones Bibliográficas-Hemeroteca Nacional de México, 1986, 13 [122] p. en varias paginaciones (Hemeroteca Nacional, Serie Facsímiles).

⁹ Durante sesiones del Cabildo de la Ciudad de México en 1808; el inquisidor Prado y Obejero, argumentaba que las ideas de la soberanía popular por encima del derecho divino concedido a los reyes, eran contrarias a las enseñanzas de la Iglesia católica, y tachó de hereje a Francisco Primo Verdad y Ramos.

¹⁰ Bataller sugirió el arresto de Francisco Primo Verdad y de Juan Francisco Azcárate y Lezama en 1808, pues los consideraba los líderes intelectuales de los criollos del Ayuntamiento de México. Como Juez de la Inquisición y alcalde del Crimen, le correspondió más tarde presidir el primer juicio realizado a José María Morelos y Pavón, el de las Jurisdicciones Unidas, que tuvo lugar entre el 14 y el 23 de noviembre de 1815.

¹¹ Andrés Quintana Roo se integró a los sanjuanistas, un grupo de criollos que se reunía en la iglesia de San Juan, en Mérida, de ahí el nombre; su fundador fue el sacerdote Vicente María Velázquez, quien influido por la Ilustración francesa reunió a varios ciudadanos en Mérida cuyos intereses económicos y sociales eran distintos de los de las autoridades virreinales, pues estaban convencidos de las enormes desigualdades en las que sólo se privilegiaban los intereses de la Corona, y pugnaban por la supresión del servilismo indígena, la eliminación de los abusos de los hacendados hacia los indígenas, las remuneraciones parroquiales y una reforma en la educación. Como reacción ante este grupo nacieron los *rutineros*. Para 1812, los sanjuanistas ya no sólo se reunían para discutir estos aspectos, sino también pretendían que se garantizaran los derechos fundamentales del hombre aportados por la Ilustración y se aplicaran los cambios que la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 (Constitución de Cádiz) ya imponía, como la libertad de imprenta, el sufragio para la elección de funcionarios públicos y el respeto a la libertad municipal. Con estas influencias dentro de sí, Quintana Roo se trasladó a la Ciudad de México para continuar su formación de abogado en la Real y Pontificia Universidad de México; mientras se establecía en la capital, tuvo contacto con algunos criollos que impulsaban su participación en la política virreinal, entre los cuales destacaba María de la Soledad Leona Camila Vicario Fernández de San Salvador, mujer de la cual se enamoraría y solicitaría en matrimonio, pero el permiso le fue negado por su tío y albacea, Agustín Pomposo Fernández de San Salvador, un prestigiado abogado de la Real Audiencia de México, profesor del Colegio de Abogados y quien en varias ocasiones fue rector de la Universidad, además de que luego del golpe de Estado de 1808, Pedro de Garibay lo nombró alcalde de la Corte de la Audiencia, aunque rechazó tal nombramiento. En 1812, ya durante la lucha insurgente, fue designado vocal de la Junta de Censura y teniente de policía, y al entrar en vigor la Constitución gaditana fue nombrado Juez de Letras.

el 29 de octubre de 1810, pues creyeron que poseía papeles de Ignacio Allende, “el traidor caudillo de la insurrección”, los cuales le fueron encargados por José Yépez (de oficio sastre), quien vivía en la misma casa que Quintana Roo. El Santo Oficio consideraba a Quintana Roo secretario de Yépez, por eso cateó la casa. Como anotó en su publicación Matías Quintana, su hijo Andrés le escribió a su padre tras su detención: “Hasta ahora no se me ha tomado confesión; dicen que será hasta el lunes, y yo no sé si reclamar en ella, entre otras ilegalidades, la de no haberseme nombrado curador como debió hacerse desde el principio, o dejarlo todo para la declaración”.¹²

José Matías Quintana aseguraba que el presidente de la Inquisición, Bernardo Prado y Obejero, era un tirano por acusar a su hijo,¹³ y agregaba que la furia de los inquisidores era tal, que

sedientos de la sangre americana, las fieras de la *cueva tigras* toman empeño en sacar de su inocencia un delito de muerte; se le vuelve a negar el legal derecho de un curador que protegiese su minoridad; se le hacen preguntas capciosas y sugestivas; se le apremia con palabras amenazadoras y degradantes para que se sometiese al capricho de sus opresores; se le impide el que fundase sus descargos; se le limita a que redujese sus respuestas a sólo sí o no; y se le obliga con los más viles abatimientos a que confesase un crimen que no había cometido, y que sólo existía en las infames almas de sus feroces jueces... ¡¡Bataller, Ribero, furias destacadas del Averno para desolar a Nueva España...¹⁴

Quintana refería que Bataller se empeñó en decapitar a su hijo, “cometiendo nulidad sobre nulidad, violencia sobre violencia, e injusticia sobre injusticia”. Se esperaba la sentencia de muerte, pero en la mañana del 3 de diciembre de 1810, Andrés Quintana Roo pronunció un discurso, luego de 35 días de prisión, argumentando, entre otras cosas, que cómo se podía confiar en un muchacho

¹² Inicia en *Clamores*, tomo 1, número 5, lunes 13 de diciembre de 1813; continúa en el número 20, lunes 23 de marzo de 1814. Esta cita procede de *Clamores, op. cit.*, núm. 6, 20 de diciembre de 1813.

¹³ José M. Quintana escribió: “Este Prado bárbaro, orgulloso y criminal, se abroga [sic] unas atribuciones que le están prohibidas expresamente por la Real Cédula de 5 de febrero de 1770 y la ley 38, título 7o. libro 1o. de la recopilación de Castilla que limitaba a los inquisidores al conocimiento único de las causas de apostasía y herejía, y mi católico hijo no había sido acusado como apóstata, ni como hereje; previniéndose en la ley 18, título 1o., libro 4o., artículo 5o. del Código Cismarino que en las causas de conmociones populares no pudiese conocer ni aun cuando los reos fuesen de sus familiares, nunca pudo, ni debió el entrometido usurpador Prado ostentarse Juez intruso de una causa cuya lealtad le negaba señaladamente la respetable autoridad de la ley”. *Clamores, op. cit.*, núm. 22, 11 de abril de 1814.

¹⁴ *Idem.*

papeles de tanta gravedad como los que decían que Yépez guardaba de Allende; y no dejó pasar el reclamo de haber sido enviado a una estrecha y oscura celda en donde permaneció 17 días, para luego, por orden del alcalde, ser enviado al coro de la capilla, en donde aún permanecía. También refirió el maltrato que se le dio al atársele de pies y manos, y de las arbitrariedades que hacían los ministros inferiores “abusando de la confianza que la justicia deposita en ellos y desacreditando a la misma justicia que ni siquiera sabe los excesos que cometen bajo la salvaguardia de su nombre respetable y casi divino en cuanto es una emanación de la soberana justicia que está en los Cielos”.¹⁵

No es difícil comprender que este tipo de abusos cometidos por las autoridades virreinales hayan sido motivo de atención para aquellos hombres que más tarde formarían parte de la actividad parlamentaria en la península, como el célebre Manuel Crescencio Rejón, y hayan sido una motivación para crear el juicio de amparo, como se verá a continuación.

4. LA VIDA CONSTITUCIONAL EN YUCATÁN

Como se ha señalado, una figura emblemática de Yucatán en este periodo es Manuel Crescencio Rejón,¹⁶ quien en 1820, en los últimos años de la vida colonial, terminó sus estudios de abogacía, y un par de años después, a pesar de no contar con la edad requerida (21 años), fue elegido diputado al Congreso el 30 de marzo de 1822; con él estuvo su compañero Lorenzo de Zavala, a quien lo ligaría su espíritu federalista y liberal radical o “puro”, como eran conocidos los partidarios de esa doctrina política, así como Pedro Terrazo y Fernando Valle, sus

¹⁵ *Ibidem.*, *Clamores*, núm. 23, 18 de abril de 1814. Andrés Quintana Roo salió de prisión el 28 de febrero de 1811 y de inmediato se fue de la ciudad; sin embargo, Matías Quintana advierte que al salir de prisión su hijo Andrés, su alma quedó afligida por separarse de una joven dueña de su corazón, por lo que debió permanecer cerca de la capital, esperando tener noticias de Leona Vicario, la cual fue ayudada a escapar del Colegio de Belem, y con la que se reunió a mediados de 1813 en Talpujahuá, Michoacán, donde se casó con ella. Más tarde, junto con José María Cos, iniciará la impresión del *Seminario Patriótico Americano*, en Talpujahuá, un periódico insurgente de enorme valor. Es seguro que las habilidades aprendidas en Mérida durante la impresión de los diarios de su padre le fueron de enorme utilidad.

¹⁶ Manuel González Oropeza y Víctor Manuel Collí Borges, *Rostros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá*, preámbulo de Ivonne Aracelly Ortega Pacheco, México, SCJN/TEPJF/Tribunal Superior de Justicia del Estado de Campeche/Gobierno del Estado de Yucatán, 2009, XXIX-131 p. (Comisión del Poder Judicial de la Federación para el Bicentenario del inicio de la Independencia y Centenario del inicio de la Revolución Mexicana).

compañeros por la diputación yucateca. Rejón sostenía ideas populistas que combatían a los partidarios del Plan de Iguala o que mantuvieran cualquier nexo con las autoridades españolas.

La participación de Rejón en el Congreso lo puso de inmediato a la vanguardia, y desde mayo de 1822 se consignaron sus intervenciones, las cuales versaban sobre temas generales, como la abolición de la pena de muerte por ser contraria a la humanidad, tema que todavía se discutió para la Constitución de 1857, además de aspectos específicos de su región, como la abolición de las humillantes servidumbres que aún se observaban en Yucatán hacia los indígenas mayas o la emancipación de Tabasco y Campeche del propio gobierno yucateco.¹⁷

Rejón, en uno de sus primeros discursos en el Congreso, específicamente en la sesión del 16 de agosto de 1822, señalaba:

Me es verdaderamente sensible tener que volver a entrar en la discusión de una materia sobre la que han derramado los señores diputados todas las luces necesarias para su resolución. Cuando se trató de revocar el decreto en que el Congreso había determinado que el nombramiento de los ministros del Tribunal Supremo de Justicia correspondía a la Representación Nacional, se oyeron resonar en la tribuna discursos sólidos y elocuentes, hasta el extremo de no quedar casi nada que decir. Por desgracia, no faltó un señor diputado (no sé si en los momentos de la ratificación o en la sesión inmediata) que presentase a la consideración de vuestra soberanía una proposición, que suscribieron treinticuatro [treinta y cuatro] señores más, en que se pedía que el Congreso hiciese una modificación de su decreto confirmado. Apenas se hizo la primera lectura cuando, habiendo yo advertido que solicitaban revocarlo por medio de una proposición, que aunque con el nombre de modificación era destructora de lo resuelto, me opuse a que se admitiese a discusión. Fueron desatendidos mis clamores, el Congreso se hizo insensible a mis observaciones y la mandó pasar a la misma comisión. Ahora, señor, me veo en la precisión de demostrar que la solicitud del señor Valdés destruye lo que el Congreso acaba de confirmar. Diga lo que quiera su señoría, quedará suficientemente convencido con una sencilla reflexión. Estas dos proposiciones mutuamente se destruyen, porque son opuestas: “el Congreso nombrará a los individuos del Tribunal Supremo de Justicia sin intervención del gobierno”; “el gobierno los nombrará a propuesta del Congreso”. Venga el más estúpido dialéctico; venga el que apenas hubiese saludado las reglas de la lógica y dígame si estas proposiciones se oponen y, por tanto, se destruyen. Ésta, señor, es una verdad tan manifiesta que me avergüenzo de inculcarla; pero lo hago para confusión del señor que me contradijo.

¹⁷ *Ibidem*, p. 9.

Otro punto que tengo que desvanecer, y es, en mi juicio, de alguna consideración: se dice que al Poder Ejecutivo corresponde el nombramiento de esos magistrados, no porque así lo establezca la Constitución, sino porque la razón lo dicta y la experiencia. *Quisiera que me dijese y probasen los señores de la Comisión, cómo nace esta facultad de la naturaleza y esencia del dicho poder.* Los españoles se la dieron a su rey en sus Cortes Constituyentes; pero esto no quiere decir que sea esencial al gobierno, y si no lo es, puede el Congreso quitársela como se la ha quitado por razones de conveniencia. Si el Emperador nombrase a estos magistrados a propuesta del Congreso, tendrían que agradecerle su nombramiento. Este tribunal ha de hacer efectiva la responsabilidad de los ministros y juzga a los consejeros de Estado. Si estos funcionarios públicos, que tienen mucha influencia en los negocios graves del Estado, por impulso del gobierno faltasen a sus deberes, ¿cómo se portaría el tribunal al tiempo de juzgarlos? Como hechura del Poder Ejecutivo, le servirían por su gratitud, comportándose indulgente con los criminales. Ésta es una poderosa razón; éste es un inconveniente que debe evitar el Congreso. No hay cosa que más irrite a los monarcas que ponerles restricciones a su poder. Cumplamos con nuestros deberes, y haga el Emperador, si le parece, lo que Gustavo III con el Congreso de Suecia. Concluyo, pues, señor, suplicando al Congreso decrete que sobre esta materia no ha lugar a votar, y que se esté a lo determinado. No debe ocupar la votación del Congreso una proposición que querían hacer aprobar unos cuantos miserables por medio de la fuerza, desde las galerías: una proposición que casi, casi, puso a la patria al borde de la anarquía: una cuestión, en fin, que si no hubiera ensangrentado el suelo que pisamos, y que iba a encender el fuego de la más espantosa revolución. ¡Quiera el cielo que de ella no nazcan desastres tristes, como preveo!”¹⁸

El choque entre emperador y Congreso sobrevino al presionar, el primero, por una ley contra conspiradores. Cuando el Congreso se negó a otorgar las facultades punitivas que el emperador solicitaba con su proyecto de ley, Agustín I ordenó la aprehensión de 16 integrantes del Congreso bajo el cargo de conspiradores que se habían identificado con la causa republicana, la noche del 26 de agosto de 1822. La acción fue directa, y a pesar de que la tomó de acuerdo con sus Ministros, Iturbide anunció su total responsabilidad para evitar que el Congreso enjuiciara a alguno de ellos, en particular a su Ministro de Relaciones, José Manuel de Herrera. En el mes de septiembre de 1822, Rejón se unió a los diputados constituyentes que defendieron a los aprehendidos, exigiendo que, en caso de culpa fuesen juzgados por el mismo Congreso; este punto era tan fundamental para ellos que,

¹⁸ Manuel Crescencio Rejón, *Discursos parlamentarios (1822-1847)*, compilación, notas y reseña biográfica por Carlos A. Echánove Trujillo, México, Ediciones de la Secretaría de Educación Pública, 1943, 284 p., pp. 29-31. Una nota del compilador señala que las letras cursivas son agregadas por él, así como las comillas. También en González Oropeza y Collí Borges, *op. cit.*, pp. 10-11.

ante esas exigencias, Iturbide ordenó su disolución el 31 de octubre de 1822.¹⁹ Rejón también fue aprehendido, y al conseguir la libertad, se marchó a la ciudad de Puebla, lugar desde donde varios diputados habían formado un foco de resistencia contra el emperador; desde ahí, Rejón hablaba ya de la República Federal, siendo uno de los primeros y más firmes defensores de la federación.²⁰

El Congreso Constituyente fue restaurado y el emperador tuvo que abdicar para abrir paso al republicanismo. Debido al Plan de Casa Mata de 1823, este Congreso tuvo que convocar a un segundo Congreso Constituyente para eliminar los posibles elementos monárquicos residuales. Sin embargo, Rejón fue reelegido al nuevo Congreso Constituyente desde el cual determinó, junto con Juan de Dios Cañedo, el concepto de soberanía estatal.

El 18 de diciembre de 1823, en un apasionado discurso sobre la soberanía de los Estados, Rejón conceptualizó: “Los Estados se deben llamar soberanos porque tienen ese poder para disponer, definitivamente y con exclusión de toda otra autoridad, de los negocios que les pertenecen”.²¹ Cañedo explicaría que esa soberanía se refleja en forma estructurada en las tres ramas de poder: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Las decisiones tomadas por estos poderes serían definitivas y no podrían ser reconvenidas o modificadas por otro poder ajeno a los del Estado; en ello consistirían, precisamente, los apelativos de supremo y soberano. Y continúa señalando: “La base de la independencia del poder judicial la encuentra en su origen, no del poder ejecutivo, ‘sino inmediatamente del pueblo’”.²²

Adelantándose a la discusión respecto de la procedencia del juicio de amparo contra las decisiones de los tribunales de los Estados, referente al artículo 8o. de la Ley de Amparo de 1869, Rejón negó, desde esta época tan temprana, cualquier recurso de apelación por parte de la Suprema Corte de Justicia contra las decisiones de los tribunales estatales, y el 9 de enero de 1824 externó su preocu-

¹⁹ José Barragán, *Actas constitucionales mexicanas: 1821-1824. Sesiones extraordinarias del Congreso Constituyente con motivo del arresto de algunos señores diputados*, tomo 6, 2a. ed., México, 1980, pp. 34-37.

²⁰ Manuel Crescencio Rejón, *Pensamiento político*, prólogo, selección y notas de Daniel Moreno, 3a. ed., México, UNAM-Dir. Gral. de Publicaciones-Coord. de Humanidades, 1996, XLI-237 p. con ils. (Biblioteca del Estudiante Universitario, 88), p. XII.

²¹ Echánove Trujillo, *op. cit.*, p. 62.

²² González Oropeza y Colli Borges, *op. cit.*, p. 13.

pación por la limitación que debían observar las facultades de la Suprema Corte “para que no se ofendan los derechos de los Estados”; esto se consideraba un atentado a las soberanías de aquéllos.

Él también participó en la elaboración de lo que en la actualidad es el artículo 16 constitucional, el cual quedaría plasmado en la Constitución de 1824, en los siguientes términos: “Ninguna autoridad podrá librar orden para el registro de las casas, papeles y otros efectos de los habitantes de la República, si no es en los casos expresamente dispuestos por la ley y en la forma que ésta [lo] determine”. Rejón negó la facultad de las legislaturas para anular la legislación federal en el seno del Congreso Constituyente, y así fue aceptado; entonces, nuestro país enfrentó y solucionó con antelación a los Estados Unidos las nefastas tesis de secesión y anulación que John Calhoun, en 1827, y después el propio Thomas Jefferson, en 1832, expusieran en ese país.²³

Otro aspecto relevante en el que Rejón participó fue el de la integración del Poder Ejecutivo. Fue un ardiente defensor de un Ejecutivo colegiado integrado por tres miembros. Su primera propuesta la presentó ante el Congreso el 19 de enero de 1823, pero el proyecto de Ramos Arizpe triunfó, y a partir de entonces contamos con un solo Presidente de la República. Rejón, convencido de que las ventajas de un poder colegiado frenaban la acumulación de poder, repitió su propuesta en el proyecto de Constitución para el Estado de Yucatán de 1840, su obra legislativa más importante.²⁴

Como diputado defendió el liberalismo económico y se identificó con el rito masónico escocés, cuya cabeza visible era Nicolás Bravo. Paradójicamente, con el pronunciamiento de Montañón, ocurrido en 1828, el vicepresidente Bravo asumió el mando de dicho movimiento y fue acusado ante la Cámara de Diputados, lo cual constituyó el primer intento para responsabilizar políticamente a un alto funcionario. La sección del gran jurado de la Cámara fue integrada por distinguidos masones del rito escocés: Manuel Crescencio Rejón, Francisco Sánchez de Tagle y Pedro Escudero. El resultado fue la exculpación de Bravo, basada en que el Plan de Montañón que no violaba la Constitución Federal de 1824, sino que, al contrario,

²³ *Ibidem*, p. 15.

²⁴ *Idem*.

además de pugnar por un respeto cabal de la Carta Fundamental, sus propósitos eran los de suprimir las sociedades secretas, la expulsión del embajador norteamericano Joel R. Poinsett y la remoción del gabinete, las cuales resultaban peticiones garantizadas por la libertad de expresión.²⁵

Al término de su periodo como diputado al Primer Congreso Constitucional, Crescencio Rejón fue elegido senador por su Estado, y en 1828 participó en la calificación de las elecciones presidenciales, de acuerdo con el sistema plasmado en la Constitución de 1824.

Es más que oportuno señalar que el Estado de Yucatán fue bicameral entre 1825 y 1853, cuando la Legislatura de 1825 estableció un Senado estatal. De acuerdo con Eligio Ancona, tanto el gobernador del Estado, José Tiburcio López, como el vicegobernador, Pedro de Souza, y los senadores debían tomar posesión un día después de instalada la Legislatura (20 de agosto), lo cual ocurrió el 21 de agosto de 1825. Los senadores eran designados por la Cámara de Diputados en una especie de elección indirecta, en la que se elegía a cuatro propietarios y a un suplente. Los primeros senadores fueron Juan Evangelista Echánove, Manuel Milanés, Juan de Dios Cosgaya (quien sería vicegobernador en 1829, y elegido gobernador para el periodo 1833-1837, pero por el pronunciamiento del centralismo en la Península no pudo concluir su periodo), José Ignacio Cervera y José María León como suplente. El mismo Ancona señala que el Senado “tenía más bien el carácter de un cuerpo consultivo que el de colegiado”.²⁶

²⁵ *Ibidem*, p. 16.

²⁶ Eligio Ancona, *Historia de Yucatán. Desde la época más remota hasta nuestros días*, vols. 3 y 4, Mérida, Imprenta de M. Heredia Argüelles, 1879-1880, tomo 3, pp. 310-311; tomo 4, pp. XVII-XIX; del mismo autor, *Compendio de la historia de la península de Yucatán, que comprende los estados de Yucatán y Campeche. Obra escrita en forma de diálogo para el uso de las escuelas*, Mérida, Imprenta de El Eco del Comercio, 1881, pp. 66-67. Por algunas referencias se sabe que existía, en 1834, un salón asignado al Senado yucateco, pero no se proporcionan mayores detalles sobre su funcionamiento en ese momento. En 1848, tras la separación de Yucatán de la Federación, se anuncia su reincorporación, con la convocatoria a elecciones para que la Legislatura abra sesiones el 1o. de enero de 1849, y ese mismo día se hará el nombramiento de gobernador, vicegobernador y senadores, “y los que resulten electos tomarán al día siguiente posesión [sic] de sus destinos, instalándose el Senado”. En el libro *Historia del Poder Legislativo de Yucatán*, publicado por la LI Legislatura del Estado del Yucatán, se consigna lo siguiente: “Segundo Congreso Constitucional [Del 1o. de enero al 13 de febrero de 1853]. El Segundo Congreso estuvo integrado [...] La Cámara de Senadores estuvo formada por Manuel Carvajal, cura Francisco Evia, Francisco Barbachano, Manuel Cecilio Villamor, Domingo L. Paz, Francisco Ramírez, Manuel José Peón, Juan Miguel Castro y Simón Peón”. En este mismo libro se anota, “Tras el pronunciamiento del 13 de febrero de 1853 [en que se anunciaba el regreso al poder de Antonio López de Santa Anna], subió al poder el vicegobernador Crescencio José Pinelo... [anunciaba que] se adoptaba oficialmente el plan proclamado en Jalisco el 20

5. LA PENÍNSULA DE YUCATÁN DURANTE LAS PRIMERAS DÉCADAS DE VIDA INDEPENDIENTE

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 entró en vigor el 4 de octubre de ese año, y en sus últimos artículos estableció que, después de su publicación, las legislaturas de los Estados integrantes de este sistema federal podían hacer observaciones sobre sus artículos, pero con la advertencia de que el Congreso General no las tomaría en consideración sino hasta el año de 1830.²⁷ Los primeros años de vida constitucional no fueron fáciles y muchos aspectos del sistema federal no fueron comprendidos ni aprovechados por los Estados, y a esto se sumó el hecho de que la primera renovación del titular del Poder Ejecutivo fue desastrosa, pues el Congreso decidió desconocer a Manuel Gómez Pedraza (quien había sido el candidato de la mayoría de los Estados y triunfador en los comicios de 1828), anular las elecciones e imponer a Vicente Guerrero en el cargo.²⁸ Por todo ello, cuando se presentó la oportunidad de modificar lo que se conside-

de octubre de 1852, se declaraba separado de la gubernatura a Miguel Barbachano, desconociéndose las 2 Cámaras legislativas, y reconociéndose Pinelo como Gobernador de Yucatán”. Por esta razón puede considerarse que tal fecha (1853) marca el fin del sistema bicameral en Yucatán. La inexistencia de las Actas de Sesiones de dicha Cámara es, justamente, por no haberse realizado ninguna sesión durante su vigencia. *Historia del Poder Legislativo de Yucatán*, LI Legislatura del Estado del Yucatán-H. Congreso del Estado, (s/a), XIII-223 p. (El Congreso del Estado, 1823-1990), pp. 55 y 56. Sobre la historia del Senado en Yucatán, véase el libro de Manuel González Oropeza, *El Senado en las Legislaturas de las Entidades Federativas*, edición privada, diciembre de 2013, 55 p., con un DVD de las actas de los Senados de Durango, Puebla y Oaxaca.

²⁷ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, Título VII, Sección única. De la observancia, interpretación y Reforma de la Constitución y Acta constitutiva.

Artículo 166. *Las legislaturas de los estados podrán hacer observaciones, según les parezca conveniente, sobre determinados Artículos de esta constitución y de la acta constitutiva; pero el congreso general no las tomará en consideración sino precisamente el año de 1830.*

[...]

Artículo 168. *El congreso siguiente en el primer año de sus sesiones ordinarias se ocupará de las observaciones sujetas a su deliberación para hacer las reformas que crea convenientes; pues nunca deberá ser uno mismo el congreso que haga la calificación prevenida en el Artículo anterior, y el que decrete las reformas.*

[...]

Artículo 171. *Jamás se podrán reformar los Artículos de esta constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los estados.*

(Las cursivas son nuestras).

²⁸ El 16 de septiembre de 1828, Antonio López de Santa Anna lanza el Plan de Perote, con el que desconoce la legal elección presidencial y precisa en su artículo primero, “D. Manuel Gómez Pedraza, á quien de ninguna manera se admite ni de presidente ni de vicepresidente de la República, por ser enemigo declarado de nuestras instituciones federales”, además de solicitar que se repitan las elecciones en aquellos Estados que no había apoyado la candidatura de Vicente Guerrero, para que éste asumiera el cargo. Pocos años después, López de Santa Anna y el Congreso pidieron a Gómez Pedraza que asumiera la presidencia para concluir el periodo que legalmente le correspondía y convocara a elecciones en 1832, para el nuevo titular del Ejecutivo.

raba el problema del país, algunas autoridades estatales hicieron pronunciamientos a favor del sistema centralista, el cual tampoco comprendían, pero advertían la necesidad de un poder central que resolviera los problemas y se impusiera sobre las débiles pero incómodas autoridades estatales.

El 4 de abril de 1829, Guerrero asumió la presidencia de la República en medio de graves problemas económicos y amenazas de una invasión española. Por un lado, se aplicaron radicales reformas fiscales que gravaban a los contribuyentes mexicanos y se facultaba al gobierno nacional para cobrar las contribuciones directamente sin intermediarios; por otro, Guerrero obtuvo del Congreso facultades extraordinarias para preparar la defensa de Tampico contra la invasión peninsular, a partir de la movilización de tropas del ejército y milicias de los Estados; éstos manifestaron su inconformidad, pues lo acusaban de intentar convertirse en dictador, y finalmente provocaron su caída en diciembre de ese año, por medio del Plan de Jalapa, pronunciado por el vicepresidente Anastasio Bustamante.²⁹

El 16 de diciembre, Guerrero salió hacia el sur del país para combatir a los sublevados, y solicitó al Congreso designar presidente interino a José María Bocanegra,³⁰ quien sólo gobernó unos cuantos días, hasta que sobrevino el golpe militar; entonces un Consejo de Gobierno, designado por el Congreso, asumió el Poder Ejecutivo; los integrantes de este Consejo de Gobierno fueron Pedro Vélez, Luis Quintanar y Lucas Alamán, quienes gobernaron la última semana del año de diciembre de 1829, hasta el 1o. de enero de 1830, cuando entregaron la presidencia a Bustamante.

En la península de Yucatán, a fines de 1829, Campeche y Mérida se pronunciaron a favor del centralismo, ante lo cual el presidente Guerrero envió a Lorenzo

²⁹ El *Plan de Jalapa* fue pronunciado el 4 de diciembre de 1829 por el Ejército de Reserva, al cual se adhirió de inmediato el vicepresidente Anastasio Bustamante, con la finalidad de conservar el pacto federal en el país, lo cual también significó el derrumbe del presidente Guerrero, así como la pérdida de su legitimidad al frente del Ejecutivo. Por consiguiente, Bustamante asumió el Poder Ejecutivo Federal.

³⁰ El Congreso no reconoció a Bocanegra como presidente, y declaró “incapacitado para gobernar” a Guerrero, al momento en que se formó un Consejo de Gobierno, aunque nunca admitió que “se extralimitó en sus facultades al nombrar a Guerrero presidente [...] en vez de reconocer que el presidente legal debía ser Manuel Gómez Pedraza”. Alfredo Ávila, “La revolución liberal y los procesos electorales”, pp. 123-177, en *Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005*, Gustavo Ernesto Emmerich (coord.), México, UAM/IEDF, 2005, p. 164.

de Zavala para que consiguiera la deposición de la actitud rebelde de los sublevados; al llegar éste al puerto de Sisal, los rebeldes le impidieron desembarcar y lo amenazaron con aplicarle la pena de muerte si no regresaba a la capital. Desde ese momento hasta 1831, Yucatán rompió relaciones con México, pues había adoptado el régimen centralista, y esperaba que el país hiciera lo mismo.

En esta ocasión, Yucatán fue uno de los escenarios más controvertidos. En un manifiesto, José Segundo Carvajal Cavero, jefe superior del Estado, hizo una apología del cambio de Constitución, así como un balance muy pesimista de las primeras dos administraciones de presidentes federalistas. Carvajal publicó finalmente estas intenciones:

Yucatecos: hemos sido fuertes por la unión; seámoslo siempre y bajo todos los sistemas. El sentimiento de nuestras desgracias pasadas para precaver otras nuevas, sea cual fuere la forma de Gobierno que nos rijan, el patriotismo y la moralidad, la observancia de las leyes, la vigilancia en la conservación de los derechos individuales y territoriales hacen tan practicable el régimen central como el régimen federal.³¹

Nuevamente se observa la táctica: transformar el sistema federal como si fuese una decisión política secundaria. Además de Carvajal, en el Congreso de la Unión, Lucas Alamán tuvo el concurso de José María Gutiérrez de Estrada para apoyar el ataque a los federalistas.³² No obstante estas maniobras, para los defensores del sistema federal era claro que Alamán, aprovechándose de los antecedentes centralistas de Yucatán, quería propiciar nuevos conflictos para cambiar su forma de gobierno,³³ a pesar de que la legislatura y los ayuntamientos del Estado volvían conscientemente al régimen federativo en completa paz, y así se lo informaban al Congreso de la Unión. “El Estado ha renacido”, se afirmó.³⁴

³¹ José Segundo Carvajal, *Manifiesto del jefe superior de Yucatán a los pueblos de esta península*, Mérida, Imprenta de Lorenzo de Seguí, 29 de julio de 1831, p. 14. Fondo Lafragua, 892, LAF.

³² Varios yucatecos, *Encuentro a intrigas rastreras* [s.p.i.], 13 de febrero de 1832, Biblioteca Nacional, México, Fondo Reservado, Fondo Lafragua, 435-LAF.

³³ *El que despeja la incógnita: ¿Es el Ministerio quien dirige los planes de Yucatán?*, México, Imprenta de Galván, 1831, 15 p., Biblioteca Nacional, México, Fondo Reservado, Fondo Lafragua, 432, LAF.

³⁴ *Exposición que el actual Congreso Ordinario de Yucatán dirigió a las Cámaras de la Unión participando su Instalación y el completo restablecimiento del régimen federativo en aquel Estado* [s.p.i.], 22 de diciembre de 1831, 8 p., Biblioteca Nacional, México, Fondo Reservado, Fondo Lafragua, 450, LAF.

El gobernador de Yucatán, José Tiburcio López Constante, quien iniciaba su segundo periodo al frente del Estado, fue destituido del cargo; su lugar lo ocupó Ignacio de la Roca entre el 10 y el 15 de noviembre de 1829, quien a su vez le hizo entrega del Poder Ejecutivo al comandante militar de la Región, José Segundo Carvajal Cavero, y éste ejerció el cargo hasta 1832.

Al iniciar 1830, Carvajal Cavero invadió Tabasco con un ejército de 300 soldados en la llamada Primera invasión de los Chenes, con la finalidad de instaurar el centralismo en la entidad. Derrocó al gobernador Agustín Ruiz de la Peña, quien fue hecho prisionero y trasladado a la ciudad de Campeche, donde estuvo recluido hasta septiembre de 1831, año en que Carvajal convocó a la Convención Soberana de Yucatán, la cual lo ratificó como gobernador, pero exigiéndole la restitución del federalismo en el Estado.

En octubre se declaró restablecido el orden federal en Yucatán; Carvajal y sus seguidores se volvieron federalistas y el Estado se reincorporó a México. En el mes de diciembre de 1831, el Congreso de Yucatán, que sustituyó a la Convención Soberana, declaró a Carvajal gobernador constitucional del Estado.

En 1834, el comandante general Francisco de Paula Toro, tras una revuelta que pretendía extenderse hasta Mérida, encabezada por él mismo, obtuvo por la fuerza que las autoridades de la península se adhirieran a su causa, y gobernando el Estado de Yucatán entre el 10 de agosto de 1834 y el 3 de enero de 1835 y, más tarde, desde el 10 de septiembre de ese año hasta el 15 de febrero de 1837.³⁵ El gobernador constitucional de la entidad, Juan de Dios Cosgaya y Rubio, se mantuvo en el cargo del 10 de octubre de 1833 a julio de 1834, cuando fue enviado a la cárcel de San Juan de Ulúa, en donde permanecería hasta ser liberado por los federalistas, en 1840, y al regresar a Yucatán, el Congreso lo declaró gobernador de nueva cuenta.³⁶

³⁵ Existe un pronunciamiento hecho en la ciudad de Campeche, el 5 de julio de 1834, contra el gobierno de Yucatán por haber desconocido la autoridad del presidente Antonio López de Santa Anna, lo que fue el origen de la convulsa situación de la península, que llevó finalmente a la adopción de ese sistema en 1835, por parte del presidente Miguel Barragán, a partir de la promulgación de las Bases Constitucionales.

³⁶ Rafael Montalvo y Baranda ocupó, entre julio y agosto de 1834, el cargo de gobernador del Estado, entregando el 10 de agosto la titularidad del Poder Ejecutivo al citado Francisco de Paula Toro. Del 3 de enero al 18 de febrero de 1835, Pedro Sainz de Baranda y Borreiro ocupó la gubernatura; del 18 de febrero al 27 de agosto le correspondió a Sebastián López de Llergo desempeñar las funciones del titular del Ejecutivo estatal; y

Poco antes de ser encarcelado, el gobernador Cosgaya publicó en el diario *El Baluarte de la Libertad*, el jueves 10 de julio de 1834, un comunicado del Gobierno del Estado Libre de Yucatán (firmado el 8 del mismo mes), en el que daba noticia del levantamiento del general Toro en la ciudad de Campeche, acompañando dicho oficio con un impreso del pronunciamiento del 5 de julio, así como un decreto firmado por él en donde combate el pronunciamiento del general Toro. En este comunicado Cosgaya señalaba que una vez descubiertos los “pérfidos y hostiles procedimientos el general D. Francisco Toro”,

Desengañado este jefe con el ataque que recibió en sus propios atrincheramientos, de que la impotencia y debilidad de sus recursos jamás podía darle el resultado que se propuso de sobreponerse á los Supremos Poderes del Estado, y realizarlo en esta capital el plan cuya ejecución cometió á su cuidado el comisionado D. Marcial Aguirre, varió de idea y trató de que se efectuase el indicado pronunciamiento en la espesada ciudad.³⁷

Esto obligó a que “varios individuos del Ayuntamiento, empleados y vecinos honrados”,³⁸ saliesen de la ciudad ante el terror de los disparos de armas y buscaron asilo en Mérida, lugar donde “se respeta la ley y se sostiene la libertad”.³⁹ Ante esta situación, el gobernador tomó varias medidas que plasmó en un decreto que da a conocer a la opinión pública

[...] para que las corporaciones, autoridades, empleados y los pueblos todos formen una detenida y juiciosa comparación de los dos extremos que presenta el problema que ocupa en el día al Estado, y que con aquella desembarazada franqueza de hombres libres, emitan por medio de actas y reflexivas esposiciones el concepto y opinión que les merezca cada uno de los insinuados documentos; en inteligencia de que sea cual fuere el partido a que se adhieran, no les producirá la menor responsabilidad, ni les parara el mas leve perjuicio, pues nada desean mas los Poderes Supremos, que obrar siempre en absoluta conformidad con la libre, espontánea y explícita voluntad de sus comitentes.⁴⁰

del 27 de agosto al 10 de septiembre fue José de la Cruz Villamil quien de manera interina ocupó el cargo, en espera de la llegada de De Paula Toro.

³⁷ Archivo General de la Nación, México, Instituciones Gubernamentales: época moderna y contemporánea. Administración Pública Federal Siglo XIX, Justicia (118), Contenedor: 015, Volumen: 70, Expediente 8, Fechas: 1834-1835, Fojas: 91-168. Alcance y contenido: Caso del Juez José Antonio Zorrilla [1834-1835, inclusive 1836], foja 134.

³⁸ *Idem*. “El terror, los amigos de ostrasismo, la seducción y sugerencias fueron los precursores de aquel acto; lo que hizo á varios individuos del Ayuntamiento, empleados y vecinos honrados salir en precipitada fuga para situarse fuera de los tiros de aquel esecrable caudillo de la rebelión...”.

³⁹ *Idem*.

⁴⁰ *Idem*.

Cosgaya insertó el pronunciamiento del general Toro en *El Baluarte de la Libertad*, como una referencia para que se conocieran sus “pérfidos y hostiles procedimientos”; en primer lugar, el general Toro señaló que “el actual Congreso, Senado y Gobernador del Estado, obra exclusiva, no de la voluntad de los pueblos, sino de una facción desorganizadora de los más comunes principios sociales, escediendo los límites de las facultades constitucionales que le circunscriben las cartas general y particular del Estado”,⁴¹ infringieron dichas leyes, difundiendo información tendiente a provocar alteraciones “contra las costumbres religiosas y tranquilidad pública”, desconociendo la “suprema potestad del Ecsmo. Sr. Presidente constitucional de la República C. Antonio López de Santa-Anna”,⁴² por lo cual no fueron acatadas las disposiciones que eran contrarias a sus intereses pese a ser resoluciones dictadas por el Presidente, además de que dichas autoridades influyeron para que “las demás autoridades de la capital desconozcan al Sr. D. Francisco de Paula Toro, comandante general legitimamente constituido”,⁴³ quien obró “dentro de la órbita de sus facultades legales, según lo comprueban los documentos que para concitar su rebelión han dado á luz”.⁴⁴

Por ello el general Toro y otros miembros del ayuntamiento, empleados, eclesiásticos y otros individuos que suscribieron este pronunciamiento en Campeche acordaron 10 puntos que debían cumplirse de manera cabal, entre los cuales se incluía el sostenimiento de la “religión católica apostólica romana, y la forma de gobierno representativo federal”,⁴⁵ el desconocimiento de toda ley que traspase los límites de las Constituciones federal y del Estado sobre reformas religiosas, el desconocer a las autoridades, corporaciones y empleados que hubieran suscrito el acta del 30 de mayo, además de destituir a los funcionarios que hubieran desmerecido la confianza pública, excepto a aquellos que “hayan permanecido fieles á la obediencia del Supremo Gobierno”,⁴⁶ y para evitar que el Estado quedara acéfalo, se propuso reponer la legislatura que funcionaba en noviembre de 1832, además de renovar los poderes del Estado, y al frente del gobierno de Yucatán estaría el entonces jefe político de Campeche, Rafael Montalvo y Baranda; situación similar se presentó en la Mitra, pues el doctor José Marra Meneses sería sustituido por el

⁴¹ *Idem*, *Pronunciamiento hecho en la ciudad de Campeche hoy día 5 de julio de 1834*, contenido en el diario *El Baluarte de la Libertad* del jueves 10 de julio de 1834, fojas 134 y 135 del citado expediente del AGN.

⁴² *Idem*.

⁴³ *Idem*.

⁴⁴ *Idem*.

⁴⁵ *Idem*.

⁴⁶ *Idem*.

vicario de la ciudad de Campeche, Juan Vargas, pues aquél dio cumplimiento “á las leyes y disposiciones cismáticas”, por lo cual se desconoce su autoridad eclesiástica,⁴⁷ entre otras disposiciones, siempre reconociendo como máxima autoridad al presidente de la República, Antonio López de Santa Anna.

Como respuesta a esta declaración de Toro, Cosgaya emitió un decreto el 8 de julio (misma fecha del comunicado), en el que declaró que tal pronunciamiento “ha emanado de una reunión sediciosa con abierta infracción del decreto de 20 de mayo de 1824”,⁴⁸ cuyo único propósito “[...] es conmover al Estado para que, enarbolando el estandarte de la rebelión, derroque el sistema que nos rige y establezca un gobierno teocrático militar, tomando por pretexto la santa religión católica que profesamos”.⁴⁹

Aseguraba que “las bases y garantías del sistema que nos rige se mantienen ilesas”, pues no habían sido modificadas como pretendía hacer creer a la gente de Campeche el general Toro, y que si bien el número de los firmantes del pronunciamiento era considerable, la mayoría de ellos “carecía de libertad para emitir sus opiniones, por hallarse al aspecto amenazante de la fuerza que manda el general D. Francisco Toro”.⁵⁰ Por ello, se hizo necesario dictar las medidas pertinentes para contener el desorden provocado por el citado general Toro y escarmentar a los rebeldes.

Los editores de *El Baluarte de la Libertad* comentaron en un editorial al final del diario que este pronunciamiento, “hijo natural del general D. Francisco Toro, y legítimo nieto de las instrucciones que de Manga de Clavo trajo el teniente coronel D. Marcial Aguirre, sólo pudo producirlo la mas crasa ignorancia, regida de la venganza, y del deseo insano de llevar al cabo sus criminales pretensiones”,⁵¹ al general Toro lo describieron como un instrumento de la aristocracia, cuyos intentos por encabezar una rebelión le resultaron fallidos y sólo pudo “mover á esa mínima parte del pueblo campechano para que bajo pretextos débiles se substraiga de la obediencia de los Supremos Poderes del Estado, legal y legítimamente constituidos,

⁴⁷ *Idem.*

⁴⁸ *Idem.* Aunque esta información procede del mismo número de *El Baluarte...*, su contenido es del Decreto del gobernador Cosgaya fechado el 8 de julio de 1834.

⁴⁹ *Idem.*

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ *Idem*, como se indicó, este editorial pertenece a *El Baluarte...*, inserto al final del diario que contiene toda la información citada párrafos arriba.

con sujeción á la ley fundamental y al veto general de los pueblos...”,⁵² provocando, además, un cisma en el aspecto espiritual del Estado e involucrando al jefe político de Campeche, “Lic. Rafael Montalvo, seis regidores, algunos empleados civiles y eclesiásticos del Estado y de la federación, y un cortísimo número de particulares”.⁵³ El editorial señala que si bien tal pronunciamiento afirma sostener el sistema federal, es contradictorio cuando declara nulas las leyes de las Cámaras de la Unión que rigen en el Estado, pero que además

[...] desconocen las legítimas potestades del [Gobierno] de Yucatan, elevadas á aquellos *puestos por el voto unánime de los pueblos*, y con arreglo á la misma constitución sancionada bajo las bases de ese mismo sistema representativo, popular federal que en su acta ofrecen sostenerla. ¡Contradicciones evidentes que ponen de manifiesto el barullo en que ha sido formulada la acta que nos ocupa!⁵⁴

Por último, agregan que carece de toda legalidad que el general Toro se atreva a restaurar la Legislatura vigente a fines de 1832, cuando ésta fue destituida por el propio Estado,⁵⁵ y se preguntan “si el Estado está legalmente constituido, con sujeción á su ley fundamental, ¿qué facultad podrá tener un puñado de ilusos, para alterar su mismo orden constitucional?”⁵⁶

A pocos días de publicado este número de *El Baluarte de la Libertad* con el decreto del gobernador Cosgaya, éste emitió un nuevo decreto el 16 de julio, en el que señalaba la incomunicación de Yucatán con el resto del país, pero cuya finalidad era “mantener intacta la soberanía del mismo Estado y los derechos inmanentes de los pueblos que le componen”.⁵⁷ Se acordó que el Poder Ejecutivo del Estado desempeñaría “todas las facultades que la Constitución y leyes generales conceden al de la Unión en materias de guerra, hacienda y económicas”, con

⁵² *Idem.*

⁵³ *Idem.*

⁵⁴ *Idem.* Como puede advertirse en este comentario, su autor o sus autores hacen un expreso reconocimiento al voto como el instrumento que permite a sus autoridades ocupar esos cargos públicos, como el de gobernador. *Cursivas nuestras.*

⁵⁵ *Idem.* “En el cuarto artículo llaman los nuevos regeneradores de Yucatan, ¡miserables! á la legislatura que funcionaba á principios de noviembre de [1]832 en clase de convocantes. ¡Risible determinación! ¡Qué misión tienen esos pocos facciosos para autorizar á un cuerpo intruso y que como tal fué destruido en aquel año por la voluntad del estado secundada por los mismos que ahora tratan de resucitarlo? Hablamos de este modo porque el tal pronunciamiento es obra exclusiva del gral. Toro y algunos de sus confabulados.”

⁵⁶ *Idem.*

⁵⁷ *Ibidem*, foja 144.

el carácter de provisionales y “sujetas á la aprobación de los Supremos Poderes de la federación, cuando libre y constitucionalmente puedan concederla”.⁵⁸

Estos problemas políticos suscitados entre las cúpulas del poder y en la capital del país, poco a poco se hicieron presentes en las entidades de la República, pero lo más difícil para las autoridades y los habitantes de esos Estados fue recibir la noticia del cambio de sistema y desconocer cuáles eran las leyes vigentes aplicables a sus casos. Ésa era la realidad de los Estados en donde brotaban los pronunciamientos por el sistema centralista. No se les explicaban los motivos o problemas que habían llevado a sus autoridades a tal proceder y sólo buscaban continuar con sus actividades; en el caso específico de las autoridades locales, pretendían no ver interrumpidas sus funciones y el consiguiente desarrollo de la entidad.⁵⁹

6. EL FEDERALISMO YUCATECO Y LA CREACIÓN DEL JUICIO DE AMPARO

Con los gobiernos provisionales de Gómez Farías, Rejón tuvo oportunidad de ejercer puestos ministeriales; en agosto de 1840 fue nombrado secretario del Interior, cuando el Ministerio de Relaciones se había escindido en Interior o Gobernación y Relaciones Exteriores. Poco duró Crescencio Rejón en este cargo, pues una revuelta en la Ciudad de México obligó al gobierno constituido a salir. Esto lo forzó, para el bien de la República, a concentrar su atención en Yucatán, donde creó el juicio de amparo.

A pesar de los vaivenes del centro y de la labor monarquista de José Segundo Carbajal y José María Gutiérrez de Estrada, Yucatán siguió fiel al sistema federal. En 1840, la Legislatura del Estado decidió restablecer la Constitución de 1825 y aprobó reformarla, pues era claro que el sistema federal original de esa Constitución y de la federal de 1824 requería modificaciones. Para ello confió a Manuel Crescencio Rejón la jefatura de la Comisión de Reformas.

⁵⁸ *Ibidem*, foja 145. En otro decreto del 24 de julio, el gobernador Cosgaya reitera su posición de trasladar a otro punto del Estado o fuera de él, a cualquier individuo que haya participado en “la revolución promovida por el general Francisco Toro y los pronunciados en Campeche”.

⁵⁹ La mayor parte de la información antes descrita procede de la obra de Manuel González Oropeza y Pedro A. López Saucedo, *La defensa del federalismo por un Juez Federal. El celo por la procuración de justicia del Juez José Antonio Zorrilla durante las sublevaciones centralistas en Yucatán en 1829 y 1834*, presentación de Luis María Aguilar Morales, México, SCJN-TEPJF, 2015, X-177 p. Para contextualizar la actuación del Juez Zorrilla, se hace una amplia referencia a los pronunciamientos centralistas en Yucatán en 1829 y 1834.

El proyecto de Constitución para Yucatán en 1840, que se debió a la creatividad de Rejón, fue su culminación como parlamentario y estadista. Esto confirma la regla de que muchas de las instituciones políticas y jurídicas de la federación han sido iniciadas en los propios Estados. Sus ideas fueron precursoras y atrevidas: establecimiento de un Poder Ejecutivo colegiado depositado en tres personas, un gobernador y dos cónsules; elección popular directa de todos los cargos electivos del Estado; responsabilidad ilimitada de los funcionarios de la administración y de sus colaboradores; institución de un jurado popular; libertad de cultos y de prensa, y, por último, establecimiento del juicio de amparo para protección de los derechos del hombre.

De las instituciones propuestas, la que logró trascendencia fue, precisamente, el juicio de amparo. Su proyecto dividía la competencia del amparo como instrumento de constitucionalidad, el cual sería sustanciado en forma directa por la Suprema Corte yucateca; sin embargo, correspondía a los Jueces de primera instancia el amparo contra la violación de los derechos del hombre.

El proyecto fue aprobado el 31 de marzo de 1841 por el Constituyente local y entró en vigor el 16 de mayo del mismo año; de esta manera, quedarían establecidas en forma definitiva todas esas instituciones innovadoras. Pero antes de comentarlo, es necesario hacer una revisión del amparo en la historia nacional.

a. Raíces del amparo en el derecho español

La Tercera Partida, en el título XXIII, determinó que había cuatro formas de amparo para un agravio: *alzada*,⁶⁰ *merced*,⁶¹ *restitución*⁶² y de juicios,⁶³ por lo que la tradición de los juicios de amparo con múltiples espectros proviene de la misma España, aunque todos ellos se reducen a la protección de intereses, privilegios o derechos.

⁶⁰ José Barragán, *Algunas consideraciones sobre los cuatro recursos de amparo regulados por las Siete Partidas*, 2a. ed., Guadalajara, Jalisco, Universidad de Guadalajara, 2000, p. 16. El amparo por la *alzada* es definido como una querrela ante un Juez de mayor jerarquía, por algún agravio efectuado por un Juez inferior contra la parte afectada. Según Barragán, lo anterior, lejos de constituir una segunda instancia, era una “instancia extraordinaria de amparo”, (p. 32).

⁶¹ *Ibidem*, p. 34. Es un pedimento de gracia hacia el rey para aminorar las durezas de la justicia. En mi opinión, sería el equivalente castellano de la *equity* del derecho anglosajón, aunque reservado al rey y no a los Jueces, como en el caso referido. El procedimiento persigue la modificación de una sentencia con apego a la ley, pero por su dureza, apelando a un sentimiento de justicia que sólo el rey podría otorgar.

⁶² *Ibidem*, p. 42. Es un procedimiento para la protección de los intereses de los menores de edad, cuando con la asistencia de sus representantes, o sin ella, son afectados en el curso de algún juicio.

⁶³ *Idem*, p. 56. Procede cuando el fallo de un juicio ha sido dictado contra el texto de una ley o contra el procedimiento que debe ser observado.

En el antiguo derecho español, la expresión “cartas de amparo” fue conocida, por lo menos desde el siglo XV, como un acto del rey para salvaguardar a una persona en particular contra actos de diversas autoridades que pudieran afectarles. Como ejemplo, encontramos en el Archivo de Simancas la carta del 29 de mayo de 1457, de Enrique IV, en que amparaba y tenía “en su amistad y leal servicio” al arzobispo de Sevilla, Alfonso de Fonseca, entre otros nobles;⁶⁴ de igual manera, se encuentra la carta de la reina Isabel de 13 de febrero de 1478, en la que declaró bajo su guarda y amparo real a Isabel Díaz, vecina de Sevilla, esposa de Bartolomé de Palma, de quien tenía sospechas de que la asesinaría;⁶⁵ también está la carta de los Reyes Católicos, expedida en Sevilla el 30 de marzo de 1490, que amparaba a “la persona, causas y negocios” de Diego Fernández de Quiñones,⁶⁶ así como la carta de amparo de los Reyes Católicos firmada en Murcia el 11 de julio de 1488 que amparó a Juan de Haro y dirigida particularmente a los justicias de los pueblos por los que éste pasare.⁶⁷

Desde sus orígenes, el término ‘amparo’ ha sido multívoco. Se utilizó con mayor frecuencia como un juicio para que los tribunales protegiesen el uso y disfrute, tranquilo y exclusivo, de la posesión de un bien, por ello la doctrina los reconoce como “amparos posesorios”. Al respecto, el historiador mexicano Andrés Lira ha escrito un libro seminal.⁶⁸

Existen antecedentes profusos de juicios de amparo de posesión de tierras que van desde los orígenes de la Colonia hasta 1890.⁶⁹ Uno de ellos, debidamente

⁶⁴ La “Carta” incluía a Pedro Girón, maestre de Calatrava; Álvaro de Stúñiga, conde de Plascencia; Juan Pacheco, marqués de Villena; Alfonso Pimentel, conde de Benavente, y Diego Arias de Ávila, contador mayor del rey. Archivo de Simancas. *Catálogo I: Diversos de Castilla (Cámara de Castilla)*, redactado por Julián Paz, Madrid, Tipografía de la Revista de Archivos, Bibliotecas y Museos, 1904, núm. 143, p. 30.

⁶⁵ *Ibidem*, núm. 240, p. 42.

⁶⁶ *Ibidem*, núm. 336, p. 54.

⁶⁷ *Ibidem*, núm. 1939, p. 268.

⁶⁸ Andrés Lira, *El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano (antecedentes novohispanos del juicio de amparo)*, prólogo de Alfonso Noriega G., 1a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 1979, XLIII-176 p. (Sección de Obras de Ciencia Política). Por su parte, Andrés Lira señala “El término *amparo* tiene en el uso común un significado que, sorprendentemente, parece mantenerse inalterado a lo largo de centurias. Significa, como se sabe, la protección o defensa frente a agravios actuales o inminentes. Con tal sentido, el amparo se conoce como una institución jurídica que opera en el derecho mexicano hace ya más de un siglo. Pero es aquí donde nos preguntamos, ¿esto es así?, ¿no hay una tradición anterior que nos ponga sobre la pista de una base firme para ver precedentes claros antes de 1840 y de 1847...? Las respuestas dadas hasta ahora parecen indicar que dicha tradición no existe, o que al menos no se encuentra con la certeza que es de desearse” (p. 1).

⁶⁹ Barragán, *op. cit.*, pp. 89-109.

publicado, lo constituye el amparo promovido por los representantes del pueblo de Santa Catalina Ayometla, en Tlaxcala, cuando por despojo perpetrado el 11 de junio de 1594 por Antonio García de Langarica, se les quitaron dos extensiones de tierra, por lo que el 13 de agosto de 1691 presentaron ante el gobernador y teniente de capitán general, Cipriano Díaz de Figueroa, dicho amparo.⁷⁰

Los amparos posesorios fueron ampliamente utilizados en el territorio de la Nueva España.⁷¹ Además de los ejemplos citados, cabría añadir los siguientes amparos que se solicitaron en San Luis Potosí:

1. Amparo de Juan Ventura Vázquez (1628), indio tlaxcalteca, contra Pedro de Vega, quien había ocupado tierras ubicadas en el pueblo de la Asunción de Tlaxcalilla.
2. Amparo promovido por frailes franciscanos y agustinos (1630).
3. Amparo por los naturales de Santa María del Río (1683).
4. Amparo interpuesto por los naturales de Matehuala (1705).
5. Amparo de Joaquín e Ignacio Lechón, interpuesto en su representación por Pedro Montes de Oca (1799-1800).⁷²

Estos amparos no se tramitaban ante una autoridad judicial, pues durante la Colonia la función jurisdiccional no estaba separada de la gubernativa, ya que la autoridad del rey o de sus delegados se encontraba concentrada. Lo político o adminis-

⁷⁰ Alma Nophal de Parra, *El amparo colonial en Tlaxcala, como antecedente del juicio de amparo en México, de acuerdo al Códice de Santa Catharina Ayometla, Tlaxcala 1691-1696*, Instituto Tlaxcalteca de la Cultura/Tribunal Superior de Justicia de Tlaxcala/Universidad Autónoma de Tlaxcala, 1985, 50 p.

⁷¹ Manuel González Oropeza y Pedro A. López Saucedo, *Las resoluciones judiciales que han forjado a México*, 4 vols., México, SCJN/TEPJF, 2009-2010. En particular el volumen 1, *Amparos coloniales y del Supremo Tribunal de Justicia de la América Mexicana*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Comisión del Poder Judicial de la Federación para el Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución, 2009. En este libro se reseñan diversos amparos coloniales, desde fines del siglo XVI hasta el siglo XVIII; también es interesante la reseña que se hace de los amparos solicitados en 1815 por los habitantes de los actuales Estados de Michoacán, Guerrero y México al Supremo Tribunal de Justicia de la América Mexicana, llamado también Tribunal de Ario, surgido del Decreto Constitucional..., más conocido como Constitución de Apatzingán de 1814. Es también interesante el amparo de 1585 publicado por los mismos autores, titulado "Un amparo colonial del siglo XVI. Mandamiento de la Real Audiencia al Gobernador de la Provincia de Yucatán, Cozumel y Tabasco para que se cumpla el amparo a favor del clérigo Hernando de la Cueva, para que adocrine y administre a los naturales de Guaimango y Naguatatos en la Provincia de Tabasco, año de 1585", documento inédito en prensa.

⁷² *Boletín del Archivo General de la Nación*, vol. I, 1964, 2a. Serie, p. 164. Alfonso Martínez Rosales, *Amparos virreinales en San Luis Potosí y el juicio de amparo mexicano*, México, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 1974, p. 16.

trativo englobaba lo jurisdiccional. Esta tradición de que el Poder Ejecutivo o el gobierno comprendía lo jurisdiccional rebasó la época colonial, y durante la Primera República Federal, muchas Constituciones de los Estados encomendaban a los titulares del Poder Ejecutivo el cuidado de la administración de justicia.

En esta etapa de los juicios de amparo puede colegirse que fueron los pueblos indígenas los que con mayor frecuencia lo utilizaban para defender sus derechos posesorios, particularmente el tlaxcalteca, al cual fueron otorgados varios privilegios por el rey de España, debido a su colaboración en la lucha contra los aztecas.

b. La revisión judicial incursiona en un Estado

Por otra parte, frente al centralismo político y jurídico característico del federalismo mexicano, resulta necesario considerar que las grandes instituciones de nuestro país tuvieron su origen en los Estados: el propio sistema federal y, por ende, la República, fue un régimen exigido por las provincias al gobierno central; el Senado propuesto por los federalistas buscó la igualdad de representación de los nacientes Estados, de donde provinieron sus defensores, mientras que la legislación social también fue invento de los revolucionarios del siglo XX, que atendieron el reclamo de sus diversos Estados y después lograron transformar esencialmente al liberalismo de la Constitución Federal de 1857. Ellos son ejemplos de la inmensa participación de las entidades federativas en la formación del Estado nacional. La federación tiene, pues, una enorme deuda con sus Estados.

En cuanto a los derechos humanos, corresponde a Yucatán, en una época particularmente difícil con el gobierno general, el establecimiento de una declaración de derechos en sentido moderno, así como su protección a partir de un juicio específico al que Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá denominó, como hemos señalado, juicio de amparo.

La innovación se logró después de la separación de Yucatán del resto de la nación mexicana, con la revolución de 1840, bajo el régimen centralista, justificada en parte por el establecimiento del pago de derechos aduaneros que desde la guerra con Texas se había impuesto a todo el país, con duras tarifas. La imposición de contingentes de sangre sobre el pueblo de Yucatán también fue otra causa que motivó la revolución aludida. Eligio Ancona calcula que fueron más de 2,500 los hombres que fueron sacados de la península en esa época, para no regresar

jamás. Por supuesto, labradores y campesinos fueron los más afectados.⁷³ El agravio económico y social fue el ambiente en que creció la rebelión de los federalistas yucatecos para separarse del país que se encontraba hundido en el centralismo más ominoso de Antonio López de Santa Anna, y proclamar así su adhesión al sistema federal.⁷⁴

Santiago Imán, como capitán de la primera compañía de Tizimín, encabezó la rebelión contra el centralismo, concentrando las fuerzas que habían sido destinadas para el contingente de sangre y que escaparon de ser mandados para Texas, así como a los pueblos mayas cada vez más deprimidos por las obviaciones y exacciones de las que eran objeto. Sus esfuerzos tuvieron gran éxito, y en junio de 1840 se declaró la separación de Yucatán, que comprendía toda la península del mismo nombre, del resto de la República, formando así un nuevo país.⁷⁵

No obstante, la base de la nueva entidad sería su propia Constitución como entidad federada promulgada el 6 de abril de 1825, por decreto de la Legislatura reinstalada el 4 de marzo de 1840,⁷⁶ pues la declaración de independencia de México se entendía transitoria “mientras no volviese a adoptarse en la República, el sistema federal”.⁷⁷

Sin lugar a dudas, esta revolución contribuyó a la caída del centralismo, que ocurriría finalmente en 1846.

7. EL JUICIO DE AMPARO EN YUCATÁN

En la Biblioteca Central Estatal de Yucatán “Manuel Cepeda Peraza” se puede consultar, como ejemplo de este tipo, el amparo de posesión de títulos del bachiller Bernardino Vigil Solís, que se sustanció largamente durante los años de 1764 a 1767.⁷⁸

⁷³ Eligio Ancona, *Historia de Yucatán desde la época más remota hasta nuestros días*, tomo III, 2a. ed., Barcelona, Imprenta de Jaime Jesús Roviralta, 1889, p. 361.

⁷⁴ González Oropeza y López Saucedo, *La defensa del federalismo...*, *op. cit.*

⁷⁵ “Santiago Imán”, *Yucatán en el tiempo. Enciclopedia alfabética*, tomo III, F-L, 1998, p. 367.

⁷⁶ Ancona, *Historia de Yucatán desde la...*, *op. cit.*, pp. 370 y 372.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 371.

⁷⁸ Documento 88 de la “Carpeta de la Relación de documentos que se encuentran en la sección cerrada. Manuscritos con pasta de piel y libros, y otro tipo de documentos antiguos”.

En el siglo XVIII, dos autos acordados, uno de fecha 7 de enero de 1744 y otro de 7 de junio de 1762, establecieron el juicio sumarísimo de amparo con objeto de proteger la posesión o propiedad de bienes,⁷⁹ que si bien forman parte del Catálogo de Defensa de las Libertades Públicas, no corresponden totalmente al sentido actual del juicio de amparo.

Durante la primera República Federal, como se ha visto, se sucedieron graves crisis políticas de separatismo surgidas por el modelo constitucional que se adoptó en 1824. El debate sobre federalismo y centralismo fue prolongado y no se resolvería sino hasta 1857; mientras tanto, el país se vio envuelto en divisiones que hicieron peligrar su existencia, porque el gobierno general, inspirado por Lucas Alamán y otros políticos conservadores, quiso centralizar en México todos los aspectos vitales de los Estados en detrimento de las liberales medidas que Yucatán y otros estados habían implementado, aun antes de la Independencia.

Como ejemplo de dichas medidas estaban las siguientes que en Yucatán ya operaban:

- a) Desamortización de bienes eclesiásticos (1782).
- b) Abolición de servicios personales que los indios prestaban al clero (1813).
- c) Extinción de conventos y de las obvenciones parroquiales (1820).
- d) Abolición de los fueros y establecimiento de la tolerancia religiosa (1840).⁸⁰

El enfrentamiento de federalistas contra centralistas se reprodujo con la misma fiereza en Yucatán y, por lo menos desde 1829, con José Segundo Carvajal se dieron pronunciamientos a favor de uno y otro sistema. Los federalistas yucatecos entendieron el sistema como un pacto o convenio de asociación, por el cual los Estados soberanos se unían para lograr su mutua prosperidad. Yucatán figuraba en primer término en esta vertiente, pues según lo explica Ancona, el Estado había aceptado formar parte de la Unión Mexicana “reservándose el derecho de establecer contri-

⁷⁹ José Luis Soberanes Fernández, “Algo sobre los antecedentes de nuestro juicio de amparo”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXI, núm. 63, septiembre-diciembre de 1988, pp. 1082-1084.

⁸⁰ Juan Suárez y Navarro, *Informe sobre las causas y carácter de los frecuentes cambios políticos ocurridos en el Estado de Yucatán y medios que el Gobierno de la Unión debe emplear para la unión del territorio yucateco, la restauración del orden constitucional en la península, y para la cesación del tráfico de indios enviados como esclavos a la Isla de Cuba*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1861, p. 7.

buciones con arreglo a las circunstancias locales, y sólo se impuso la obligación de contribuir a los gastos generales con el cupo que le corresponde”.⁸¹

Aunque esta apreciación de Ancona no era jurídicamente viable, porque hubiera requerido estar consignada expresamente en la Constitución Federal, tampoco era viable a secas, ya que, de haberse aceptado, todos los Estados habrían pactado iguales términos y quizá la federación habría sido irrealizable. Con las Siete Leyes Constitucionales se consideró, por los federalistas yucatecos, que el pacto de unión se había incumplido, por lo que el Estado soberano de Yucatán se podía retirar del gobierno central mexicano, para resumir sus poderes integralmente⁸² y constituirse como Estado independiente.

Desde el 19 de mayo de 1839, la revolución federalista se había posesionado de Yucatán contra el gobierno central,⁸³ pero la rebelión tomó graves proporciones con el pronunciamiento de Santiago Imán en Campeche, hacia marzo de 1840; con el auxilio de los indígenas de Tizimín, Imán logró vencer a las tropas del gobierno general.⁸⁴

La caída de Anastasio Bustamante por la revolución de Tacubaya de 1841 elevó a Antonio López de Santa Anna, por enésima ocasión, a la presidencia de la República, y con él, el establecimiento de buenas relaciones con Yucatán se alejó más aún. Fresca estaba la presencia desastrosa de Santa Anna como gobernador en el Estado hacia 1825 cuando había logrado promulgar su primera Constitución, el 6 de abril de ese año.⁸⁵

A principios de 1840 Yucatán se había independizado de México con la decisión de no restablecer sus relaciones hasta que se implantara el sistema federal. Su primer gobernador fue Juan de Dios Cosgaya, quien tuvo que enfrentar, con la ayuda de Sebastián López de Llergo, a las fuerzas de México. A partir de ese momento, un sentimiento de emancipación se alojó en los yucatecos, quienes

⁸¹ Ancona, *Historia de Yucatán desde la...*, *op. cit.*, p. 359.

⁸² *Ibidem*, p. 391.

⁸³ José Ignacio Rubio Mañé, *El separatismo de Yucatán*, Imprenta Oriente, 1935, p. 51.

⁸⁴ Suárez y Navarro, *op. cit.*, p. 8.

⁸⁵ Mariano Galván Rivera (ed.), *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*, tomo III, Miguel Ángel Porrúa, pp. 328–329.

repitieron a la prensa la expresión de Arlincourt: “La nave de la libertad ha levantado ya su áncora”.⁸⁶

En forma simbólica, el Congreso del Estado se instaló el 20 de agosto de 1840, y para el 15 de septiembre adoptó el carácter de Congreso Constituyente, pues un nuevo Estado requería su acta constitutiva.

Manuel Crescencio Rejón fue elegido diputado por el distrito de Mérida y presidió la Comisión encargada de redactar el Proyecto de Constitución junto con Pedro C. Pérez y Darío Escalante.⁸⁷ Durante el año de 1841 se tenía que reconstruir el Estado mediante una Constitución, pero igualmente se necesitaba negociar con México un acuerdo, después de haber sido vencido militarmente. En ambas empresas participó Rejón, pues el 9 de enero de ese año el Congreso del Estado lo designó a él, junto con José Dolores Castro Fernández, representante ante la Junta Provisional de México.⁸⁸

Independencia y soberanía eran los valores que deseaban realizarse en todo el país.⁸⁹ La anarquía que reinó de 1821 a 1855 produjo 44 gobiernos distintos con cuatro Constituciones diferentes y contradictorias, que dejaron exhaustos a los Estados, los cuales fincaron en un texto constitucional el remedio de sus males. Sin embargo, los partidos y las ideas sobre cómo organizarse internamente generaban más y mayor división.

No obstante la profesión de su fe federalista, Rejón no se empecinó en los paradigmas que afectaron a la clase política de nuestro México independiente; quiso matizar el modelo norteamericano adoptado por Miguel Ramos Arizpe y Lorenzo de Zavala, sin caer en el extremo del modelo europeo monárquico sostenido por Gutiérrez de Estrada.

Rejón poseía una amplia experiencia parlamentaria, puesto que había sido diputado constituyente en 1824, diputado en 1827 y senador en 1829, además de haber desempeñado importantes funciones públicas en la administración federal,

⁸⁶ *El Yucateco Libre*, 14 de diciembre de 1841, tomo I, núm. 36.

⁸⁷ Serapio Baqueiro, *Ensayo histórico sobre las revoluciones de Yucatán desde el año de 1840 hasta 1864*.

⁸⁸ Correspondencia de la Cámara de Diputados de 1841–1847. Manuscritos.

⁸⁹ J.M. Gutiérrez de Estrada, *México en 1840 y en 1847*, México, Imprenta de Vicente G. Torres, 1848.

como ya se ha señalado. Entre sus logros en el ámbito nacional, se contaban el que se denominara a nuestro máximo tribunal, Suprema Corte de Justicia, así como su lucha contra la pena de muerte, que logró influir en el liberalismo de la segunda mitad del siglo XIX.⁹⁰

La integración del Congreso de Yucatán fue escrupulosamente seleccionada. Las elecciones fueron limpias y ordenadas, un ejemplo para el resto del país.⁹¹

La Comisión de Reformas presentó un ideario en el que resumió sus principales objetivos, el 14 de enero de 1841. Este documento, que precedió al proyecto de Constitución, fue suscrito por Rejón y Escalante, pero en lugar de Pérez apareció el diputado Andrés M. Sauri como secretario.⁹² En este proyecto la Comisión analizó el panorama constitucional de México, lamentándose de la “mala distribución del poder nacional, en el general de la República y particular de los Estados” que había implementado la Constitución Federal de 1824. Este grave defecto no era imputable al federalismo como sistema, sino a la alteración que los gobiernos habían realizado en la distribución de competencias entre la Federación y los Estados.

Rejón enumeró en este proyecto las bases o atribuciones que consideraba necesarias para la soberanía de un Estado:

- a) Arreglar su administración interior
- b) Determinar sobre la materia religiosa
- c) No admitir en su territorio otra fuerza más que la milicia o guardia propia del Estado
- d) Administrar sus aduanas marítimas
- e) Contribuir a los gastos generales de la República Mexicana en una proporción verdadera a las posibilidades del Estado y a las urgencias del erario nacional
- f) No permitir levas en el Estado
- g) No sujetarse a leyes generales sino a aquellas expedidas por congresos realmente representativos⁹³

⁹⁰ Acta de la sesión solemne celebrada por el VII Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Yucatán, con fecha 16 de mayo de 1991.

⁹¹ *Los Pueblos. Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre de Yucatán*, sábado 13 de junio de 1840, tomo I.

⁹² *Proyecto de bases para la regeneración política de la República presentado a la Legislación de Yucatán por su comunión de reformas*, Mérida, Imprenta de Lorenzo Seguí, 1841.

⁹³ *Ibidem*, pp. 19-20.

No hay duda de que la Constitución elaborada por la Comisión que presidió Rejón fue la más avanzada de cuantos textos hubo durante la primera mitad del siglo XIX, periodo de forja de las instituciones nacionales venideras.

En la exposición de motivos que presentó la Comisión el 23 de diciembre de 1840 se explicaron ideas innovadoras para cada poder del Estado.⁹⁴ La democracia prevaleció así en la representación popular del Congreso del Estado que, como todas las demás de la época, estaría integrada por dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores, pero con la específica característica de que los Senadores en el Estado serían igualmente elegidos por el pueblo y no representarían a los estratos sociales o corporaciones, al estilo del Senado conservador, sino que participarían de la misma representatividad popular que la Cámara de Diputados. De haberse adoptado esta idea en la Constitución Federal, quizá no habría desaparecido el Senado en 1857.

La Constitución yucateca de 1841 fue la primera en establecer el sufragio directo popular, sin electores ni intermediarios que pudieran trastocar el voto del pueblo. En el ámbito federal este adelanto no se adoptó sino hasta la Constitución de 1917.

Se confió al Poder Legislativo del Estado la delicada función de exigir la responsabilidad política de los servidores públicos. Rejón comprendió que esta responsabilidad implicaba no sólo la comisión de delitos previstos claramente en las leyes, sino que, siguiendo a Benjamín Constant, la responsabilidad de los servidores públicos surgía, en ocasiones, de actos “sin separarse de la letra de ninguna ley”, por lo que habían de prepararse “medios constitucionales para reprimir este mal, y castigar o alejar al culpable; la necesidad hará que se hallen estos medios fuera de la Constitución”.⁹⁵ El sistema ideado por Rejón, por el cual la Cámara de Diputados declaraba haber lugar a proceder contra un servidor, y la de Senadores aplicaba la sanción correspondiente, fue el mismo adoptado por la Federación hasta la Ley de Responsabilidades de 1896.

⁹⁴ *Proyecto de Constitución presentado a la Legislatura de Yucatán por su Comisión de Reformas para la Administración Inferior del Estado*, Mérida, Imprenta de Lorenzo Seguí, 1841, 22 p.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 9.

En lo que respecta al Poder Ejecutivo, Rejón fue congruente con su posición, planteada por vez primera en el Congreso Constituyente de México en 1824. Él estuvo convencido de que si una Constitución tiene como finalidad contener el poder despótico, lo tendría que hacer en el Poder Ejecutivo. A escala federal, él fue el primero en proponer que dicho poder se depositara en un órgano colegiado, con el propósito de que las facultades de la Presidencia de la República se ejercieran no sólo por un individuo sino por dos o tres, pero fue la persistencia de Ramos Arizpe la que inclinó la votación a favor de un solo presidente en aquel año.

En 1841 Rejón tuvo ocasión de proponer que el Ejecutivo del Estado estuviese integrado por tres personas: un gobernador y dos cónsules, todos ellos elegidos de manera popular y en forma directa. Su ingenioso funcionamiento se parece al descrito por Demetrio del Castillo, en el Congreso Federal de 1824,⁹⁶ ya que combina las ventajas de un Ejecutivo unitario con el colegiado. En efecto, la Constitución de Rejón estableció un gobernador con plenos poderes que ejercería sus funciones con unidad de decisión y acción durante un bienio, el primer cónsul sucedería inmediatamente al gobernador, una vez terminado su bienio, y el segundo de los cónsules ascendería al primer lugar, para después ser gobernador. Cada dos años se convocaría a elecciones del nuevo segundo cónsul, que ejercería el cargo de gobernador a los cuatro años siguientes.⁹⁷ La influencia de la Constitución francesa de fines del siglo XVIII es obvia.

Este sistema tendría como ventajas las siguientes:

1. La espera de los cónsules en ejercer directamente el cargo de gobernador, que traería como consecuencia la adquisición de experiencia para gobernar y de corresponsabilidad en las decisiones políticas más importantes del gobernador.
2. El alejamiento del impacto electoral, ya que las elecciones se verificarían para designar un cónsul que no gobernaría el Estado inmediatamente.

⁹⁶ Manuel González Oropeza, *El presidencialismo*, México, UNAM, 1987.

⁹⁷ Ancona, *Historia de Yucatán desde la...*, *op. cit.*, p. 389. *Proyecto de Constitución*, *op. cit.*, p. 12.

3. La garantía de continuidad del Poder Ejecutivo, ya que, si por alguna causa no se pudiera convocar a elecciones, el Poder Ejecutivo nunca sufriría de acefalía o vacío de poder, pues ya habría un cónsul que tomaría el cargo de gobernador y otro que le sucedería.
4. La concertación de diversas facciones o fracciones cuyos candidatos podrían ser elegidos a ocupar alguna de las tres posiciones del Ejecutivo, por lo que ese poder no sería dominado exclusivamente por un partido, sino por varios, lo cual obligaría a la armonía y, con ella, a la estabilidad política.

Por si fuera poco, la Constitución que redactó Rejón tiene, además, otro gran logro en el derecho público: los derechos humanos. Como se advirtió, antes de 1840 la garantía de los derechos del hombre estaba confiada en particular a órganos eminentemente políticos, como el Consejo de Gobierno o el Supremo Poder Conservador; el Poder Judicial era considerado la instancia que solucionaba conflictos interpersonales y los desarreglos patrimoniales entre individuos, pero no era el actor decisivo para proteger los derechos humanos.

La Constitución yucateca rescató al Poder Judicial del Estado y lo fortaleció como garante de los derechos del hombre; pero la tarea de Rejón no consistió sólo en trasladar una función de un órgano a otro, sino que primero tuvo que establecer una declaración de derechos,⁹⁸ inexistente en la Constitución Federal de 1824 y que apareció en forma fragmentaria en las Constituciones centralistas posteriores.

Esta declaración de derechos es titulada con el nombre, empleado por primera vez, de “garantías individuales”, contenida en los artículos 62 a 64 del Proyecto de Constitución. Hay que resaltar que este nombre no se dio sino hasta 1917 en la Constitución Federal, aunque Fernando Ramírez, en 1842, ya lo había sugerido en el Proyecto de Constitución Federal.

⁹⁸ Fernando Palma Cámara, “Historia de la Legislación desde la Conquista europea”, 2a. parte, época independiente, en *Enciclopedia yucateca*, tomo III, Mérida, Gobierno de Yucatán, 1977, p. 451.

El término ‘garantía’ se prefirió a la expresión ‘derechos del hombre’, porque Rejón comprendió que lo importante en esta materia no era sólo declarar cuáles derechos tenían los habitantes del Estado, sino cómo protegerlos en caso de violación. Esta diferencia ya la había explicado el jurista francés Daunou, en 1819, en su obra *Essai sur les garanties individuelles*.

Por ello, también el primero en establecer un juicio que llamó ‘de amparo’; Rejón explicó al respecto:

Por eso os propuso [la Comisión] se invista a la Corte Suprema de Justicia de un poder suficiente, para oponerse a las providencias anticonstitucionales del Congreso, y a las ilegales del Poder Ejecutivo, en las ofensas que hagan los derechos políticos y civiles de los habitantes del Estado: y que los hagan a los derechos políticos y civiles de los habitantes del Estado: y que los jueces se arreglen en sus fallos a lo proveniente en el Código fundamental, prescindiendo de las leyes y decretos posteriores, que de cualquier manera le contraríen. Así se pondrá un dique a los excesos y demoras de las cámaras, y los ciudadanos contarán con un arbitrio, para reparar las injusticias del ejecutivo del Estado sin verse en la precisión de exigir responsabilidades contra funcionarios, que tendrán siempre mil medios de eludirlos y que aún cuando se exigieran, sólo daban por resultado la aplicación de una pena a los transgresores de la ley, y jamás la reparación completa del agravio a la persona ofendida. Se hará también innecesaria la creación de un poder conservador monstruoso, que destruya las instituciones fundamentales a pretexto de conservarlas, y que revestido de una omnipotencia política sea el árbitro de los destinos del Estado sin que haya autoridad que modere sus abusos.

Por otra parte, dotando al Poder Judicial de las facultades indicadas, con la intención de proteger al habitante en el goce de las garantías individuales al oprimido por los empleos del orden político, que abusan casi siempre de la fuerza, por el apoyo que les presta en el gobierno de que inmediatamente dependen, no queda desnaturalizado sacándose de su esfera.⁹⁹

Más adelante, al abordar sobre los efectos del amparo aplicado por el Poder Judicial, Rejón nos expresa con sus clásicas palabras:

Sus sentencias [del Poder Judicial] pues, como dice muy bien Tocqueville, no tendrán por objeto más que el descargar el golpe sobre un interés personal, y la ley sólo se encontrará ofendida por casualidad. De todos modos la ley así censurada no quedará destruida: se disminuirá, sí su fuerza moral, pero no se suspenderá su efecto material. Sólo perecerá, por fin, poco a poco y con los golpes redoblad

⁹⁹ *Proyecto de Constitución, op. cit.*, p. 15.

de la jurisprudencia, siendo además fácil de comprender, que encargando el interés particular promover la censura de las leyes, se enlazará el proceso hecho a éstas con el que se siga a un hombre, y habrá por consiguiente seguridad de que la legislación no sufrirá el más leve detrimento, cuando no se le deja expuesta por este sistema a las agresiones diarias de los partidos...¹⁰⁰

La Comisión, al engrandecer el Poder Judicial, debilitando la omnipotencia del Legislativo y poniendo diques a la arbitrariedad del gobierno y sus agentes subalternos, ha querido colocar las garantías individuales, objeto esencial y único de toda institución política, bajo la salvaguardia de aquél, que, responsable de sus actos, sabrá custodiar el sagrado depósito que se confía a su fidelidad y vigilancia.¹⁰¹

De esta manera, el Proyecto Constitucional estableció en su artículo 53 que correspondía a la Suprema Corte de Justicia del Estado amparar en el goce de sus derechos a los que pidieren su protección contra las leyes y decretos de la Legislatura que fueren contrarios a la Constitución, o contra las providencias del gobernador o ejecutivo reunido, cuando en ellas se hubiese infringido el código fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que éstas o la Constitución hubiesen sido violadas. Desde su presentación, este mandato causó gran atención, y aunque se le consideró favorablemente, la prensa de la época emitió comentarios titubeantes como el siguiente:

Estas facultades, si bien se examinan, son de suma trascendencia, de formidable tamaño, de alta y grave consideración. Calificar las leyes y decretos de la Legislatura en el caso que indica y hacer lo mismo en las providencias del gobierno o Ejecutivo, son ciertamente facultades que, usadas sin el previo y maduro examen que demandan, darán consecuencias tristes, y tal vez un trastorno en el orden político.¹⁰²

El sistema fue complementado con un amparo previsto en el artículo 63 del proyecto, ante los Jueces de primera instancia que tenían por objeto garantizar la declaración de los derechos establecidos en el propio proyecto y transgredidos por cualquier funcionario administrativo distinto del gobernador, de la Legislatura o del Poder Judicial, decidiendo breve y sumariamente las cuestiones suscitadas. Rejón, en consecuencia, previó el amparo de barandilla, que ahora se debate en nuestro medio.

¹⁰⁰ *Idem.*

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 16.

¹⁰² *El Siglo XIX. Periódico del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Yucatán*, Mérida, viernes 12 de febrero de 1841, tomo I, núm. 23.

Rejón consideró que el amparo tendría dos formas: la primera sería un juicio ante los tribunales de primer instancia con objeto de proteger las garantías individuales; la segunda sería otro juicio directo ante la Suprema Corte del Estado, contra las leyes del Congreso o los actos del Ejecutivo que violentasen la Constitución, surgiendo de esta manera un instrumento judicial de control de la constitucionalidad de las leyes y los actos de autoridad. Esta naturaleza del amparo, de un juicio propio y no de un recurso subsidiario dentro de otro juicio, le dio la característica que hasta la fecha tiene, por lo que, en opinión de Emilio Rabasa, esta peculiaridad fue obra de Rejón.¹⁰³

Después de discutir este proyecto durante tres meses, el Congreso yucateco, presidido por Andrés Ibarra de León, lo aprobó el 31 de marzo de 1841, con la inmensa satisfacción de haber incluido medidas de enorme trascendencia como la libertad de culto, de imprenta, y la garantía del debido proceso legal, lo cual constituye el primer antecedente del actual artículo 16 de la Constitución Federal y que la Constitución yucateca estableció en estos términos:

No puede ser preso sino por decreto o mandamiento de juez competente, dado por escrito y firmado, ni aprehendido por disposición del gobernador, sino en los términos indicados en las facultades de éste: exceptúase el caso de delito *in fraganti* en el cual puede cualquiera prenderle, presentándole desde luego a su juez respectivo.¹⁰⁴

El mensaje que acompañó al texto de la Constitución señala

Ella [la Constitución] es el monumento consagrado a proteger y garantizar los derechos del hombre y del ciudadano, que sólo intentará usurparnos un poder arbitrario y despótico, desoyendo la voz santa de la razón y de la filosofía.¹⁰⁵

Una vez concluida la aprobación de la nueva Constitución, el cargo de gobernador recayó en el separatista Santiago Méndez, siendo Miguel Barbachano el vicegobernador. Semanas más tarde se aprobó el Reglamento de Administración de Justicia para los tribunales y juzgados del Estado; la Suprema Corte del

¹⁰³ Carlos A. Echánove Trujillo, *Rejón: jurista y constituyente*, México, Jus, 1940, p. 31.

¹⁰⁴ *Constitución Política de Yucatán, sancionada el 31 de marzo de 1841*, Mérida, Imprenta de José Dolores Espinosa, 1841.

¹⁰⁵ *Idem*.

Estado quedó integrado por Juan de Dios Cosgaya como presidente, Manuel José Peón y José María Meneses como Ministros, y Mariano Brito como fiscal.¹⁰⁶

Unos pocos años más tarde, cuando se restableció el sistema federal en México mediante el Acta de Reformas, Yucatán se reincorporó a la República, y lo más importante para todo el país fue que el Congreso Nacional Extraordinario, convocado a partir del 6 de diciembre de 1846, reunió a Rejón y a Mariano Otero, con quienes el juicio de amparo tendría su carta de naturalización,¹⁰⁷ y la nación ganaría la incorporación del juicio de amparo en la Constitución de 1857.

Rejón propuso el 5 de abril de 1847 que, ante el infeliz desarrollo de la guerra, el Congreso debería votar por la nueva entrada en vigencia de la Constitución de 1824. Otero, compañero de Rejón en la Cámara, propuso que se estudiaran las reformas necesarias para que esa Constitución entrara de nuevo en vigor, pero con las adecuaciones necesarias. Al discutirse la propuesta de Rejón referente al establecimiento del juicio de amparo, Otero la modificó; propuso que su sustentación fuera en los tribunales federales y no en los estatales, como su autor lo había propuesto originalmente. Debido a la ausencia de Rejón en la discusión del Acta de Reformas de 1847,¹⁰⁸ el juicio de amparo se circunscribió a la defensa de los derechos del hombre violados por actos y leyes del Congreso y del Ejecutivo, desechando su idea original, debido también a la influencia de Otero, de hacer procedente el juicio contra actos del propio Poder Judicial. En palabras de Echánove Trujillo, “Así fue como el amparo de Rejón, mutilado y mal comprendido, pasó a formar parte de la Constitución mexicana”.¹⁰⁹

La propuesta de Otero ha sido mal conceptualizada, ya que su juicio se refirió a las garantías establecidas en el Acta, de índole federal, lo cual no descartaba

¹⁰⁶ Manuel González Oropeza, “Yucatán: origen del amparo local”, pp. 677-691, en *Constitucionalismo local*, David Cienfuegos Salgado (comp.), México, Porrúa, 2005, XX-1008 pp.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 690.

¹⁰⁸ Aunque Rejón y Otero coincidieron en el Congreso, no hubo ocasión de confrontar sus opiniones, pues cuando se discutió lo relativo al juicio de amparo, a fines de abril de 1847, Rejón había sufrido un atentado por un libelo de la prensa, del cual no se recuperó y evitó que estuviera presente para participar en los debates y firmar el Acta de Reformas.

¹⁰⁹ *Correspondencia inédita de Manuel Crescencio Rejón*, compilación, notas y comentarios de Carlos A. Echánove Trujillo, 2a. ed., México, Ediciones del H. Congreso de Campeche-LVI Legislatura, 1999, 106 p. (Colección El Congreso, núm. 2), p. 21. Escribe esta carta desde La Habana el 9 de enero de 1846, y la firma con el seudónimo de Florentino Gómez.

desde un principio los derechos establecidos en las Constituciones locales. Pero la interpretación, gratuita y sin fundamento, ha sido que el amparo del Poder Judicial Federal excluye cualquier medio de defensa implementado por los Estados. El legado de Rejón debe erradicar tal interpretación.

Otra equivocación sobre la opinión de Otero ha sido que su “fórmula” se interpone contra leyes. Propiamente, Otero no estableció en el Acta el amparo contra leyes federales por violar la Constitución, sino sólo en tanto afectaran los derechos del solicitante de amparo. En relación con las leyes locales que violaran la Constitución Federal, serían declaradas nulas por el Congreso de la Unión y no serían revisables por amparo, tal como James Madison lo había propuesto en la Resolución de la Legislatura de Virginia de 1798;¹¹⁰ de esta manera se garantizaría el efecto *erga omnes* por la declaración de nulidad.

Para terminar, conviene decir que a la Constitución yucateca de 1841 siguieron la de 1850, la de 1862 y la vigente, promulgada en 1918 y cuya modificación más reciente se publicó en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán* el 27 de diciembre de 2016.

¹¹⁰ Con base en el artículo 22 del Acta: “Toda ley de los Estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores”.



Estado de
Zacatecas



1. ZACATECAS: DETONANTE DE LA COLONIZACIÓN EN EL SEPTENTRIÓN NOVOHISPANO

Diversos grupos indígenas recorrían la zona que recibió el genérico nombre de la Gran Chichimeca, la “Gran tierra de los perros bravos”, en lengua náhuatl. Algunos grupos indígenas se habían asentado en la región desde la época clásica y epiclásica mesoamericana. De esta manera se dio lugar a la cultura Chalchihuites y se crearon sitios ceremoniales como Alta Vista, Cruz de la Boca, los observatorios astronómicos de El Chapín, Picacho Pelón y el Pedregoso, o la no menos célebre cultura que dio origen a La Quemada, sitio arqueológico que durante mucho tiempo fue confundido con el mítico Chicomóztoc de los aztecas. Para la época posclásica, los zacatecos, guachichiles, tepehuanes, irritilas, guamares y chichimecos son sólo algunos de los grupos indígenas nómadas que se desplazaban por la región en busca de alimentos estacionales, como cazadores-recolectores. Grupos como los caxcanes y tecuexes se asentaron en los límites del noroeste de Jalisco y sur de Zacatecas, dedicándose a la agricultura, el comercio y la guerra; los caxcanes tenían más asentamientos permanentes, edificaron fortalezas en sitios como Teocaltiche, Nochistlán, El Teúl, Juchipila, entre otros luga-

res, organizados como pequeños Estados con tres cabeceras principales y basados en una fuerte estructura militar.¹

Desde esta época se forjó la leyenda de la fiereza de los “chichimecas” y su indómito carácter, que fue imposible someter por los mexicas, y durante la Colonia, por los soldados españoles. Célebre es la Guerra del Mixtón, a fines de la primera mitad del siglo XVI (1541-1542), cuando los caxcanes se opusieron al dominio español, teniendo al frente a Francisco Tenamxtli, jefe de la resistencia. Este movimiento de resistencia indígena fue secundado por otros caciques indígenas, quienes finalmente sucumbieron ante el numeroso ejército del virrey Antonio de Mendoza que incluía un considerable apoyo de los indígenas tlaxcaltecas y otomíes. El motivo de la resistencia indígena fue la incursión de los españoles en la región desde 1529, cuando Nuño de Guzmán, Juan de Tolosa y Cristóbal de Oñate al mando de una expedición intentaron hallar un camino que uniera ambos océanos y exploraron nuevos territorios que fueran ricos en metales preciosos. Correspondió a la expedición de Juan de Tolosa, en septiembre de 1546, descubrir las ricas vetas de plata en las tierras ocupadas por los zacatecos,² al pie del cerro que llamarán cerro de La Bufa. Correspondería a Diego de Ibarra comenzar la explotación de la riqueza argentífera de la zona, hecho que propiciaría la fundación de la ciudad de Zacatecas y el fomento de la colonización de esa región, pese a los continuos asaltos y asesinatos que se cometían en el camino entre Zacatecas y Guadalajara. Luego los ataques indígenas se concentraron en los centros mineros, y para someter a los rebeldes obtuvieron del virreinato de la Nueva España el permiso para reducirlos a servidumbre y someterlos al rudo trabajo en las minas, como una compensación por los gastos derivados de la guerra y la colonización. Hacia fines del siglo XVI, gracias a los asentamientos en la frontera de indígenas tlaxcaltecas y otomíes, impulsados por el virrey Luis de Velasco II, se pudo obtener un poco de paz, la cual se conseguiría finalmente por las negociaciones entabladas

¹ Jesús Flores Olague *et al.*, *Zacatecas. Historia breve*, 2a ed., México, FCE/Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México, 2011, 257 p. (Colección Fideicomiso Historia de las Américas. Serie Historias breves), pp. 48-49.

² José Francisco Sotomayor, *Poliántea histórico-zacatecana*, edición facsimilar, estudio preliminar, bibliografías, notas e índice onomástico de Enrique Salinas E., Zacatecas, Facultad de Humanidades-Universidad Autónoma de Zacatecas, 1995, XIV-61 p. (Joyas Bibliográficas Zacatecanas, I), p. 13; Marco Antonio Flores Zavala *et al.*, *Zacatecas, síntesis histórica*, México, Centro de Investigaciones Históricas/Gobierno de Zacatecas, 1995, 387p., pp. 40-43.

por el capitán Miguel Caldera, mestizo educado en el convento de San Francisco de Zacatecas,³ entre los naturales de la región y los colonos novohispanos.

Para el siglo XVII Zacatecas ya se había convertido en uno de los mayores productores de plata de la Nueva España, y su riqueza llegó a tal grado, que aunque formaba parte de la Nueva Galicia, sus vínculos eran más estrechos con la capital del virreinato, pues su elevada producción minera significaba cuantiosos ingresos a la Real Hacienda. Por esa generación de riqueza, la comunicación y llegada de alimentos y productos hicieron de la ciudad un importante centro económico, que más tarde favorecería el desarrollo del Bajío como proveedor de granos y ganado. La bonanza económica de las minas zacatecanas auguró la prosperidad de la región norte de Nueva Galicia y, por supuesto, el embellecimiento de la ciudad de Zacatecas con muchos edificios de cantera con herrería de la mejor calidad, tanto que llegó a considerársele la ciudad más importante de Nueva Galicia y de todo el norte de México.⁴

Durante buena parte de su existencia, Zacatecas perteneció al reino de Nueva Galicia (que incluía las provincias de Xalisco, Zacatecas y Colima); después, con la erección de la Comandancia y Capitanía General de las Provincias Internas en 1752 y la creación de las intendencias en 1786, pasó a formar la intendencia de Zacatecas, que subsistiría hasta culminada la Guerra de Independencia.⁵

La participación de la población zacatecana en los asuntos de la administración de su territorio comenzó desde la época colonial, pues a principios del siglo XVIII, cuando se enteraron de que Felipe Otaduy y Avendaño se convertiría en su nuevo corregidor, manifestaron que no sería conveniente para ellos, y presentaron al cabildo un escrito en el que solicitaron que se pidiera al rey “que retirara su nombramiento y designara a otra persona, ofreciéndole por ese favor siete mil pesos”.⁶

³ Flores Olague, *op. cit.*, p. 60. Mercedes de Vega señala que Caldera fue también fundador de Colotlán y San Luis Potosí, además de ser “el primer ejemplo notable de una estirpe de mestizos novohispanos que supieron respetar y unir nuestras dos herencias principales para iniciar ese largo camino histórico que se alejó definitivamente de Mesoamérica para consagrarse a la conformación de la Nueva España y sentar las bases de lo que hoy es México”.

⁴ Flores Zavala, *op. cit.*, p. 66.

⁵ Edmundo O’Gorman, *Historia de las divisiones territoriales de México*, 5a. ed., México, Porrúa, 1979, 326 pp., con mapas (“Sepan cuantos...”, 45), pp. 20-25, 43-44.

⁶ *Ibidem.*, p. 67. El autor agrega: “El Cabildo en sesión pública y abierta decidió consultarlo con el virrey y la Audiencia. Aunque no lograron su objetivo, por lo menos manifestaron su descontento”. Flores Zavala

Hacia principios del siglo XIX, Zacatecas había decaído como centro minero; en opinión del intendente Rendón, la explotación de las minas se había hecho “en forma desorganizada e irresponsable”, aunado al hecho de que los dueños de las minas no residían en la comarca, sino fuera de allí, por lo cual sólo mandaban extraer la riqueza sin dejarla en la localidad, no dejaron “para su circulación en el suelo que las produjo, más que el importe de los gastos y algunas limosnas u obras piadosas que han caído en manos muertas”.⁷ La industria minera había cedido su lugar a la agricultura y cría de ganado de lana, así como a la explotación de la tuna y el nopal, no sólo como alimento para el ganado, sino para la producción de “quesos, jaleas, mieles, vinos que llaman colonche, prohibido para su uso, melcochas, aguardientes y otras segundas especies” con la tuna, actividad que hasta la fecha se realiza en la región zacatecana.

Además de las sequías y heladas que se registraron en Zacatecas a inicios del siglo, en la región de Mazapil surgió una epidemia de “anginas”, que causó numerosas muertes; la viruela también se hizo presente, pero gracias a la aplicación de la vacuna creada por el médico Francisco Javier de Balmis se logró disminuir la epidemia. Balmis llegó a la ciudad en 1804, y contó con la “magnífica respuesta de parte del pueblo y autoridades zacatecanos, pues se estableció una Casa Pública de Vacunación, se reglamentó la aplicación de la vacuna y se encomendó a José de Rosas la tarea de formar brigadas que se desplazaran por toda la intendencia para vacunar a sus habitantes”.⁸ Balmis “aprovechó el espíritu solidario de los zacatecanos, para formar en 1805, una brigada compuesta por seis niños provenientes de Fresnillo, Sombrerete y Zacatecas”, para embarcarse con ellos rumbo a Filipinas y propagar “la vacuna mediante el procedimiento de transmisión de brazo a brazo”;⁹ luego de 24 meses regresaron a Zacatecas cinco de los niños (uno murió durante el regreso), y fueron recibidos “con demostraciones de júbilo y alegría”,¹⁰ lo cual de nuevo demuestra ese generoso y dispuesto espíritu colaborador de los zacateca-

señala que a los dos años de llegar a Zacatecas, Otaduy propuso a los alcaldes ordinarios de la población, lo cual estaba prohibido por las Ordenanzas; de igual manera, algunos años después tuvo problemas con el obispo de Nueva Galicia, Diego Camacho y Ávila, durante una celebración de “Jueves Santo” en su visita a Zacatecas.

⁷ *Ibidem.*, p. 84.

⁸ *Ibidem.*, p. 87. Se señala que desde 1799 la población de Zacatecas ya había hecho uso de la vacuna como medida preventiva, lo cual disminuyó de manera considerable el número de muertes, de ahí que Balmis acudiera a esa región para confirmar el éxito y reafirmar la campaña de vacunación.

⁹ *Idem.*

¹⁰ *Idem.*

nos, preocupados por la seguridad y los derechos, primero de los novohispanos, y luego de los mexicanos, que se verá reflejado en las numerosas Constituciones que ha tenido a lo largo de su historia dentro de la vida nacional, pues cuenta con 14 de ellas desde 1825 hasta la fecha, la mayor cantidad entre todas las entidades, no sólo por el hecho de cambiarlas, sino por la imperiosa necesidad de incorporar mayores derechos y protección a los zacatecanos, así como de dar mayores facultades a los municipios en aras de beneficiar a los ciudadanos.

2. EL COMPROMISO ZACATECANO CON LA REGLAMENTACIÓN CONSTITUCIONAL INSURGENTE Y VIRREINAL

a. La Insurgencia

A raíz de la invasión napoleónica a España y la abdicación de Fernando VII a la Corona en favor de José Bonaparte, diversas reacciones sucedieron en la península hispánica y en las colonias de ultramar. La intendencia de Zacatecas no fue ajena a esta realidad; algunos de sus habitantes eran defensores de la monarquía absoluta, otros se manifestaron en contra de los intereses de la metrópoli, siendo principalmente los integrantes del Ayuntamiento de la ciudad quienes apoyaban a las Juntas que se formaban en España para asumir el poder en tanto regresaba el rey. El Ayuntamiento de Zacatecas había elegido a José María Cos como su representante ante la Junta Gubernativa de España e Indias, pero no asistió, pues se eligió a un solo representante por toda la Nueva España.¹¹

¹¹ Manuel González Oropeza, “Representación sin elecciones: Bayona y Cádiz”, investigación inédita de próxima publicación, pp. 1-58. Corresponidió al tlaxcalteca Miguel de Lardizábal y Uribe participar en la Junta Central de 1810, gracias a que se hallaba en España desde años antes, incluso fue él uno de los que aconsejaron a Fernando VII no acudir a Bayona, pues se temía que Napoleón lo apresara. Lardizábal fue escogido por José Bonaparte para colaborar en la redacción de la Constitución de Bayona. Quizá por ello, tras el juramento de las Cortes en la isla de León, en septiembre de 1810, en donde declaraban la soberanía del pueblo y en donde los diputados se erigían como sus representantes, tanto el obispo Pedro de Quevedo y Quintana, obispo de Orense, como Lardizábal, se negaron a prestar juramento; Lardizábal se opuso a que la soberanía radicara en el pueblo, pues afirmaba que residía en el rey, por lo cual todos los miembros del Consejo de Regencia fueron desterrados a Cádiz en diciembre de ese año. Para septiembre de 1811 Lardizábal publicó un escrito titulado *Manifiesto que presenta a la nación el Consejero de Estado Don Miguel de Lardizábal y Uribe*, “en el que defendió su postura política y la del Obispo de Orense respecto a la soberanía nacional. En este documento atacaba a las cortes por estar constituidas en su mayoría por sustitutos de los primeros diputados”. Carmina Ramírez Maya, “Los orígenes de Miguel de Lardizábal y Uribe: la continuidad frente a la ruptura (1744-1823)”, ponencia presentada en el Seminario EHMII: *Mesa Vascos en América en los siglos XIX y XX*, Sociedad de Estudios Vascos, 2009, 17 p., http://www.euskosare.org/komunitateak/ikertzaileak/ehmg/2/txostenak/miguel_lardizabal_uribe

Tiempo después Cos se vería inmerso en la Guerra de Independencia, pues en 1811 fue acusado por el obispo de Michoacán Abad y Queipo de rebeldía contra la Iglesia y de hereje formal; él a su vez lo acusaron de delitos aún más graves de los que se le imputaban, y decidió aceptar el cargo de vicario castrense de los insurgentes, removiendo además a los párrocos que no eran afectos a la causa, concediendo licencias de matrimonio y otros permisos que motivaron al Cabildo Eclesiástico a declarar nulos estos actos en 1812. Al mismo tiempo que ejercía esta función, formó parte de la Junta de Zitácuaro, convocada por Ignacio López Rayón en 1811, y tras su separación por parte de las tropas realistas, Cos permaneció al lado de López Rayón, a quien acompañó hasta Sultepec, sitio en donde, con sus propias manos, construyó una imprenta, en la cual editó dos periódicos insurgentes: *El Ilustrador Nacional* y *El Ilustrador Americano*. También en este sitio publicó su *Manifiesto que hacen al pueblo mexicano los representantes de las provincias de América* y los *Planes de Paz y Guerra*; estos últimos se dieron a conocer el 16 de marzo de 1812. Fue coeditor con Andrés Quintana Roo del *Semanario Patriótico Americano*, publicación periódica aparecida entre julio de 1812 y enero de 1813. Cuando se convocó al Congreso de Anáhuac en Chilpancingo, Cos participó en él como diputado por la provincia de Veracruz y fue una de las figuras que colaboraron en la redacción de la Constitución de Apatzingán.

Más tarde se separaría de los miembros del Congreso, a quienes acusó, en un documento publicado en Zacapu el 30 de agosto de 1815, de ilegítimos, de traidores y de abuso de facultades;¹² ilegítimos, porque los diputados no habían sido elegidos,¹³ sino autoelegidos —designados por ellos mismos—;¹⁴ traidores, por

¹² *El Congreso de Anáhuac 1813*, introducción de Manuel J. Sierra, estudio preliminar de Luis González, México, Cámara de Senadores, 1963, XIII-440 pp. 100-101. Documento XLVI, *Manifiesto publicado por José María Cos, miembro del poder ejecutivo, contra el Congreso*, pp. 176-180; Manuel González Oropeza, *CC Aniversario de la instalación del Congreso de Anáhuac: De la génesis de la Constitución de Apatzingán a la disolución del Congreso en Tehuacán*, participación del autor en Tehuacán, Puebla, en noviembre de 2013. Publicado en http://codenal.sedena.gob.mx/images/boletines/boletin_23.pdf

¹³ Recordemos que el Congreso se había conformado con ocho diputados, uno de los cuales fue elegido de manera popular: José Manuel de Herrera por Tecpan (Guerrero), en tanto que Manuel Sabino Crespo fue suplente por Oaxaca (debido a la enfermedad de Murguía y Galardi), y los otros seis fueron nombrados por el propio Morelos: Ignacio López Rayón por Guadalajara, José Sixto Verduzco por Michoacán, José María Liceaga por Guanajuato, Andrés Quintana Roo por Puebla, Carlos María de Bustamante por México y José María Cos por Veracruz, siendo secretarios Cornelio Ortiz de Zárate y Carlos Enríquez del Castillo. *Congreso de Anáhuac*, *op. cit.*, p. 12.

¹⁴ Debemos señalar que tanto en la Constitución de Bayona como en la de Cádiz, los representantes no fueron elegidos realmente, sino que fueron designados por Bonaparte en el caso de la primera, y designados

haberse vendido supuestamente a las autoridades virreinales; y de abuso de facultades por haber invadido el ámbito eclesiástico¹⁵ y asumido los tres poderes. En respuesta, el Congreso ordenó capturar a José María Morelos, pues se le acusó de haber desobedecido la “prohibición expresa consignada en la constitución, para que el gobierno no pudiese mandar fuerza alguna armada, ni en cuerpo ni por ninguno de sus individuos, sin aprobación del congreso, [pues éste] partió a ponerse al frente de una partida de tropa, mostrándose así a la vez infractor de la constitución i desertor del puesto que ocupaba [sic]”;¹⁶ ante estas órdenes, Morelos cumplió con éstas e hizo que se presentase ante ellos,¹⁷ quienes lo condenan a muerte; no obstante, el cura de Uruapan, Pedro Herrero,¹⁸ intervino en su defensa, y con lágrimas pidió que se perdonase la vida de Cos, logrando que el Congreso le conmutara la pena de muerte por la de prisión perpetua en calabozo.¹⁹

b. La Constitución gaditana

Mientras la lucha insurgente seguía otros derroteros, la vida constitucional dictada por las Cortes de Cádiz tomó su propio rumbo; por ejemplo, la intendencia de Zacatecas eligió al catedrático eclesiástico José Miguel Gordo y Barrios como su diputado ante las Cortes, quien llegó a la isla de Cádiz el 4 de marzo de 1811,

por los miembros de las juntas peninsulares y la Regencia los suplentes de los diputados americanos hasta la llegada de aquéllos. Así que la designación hecha por Morelos de los restantes miembros del Congreso de Anáhuac no es autoritaria, sino que responde a las necesidades en un momento de la lucha insurgente y la apremiante necesidad de llevar a cabo dicho congreso, con lo cual se legitimarían sus acciones.

¹⁵ *El Congreso de Anáhuac*, *op. cit.*, señala que han atropellado el fuero y la inmunidad de los sacerdotes, procesan a los eclesiásticos por delitos comunes, los envían a calabozos, los atan a postes con cadenas, algunos son sentenciados a muerte (pone de ejemplo el caso del presbítero Luciano Navarrete) o sustituyen de sus parroquias a curas párrocos sin ninguna autoridad.

¹⁶ Mendibil, *op. cit.*, p. 230. Se respetó la ortografía original del documento.

¹⁷ Véase el documento *José María Morelos anuncia al público la captura y enjuiciamiento del doctor Cos, acusado de haber atentado contra los principios de la Constitución. Zacapo, 7 de septiembre de 1815*, en Lemoine Villcaña, *op. cit.*, pp. 582-583; también en http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1815_110/Jos_Mar_a_Morelos_anuncia_al_publico_la_captura_y_enjuiciamiento_del_doctor_Cos_acusado_de_haber_atentado_contra_los_principios_de_la_Constitucion_n.shtml

¹⁸ En algunas fuentes este cura de Uruapan, que salvó la vida de Cos, es citado como Nicolás Santiago Herrera. José Bravo Ugarte, *Historia sucinta de Michoacán*, presentación de José Gutiérrez Casillas, 2a. ed., Morelia, Morevallado Editores, 1993, 639 p. Este autor es quien señala la acción del cura Herrera, “[quien] entró de rodillas a la sala de sesiones para pedir al Congreso que no se manchase la causa de la Independencia con la sangre de un sacerdote. Y así, Cos fue condenado a prisión perpetua en los calabozos de Atijo”, citando como fuentes tanto a Bustamante como a Alamán, *op. cit.*, pp. 359-360.

¹⁹ Años más tarde, Cos se acoge al indulto ofrecido por las autoridades virreinales en el año de 1817. Muere en Pátzcuaro, Michoacán, en 1819.

y ocuparía el cargo de vicepresidente de las mismas el 24 de agosto de 1812, y la Presidencia el 24 de agosto de 1813,²⁰ lo cual demostró la enorme capacidad del representante novohispano para ocupar tal distinción ante tantos notables representantes de toda la nación española, y en particular confirmó la notable inclinación del representante zacatecano para la defensa de sus conciudadanos. Una vez promulgada la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, las Cortes iniciaron la tarea de formular los reglamentos necesarios para ponerla en vigor, así que el 23 de mayo de ese 1812 se expidió un decreto convocando la elección de diputados a las primeras Cortes Ordinarias, bajo el nombre de *Instrucciones conforme a las cuales deberían celebrarse en las provincias de Ultramar las elecciones de diputados de Cortes para las del año próximo de 1813*; la intendencia de Zacatecas estableció 12 ayuntamientos constitucionales y se preparó para las diputaciones provinciales, de carácter electivo, lo cual constituyó el antecedente del Congreso estatal.²¹

Es así como el 12 de septiembre de 1813 la Intendencia de Zacatecas señaló al conde de Santa Rosa, a Jacinto Martínez y a Rafael Riestra como propietarios, y como suplente a Felipe Chavarino.²² Para el año siguiente, los propietarios fueron Juan Francisco Calera y Juan Crisóstomo Duval, siendo suplente Agustín de Iriarte.²³

El restablecimiento de la monarquía en 1814 detuvo los proyectos constitucionales gaditanos, pero para marzo de 1820, en España una Junta Provisional Consultiva convocó a Cortes, y para el 9 de julio las nuevas Cortes comenzaron su primera Legislatura que duró hasta el 9 de noviembre de ese mismo año. Lo ines-

²⁰ González Oropeza, "Representación sin elecciones...", *op. cit.*

²¹ Flores Olague, *op. cit.*, p. 85. En opinión de Mercedes de Vega, "al adquirir rango constitucional, los cabildos se convierten en el núcleo del gobierno electivo local, y las diputaciones, también de carácter electivo, en representantes de las provincias". Y agrega: "en este sentido, la defensa de la autonomía de la provincia, realizada por las dos instituciones, sentó las bases de la república federal, de la que Zacatecas fue uno de los más destacados representantes".

²² Nettie Lee Benson, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, prefacio de Luis González y González, 2a. ed., México, El Colegio de México/LI Legislatura, Cámara de Diputados, 1980, XII-237 p. (Serie Estudios Parlamentarios, 1); Marco Antonio Flores Zavala, "Todos los hombres son iguales..." *Notas sobre la clase política del Estado de Zacatecas (1822-1835)*, pp. 245-306, en *Federalismo, ciudadanía y representación en Zacatecas*, Alicia Hernández Chávez y Mariana Terán Fuentes (coords.), México, UAZ/Conacyt, 2010, 503 p., p. 279.

²³ Flores Zavala, "Todos los hombres son...", *op. cit.* Para 1820 los propietarios fueron Rafael Dionisio de Riestra, José María García de Rojas y José Crispín de Velarde, con Agustín de Iriarte como suplente; al año siguiente los propietarios fueron Mariano de Iriarte y José Celedonio Martínez de Murguía, con Juan Vélez de suplente.

perado de la convocatoria hizo que en esta primera Legislatura la Nueva España tan sólo tuviera seis representantes: José Miguel Ramos Arizpe (quien estuvo preso en Valencia desde 1814 hasta 1820, acusado entre otras cosas por haber participado en las Cortes de Cádiz de 1812 y por supuestos abusos en su encargo como diputado, de ahí que estuviera presente en tan poco tiempo), Francisco Fagoaga, José María Montoya, José María Couto, José Mariano Michelena, Juan de Dios Cañedo y Manuel Cortazar.

Para octubre de 1820, Ramos Arizpe y Michelena presentaron en las Cortes una iniciativa que consideraba los siguientes aspectos:

1) que se estableciera una diputación provincial en la ciudad de Arispe, capital de la intendencia de Arispe, comprendiendo las provincias de Sonora y Sinaloa; 2) que aquella diputación provincial tuviera jurisdicción sobre Sonora y Sinaloa y el territorio de la alta y baja California; 3) que la alta y baja California fueran agregadas a la intendencia y al mando militar y político de Arispe; 4) que se estableciera una diputación provincial en Valladolid de Michoacán, con jurisdicción sobre las intendencias de Valladolid de Michoacán y Guanajuato; 5) que la diputación provincial de San Luis Potosí tuviera jurisdicción sobre la intendencia de Zacatecas.²⁴

con ello pretendían aumentar las diputaciones provinciales de México (y Guatemala), y dar una mejor dirección a los asuntos de las provincias de Zacatecas, San Luis Potosí y Michoacán.

Por lo pronto, se eligió al conde de Alcaraz como nuevo representante de la provincia de Zacatecas ante las Cortes en 1821.²⁵

3. EL PANORAMA POLÍTICO NACIONAL Y LA PARTICIPACIÓN DE ZACATECAS EN LA IMPLANTACIÓN DEL FEDERALISMO EN MÉXICO

Los diputados americanos prosiguieron con las ideas autonomistas que sus predecesores habían iniciado, como la reclamación sobre una igualdad de representación

²⁴ Benson, *op. cit.*, p. 49. Benson cita la información proveniente del *Diario de las sesiones de Cortes*, de 1820.

²⁵ José Bravo Ugarte, *Instituciones políticas de la Nueva España*, 2a. ed., México, Jus, 1992, 106 pp. (Medio Milenio), p. 119.

territorial equiparable a la población que existía en sus tierras, niveles de administración autónomos y varias propuestas económicas, como la creación de ferias, libertad de cultivos, eliminación del monopolio real, comercio libre con extranjeros, reducción de impuesto y aranceles, entre otros. Sin embargo, los representantes novohispanos veían que sus demandas sobre la cuestión americana y sus ideas liberales sobre el gobierno eran rechazadas por los peninsulares, por lo que ante las nuevas noticias del Plan de Iguala y la conformación del Ejército Trigarante las aspiraciones independentistas resultaban ser la única salida posible. De ahí que gestionaron para enero de 1821 la designación de Juan de O'Donojú como nuevo jefe político superior de la Nueva España (en sustitución de la figura de virrey), pues eran conocidas sus ideas liberales, y quizá podía entender mejor las ideas de Iturbide. Para fines de julio de 1821, cuando O'Donojú llegaba a las costas de Veracruz, la situación en México había cambiado: ya no era importante la creación de diputaciones provinciales en todas las intendencias ultramarinas en las que éstas no existieran, puesto que ya se había consumado la independencia.

Estos principios generados por los diputados novohispanos en Cádiz son de suma trascendencia, pues una vez lograda la independencia, las antiguas provincias novohispanas pretenderían continuar con esa autonomía, al grado de declararse entidades libres y federales, como lo señala Mariana Terán Fuentes al anotar: “la organización del territorio en diputaciones provinciales, implementada en los dos periodos de vigencia de la Constitución de Cádiz, afianzó el proceso de federalización administrativa”.²⁶

Al concluir la independencia y acordarse los Tratados de Córdoba, se instaló la Junta Provisional Gubernativa el 28 de septiembre de 1821, la cual eligió como su presidente a Agustín de Iturbide, quien a su vez levantó el Acta de Independencia y designó a los cinco integrantes de la Regencia. Con el paso de los días, se sumaron a la independencia de México las Provincias Internas de Occidente (Sinaloa, Sonora, Nueva Vizcaya y Nuevo México), las Internas de Oriente (Nuevo Santander, Nuevo León, Coahuila y Texas), las Capitanías Generales de Yucatán y

²⁶ Mariana Terán Fuentes, “soberanía, ciudadanía y representación en la experiencia confederal: Zacatecas, 1823-1835”, pp. 187-243, en *Federalismo, ciudadanía y representación en Zacatecas*, Alicia Hernández Chávez y Mariana Terán Fuentes (coords.), México, UAZ/Conacyt, 2010, 503 pp., p. 194.

Guatemala, así como Chiapas y las Californias. Para noviembre de ese año, Iturbide decretó la ley de bases para convocatoria para el Congreso Constituyente Mexicano, lo que indudablemente significó adoptar una división territorial que sustituyera al imperio, que a su vez representó una unidad territorial sin divisiones políticas (pues sólo eran administrativas y militares), de tal manera que “la enumeración de provincias contenida en la convocatoria, bien puede considerarse la primera división territorial política del México independiente, aunque en rigor esto no aconteció sino hasta la promulgación del Acta Constitutiva, pues con anterioridad se conservaron las antiguas divisiones del último tiempo de la Colonia”.²⁷ De acuerdo con esta convocatoria, se señalan 21 provincias como partes integrantes de México, entre ellas Zacatecas.

No obstante, la decisión de Iturbide de coronarse como emperador de México y disolver el Primer Congreso Constituyente hizo que varias entidades se levantaran en su contra. El Plan de Casa Mata (1o. de febrero de 1823)²⁸ demandó un nuevo Congreso, pero se convocó a los miembros del Primer Congreso Constituyente para que elaboraran una nueva ley electoral a fin de convocar a nuevas elecciones. Al mismo tiempo se presentaron solicitudes para la separación de Durango y Chihuahua, de Sonora y Sinaloa, Coahuila, Nuevo León y Texas. Es importante señalar que tras la aceptación del plan por parte de muchas diputaciones provinciales, éstas se hicieron cargo de la administración de sus provincias, como ocurrió en San Luis Potosí, Nueva Galicia, Michoacán, Yucatán, Nuevo Santander y las Provincias Internas de Oriente.²⁹

²⁷ O’Gorman, *op. cit.*, p. 38.

²⁸ El Plan de Casa Mata fue redactado por Gregorio Arana, bajo las órdenes de José Antonio de Echávarri, al cual se adhirieron otros jefes del ejército imperial, como Luis Cortázar y Rábago y José María Lobato, y otros hombres importantes, como Antonio López de Santa Anna, y después Vicente Guerrero y Nicolás Bravo. Su intención fue la de reinstalar el Congreso y declarar nulo el Primer Imperio, no reconociendo a Iturbide como emperador de México; lo cual significaba también el cambio en la forma del Estado, de monarquía a república. Tras el desconocimiento de Agustín I se formaría un triunvirato, integrado por Pedro Celestino Negrete, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria, quien más tarde se convertiría en el primer Presidente de la República. Benson advierte que erróneamente se atribuye a Santa Anna este plan, cuando en realidad es de Echávarri. *Vid.* Benson, *op. cit.*, pp. 90-93. En estas páginas Benson describe de manera minuciosa los hechos que corroboran la paternidad del plan a Echávarri y la manera en que él invitó a Santa Anna y Guadalupe Victoria (incluidos sus generales Vicente Guerrero y Nicolás Bravo) a unirse contra Iturbide.

²⁹ Benson precisa la rapidez con que las provincias aceptaron el Plan de Casa Mata (*op. cit.*, p. 107), en el siguiente cuadro:

No es sino hasta que el decreto de 17 de junio de 1823 expide “la ley de bases para las elecciones del nuevo congreso convocando a las provincias para que eligiesen sus respectivos representantes. Esta disposición enumera las provincias consideradas como integrantes del territorio y, en consecuencia, hace una división territorial”.³⁰ Se enumeraron 23 provincias en la ley de esta convocatoria, aunque después se agregaron dos más,³¹ que existían al momento de firmarse el Acta Constitutiva de la Federación.

Al mismo tiempo que esto ocurría, sucedían dos hechos de notable relevancia. El primero de ellos fue que tras la adhesión de varias provincias al Plan de Casa Mata, la provincia de Puebla, a principios de marzo de 1823, envió comunicaciones a las diputaciones provinciales y ayuntamientos de todo México “proponiendo que se enviaran representantes a Puebla con el objeto de conferenciar sobre el problema de constituir un gobierno central provisional y también sobre el restablecimiento del Antiguo Congreso o la convocatoria de uno nuevo”.³²

Los que suscribimos esta petición como nombrados por las Diputaciones provinciales de Guadalajara, Valladolid, Oajaca, Zacatecas, Guanajuato, Querétaro y S. Luis Potosí, para concurrir á la Junta que en marzo próximo anterior convocaron los señores generales del Ejército Libertador para la ciudad de Puebla, convencidos

Rapidez con que las provincias de México adoptaron el Plan de la Casa Mata del 1o. de febrero de 1823			
Veracruz	Febrero 2	Michoacán	Marzo 2
Puebla	Febrero 6	Yucatán	Marzo 4
Oaxaca	Febrero 7	Durango	Marzo 5
Guanajuato	Febrero 25	Nuevo León	Marzo 6
Guadalajara	Febrero 26	Coahuila	Marzo 14
Querétaro	Febrero 26	Nuevo Santander	Abril 9
Zacatecas	Marzo 2	Tabasco	Abril 9
San Luis Potosí	Marzo 2	Texas	Abril 15

Lo cual ponía de manifiesto que México quedaba dividido en provincias o Estados independientes. También es importante señalar que Chiapas nunca se adhirió al plan, y se desconoce la opinión de las diputaciones de Sonora, Sinaloa, Nuevo México y Tlaxcala.

³⁰ O’Gorman, *op. cit.*, p. 47.

³¹ De acuerdo con O’Gorman, algunos días después de emitirse la ley de bases de las elecciones, se consiguan algunos cambios, como el considerar que las Provincias de Occidente ahora se dividen oficialmente en Sonora y Sinaloa, el que Nueva Vizcaya se divida en Durango y Chihuahua, así como la creación de una provincia llamada Istmo, formada por las jurisdicciones de Acayacan y Tehuantepec. Por lo que respecta a Chiapas y Guatemala, estos territorios no están considerados en la época inmediata a la expedición del Acta Constitutiva.

³² Benson, *op. cit.*, p. 108.

altamente de que faltáramos á la honrosa confianza que nos dispensaron nuestros comitentes, si no manifestásemos los deseos de aquellas provincias sobre el importante asunto que al presente ocupa la atención de V. Sob. relativo á la nueva convocatoria propuesta por los señores Muzquiz y Gomez Farias; hemos creído de nuestro deber acercarnos con el respeto debido á V. Sob. y representarle lo que en el particular estimamos por conveniente.³³

Más adelante, en este mismo texto, se manifiesta de manera más clara esta idea:

Sean éstas cuales fueren, á nosotros no nos corresponde otra cosa que hacer presente á V. Sob. así como lo hicimos á la comisión, que la opinión, que el deseo general de nuestras provincias es el de la convocatoria de un nuevo Congreso. Quieren, Señor, y piden á V. Sob. que no se les precise á confiar el muy interesante encargo de constituir á la Nación á un Congreso cuyos miembros fueron elegidos sin la libertad que es debida, como nombrados en número limitado de clases determinadas. A un Congreso, en el que la representación nacional está monstruosamente fijada en el número de partidos y no en la población, como lo exigía la justicia para reconcentrar en él la concurrencia de todos los ciudadanos á la formación de las leyes, único principio elemental de los gobiernos representativos...³⁴

Esta propuesta causó cierta confusión en otras provincias, a lo cual debe sumarse la noticia de la reinstalación del Congreso convocado por Iturbide;³⁵ por ello los jefes de las fuerzas rebeldes reunidos en Puebla, acompañados de algunos miembros de la diputación provincial y diputados del disuelto Congreso, expidieron el 7 de marzo un manifiesto “en el que se desconocía al recién reinstalado Congreso, por no gozar éste de completa libertad, y se pedía a las otras diputaciones provinciales que enviaran dos representantes a Puebla con el objeto de determinar la mejor manera de restablecer la representación nacional”. Lo cual signifi-

³³ *Representación de los comisionados de las Provincias al Soberano Congreso*, México, Imprenta del ciudadano Alejandro Valdés, 1823, 16 pp. Biblioteca Nacional, México, Fondo Lafragua, Miscelánea, v. 292 LAF.

³⁴ *Ibidem.*, p. 4.

³⁵ Por medio de una Comisión de la Junta Nacional Instituyente creada por Iturbide, se planteó la necesidad de una nueva convocatoria para el Congreso, como lo exigía el Plan de Casa Mata; no obstante, los comisionados “propusieron la reinstalación del disuelto Congreso, como la más rápida y efectiva solución del dilema”. Iturbide convocó al Congreso el día 4, el cual se reunió el 7 de marzo, pero algunos diputados consideraron que su autoridad estaba menoscabada, pues muchos de sus integrantes habían formado parte de la Junta Nacional Instituyente. Tomás Alamán, tío de Lucas Alamán, solicitó que se esperara la llegada de los demás diputados y la respuesta de las provincias al decreto que “establecía la nueva convocación del antiguo cuerpo”. En esta demanda coincidieron otros diputados, como Lorenzo de Zavala, José Antonio Valdés y José Joaquín de Herrera, pues aseguraban que el número de diputados presentes no era suficiente para que el Congreso pudiera reasumir sus funciones. Esto ocurrió después de tres semanas, no sin varios intentos por declarar abierto el Congreso durante este tiempo de espera, incluso ni después de la abdicación de Iturbide el 19 de marzo. *Vid. Benson, op. cit.*, pp. 115-120.

caba que no se reconocía ni se obedecería al Congreso convocado por Iturbide, por no ser nacional, por haber sido convocado por el ex dictador y porque además incluía a diputados que habían demostrado su falta de carácter ante los atropellos de Iturbide; se exigía además la salida de Iturbide de la capital o, en su defecto, que fueran los diputados quienes determinaran el lugar donde debían reunirse para establecer el nuevo Congreso. Las provincias de Zacatecas y Jalisco, así como otras cinco más, descalificaron su validez, basadas en la falta de representación de sus respectivos territorios.³⁶

Los representantes enviados por el Congreso a Puebla para negociar ante los jefes militares del plan, no lograron convencerlos de su independencia y libertad de acción respecto a la intervención de Iturbide. Los representantes de Guadalajara, Michoacán, Oaxaca, Zacatecas, Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí “exigían la convocatoria de un nuevo congreso que promulgase la Constitución”.³⁷ Valentín Gómez Farías, como miembro de la comisión del Congreso y diputado por Zacatecas, señalaba que las diputaciones provinciales y los ayuntamientos habían aceptado el Plan de Casa Mata en el que claramente se incluía la convocatoria

³⁶ De acuerdo con Terán Fuentes, la diputación provincial de Zacatecas, en su sesión del 16 de abril de 1823, escuchó la nulidad de la coronación de Iturbide, al mismo tiempo se dio lectura a un manifiesto de los liberales de Guadalajara para establecer en esa población un congreso provincial separado de las otras provincias, con la intención de formar un gobierno autónomo; se dispuso que Valentín Gómez Farías y José María Bocanegra, sus diputados en el Congreso, hicieran esa consulta al órgano provincial para saber si se contaba con su voto sobre la idea de convocar a un nuevo Congreso. En opinión de la diputación de Zacatecas, la falta de representación provincial en el Congreso mexicano fue la causa de exigir una nueva convocatoria, y “aún con ello, el Congreso había pasado por alto el interés provincial, arrogándose la facultad de la organización de los ramos de la administración pública, en lugar de hacer lo que se había comprometido...” Terán Fuentes, *op. cit.*, pp. 196–197.

³⁷ *Ibidem*, p. 128. Francisco García, en un escrito titulado *Observaciones de un Diputado sobre el dictamen de la comisión especial de convocatoria*, señala:

La misma comisión confiesa que en Veracruz, á poco de publicarse el Plan de Casa Mata, salieron las indicaciones en que se empezó á hablar de convocatoria; y que Puebla y demás provincias adherentes comenzaron á proyectar otra libremente. ¿Y después de todo esto aún se pone en duda la voluntad de la nación?, ¿pero qué la duda sola no será bastante para adoptar el partido seguro de convocar otro Congreso que explique sin ella la voluntad general?, ¿con una duda de tanta trascendencia resolveremos constituir el Estado?, ¿una Constitución dictada en tales circunstancias, tendría el apoyo indispensable de la fuerza moral, que consiste en la opinión? No, Señor, el Estado quedaría constituido en falso y expuesto á caer al primer baiben [*sic*]: los enemigos de nuestro sistema se engrosarían con los descontentos que produciría una conducta de esta naturaleza, y apoyados en la nulidad de la Constitución intentarían trastornarla prevalidos de la razón, que les ministraría una posición tan falsa como en las que quedaba el Estado.

Francisco García, *Observaciones de un diputado sobre el dictamen de la comisión especial de convocatoria*, México, Imprenta del ciudadano Alejandro Valdés, 1823, 10 p., Biblioteca Nacional, México, Fondo Lafragua, Miscelánea v. 287 LAF.

a un nuevo Congreso y, por tanto, pedía que se aceptara la voz del pueblo y se creara una nueva asamblea constituyente.³⁸

Antonio López de Santa Anna y otros ciudadanos presentaron una “enérgica petición sobre la convocatoria de [una] nueva asamblea”, lo cual, aunado a las actitudes de las provincias, obligó al Congreso a publicar un decreto el 21 de mayo, el cual reveló que 71 miembros votaron a favor de la convocatoria para un nuevo Congreso, mientras que 33 votaron en contra. Un mes más tarde se nombró una comisión para elaborar los planes electorales, uno de cuyos integrantes fue Carlos María Bustamante.

No obstante la abrumadora opinión de las provincias, la falta de acción del Congreso hizo que algunas comenzaran a deliberar sobre las medidas que debían adoptarse para proclamar la República Federal y suspender el cumplimiento de los decretos del gobierno central, y en este caso se hallaba la diputación de Guadalajara, que decidió informar de esta situación a otras diputaciones provinciales. Benson señala que el jefe político de la provincia, Luis Quintanar,³⁹ incluso ordenó que las tropas custodiaran sus fronteras y suspendió el envío de fondos a México. Y todavía fue más allá, pues en junio de ese año emitió un plan de gobierno provisional para el “nuevo Estado”, que ahora se llamaría Jalisco en vez de Guadalajara. Es así como Jalisco se convirtió en la primera provincia en establecer un Congreso Provincial, el 14 de septiembre de 1823.⁴⁰ Yucatán se convirtió en la segunda provincia en establecer su Congreso. No obstante, Oaxaca fue la primera provincia que se convirtió en Estado, el 28 de julio de 1823. Zacatecas fue la cuarta provincia en declararse Estado libre,⁴¹ y así continuaron otras provincias, como puede apreciarse en el cuadro 1.

³⁸ Desde tan temprana época independiente, Zacatecas pugnó porque se escuchara la voz del pueblo como verdadera garantía y legitimidad del gobierno; durante todo el siglo XIX este mismo espíritu animó la creación de las seis constituciones que tuvo el Estado, y que en el XX se tradujo en ocho, desde 1910 hasta 1998. Para los constituyentes zacatecanos ha sido fundamental la participación social en la creación de las leyes que la rigen. *Vid. infra* cuadro al final del capítulo sobre las constituciones zacatecanas en los siglos XIX y XX.

³⁹ “Proclama del Sr. Quintanar a los habitantes de la Nueva Galicia sobre la separación del Congreso Mexicano”, en *El Águila Mexicana. Periódico político y literario*, 23 de mayo de 1823.

⁴⁰ Benson, *op. cit.*, pp. 142-145.

⁴¹ “Casi todas las provincias expidieron enérgicas declaraciones a favor del federalismo, pero únicamente Yucatán, Oaxaca, Guadalajara y Zacatecas organizaron sus gobiernos estatales enfrentándose a la fuerte oposición del gobierno central. Las demás, aunque encaminándose al mismo fin, actuaban con mayor circunspección y al parecer no contradecían al gobierno central en la forma en que las cuatro citadas.” Benson, *op. cit.*, p. 169.

Cuadro 1. Instalación de los Congresos Constituyentes Estatales en México⁴²

Denominación	Fecha de instalación	Fecha de la erección en Estado
Oaxaca	1o. de julio de 1823	23 de diciembre de 1823
Yucatán	20 de agosto de 1823	23 de diciembre de 1823
Jalisco	14 de septiembre de 1823	23 de diciembre de 1823
Zacatecas	19 de octubre de 1823	23 de diciembre de 1823
Querétaro	17 de febrero de 1823	23 de diciembre de 1823
México	2 de marzo de 1823	20 de diciembre de 1823
Puebla	19 de marzo de 1824	21 de diciembre de 1823
Guanajuato	25 de marzo de 1824	20 de diciembre de 1823
Michoacán	6 de abril de 1824	20 de diciembre de 1823
San Luis Potosí	21 de abril de 1824	22 de diciembre de 1823
Tabasco	3 de mayo de 1824	7 de febrero de 1824
Tamaulipas	7 de mayo de 1824	7 de febrero de 1824
Veracruz	9 de mayo de 1824	22 de diciembre de 1823
Nuevo León	1o. de agosto de 1824	7 de mayo de 1824
Coahuila y Texas	15 de agosto de 1824	7 de mayo de 1824
Chihuahua	8 de septiembre de 1824	6 de julio de 1824
Durango	8 de septiembre de 1824	22 de mayo de 1824
Estado Interno del Occidente	12 de septiembre de 1824	10 de enero de 1824
Chiapas	5 de enero de 1825	26 de mayo de 1824

Las acciones de Jalisco y Zacatecas motivaron que el Congreso Nacional planeara durante mayo y junio el envío de tropas para someterlos, y así sucedió

⁴² Benson, *op. cit.*, p. 207. Este cuadro procede de manera íntegra del libro de la misma autora.

para inicios de julio, pues las tropas se enfilaron hacia Guadalajara, comandadas por Pedro Celestino Negrete y Nicolás Bravo. Enteradas de este acontecimiento, las dos provincias hicieron saber “que no consentirían agresión externa de ninguna clase”, y menos aún mediante una aparente orden del Supremo Poder Ejecutivo de colaborar con las tropas de Negrete y Bravo para proteger la provincia de San Luis Potosí.⁴³

El intendente de Zacatecas informó a Bravo que su intención no era proteger, sino “eliminar la oposición al sistema federal que algunas provincias habían adoptado”; ambos Estados se prepararon para la lucha, pero antes de enfrentarse, Bravo acordó conferenciar con ambas provincias el 8 de agosto de 1823, con la finalidad de evitar la lucha y que no se obstruyera la reunión del Congreso, respetando todos los preceptos de la ley electoral y las disposiciones del gobierno nacional.

Tanto los representantes del Estado de Jalisco⁴⁴ como los de Zacatecas⁴⁵ respondieron que las órdenes emitidas por el gobierno central habían sido obedecidas, y sólo hicieron adiciones a la ley electoral en lo concerniente a sus Estados sin afectar a la nación. Al día siguiente se reiteró

[...] la voluntad de reconocer y obedecer al gobierno central en todo lo que se refiera al bienestar de la nación en su totalidad, de contribuir en proporción a los gastos nacionales y de utilizar sus recursos y fuerza para mantener la independencia y libertad.⁴⁶

Los participantes de ambas partes aceptaron las explicaciones y redactaron un escrito que contenía 12 artículos, que más tarde entregaron a Bravo, quien eliminó del escrito lo que Zacatecas y Jalisco demandaban como sus derechos; los representantes de éstos no aceptaron las enmiendas de Bravo y le recomendaron aceptar el acuerdo tal y como se había hecho inicialmente. Bravo no aceptó tal acuerdo, pero lo envió a México para recibir instrucciones.

⁴³ *Ibidem.*, p. 160.

⁴⁴ Por el Estado de Jalisco participaron Luis Quintanar, Pedro Vélez y Juan Cayetano Portugal.

⁴⁵ Por Zacatecas participaron Pedro de Iriarte, Juan José Román y Santos Vélez. Por parte de Bravo asistieron José Domínguez y Mariano Villaurrutia, y más tarde se integró Juan Domínguez.

⁴⁶ Benson, *op. cit.*, p. 163.

Un escrito de 1824 reproducido por Terán Fuentes sintetiza muy claramente los deseos de los zacatecanos:

Persuadidos del liberalismo de nuestros sabios representantes, creemos que no quieren otra cosa, sino oír de los pueblos que dirigen el sincero lenguaje de la verdad, para proporcionarles la mayor felicidad en el sistema liberal, cuando sea compatible con la general de la sociedad.

Casa Consistorial, Huejúcar, Zacatecas, julio de 1824.⁴⁷

Los demás Estados se hallaban muy agitados por el despliegue de fuerzas del gobierno nacional para someter a Jalisco y Zacatecas, además del consabido retraso de la convocatoria al Congreso; para agosto, éste ordenó a Bravo retirar sus fuerzas, mientras que Jalisco y Zacatecas instalaban sus congresos el 14 de septiembre y el 19 de octubre, respectivamente. La diputación provincial nombró gobernador provisional a Pedro Peredo, y eligieron diputados constituyentes a Valentín Gómez Farías, Francisco García Salinas, Santos Vélez y José Miguel Gordo y Barrios, quien se había desempeñado como diputado zacatecano en Cádiz. Por enfermedades de Peredo, se designó a José María Bracho nuevo gobernador provisional, quien tampoco aceptó el cargo por motivos de salud, así que la designación recayó finalmente en Pedro José López de Nava, el 26 de abril de 1824.

4. EL FEDERALISMO EN ZACATECAS: LA CONSTITUCIÓN DE 1825

El 3 de abril de 1825 el Congreso del Estado de Zacatecas llevó a cabo el juramento de la primera Constitución del Estado, pero es necesario señalar que para llegar a este momento se requirió un año de trabajo de los diputados propietarios Pedro Ramírez, Juan José Román, Domingo Velázquez, Ignacio Gutiérrez de Velasco, Juan Bautista de la Torre, Miguel Laureano Tobar y Cuenca, José María Herrera, Francisco Arrieta, Juan Bautista Martínez, Miguel Díaz de León y Mariano Fuentes de Sierra, y los suplentes fueron Domingo Castillo, Eusebio Gutiérrez, José María García de Rojas y Antonio Eugenio de Gordo.⁴⁸ Y aún antes de promulgarla, se

⁴⁷ Terán Fuentes, *op. cit.*, p. 187.

⁴⁸ Flores Zavala, “*Todos los hombres son...*”, *op. cit.*, p. 281. Aunque por su parte Terán Fuentes sólo señala a Ramírez, Román, Velázquez, Gutiérrez y Bautista de la Torre como elaboradores de la Constitución, reunidos en la Sala de Comisiones de la Casa del Estado. Terán Fuentes, *op. cit.*, pp. 189-190, en la obra de Flores Zavala

mandó circular el texto constitucional “con la encomienda de que los ayuntamientos y juntas municipales se dieran a la tarea de leer cada uno de sus títulos y artículos”. Para las ocho de la mañana de ese día,

[...] se reunieron, en el salón de sesiones del Congreso del Estado, el gobernador, los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los miembros del Ayuntamiento, de la Dirección de Hacienda, funcionarios, empleados, comunidades religiosas y milicia cívica. En su presencia se leyó la Constitución Política del Estado de Zacatecas (desde el epígrafe hasta el fin) y se pasó al juramento respectivo [...]⁴⁹

Por último, se acudió al *Te Deum* a la iglesia parroquial, para que de esta manera quedara “consagrada” la Constitución, como una muestra de que “Dios era testigo de esta consagración”.⁵⁰ El Congreso mandó imprimir diversos ejemplares para distribuir a todos los Ayuntamientos del Estado, para que “se aprendieran de memoria la Constitución del Estado en las escuelas de primeras letras”.⁵¹

Entre otras cuestiones relevantes de la Constitución de 1825, destacan el hecho de que establece los planos de competencia entre los ámbitos federal y estatal, así como el papel que tendrán en el Estado los pueblos, vecinos y corporaciones desde el ámbito municipal y la búsqueda de su representación política dada su nueva condición de ciudadanos.

La primera elección para gobernador del Estado recayó en José María García Rojas, y como teniente de gobernador en Manuel González Cosío, quienes asumieron los cargos respectivos el 30 de junio de 1825. García Rojas nombró un Consejo de Gobierno integrado por Manuel Garcés y Juan Peredo, quienes sentaron las bases de los programas estatales de gobierno, tanto en asuntos internos como en las relaciones con el resto de la federación.⁵²

et al., *Zacatecas, síntesis histórica*, se señala que desde el 19 de marzo de 1824 el Congreso ya tenía listo un *Proyecto de Constitución Política*, en donde se expresaba que “se reconocía la necesidad de que antes de sancionarse fuera examinada por los Ayuntamientos para ver si estaba de acuerdo con los intereses de los habitantes de sus jurisdicciones”. *Zacatecas...*, *op. cit.*, pp. 123-124. *Vid. infra* nota siguiente.

⁴⁹ Terán Fuentes, *op. cit.*, p. 188. Es de interés señalar que antes de promulgarla, se dio a conocer el documento a toda la población, tal y como se hizo con la vigente Constitución en el Estado (1998), previa discusión y foros de participación ciudadana, volviendo a las raíces que dieron origen a la vida constitucional zacatecana.

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ *Ibidem.*, p. 190.

⁵² Es de interés mencionar la creación, en estas mismas fechas, de la Sociedad Patriótica de Amigos del País, así como de la publicación de los Estatutos de la Sociedad Patriótica de Amigos del País de la Capital de Zacatecas, en 1825, cuya finalidad era promover la instrucción e ilustración de los ciudadanos zacatecanos,

a. Algunos tropiezos nacionales y su repercusión en el Estado

No obstante la buena disposición de la sociedad zacatecana para apoyar a la Federación, incluso con población nacional, para colonizar las vastas regiones del norte, como Coahuila y Texas,⁵³ se estableció una guardia⁵⁴ que contuviera el contrabando, la inmigración ilegal y la introducción de más esclavos en esa región. Esto fue una serie de hechos que tensaron las relaciones entre Jalisco y Zacatecas con el Congreso General desde las elecciones presidenciales de 1828. El presidente era elegido por las legislaturas estatales, y los gobernadores, en su mayoría, también lo eran por sus propias legislaturas; sólo algunos Estados crearon juntas electorales y sólo en Zacatecas lo hacían los Ayuntamientos.⁵⁵

Algunos Estados comenzaron a advertir problemas en sus territorios, en donde ciertas regiones pretendían su soberanía (por la enorme extensión territorial y la lejanía con la capital del Estado). Territorios como Colima y Nayarit iniciaron la búsqueda

entre ellas la de que “los nuevos ciudadanos conocieran la Constitución, sus derechos y obligaciones, a lo que sus miembros consideraban que nunca más se dejara de estar instruidos en la política o en el derecho público, que un gobierno de Estado libre, independiente y soberano se tenía que organizar bajo un modelo republicano, el cual sería a su vez representativo y popular”. También se encargaron de que entre los ciudadanos se favoreciera el consenso, la discusión y difusión de las bases que fundaron la cultura política federal y la economía del país, así como de fomentar la opinión pública, las fiestas cívicas, el reconocimiento a los héroes nacionales, la promoción de los símbolos de la libertad y el sistema federal por medio de la prensa. Todo ello encaminado a forjar ciudadanos informados y participativos en los asuntos públicos del Estado, idea que hasta la fecha puede comprobarse en la discusión pública de la vigente Constitución estatal de 1998. Édgar Jahit Ávila Castro, *La Sociedad Patriótica de Amigos del País y su papel en la formación de la conciencia cívica del siglo XIX en Zacatecas, 1825-1830*, pp. 307-339, en *Federalismo, ciudadanía...*, op. cit., p. 327. El asunto de la educación, desde el origen del Estado, fue un tema de capital importancia, “Zacatecas valoró la importancia de la educación en la formación de la conciencia del pueblo, de acuerdo con los principios liberales y federalistas adoptados por el país...”; por ello obligaron “a los ayuntamientos de las cabeceras de partido, a que enviaran uno o más profesores para que se familiarizaran con el sistema lancasteriano a fin de unificar la instrucción primaria en el Estado”. Flores Zavala, *Zacatecas, síntesis histórica...*, op. cit., pp. 143, 144.

⁵³ Manuel Mier y Terán y Lucas Alamán, durante el gobierno de Vicente Guerrero (1829-1830), llevaron a cabo innumerables esfuerzos para que los gobernadores de los Estados enviaran familias pobres para establecerse en Texas, ayudadas por el gobierno federal. Sólo Zacatecas respondió al llamado. Josefina Zoraida Vázquez Vera, *La guerra de Texas*, vol. 11, pp. 1765-1776, en Miguel León-Portilla (coord.), *Historia de México*, 16 vols., México, Salvat, 1986, pp. 1770-1771. Vid. Manuel González Oropeza y Pedro A. López Saucedo, “Coahuila y Texas: una historia compartida de la Federación mexicana”, en: *Actas del Congreso de Coahuila y Texas, 1824-1827*, en prensa, Universidad de Texas en Austin/TEPJF.

⁵⁴ *Idem*. Para mantener el control de la región y la frontera de Texas con los Estados Unidos, Mier y Terán intentó reforzar la autoridad del gobierno con 3,000 hombres, provenientes de las milicias estatales vecinas de Texas; como era de esperar, los Estados se negaron a prestar su colaboración, pretextando que estas guardias sólo debían actuar dentro de sus territorios, o que carecían de recursos económicos para sostenerlas.

⁵⁵ Josefina Zoraida Vázquez, “Los primeros tropiezos”, pp. 527-582, en *Historia general de México*, obra preparada por el Centro de Estudios Históricos, versión 2000, 4a. reimp., México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos, 2002, 1104 páginas, p. 533.

queda de su reconocimiento como Estados, separándose de Michoacán (1823–1857) y Jalisco (1823–1849, y todavía hasta 1884), respectivamente. En cuanto al Estado de México, desde épocas tempranas, como 1827, se registra un temor ante la separación de ciertas regiones, que décadas más tarde conformarían los actuales Estados de Guerrero, Hidalgo y Morelos.⁵⁶

Las creaciones de las logias de rito escocés (de tendencias centralistas) y de rito yorkino (de tendencias federalistas y auspiciado por el recientemente nombrado embajador norteamericano, Joel R. Poinsett) fueron también parte esencial de la vida política del país durante el gobierno de Victoria, sobre todo a partir de las elecciones de 1826,⁵⁷ hasta que el levantamiento del vicepresidente Bravo, con apoyo de los escoceses, fue sofocado por Vicente Guerrero, líder de los yorkinos, en 1827.⁵⁸ Estos enfrentamientos presagiaban los problemas que se presentarían en las elecciones del año siguiente, las cuales

[...] se complicaron al presentar algunos estados sus propios candidatos. San Luis Potosí propuso a Ignacio López Rayón como Presidente y a Jacobo Villaurrutia como vicepresidente. Chiapas apoyaba a Rayón con Juan Pablo Anaya y se rumoraba que Ramos Arizpe influiría en Coahuila–Texas a favor de Michelena. Los yorkinos tardaron en decidir su candidato a la vicepresidencia y al final propusieron a Anastasio Bustamante. A pesar de ello, cuando el primero de septiembre de 1828 el Congreso General procedió a abrir los votos de las legislaturas de los estados —que eran las que votaban para elegir al ejecutivo—, se dieron cuenta de que al final, los votos favorecerían la candidatura de Gómez Pedraza. Sin duda, el temor al progreso de la revolu-

⁵⁶ *Discusión sobre asignación de San Agustín de las Cuevas como capital del Estado de México. Abril 28 de 1827*, Biblioteca Legislativa “José María Luis Mora” del Instituto de Estudios Legislativos del Congreso del Estado de México. En una de sus páginas, este manuscrito dice: “Si se hubiera pensado en Cuernavaca [como capital del Estado de México] se habría lo menos corregido la ventaja de poner á las autoridades supremas del Estado en un punto donde pudiese *velar sobre la fidelidad de los pueblos del sur, de quienes se dice que vacilan, y á quienes es preciso atender y cuidar...*” [cursivas nuestras]. No debemos olvidar que el actual Estado de Querétaro, desde 1824, se separó del Estado de México, e incluso se pretendió que fuera la capital federal del país.

⁵⁷ En opinión de Cecilia Sheridan, “[...] desde el proceso electoral para elegir diputados y senadores en 1826 se notó claramente que todos tenían en la mira las elecciones presidenciales de 1828, tomando en cuenta que el partido triunfante determinaría el victorioso para el siguiente cuatrienio ejecutivo. La politización se había acelerado con la publicación de folletería, periódicos y hojas sueltas que se vendían como pan caliente en las esquinas...”. Cecilia Sheridan Prieto, “La construcción de una nueva nación, 1823–1828”, en *Gran historia de México ilustrada*, México, Planeta De Agostini, 2002, tomo 5, p. 159.

⁵⁸ Pese a esta campaña militar en la que logra exiliar al vicepresidente Bravo y algunos de sus seguidores, los yorkinos no confiaban en Guerrero para ocupar la candidatura a la presidencia de la República por su falta de preparación, por lo que eligieron al ministro de Guerra, Manuel Gómez Pedraza, para dicho cargo, pues contaba con el antecedente de haber sido diputado novohispano en las Cortes de Cádiz de 1821, desempeñaba un cargo de ministro en el gobierno de Victoria y pertenecía a la clase criolla instruida. Muchos consideraban que Gómez Pedraza podría acabar con las logias y restablecer el orden constitucional que marcaba el documento de 1824.

ción los había decidido por quien parecía garantizarles que la impediría. Votaron por Pedraza: Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Tabasco, Veracruz y Zacatecas. Durango se abstuvo y los demás votaron por Guerrero. La desilusión de los yorkinos se convirtió de inmediato en deseos de venganza. De esa manera, la “baja democracia” —como llamaba Zavala a los yorkinos radicales por favorecer la igualdad de las clases sociales— de inmediato desafió el resultado y decidió romper el orden constitucional.⁵⁹

En los primeros días de diciembre de 1828 se sucedieron la toma del edificio de la Acordada, el motín del Parián, la renuncia a la presidencia del propio Gómez Pedraza y la presión de los yorkinos para que se declarara presidente electo a su candidato (Guerrero). El primero de enero de 1829, un nuevo Congreso reunido se enfrentó a la delicada situación, pues sin facultades constitucionales para el caso, el 9 de enero el Congreso terminó por declarar presidente a Guerrero y vicepresidente a Bustamante, tras aceptar la renuncia de Gómez Pedraza, cuya elección fue anulada por el Congreso, “cediendo al clamor popular”. De esta manera culminó la total violación de la Constitución de 1824, y el régimen quedó marcado por la ilegitimidad, algo que la población zacatecana no permitía de ninguna manera, pues violentaba el sistema federal y autónomo que siempre había defendido.

Así terminaba su gobierno el presidente Victoria, con un rotundo fracaso en la sucesión pacífica de la presidencia, con una sublevación militar en su contra, con un abandono de las leyes y, por tanto, con una anarquía generalizada en el país. Por si fuera poco, existía la amenaza de España de volver a intentar la reconquista de México, intento que sucedió entre julio y septiembre de 1829.

Aunque los yorkinos federalistas fracturaron el orden establecido por la Constitución para la elección presidencial de 1829 y agitaron la estabilidad del país, también cabe mencionar que propusieron algunas reformas en diversos ámbitos, como el electoral, pues “proponían las elecciones directas —que eliminaban estos peldaños elecciones de parroquia, partido y provincia— para establecer la fórmula: un ciudadano, un voto. Aunque esta propuesta electoral no prosperó, bien habla de que las intenciones de los yorkinos era incorporar a las clases populares al sistema político mexicano”.⁶⁰

⁵⁹ Sheridan Prieto, *op. cit.*, p. 159.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 165.

El 4 de abril de 1829 Guerrero asume la presidencia de una República con graves problemas económicos y amenazas de invasión española. Por un lado, se aplican radicales reformas fiscales que gravaban a los contribuyentes mexicanos y se facultaba al gobierno nacional para cobrar las contribuciones directamente sin intermediarios; y, por otro lado, Guerrero obtiene del Congreso facultades extraordinarias para preparar la defensa de Tampico contra la invasión española, mediante la movilización de tropas del ejército y milicias de los Estados, lo cual genera descontento entre éstos y los sectores acaudalados de la sociedad, pues lo acusan de intentar convertirse en dictador, y finalmente provocan su caída en diciembre de ese año por medio del Plan de Jalapa, pronunciado por el vicepresidente Anastasio Bustamante.

En diciembre Guerrero salió hacia el sur del país para combatir a los sublevados, y solicitó al Congreso designar presidente interino a José María de Bocanegra, el cual sólo gobernó unos cuantos días, hasta que se dio el golpe militar, y un Consejo de Gobierno, designado por el Congreso, asumió el Poder Ejecutivo. Los miembros de este Consejo de Gobierno fueron Pedro Vélez, Luis Quintanar y Lucas Alamán, quienes gobernaron del 23 al 31 de diciembre de 1829, hasta que el 1o. de enero de 1830 entregaron la presidencia a Anastasio Bustamante. Él se apoyó en Alamán, quien disciplinó al ejército, saneó las finanzas públicas, renegoció la deuda externa e interna y, sobre todo, obtuvo el control del Congreso nacional, presionando para que varios diputados y senadores renunciaran a su curul, o bien, fueran expulsados del país. También en esta época se registró la división de Sonora y Sinaloa en dos Estados, propuesta que ya había sido anunciada desde años antes, lo cual no auguraba buenos presagios para otras entidades, entre ellas la propia Zacatecas.

Ante el descontento popular por las medidas de Bustamante y las restricciones que hizo Alamán al voto, Guerrero se sublevó en la Costa Chica, Tierra Caliente, Oaxaca, Michoacán, Jalisco y Colima, pero fue capturado y asesinado en febrero de 1831. Después de su muerte, López de Santa Anna se levantó en armas contra Bustamante, mientras que Gómez Pedraza pretendió regresar a México, aunque hacia esas fechas López de Santa Anna lo había declarado enemigo del gobierno, por lo cual no pudo desembarcar y se dirigió a Nueva Orleans.

Algunos inconformes con el gobierno de Bustamante decidieron esperar las elecciones de 1832 para poner fin a esa administración e impulsar a su candidato, Manuel Mier y Terán; sin embargo, éste se suicidó, y entonces el apoyo se le otorgó a López de Santa Anna. Por esas mismas fechas, el comandante militar de Jalisco, el coronel Inclán, obligó al gobernador de la entidad a trasladarse a Lagos; esta actitud hizo que Zacatecas defendiera a las autoridades jaliscienses de tales abusos y les ofreciera el territorio zacatecano para que se asentaran en donde creyeran oportuno, además de disponer de recursos y de las milicias cívicas para su defensa. Este tipo de ataques contra los Estados se repitieron por todo el país. Por ello Bustamante trató de controlar la sublevación; el 2 de enero de 1832, López de Santa Anna se pronunció en Veracruz por el regreso de Gómez Pedraza para concluir el periodo de gobierno.

El 10 de julio de 1832 se publicó un decreto en el que se reconocía a Gómez Pedraza como legítimo Presidente de la República, pese a la declaratoria del Congreso de 1828, y autorizaba al Ejecutivo para que dispusiera de 6,000 miembros de la milicia cívica, así como de los recursos necesarios para sostener ese pronunciamiento. Otras entidades como Jalisco, San Luis Potosí y Durango secundaron a Zacatecas, lo que llevó a Bustamante a emprender una nueva campaña militar contra quien encabezaba esta disidencia. Tan fuerte resultó la reacción de Bustamante, que para el 18 de septiembre derrotó a la tropa de Zacatecas: deshizo totalmente a la milicia, le hizo perder su armamento y parque, capturó 500 prisioneros y “el resto de la tropa [quedó] dispersa o muerta en el campo de batalla”.⁶¹

Tras estos hechos, en diciembre de 1832, en la hacienda de Zavaleta, López de Santa Anna y Bustamante pactaron, con Gómez Pedraza como testigo de honor, la amnistía “u olvido general” de lo pasado en 1828, a fin de que este último ocupara la presidencia de la República en los pocos meses que faltaban para cumplir el cuatrienio legal de la segunda presidencia. Gómez Pedraza ejerció el cargo hasta el 3 de abril de 1833, cuando hizo entrega del mismo a Valentín Gómez Farías, quien era el vicepresidente y ejercía el poder en ausencia de López de Santa Anna, quien había sido elegido presidente de México.

⁶¹ Flores Zavala, *Zacatecas, Síntesis histórica*, op. cit., pp. 145, 150. Es importante señalar que para mantener su milicia cívica bien pertrechada, Zacatecas estableció las llamadas “maestranzas”, las cuales “no eran simples fábricas de armamento, sino también talleres en los que, bajo la dirección de maestros foráneos, los futuros artesanos construían carros y toda clase de artefactos de madera, así como herramientas e implementos de trabajo”. Por ello este hecho fue un muy duro golpe al espíritu del Estado.

Gómez Farías asumió el cargo de manera interina y retomó algunos de los temas que desde que era diputado por Zacatecas había proclamado: reforma a la Constitución de 1824, abolición de los fueros eclesiásticos y militares, y desamortización de los bienes de manos muertas. Los afectados reaccionaron de manera inmediata, por lo cual Santa Anna salió a combatirlos.

Para octubre de 1833, los legisladores, con el apoyo de Gómez Farías, publicaron una serie de leyes que modificaban aspectos del gobierno eclesiástico: supresión de la obligación civil de cumplir los votos eclesiásticos, cierre de la Universidad Pontificia de México, venta de los bienes de los misioneros de San Camilo y la abolición de la coacción civil para pagar los diezmos. En caso de no acatar las disposiciones del gobierno, las autoridades de la Iglesia tenían que salir del país (Ley del Caso); aunque la Cámara de Diputados las aprobó, la de Senadores las rechazó.

Una vez que Gómez Farías terminó sus modificaciones contra la Iglesia, emprendió la reforma de la milicia, con la finalidad de crear un ejército pequeño y que las guardias cívicas quedaran como garantes de la seguridad pública. Esto provocó la ruptura entre López de Santa Anna y Gómez Farías. Poco a poco este último se fue quedando sin apoyo, y llegó a tal grado esta situación, que decidió pedir una licencia para separarse del cargo, mientras que el presidente trataba de evitar mayores cambios legislativos, al vetar las reformas al ejército y a la Iglesia, alentando los pronunciamientos militares contra el Congreso, y terminó por clausurar las sesiones de la Cámara de Diputados; se lanzó el Plan de Cuernavaca el 25 de mayo de 1833, mediante el cual se exigía la derogación de las reformas emitidas por Gómez Farías.

Los gobiernos de varios Estados se opusieron al cierre del Congreso y acusaron a López de Santa Anna de pretender anular el federalismo e instaurar una dictadura militar. Estos hechos presagiaban una nueva guerra civil; sin embargo, el ejército reaccionó rápidamente y derrotó a los Estados sublevados, como Querétaro, Michoacán, Jalisco, Guanajuato, San Luis Potosí, Puebla, Oaxaca, Chiapas y Yucatán.⁶²

⁶² Manuel González Oropeza y Pedro A. López Saucedo, *La defensa del federalismo por un Juez Federal. El celo por la procuración de justicia del Juez José Antonio Zorrilla durante las sublevaciones centralistas en Yucatán en 1829 y 1834*, presentación de Luis María Aguilar Morales, México, SCJN-TEPJF, 2015, X-177 p. En este libro se presenta el caso del Juez Zorrilla, quien desde Yucatán padece los pronunciamientos centralistas que se hacen desde el centro del país y en cuyos gobiernos locales, de origen federalista, no aceptan los cambios que atentan

Zacatecas no movilizó tropas en esta ocasión, pues temía cargar de nuevo con todo el peso del levantamiento, como ocurrió en 1832.

En 1834 López de Santa Anna decidió realizar las elecciones de diputados y senadores y, para tal efecto, la Secretaría de Relaciones envió a los gobiernos de los Estados una circular que contenía los principios para realizar las elecciones, según los cuales se otorgaban amplias facultades a los gobiernos estatales para efectuarlas, siempre apegadas a la Constitución de 1824, y una de las disposiciones más importantes fue permitir a los elegidos contar con amplias facultades para actuar, lo cual era anticonstitucional; apoyados en esta idea, varios Estados, como Jalisco, Veracruz, Querétaro y el Estado de México, interpretaron que no sólo se trataba de

reformular la Constitución de 1824, sino elaborar una nueva bajo principios diferentes. López de Santa Anna trató de reprimir el movimiento; él mantenía la idea de que sólo eran necesarias algunas reformas a la constitución vigente para que el sistema federal funcionara de manera adecuada, y el 15 de octubre hizo la declaración más trascendente en ese sentido. Según ésta, el gobierno no reconocía en las juntas electorales otras facultades que las determinadas por la Constitución de 1824 y por lo tanto no podían otorgar a los elegidos más que las prescritas por ella.

Las elecciones se realizaron sin mayores contratiempos, y el grupo centralista logró ocupar casi 25% del total de congresistas; este Congreso comenzó a funcionar en enero de 1835, y durante los primeros cinco meses de labores se logró cancelar gran parte de la legislación reformista, se redujo la milicia cívica y se nombró una comisión para reformar la Constitución de 1824, con la limitación consistente que impedía cambiar el sistema de gobierno.

Al advertir el presidente que le resultaría difícil contener a los centralistas del Congreso, se retiró a su hacienda en Veracruz y el Congreso nombró presidente interino a Miguel Barragán, lo que favorecía la implantación del sistema centralista.

Barragán expuso ante el Congreso el peligro que representaban las milicias cívicas, las cuáles “constituían verdaderos ejércitos que sólo le debían fidelidad a

contra la Constitución de 1824. Éste es el origen del problema que llevará a la península de Yucatán a separarse del resto del país en la década de los cuarenta del siglo XIX, un ejemplo que pretendían seguir otros Estados. Este caso del Juez Zorrilla es un buen ejemplo de la confusión política que se vivía en México en esos momentos, y cuya situación también ayuda a comprender las circunstancias por las cuales atravesaba el Estado de Zacatecas.

su entidad y eran el mejor escudo de su independencia”,⁶³ de ahí que los Estados defensores del federalismo contaran con las mejores milicias cívicas y constituyesen una férrea oposición a los partidarios del centralismo.

En marzo de 1835 el Congreso Nacional ordenó la reducción de la milicia cívica, ante lo cual se opuso el Congreso de Zacatecas y solicitó su anulación; la Legislatura del Estado facultó al gobernador Manuel González Cosío para que dispusiera de lo necesario para defender la capital, al tiempo que algunas ciudades de la entidad, como Aguascalientes, fueron abandonadas por la tropa, demostrando con ello que no estaban comprometidas con el sistema federal.

Mientras que la milicia zacatecana se aprestaba para resistir, López de Santa Anna, de regreso en la capital el 11 de abril, pidió al Congreso Nacional el mando del ejército para castigar a los zacatecanos; cuando López de Santa Anna llegó a Aguascalientes el primero de mayo fue recibido con gran regocijo y le exclamaron su interés por liberarse del “insoportable yugo zacatecano”. Según reza una leyenda local, cuando el general estuvo en Aguascalientes, se quedó a descansar en casa de Pedro García Rojas, uno de los vecinos más importantes de la ciudad, ocasión que fue aprovechada por Luisa Fernanda Villa, esposa de García Rojas, “para convencer a Santa Anna de apoyar la causa de los autonomistas. Como conviene al pudor histórico de la localidad, doña Luisa sólo le dio un beso en la mejilla al general, pero esa casta gentileza fue suficiente para acarrearle a su ilustre huésped la promesa que necesitaba”.⁶⁴ Al día siguiente, Aguascalientes envió una representación al Congreso general pidiendo la emancipación de la ciudad y su erección como territorio.

Mientras tanto, López de Santa Anna llegaba a la población de Guadalupe el 11 de mayo, en donde en menos de dos horas derrotó a la milicia cívica zacatecana, con lo cual acabó con el último bastión del federalismo y dejó abierta la puerta a los centralistas, quienes vieron un apoyo en el caudillo veracruzano. Parte de los

⁶³ Jesús Gómez Serrano, “La creación del departamento de Aguascalientes en el contexto del enfrentamiento de Zacatecas contra el gobierno federal”, pp. 341-364, en *Federalismo, ciudadanía...*, *op. cit.*, p. 349.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 353. Gómez Serrano agrega en una nota a pie de página en donde comenta la historia de esta “leyenda del beso”, contenida en el libro de Agustín R. González, *Historia del estado de Aguascalientes*, quien precisa que esta leyenda es obra de Elías Torres, quien la compuso en 1927 para concursar en unos juegos florales, aunque luego la publicó en la revista *Sucesos*, a partir de entonces fue tomado como una verdad histórica, al grado de que más tarde, cuando “El Profesor Topete, que no tenía ninguna duda sobre el carácter fantasioso del relato, contribuyó a esta transformación al hacer de una cadena rota por unos labios de mujer el tema central del escudo oficial del estado de Aguascalientes”. Nota al pie de página núm. 47.

castigos impuestos a Zacatecas por pronunciarse contra las medidas del Congreso fue la mutilación de su territorio en aras de la creación del Estado de Aguascalientes,⁶⁵ el despojo de armas y municiones, así como la disminución de su milicia cívica, “bajo la inspección del Gobierno General, y en clase de Territorio”,⁶⁶ lo que viene a representar el segundo desmembramiento de importancia contra una entidad federativa.

Como puede apreciarse en esta última participación de la milicia cívica de Zacatecas, la entidad contó desde sus orígenes con un cuerpo miliciano que defendiera su soberanía. No obstante, los continuos ataques al sistema federal, del cual siempre ha sido partidaria la entidad, le causaron graves daños, como la fragmentación de su territorio, la confiscación de la Casa de Moneda, la intervención de las rentas de tabaco y papel sellado, así como el decomiso de los productos de sus minas, entre otros; no sólo era la sanción económica, sino un duro golpe a sus principios de libertad y soberanía.⁶⁷ Como este tema es de enorme relevancia para la entidad, es pertinente hacer un paréntesis para revisar el de la “guardia nacional en Zacatecas”, para la década de 1840, la cual fue creada para combatir el bandolerismo y los ataques de los indios, “lo que contribuyó a fortalecer el grupo de civiles del gobierno zacatecano, quienes no cejaron en exigir el restablecimiento del federalismo”.⁶⁸

5. LA GUARDIA NACIONAL EN ZACATECAS⁶⁹

a. *Un comparativo entre dos naciones*

De acuerdo con el constitucionalismo liberal, el ejército permanente es una institución necesaria en tiempos de emergencia y temida en tiempos de paz, pues

⁶⁵ *Ibidem*, pp. 355-357. Diez días después de la derrota de las milicias cívicas, el Congreso general emitió un dictamen en el que reconoció que Aguascalientes no podía seguir unido a Zacatecas; dos días después ambas Cámaras aprobaron someter a las legislaturas estatales la solicitud del cabildo de Aguascalientes de erigirse como territorio de la Federación.

⁶⁶ O’Gorman, *op. cit.*, p. 71.

⁶⁷ Gómez Serrano, *op. cit.*, p. 356. Fue tanta la animadversión que López de Santa Anna sentía contra Zacatecas, que en 1842, ya durante el sistema centralista, rentó la Casa de Moneda a una firma inglesa en la ínfima cantidad de 2,000 pesos anuales, lo que constituyó una afrenta al pueblo zacatecano, que sólo podía contemplar —pese a sus protestas— cómo se hacía un despojo ilegal de su patrimonio, un símbolo de su poder y riqueza colonial.

⁶⁸ Mercedes de Vega, “La formación del estado nacional (1824-1857)”, pp. 90-110, en *Zacatecas. Historia breve*, *op. cit.*, p. 99.

⁶⁹ Manuel González Oropeza, “Guardia Nacional y protección civil: una propuesta”, *Altamirano*, sexta época, año 9, núm. 39, pp. 49-58.

contando con la fuerza puede ser instrumento de gobernantes opresores; por ello, durante el siglo XVIII en los Estados Unidos hubo la disyuntiva de contar con un ejército permanente o basarse en la “milicia”, que es la fuerza organizada de los propios ciudadanos que entran en acción sólo en caso de emergencia. La organización de la milicia es históricamente anterior a la del ejército permanente,⁷⁰ y tal como se explica en *El Federalista*, en los números 25 y 29, milicia y ejército permanente pueden ser limitantes mutuamente, pues aunque son necesarios ambos, si caen en excesos, lo cual se temía sobre todo del ejército, podrían frenarse a sí mismos.⁷¹

El concepto de milicia en la tradición estadounidense tiene un concepto distinto del que consigna el *Diccionario de la lengua española*, de la Real Academia Española, cuyas acepciones próximas son: a) arte de hacer la guerra y de disciplinar a los soldados para ella; b) servicio o profesión militar, y c) tropa o gente de guerra. Por ello, la noción de milicia, fuera del contexto estadounidense, se ha adjetivado de manera distinta. Tales conceptos son referidos en el mencionado diccionario, donde se define a la milicia nacional como el “conjunto de los cuerpos sedentarios de organización militar, compuestos de individuos del orden civil e instituidos en España durante las luchas políticas del siglo XIX para defensa del sistema constitucional”; la milicia provincial se define como “cada uno de ciertos cuerpos militares que estuvieron destinados a servicio menos activo que los del Ejército”, y las milicias populares como el “conjunto de voluntarios armados no pertenecientes al ejército regular”.

Estas figuras tienen un evidente protagonismo en la historia europea y americana, en especial durante el siglo XIX, por su participación en las revoluciones liberales. Su relevancia descansa en que para el modelo político del momento, estos cuerpos representaban la base organizativa de un Estado basado en ciudadanos participativos, con capacidad para fiscalizar a las autoridades y resistirse a sus mandatos si los consideraban inadecuados, además, se trataba de ciudadanos armados. En la medida en que era el pueblo, o la nación, la que estaba en armas, la milicia encarnaba la virtud cívica, lo que hacía incorruptible e invencible a tal cuerpo. La milicia guardaba el orden político, era la guardia de la nación, la guardia nacional.

⁷⁰ A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 8a. ed., Londres, Mc Millan, 1927, p. 292.

⁷¹ *The Federalist Papers*, núm. 25, escrito por Alexander Hamilton, Nueva York, New American Library, p. 166.

Se pensaba que la milicia o guardia nacional no podía caer en la tentación de oprimir al pueblo, pues era parte de ese pueblo y sus nexos con la comunidad eran tan estrictos que cualquier exceso sería en contra de su propia familia o de sus amistades.⁷² Lo anterior permitía concebir la idea de autolimitación en la guardia nacional, concepto que no encontraba correlato en el ejército permanente.

Así, si bien la discusión sobre ambas figuras parte, antes que nada, de la posibilidad de limitarse mutuamente, en el caso de la guardia nacional el argumento a favor se centra precisamente en la autolimitación, lo cual la hace, hasta cierto punto, una fuerza confiable sobre el propio ejército permanente que, en principio, no posee similar vocación autolimitativa.

Los articulistas de *El Federalista* se preocuparon incluso por calcular la proporción razonable de elementos de un ejército, y llegaron a la conclusión de que éste debe constituir sólo una centésima parte del total de habitantes o una cuarta parte de los habitantes en edad de portar armas;⁷³ de tal manera que la potencialidad numérica de la milicia sería suficiente para desalentar cualquier intento despótico del ejército permanente.

Esta consideración prescinde de la idea de que el ejército permanente posee un arsenal, puesto que en el espíritu estadounidense el derecho a la posesión de las armas forma parte de un conjunto de derechos, el *Bill of Rights*,⁷⁴ estructurados en torno a la posibilidad de que el ciudadano pueda defenderse, incluso ante el propio gobierno, que tendría a su disposición al ejército permanente. Así, la noción de guardia nacional o milicia encuentra sentido en el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a estar armados.

Thomas Jefferson sostenía que un ejército profesional en manos del gobierno no podía derivar en un instrumento de tiranía, por lo cual consideraba que si los

⁷² *Ibidem*, núm. 29, pp. 185-186.

⁷³ *Ibidem*, núm. 46, escrito por James Madison, p. 299.

⁷⁴ Cuando en Inglaterra se adoptó la *Declaración de derechos (Bill of Rights)*, en 1689, hubo gran aclamación, en la que John Locke tuvo una influencia determinante, pues en esa sociedad, con fuerte jerarquía feudal, proponía un “complicado sistema de gobierno en provecho de un pequeño número de nobles y de grandes propietarios”, a costa de una perpetua desigualdad del resto del país. Eduardo Laboulaye, *Historia de los Estados Unidos*, traducida y aumentada con algunas anotaciones y apéndices de Manuel Dublán, 2 vols., México, Imprenta del Gobierno, 1870, vol. I, p. 316. Lo que ahora es la *Segunda Enmienda* en la *Constitución de los Estados Unidos*.

ciudadanos estaban armados y se rebelaban de cuando en cuando, recordarían a los gobernantes que debían tener en cuenta la voluntad popular. Esta idea puede también advertirse en el hecho de que en la Convención Constituyente de Filadelfia se llegó a proponer, el 18 de agosto de 1787, que la defensa nacional descansara fundamentalmente en la milicia, con excepción de algunos puestos permanentes de fuerzas armadas, sobre todo cuidando las fronteras, especialmente aquellas que tuvieran problemas con los grupos indígenas.⁷⁵

George Mason y Charles Pinckney favorecieron la idea de que la milicia fuera reglamentada y controlada por el gobierno federal, mientras que Oliver Ellsworth —posterior Presidente de la Suprema Corte— y Roger Sherman pensaron que la autoridad sobre la milicia no debería alejarse de las manos de las autoridades de los respectivos Estados.

En la sesión del 23 de agosto de 1787 se presentó una fórmula de compromiso en la cual el gobierno federal se reservó la facultad de reglamentar, organizar, armar y disciplinar a la milicia, mientras que los Estados nombrarían a los oficiales y se encargarían de entrenarla. Esta fórmula pasó a formar parte de la sección VIII del artículo I de la Constitución de los Estados Unidos.

b. El caso mexicano

La experiencia estadounidense influyó de manera notable en el diseño constitucional mexicano. De ahí que la misma disposición pasó a la Constitución mexicana de 1824 en su artículo 50, fracción XIX, el cual señalaba:

50. Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

[...]

XIX. Formar reglamentos para organizar, armar y disciplinar la milicia local de los Estados; reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales, y la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

Asimismo, desde un principio, México otorgó al presidente de la República la facultad de comandar y movilizar a la Guardia Nacional, según se desprende

⁷⁵ James Madison, *Journal of the Federal Convention*, Chicago, Albert Scott and Co., 1893, p. 551.

de la fracción XI del artículo 110 de la Constitución de 1824, antecedente de la actual fracción VII del artículo 89 constitucional:

110. Las atribuciones del presidente son las que siguen:

[...]

X. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra, y de la milicia activa, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

XI. Disponer de la milicia local para los mismos objetos, aunque para usar de ella fuera de sus respectivos Estados o territorios, obtendrá previamente consentimiento del congreso general, quien calificará la fuerza necesaria; y no estando éste reunido, el consejo de gobierno prestará el consentimiento y hará la expresada calificación.

Debe mencionarse que la Constitución de Cádiz de 1812 influyó en el sentido de que el Poder Ejecutivo es el que dispuso de las milicias, llamadas nacionales por dicha Constitución, dentro del territorio de cada provincia, pero también en el caso de que se requiera movilizarlas hacia sus fronteras, para sofocar sublevaciones o invasiones que pongan en peligro la integridad nacional; no obstante, se necesitaba la autorización de las Cortes. El capítulo II, denominado De las milicias nacionales, señala:

Artículo 362. Habrá en cada provincia cuerpos de milicias nacionales, compuestos de habitantes de cada una de ellas, con proporción a su población y circunstancias.

Artículo 363. Se arreglará por una ordenanza particular el modo de su formación, su número y especial constitución en todos sus ramos.

Artículo 364. El servicio de estas milicias no será continuo, y sólo tendrá lugar cuando las circunstancias lo requieran.

Artículo 365. En caso necesario podrá el rey disponer de esta fuerza dentro de la respectiva provincia; pero no podrá emplearla fuera de ella sin otorgamiento de las Cortes.⁷⁶

⁷⁶ *Constitución Política de la Monarquía Española: Cádiz 1812*, Manuel González Oropeza *et al.*, presentación de José Alejandro Luna Ramos, México, TEPJF, 2012, 300 p., Edición facsimilar, p. 183.

En las posteriores Constituciones mexicanas se plasmó este último principio, pero ahora requiriendo la autorización de la Cámara de Diputados, hasta que en 1874, cuando se restauró el Senado en México, esta participación pasó entonces sólo a éste. En la actualidad el Senado es el único Poder facultado para otorgar tal autorización, salvo el caso de los recesos que corresponde a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Durante el siglo XIX la defensa del país recayó de manera fundamental en la milicia, ante la falta de recursos para mantener un ejército permanente y suficientemente numeroso. Quizá la primera vez que se ejerció la facultad de movilizar a distintas guardias nacionales fue la autorización otorgada por el Congreso a Guadalupe Victoria el 23 de febrero de 1827, para que pudiera utilizar 4,000 milicianos de Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y Nuevo México para afrontar desórdenes ocurridos en Texas.⁷⁷ Otro ejemplo es la autorización del 5 de agosto de 1851 para que el presidente pudiera disponer de la guardia de Chiapas en sublevaciones ocurridas en Oaxaca.

La autorización del cuerpo senatorial constituye un mecanismo efectivo de control sobre las potestades del Ejecutivo. La movilización de la Guardia Nacional fuera de sus ámbitos naturales de acción —los territorios de cada Estado— requiere el control del Senado, como autorización de la Cámara federal que es representante de esos Estados, y evitar cualquier abuso que el presidente pueda cometer en detrimento de la soberanía de los mismos.

De igual manera, el constitucionalismo mexicano ha encargado a una rama del Congreso el autorizar al presidente la entrada y salida de tropas extranjeras y nacionales, respectivamente, al territorio nacional. En el primer caso, la entrada representaría un acto de hostilidad internacional si fuerzas armadas de otros países entrasen al territorio nacional sin autorización previa. Ejemplos de estas autorizaciones se han dado en ocasión de actos de cortesía internacional, cuando países vecinos al nuestro envían contingentes para participar en actos conmemorativos nacionales. Algunos casos ilustran lo anterior, como cuando el 21 de diciembre de 1940 el Senado otorgó autorización al presidente para que permitiera la entrada

⁷⁷ José Manuel Villalpando César, “La evolución histórico-jurídica de la guardia nacional en México”, en *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, en prensa.

de aviones militares norteamericanos por el espacio aéreo mexicano. En 1952 se autorizó la entrada de un contingente militar norteamericano con el fin de participar en un desfile (23 de septiembre); así también se autorizó la entrada de un buque insignia británico con los mismos fines (25 de septiembre) y de cadetes y oficiales de Cuba y Guatemala (4 de diciembre).

La salida de tropas mexicanas requiere también aprobación senatorial, pues podría implicar una acción bélica sin previa declaratoria de guerra. Como México nunca ha sido agresor, esta facultad no cuenta con una práctica identificable, ni en el siglo XIX ni en el XX, como es amplia y amargamente conocida en los Estados Unidos. Sin embargo, ya en este siglo XXI, encontramos publicada una autorización que permitió a la Armada de México participar en ejercicios navales en los Estados Unidos:⁷⁸ una Fragata Clase Allende “ARM MINA” (F-214), acompañada de un helicóptero embarcado “BOLKOW” BO-105 y 239 elementos de tripulación; una Patrulla Oceánica “ARM OAXACA” (PO-161) Clase Oaxaca acompañado de un helicóptero embarcado “PANTHER” AS 565 MB y 59 elementos de tripulación, y un Agrupamiento de Infantería de Marina integrado por 45 elementos, viajaron a Florida, para permanecer allí del 19 de abril al 7 de mayo de 2009.

Durante la primera mitad del siglo XIX, las milicias o guardias nacionales fueron objeto de polémica identificación entre liberales y conservadores; Valentín Gómez Farías y Mariano Otero, entre otros, identificaron a las guardias nacionales con el federalismo, pues se trataba de fuerzas organizadas en los Estados, mientras que Antonio López de Santa Anna y Lucas Alamán promovían el fortalecimiento del ejército permanente como fuerza única del centralismo en detrimento de las milicias. El primer gran enfrentamiento entre estas dos tendencias se dio en 1835, cuando se cambió de manera violenta del sistema federal al centralista. El escenario fue Zacatecas.

Desde 1832, el gobernador y gran federalista Francisco García, y después Manuel González Cosío en 1835, habían promovido y organizado la Guardia Nacional.

⁷⁸ “Decreto por el que se concede autorización al ciudadano Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para permitir que la Armada de México participe en los Ejercicios Navales UNITAS 50-09, que se llevarán a cabo del 19 de abril al 7 de mayo de 2009 en Mayport, Florida, Estados Unidos de América”, *Diario Oficial de la Federación*, México, D.F., 17 de abril de 2009, primera sección, p. 4.

Tanto García como González Cosío convocaron a la milicia, que era la más numerosa y mejor pertrechada de México para defender el sistema federal.⁷⁹ Los centralistas respondieron con la ley para el arreglo de la milicia local del 31 de marzo de 1835, en la cual redujeron el número de las milicias, de un miliciano por cada 500 habitantes; los zacatecanos respondieron de la siguiente manera:

El ejército permanente sirve al tirano y a los poderosos para oprimir a la nación que los alimenta, y llevar a cabo criminales empresas: los cuerpos monásticos y el clero todo, dimanado con mano pródiga en el desventurado suelo cristiano, son otros tantos soldados que, con armas más fuertes que las de hierro, abren camino a la monstruosa ambición y a los excesos de la curia romana; la milicia cívica, he aquí al ejército del pueblo, la guardia nacional.⁸⁰

Los centralistas, comandados por Antonio López de Santa Anna, respondieron con la toma de Zacatecas después de “dos horas de horror y de matanzas” entre el ejército y la guardia nacional.⁸¹ Esta contraposición entre guardia nacional y ejército permanente fue perdiendo sentido después de la invasión norteamericana de 1847, y a partir de la circular del 24 de febrero de 1849 se le comienza a asimilar a un “ejército federal de reserva”, lo cual está refrendado por la vigente ley del servicio militar obligatorio de 1940, al designar como guardia nacional a los ciudadanos de 40 a 45 años y constituir una tercera reserva del ejército. La asimilación fue realizándose también a partir de la equivalencia de tiempos de servicio en la Guardia Nacional para aquellos de sus integrantes que quisieran ingresar al ejército permanente. Este reconocimiento de la antigüedad en los servicios de guerra como miliciano era una motivación para ingresar como elemento permanente y remunerado al ejército. La anterior situación se dio mediante las circulares

⁷⁹ Francisco García expidió el manifiesto del 10 de julio de 1832. Cfr. *Extraordinaria de Zacatecas y Yucatán*, Biblioteca Nacional, México, Fondo Lafragua, 393 LAF. Por su parte, Manuel González Cosío expidió el decreto del 31 de marzo de 1835, facultándose para disponer de la milicia y defender la soberanía del Estado contra la presencia de tropas federales. Cfr. *El Crepúsculo*, tomo I, núm. 7, México, 7 de abril de 1835.

⁸⁰ Cfr. *El Crepúsculo*, 15 de abril de 1835.

⁸¹ Cfr. *El Crepúsculo*, 16 de mayo de 1835. En marzo de 1835 el Congreso Nacional ordenó la reducción de la milicia cívica, ante lo cual se opuso el Congreso de Zacatecas y solicitó su anulación. Como se señaló de manera oportuna, López de Santa Anna pidió al Congreso Nacional el mando del ejército para castigar a los zacatecanos; su ataque significó un fuerte golpe a los federalistas. Algunos hechos relacionados con el cambio del federalismo por el centralismo son los cambios en la geografía del país: como parte de los castigos impuestos a Zacatecas por pronunciarse contra las medidas del Congreso de 1835, está la mutilación de su territorio en aras de la creación del estado de Aguascalientes, el despojo de armas y municiones, y la disminución de su milicia cívica. Tampoco olvidemos que en 1832 Zacatecas sufrió la total extinción de su cuerpo de milicias, tratando de defender el federalismo de los Estados que creyeron vulnerado tras las elecciones de 1828. *Vid. supra* pp. 19-22.

del 16 de diciembre de 1880 y del 22 de enero de 1891, últimas disposiciones jurídicas que se han expedido en relación con la Guardia Nacional.

La reglamentación de la Guardia Nacional fue prolija durante el siglo XIX, sin embargo, en todas las leyes, reglamentos o proyectos se repiten algunas constantes:

a) Edad. Los milicianos deben estar entre los 18 y los 50 años de edad, excepto en el Reglamento del 11 de septiembre de 1846 en el que se reclutaban desde los 16 años.

b) Excepciones. Todos los ordenamientos registran excepciones que se reducen a los siguientes: eclesiásticos, militares, empleados y funcionarios, preceptores, catedráticos y estudiantes, médicos, cirujanos y farmacéuticos, impedidos físicamente, jornaleros e indigentes. Todos ellos podían declinar su estado de excepción y voluntariamente prestar sus servicios en la Guardia Nacional. Las personas excepcionadas a cambio contribuían al fondo de la guardia, que servía para la adquisición de todos los pertrechos requeridos.

c) Extranjeros. Los extranjeros inicialmente estaban impedidos para integrarse a la Guardia Nacional, pero a partir de la ley de 15 de julio de 1848 se les permitió integrarse a ésta en forma voluntaria, y existen ejemplos en los que extranjeros formaron fuerzas para mantener la seguridad local de los Estados.⁸²

d) Registro. A cargo de las autoridades municipales, se efectuó después de la ley de 1848 mediante la calificación de un jurado, cuyo reglamento se expidió el 9 de agosto del mismo año de 1848.

e) Mando. Estaría la Guardia Nacional bajo el mando de las autoridades civiles de cada Estado. Para la movilización fuera del Estado respectivo, el Presidente de la República la haría conforme a la autorización del Congreso, la cual se cambiaría posteriormente por la del Senado. Los casos que se dieron de esta

⁸² Cfr. Alejandro Villaseñor, *Memoria política y estadística de la prefectura de Cuernavaca, presentada al superior gobierno del Estado libre y soberano de México*, México, Imprenta Cumplido, 1850, pp. 55 y 56. Biblioteca Nacional, México, Fondo Lafragua, LAF (31). Vid. *Memoria leída en las Cámaras en 1851, por el Secretario de Relaciones Interiores y Exteriores*, Imprenta C. Torres, 1851, Biblioteca Nacional, México, Fondo Lafragua, LAF (6106-502).

movilización se presentaron con anterioridad a la reinstauración del Senado; como ejemplo se encuentran las autorizaciones otorgadas el 5 de agosto de 1851 cuando se movilizó por el Presidente la guardia de Chiapas para concentrarla en Oaxaca, así como la del 30 de diciembre de 1869, por la cual el Presidente moviliza a 4,000 hombres de distintas partes para sofocar una sublevación en San Luis Potosí.

f) Oficialidad. Los oficiales de la Guardia Nacional eran elegidos por los mismos integrantes de dicha guardia, a lo cual se le otorgaba un carácter dignamente democrático. Entre las obligaciones de los oficiales estaba el instruir a los milicianos de acuerdo con las reglas del ejército.

g) Fondo de la guardia. La guardia era sostenida por un fondo integrado por las contribuciones obligatorias de todas aquellas personas exceptuadas.

De los proyectos de ley sobre la Guardia Nacional, el más interesante y perceptivo fue el que presentó Isidoro Olvera al Congreso Constituyente el 6 de octubre de 1856; en este proyecto Olvera caracterizó a la guardia como “una de las instituciones más a propósito para formar virtudes y costumbres que se contrapongan a esos vicios (los excesos de poder), porque da al pueblo, por la posesión de las armas, conciencia de su fuerza”.

Pero el proyecto no sólo hizo una apología de la guardia, sino también un retrato de sus vicios. Por principio, Olvera confirmó que guardia nacional y ejército debían ser dos instituciones distintas, pero que han transformado a la primera en la “escuela preparatoria de la milicia permanente”.

Pero la peor crítica fue la siguiente

¿Han estado allí el comerciante, el agricultor, el minero, el artista, el industrial, el literato, etc.? Excusado es contestarme cuando es notorio que el servicio ha gravitado exclusivamente sobre la infeliz parte proletaria de las poblaciones y por esto creo que en lo sucesivo no podrá obtenerse en la guardia de verdadera sanción de la soberanía popular, si no se llena la condición indicada.⁸³

⁸³ Cfr. Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, estudio preliminar de Antonio Martínez Báez e índice de Manuel Calvillo, México, El Colegio de México, 1956, pp. 906-910.

El proyecto preveía lo que quizá nadie habría pensado para la Guardia Nacional, excepto Olvera: el derecho de insurrección. Este recurso procedía cuando:

- a) el presidente de la República esté declarado por el Congreso traidor a la patria y se resistiese al juicio político,
- b) cuando ese magistrado impidiera nuevas elecciones presidenciales y de diputados, y
- c) cuando así lo resolviera el Congreso. Como se aprecia, este último recurso estaba prácticamente en las manos del Poder Legislativo federal y era previsible en contra del Presidente de la República.

Por último, para destacar el papel relevante que esta institución tuvo en el siglo XIX mexicano, no debemos olvidar que la Guardia Nacional sirvió a la nación en las intervenciones estadounidense y francesa. Por ejemplo, muchos no saben que Ignacio Zaragoza ingresó al servicio de armas como sargento de la Guardia Nacional de Nuevo León. Fueron precisamente algunas de las disposiciones que aparecen enlistadas en el anexo I las que permitieron en diversas ocasiones la “incorporación” de la Guardia Nacional al ejército mexicano en situaciones de defensa territorial, como la circular de 24 de febrero de 1849, en la que se ordena que la Guardia Nacional móvil se halle dispuesta y organizada bajo la denominación de Ejército federal de reserva.

De igual manera, debe mencionarse que fue el 6o. Batallón de la Guardia Nacional del Estado de Puebla el primer cuerpo de guerra del Ejército de Oriente en enfrentar a los franceses en la célebre batalla del 5 de mayo de 1862. Entre los integrantes de este batallón estaban los elementos de las compañías de Tetela de Ocampo, de Zacapoaxtla y de Xochiapulco, ejemplo claro de cómo la composición de las fuerzas armadas en el siglo XIX descansaba en su origen popular.

Así, puede advertirse que la figura de la Guardia Nacional, como organización de ciudadanos, ha sido una institución importante en la historia patria.

6. LA RESTAURACIÓN DE LA REPÚBLICA FEDERAL Y LA REVOLUCIÓN CONSTITUCIONALISTA

Hacia noviembre de 1846, en vísperas de la guerra con los Estados Unidos y ante el fracaso del centralismo, el Congreso Nacional eligió a Manuel González Cosío gobernador de Zacatecas. Como se ha señalado párrafos arriba, a González Cosío le correspondió formar la Guardia Nacional con la finalidad de garantizar la paz y tranquilidad del Estado, sobre todo después del ataque de más de doscientos indios en San Juan del Mezquital. Otro de los enormes aciertos del gobernador fue el manejo de sus relaciones con Aguascalientes, pues al restablecerse la Constitución de 1824, “éste perdió su condición de Departamento independiente y volvió a formar parte del estado de Zacatecas, lo cual, como es lógico, causó descontento entre sus habitantes”;⁸⁴ la Guardia Nacional de Zacatecas ocupó Aguascalientes hacia 1848, ante el descontento de la población local, a la que advirtió que debía seguir los cauces legales para que obtuviera su autonomía y se garantizara el funcionamiento de las instituciones locales. Gracias a los buenos oficios del general Tomás Requena y la elección de Jesús Terán como jefe político de Aguascalientes, se logró poner fin a este episodio regional en 1849. Al año siguiente, durante el gobierno interino de Antonio García Salinas (quien sustituyó a González Cosío, acusado de varias irregularidades durante su gestión) se promulgó el Acta de Reformas a la Constitución Política del Estado, acorde con los sucesos políticos en el país; correspondió al nuevo gobernador, José González Echeverría, promulgar la nueva Constitución en marzo de 1852.

El Plan de Ayutla contra la dictadura santanista fue secundado por Zacatecas en agosto de 1855, y correspondió al coronel Victoriano Zamora apoderarse de la ciudad; de inmediato el Estado confió el gobierno, y dictó las primeras medidas para defender la integridad, los principios y las instituciones del país, reorganizó la administración local, exigió un manejo honesto de los recursos públicos, ordenó la reapertura de la biblioteca pública (creada en 1829 por órdenes del gobernador García Salinas) y la efectiva asistencia de los niños a las escuelas públicas, promulgada en la Ley de Instrucción Primaria (expedida por el mismo García

⁸⁴ Flores Zavala, *Zacatecas, síntesis histórica...*, op. cit., pp. 163-164.

Salinas), además de fortalecer la libertad de imprenta y las ideas reformistas de los liberales.⁸⁵

Por las mismas fechas fueron elegidos los representantes zacatecanos ante el Congreso Constituyente, como propietarios: Luis de la Rosa Oteyza, Miguel Auza, Ponciano Arriaga, Agustín López de Nava, Basilio Pérez Gallardo y Valentín Gómez Farías, mientras que como suplentes se eligió a Severo Cosío, Jacinto González, José M. Dávila, Jesús González Ortega, Juan Francisco Román y Pedro Pablo Adame,⁸⁶ quienes el 18 de febrero de 1856 ya estaban en la ciudad de México participando en la elaboración de la nueva Constitución Federal, lo que más tarde implicó la creación de la Constitución local, la cual fue firmada por Francisco de Borja Belaunzarán, Luciano de la Rosa, José Ma. Castro, Francisco Javier de la Parra, Jesús González Ortega, Refugio Vázquez y Antonio Borrego, promulgada el 27 de octubre y sancionada por el gobernador Victoriano Zamora el 5 de noviembre de 1857.⁸⁷

Los siguientes acontecimientos nacionales, como la Guerra de Reforma y el establecimiento del gobierno conservador marcaron las décadas de 1850 y 1860, destacándose la figura de Jesús González Ortega, quien logró una importante victoria para el ejército liberal en 1860 durante la batalla de Silao; no obstante sus destacadas acciones en favor de la República, los conflictos con Benito Juárez por el liderazgo del partido liberal se agudizaron. Tras el triunfo de los conservadores de imponer a Maximiliano en el poder, González Ortega se dirige a los Estados Unidos, “desde donde convoca a un gobierno en el exilio, provocando que Juárez lo sometiera a proceso”.⁸⁸ Mientras los liberales se enfrentaban entre ellos mismos, Maximiliano logró implantar la organización del país en 50 departamentos, correspondiendo a Zacatecas ser dividido en dos departamentos: Zacatecas y Fresnillo.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 172.

⁸⁶ Sandra Kuntz Ficker, *Dos proyectos nacionales, un país dividido (1857-1867)*, pp. 111-114, en *Zacatecas, historia breve*, *op. cit.*, p. 111.

⁸⁷ *Zacatecas y sus constituciones (1825-1996)*, recopilación de Marcela Contreras Santoyo y Marco Antonio Flores Zavala (coords.). De Guillermo Huitrado Trejo, Zacatecas, Gobierno del Estado de Zacatecas/Universidad Autónoma de Zacatecas, 1997, 276 p., pp. 59-66.

⁸⁸ Kuntz Ficker, *Dos proyectos nacionales...*, *op. cit.*, p. 113.

En 1866 las acciones de Miguel Auza, Trinidad García de la Cadena y los hermanos Sánchez Román lograron recuperar el Estado para los liberales; tras el triunfo liberal, Juárez ordena en 1867 a Auza establecer un gobierno provisional y reorganizar el ejército mientras, en el Estado, manda apresar a González Ortega y trasladarlo primero a Saltillo y luego a Monterrey, donde fue sometido a juicio por casi 18 meses, marginándolo así de la política. En julio de 1868 le es concedido el perdón y admite de manera pública su sumisión a Juárez, y pocos meses después renuncia a su grado militar y a los reconocimientos que la nación le había otorgado, y se retiró a la vida privada.⁸⁹

En 1869 el gobierno de Zacatecas adoptó el Plan de San Luis, en el que se desconocía la autoridad de Juárez; Trinidad García de la Cadena se puso al frente de los insurrectos, Juárez respondió declarando el estado de sitio en Zacatecas y designando a Gabriel García gobernador provisional en febrero de 1870. Por su parte, el Congreso del Estado concedió licencia al gobernador García de la Cadena para salir a campaña y designó como interino a Rafael G. Ferniza. En ese momento se registró una fractura entre la República y el Estado de Zacatecas. Diversos enfrentamientos se dieron en la entidad entre las fuerzas de García de la Cadena y los enviados de Juárez, como Antonio Neri, Mariano Escobedo, Sóstenes Rocha y Donato Guerra, entre otros. Ante los embates de las fuerzas federales, y pese al apoyo de las comunidades zacatecanas, García de la Cadena tuvo que huir hacia Nayarit, y más tarde acogerse a la amnistía que ofreció Juárez a los sublevados.

La culminación de este episodio fue la reinstalación del Congreso local en septiembre de 1870 y la toma de posesión del gobernador Gabriel García Elías en agosto del mismo año. García Elías trató de acabar con todo rastro de García de la Cadena, destituyendo al Tribunal de Justicia en funciones; lo mismo hizo con los jefes políticos, para designar nuevos magistrados y presidentes municipales, reorganizando de igual manera las asambleas, derogando “el reglamento que garantizaba la autonomía municipal y restableció la pena de muerte. Sus actos, hasta

⁸⁹ Sandra Kuntz Ficker, *La República Restaurada y el Porfiriato*, pp. 115–145, en: *Zacatecas, historia breve*, *op. cit.*, p. 116. Comenta Kuntz que varios años después, en 1881, durante el gobierno del presidente Manuel González, se le restituyó su jerarquía militar y se le hizo un reconocimiento de gratitud hacia el caudillo de la Reforma y defensor de la patria durante el segundo imperio.

entonces meramente provisionales, fueron ratificados a partir de septiembre de 1870”,⁹⁰ es decir, cuando el Congreso entró en funciones.

Al aproximarse la elección presidencial de 1871, y ante la intención manifiesta de Juárez de perpetuarse en el poder, varios zacatecanos se opusieron a ello, entre éstos Gerónimo Treviño, Francisco Naranjo, Donato Guerra y el propio Trinidad García de la Cadena, así que al saber del Plan de la Noria encabezado por Porfirio Díaz en contra de Juárez se pronunciaron en su favor. La célebre batalla de la Bufa en 1872 entre Donato Guerra y Sóstenes Rocha marcó el declive de los pronunciados, sin embargo, la muerte de Juárez cerró este capítulo, pues asumió la presidencia provisional Sebastián Lerdo de Tejada, y tras unas elecciones legales, lo hizo de manera constitucional. Esto aseguraba el retorno del federalismo y el respeto a la Constitución de 1857, lo cual siempre fue motivo de lucha de los zacatecanos.

Dos episodios nacionales marcaron de nuevo la activa participación de Zacatecas en la política nacional. El primero de ellos, la intención de Lerdo de mantenerse en el poder y la adhesión a la rebelión de Tuxtepec emprendida por Díaz contra esta reelección; no obstante, García de la Cadena se adhirió también a las razones legales que el Ministro de la Suprema Corte de Justicia esgrimía.⁹¹ De tal manera que cuando Díaz triunfó, García de la Cadena volvió al poder, y al llevarse a cabo las elecciones, obtuvo una victoria absoluta; “restableció el tribunal de justicia anterior y convocó a su renovación por la vía del sufragio”,⁹² introdujo el ferrocarril en el Estado, construyó carreteras y líneas telegráficas, decretó una ley que establecía un fondo especial para el sostenimiento de hospitales en favor de los mineros y sus familias, y favoreció la creación del “Gran Círculo de Obreros de Zacatecas”.⁹³

⁹⁰ *Ibidem*, p. 117.

⁹¹ José María Iglesias, *Manifiesto del Presidente de la Corte de Justicia a la Nación*, edición facsimilar, coord. de Manuel González Oropeza, México, TEPJF, 2015.

⁹² Kuntz Ficker, *La República Restaurada...*, *op. cit.*, p. 119.

⁹³ *Ibidem*, p. 120. Lamentablemente, una creciente desconfianza de Díaz en la independencia de García de la Cadena ocasionó su declive político; durante las elecciones estatales de 1880 entregó el poder a Jesús Aréchiga, quien se destacó poco en la administración y no realizó grandes obras; su sucesor en 1884, Marcelino Morfín Chávez, tampoco hizo mucho por el Estado, aunque su administración fue honesta y cuidadosa, opina Kuntz. Mientras García de la Cadena regresaba de la Ciudad de México a Zacatecas, el jefe político del Estado, Atenógenes Llamas, preparó un escenario para asesinarlo siguiendo las “órdenes de las autoridades superiores del Estado, y según se sospechó durante mucho tiempo, de los altos mandos de la República”; quiso aplicarle la ley

El segundo episodio fue la participación zacatecana en las elecciones de 1910. Hombres como Eulalio Gutiérrez, Roque Estrada, José Guadalupe González y José Luis Moya se adherieron al movimiento maderista en el Estado, pese a la represión gubernamental. Tras el triunfo del Plan de San Luis, José Guadalupe González fue designado gobernador interino del Estado (aunque falleció en noviembre de 1912). Durante la Decena Trágica y el gobierno usurpador de Victoriano Huerta, los zacatecanos estuvieron a favor del constitucionalismo.

La famosa “Toma de Zacatecas” comenzó el 23 de junio de 1914, enfrentando al ejército revolucionario al mando de Pánfilo Natera, a la División del Norte al mando de Felipe Ángeles y otros rebeldes, que en conjunto sumaban 20,000 hombres, con el Ejército Federal bajo el mando de Luis Medina Barrón y 5,000 hombres. Una vez conseguida la victoria revolucionaria, Natera fue designado por Carranza comandante militar de Zacatecas, y meses más tarde Carlos de la Vega asumió la gubernatura con el respaldo de Villa. “El triunfo de los constitucionalistas en la Batalla de Zacatecas marcó la derrota del ejército federal y del huertismo, y consecuentemente el triunfo del movimiento constitucionalista, que se selló con los Tratados de Teoloyucan el 13 de agosto de 1914”.⁹⁴

La lucha de los zacatecanos por la defensa del federalismo, la autonomía, el restablecimiento del constitucionalismo y la difusión de los derechos de los ciudadanos han sido una constante durante toda su existencia. Su férrea defensa del federalismo les ocasionó la segregación de su territorio durante la época centralista, pero afirmaron su determinación por ese sistema desde el nacimiento del país. Mas las garantías individuales y los derechos humanos también han sido una constante preocupación de los legisladores zacatecanos desde siempre; varios gobernadores durante el siglo XIX impulsaron la educación pública y la libertad de expresión, y para el siglo XX nuevas preocupaciones estaban en la agenda de la discusión legislativa, de ahí las siete Constituciones que se han emitido en el Estado desde 1918, con algunos temas de notable relevancia para el Estado, como el que a continuación se presenta.

fuga, pero al no conseguirlo, lo fusiló en la noche del 31 de octubre y madrugada del 1o. de noviembre de 1886. Flores Zavala, *Zacatecas: síntesis histórica...*, op. cit., pp. 272-273.

⁹⁴ Sandra Kuntz Ficker, “La Revolución Mexicana (1913-1920)”, pp. 154-171, en *Zacatecas, historia breve*, op. cit., p. 116.

7. ELECCIONES EN TERRITORIO EXTRANJERO⁹⁵

Un punto importante es el interés demostrado por el Estado en lo concerniente a los derechos de sus ciudadanos en el extranjero, por la enorme cantidad de conacionales zacatecanos residentes en el vecino país del norte; por ello se han apoyado las iniciativas que les permiten mantener un vínculo con su entidad, pese a estar en otro país. Una manera en que se les asegura esa continuidad en la toma de decisiones en sus comunidades y su Estado es la posibilidad de ejercer su derecho de votar en asuntos nacionales desde el extranjero.

A más de dos décadas de vigencia del Tratado de Libre Comercio,⁹⁶ los logros que en materia comercial se han dado, no borrarán el fracaso que en la agricultura de México se ha resentido, por el alto régimen de subsidios de los Estados Unidos hacia sus agricultores, así como por los monopolios de las agroindustrias que dominan el campo en ese país.

Estas razones económicas, aunadas a la tradicional migración interna del campo hacia las ciudades, han hecho de nuestro país y entidades federativas que lo integran, un país expulsor de su elemento integrante más valioso: la población económicamente activa. Sin embargo, esta población mexicana se ve seriamente afectada por las duras legislaciones migratorias de su socio comercial y la realidad hace imperar en nuestro territorio una mayor conexión, no sólo económica, sino también política, con los Estados Unidos, que es el mayor país receptor de nuestra migración. Esta migración tiene ya más de un siglo de antigüedad, y la dureza en el tratamiento de sus actores va incrementándose, en medio de sentimientos xenofóbicos, racistas y nacionalistas.

Se ha calculado que de los ocho millones y medio de mexicanos residentes en los Estados Unidos (2000), un aproximado de tres millones no han documentado su residencia legal en ese país.⁹⁷ Aunque es un número elevado, esta nume-

⁹⁵ Manuel González Oropeza, "Elecciones de Zacatecas en territorio extranjero", en *Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas*, coordinada por Raúl Calco Barrera y David Cienfuegos, Fundación Académica Guerrerense y Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, 2006, p. 221-230.

⁹⁶ El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue suscrito por Canadá, los Estados Unidos y México el 17 de diciembre de 1992, y entró en vigor el 1o. de enero de 1994.

⁹⁷ Sin embargo, algunos cálculos ubicaban en alrededor de 10 millones el número de mexicanos en los Estados Unidos en 2000. Bradley J. Condon y J. Brad McBride. "Do you know the way to San Jose? Resolving the

rosa migración mexicana se diluye en un país de 250 millones de habitantes y se concentra en el territorio de diez entidades de los Estados Unidos, las cuales representan tan sólo la quinta parte de los Estados de la Unión.⁹⁸ California y Texas constituyen los Estados donde se concentra el 66% de los mexicanos residentes en los Estados Unidos.⁹⁹ No obstante, este porcentaje representa ya un cuarto de la población de origen extranjero en ese país.¹⁰⁰

Actualmente se ha identificado que 461 municipios de nuestro país registran una intensidad migratoria alta, 408 municipios están en la categoría media y 1,481 municipios son de baja intensidad migratoria. Zacatecas posee la mayor intensidad migratoria en el ámbito municipal, pues 70.2% de sus municipios han sufrido esta expulsión de población.¹⁰¹

El Estado de Zacatecas es el que mayor número de migrantes aporta a este movimiento, con base en el volumen de su población. El 4.8% de su población vive en los Estados Unidos, seguido por 4.2% de la de Michoacán y 3.5% de la de Guanajuato; este cálculo es independiente de los números absolutos de su población. Esta migración proviene, en mayor medida, de las ciudades de dichos Estados en 60.3%, en contraste con la población migrante proveniente de pequeños pueblos, menores de 2,500 habitantes, que se calcula en un 39.7 por ciento.

Aunque el promedio de residencia en los Estados Unidos es de 14 años, la naturalización de mexicanos como ciudadanos de los Estados Unidos ha venido decayendo desde 1970 y es la menor entre los demás extranjeros que deciden permanecer en ese país. Nuestros nacionales deciden naturalizarse estadounidenses en menor medida (20.3%) que los centroamericanos (21%), africanos (37%), asiáticos (47.1%) o europeos (52%), según el Censo de Población de los Estados Unidos de 2000.

problem of illegal Mexican migration to the United States”, *17 Georgetown Immigration Law Journal* 251, invierno de 2003.

⁹⁸ Didimo Castillo, “¿Fin de las fronteras? La migración indocumentada de México hacia los Estados Unidos”. *Revista Latinoamericana de Economía. Problemas del Desarrollo*, UNAM, Abril-Junio de 1993, p. 105.

⁹⁹ Rodolfo Tuirán, Carlos Fuentes y Luis Felipe Ramos, “Dinámica reciente de la migración México-Estados Unidos”, *El Mercado de Valores*, núm. 8, agosto de 2001, p. 5.

¹⁰⁰ *Profile of the Foreign-Born Population in the United States: 2000*. Special Studies. US Census Bureau, diciembre de 2001, p. 12.

¹⁰¹ Tuirán, Fuentes y Ramos, *op. cit.*, p. 13.

Como la mayoría de esta población migrante no regresa a México (77.2%), a pesar de las tendencias de repatriación que antes se observaban, nuestro país no debe abandonar a estas comunidades, no sólo por la solidaridad y cohesión de nuestra nacionalidad, sino por el reconocimiento debido a esas comunidades por el beneficio que aportan a la economía mexicana al contribuir con un número importante de divisas enviadas a las localidades de donde provienen, y mantener así a su familia, con lo que mitigan los márgenes de pobreza en México.

Nuestros compatriotas residentes en aquel país, lejos de ser una carga pública, como se ha reflejado en comentarios prejuiciosos, son trabajadores activos que benefician las economías del país expulsor, como México, y del receptor, como los Estados Unidos. Desde 1990 se ha identificado que las remesas de dinero que los trabajadores migratorios envían a nuestro país benefician no sólo en la manutención de las familias, sino en la capacidad de ahorro y poder adquisitivo de las mismas en suelo mexicano.

El Banco Interamericano de Desarrollo ha calculado que durante 2002, los envíos de nacionales latinoamericanos hacia sus países de origen, procedentes de los Estados Unidos, se elevaron a 27 billones de dólares, de los cuales la mayoría fueron envíos hechos por mexicanos a sus comunidades nativas.¹⁰²

En 1999, investigaciones económicas realizadas en México calculaban que el monto de las remesas ascendía a unos 6 millones de dólares en ese año, casi el doble de las exportaciones agropecuarias.¹⁰³ Recientes estudios estiman que las remesas ingresan a razón de 17 millones de dólares por día.¹⁰⁴ La migración mexicana hacia los Estados Unidos es de población joven, entre 15 y 29 años, y la mayoría de los hombres casados que migran dejan a su familia en sus comunidades de origen.¹⁰⁵ De la misma manera, la contribución de los trabajadores migratorios, aún indo-

¹⁰² Edwin Pérez, www.vulcanusweb.com

¹⁰³ María de Jesús Santiago Cruz, "Importancia económica de la migración internacional en México. Análisis desde la perspectiva de las remesas", *Momento Económico*, núm. 114, marzo-abril de 2001, p. 44.

¹⁰⁴ Tuiran, Fuentes y Ramos, *op. cit.*, p. 11.

¹⁰⁵ Castillo, *op. cit.*, p. 98.

cumentados, a la economía de los Estados Unidos es sustancial: se estima hasta en 440 billones de dólares por año.¹⁰⁶

Por ello, la Legislatura de Zacatecas resolvió, el 23 de marzo de 2003, instituir el 9 de septiembre como Día del Migrante, en reconocimiento a la gran contribución que su población migrante realiza mientras reside en territorio extranjero.

Por otro lado, la mayor parte de la migración extranjera mexicana a los Estados Unidos se concentra en diversas zonas metropolitanas que atraen al mayor número de migrantes: primero, Los Ángeles, Riverside y Orange County (29.6%); después, San Francisco, Oakland y San José (28.3%); tercero, Nueva York, Nueva Jersey y Long Island (22.8%) y, por último, Dallas y Fort Worth (12.8 por ciento).

De esta manera, podemos afirmar que la ubicación de la migración mexicana está bien identificada en sus principales regiones de ocupación en los Estados Unidos, así como en sus comunidades de origen en el propio territorio nacional, por lo que la organización de las elecciones no debería presentar complejidades territoriales.

La migración no se redujo a pesar del Tratado de Libre Comercio, como lo pronosticaron de manera equivocada Carlos Salinas de Gortari y sus asesores; antes bien, creció a 1.6 millones de personas por año en la última década del siglo pasado y aumentaron los decesos por la entrada indocumentada de mexicanos, pues alrededor de 1,700 migrantes murieron de 1995 a principios de 2000.¹⁰⁷

Zacatecas ha sido, de entre los demás Estados de la República Mexicana, la entidad federativa que ha mostrado mayor preocupación y atención por la condición de sus nacionales en suelo extranjero. El 9 de enero de 2003 se presentaron sendas iniciativas de reforma para modificar la Constitución Política del Estado, así como la Ley Electoral, con el objetivo de reconocer el derecho de sufragio en las elecciones del Estado a los zacatecanos residentes en el extranjero.

¹⁰⁶ James H. Johnson, "U.S. Immigration Reform, Homeland Security, and Global Economic Competitiveness in the aftermath of the September 11, 2001 Terrorist Attacks", *27 North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation* 459.

¹⁰⁷ Wayne Cornelius, "Los efectos del TLCAN en la migración de México a Estados Unidos", *Bien Común*, núm. 95, Fundación Rafael Preciado Hernández, noviembre de 2002, p. 13.

El derecho a votar debe ser visto y concebido como un asunto importante para el respeto de los derechos humanos, y no como un botín político de uno o varios partidos. Habrá que considerar que el migrante está sometido a políticas discriminatorias y abusos en sus derechos en los Estados Unidos,¹⁰⁸ México no debe abundar en estas violaciones al no reconocerle sus derechos políticos. Debe ser, por lo tanto, tratado por México con la misma deferencia que los demás nacionales y ciudadanos, sin importar el hecho de que por razones económicas o personales haya decidido residir en forma temporal en otro país; México no puede seguir discriminándolos por razón de la residencia.

La ciudadanía, desde su concepción en el siglo XVIII, nació con el reconocimiento de las personas como sujetos de derechos.¹⁰⁹ El sufragio es la expresión del derecho a votar, por lo que las reformas electorales que han tendido a garantizar este derecho merecen mayor atención que las reformas dirigidas a organizar los partidos políticos o los procesos electorales, las cuales por cierto han sido más prolijas que las reformas sustantivas para hacer viable el derecho al sufragio.

Estas relaciones entre el sufragio y los derechos humanos, así como entre el sufragio y las aportaciones económicas, son de capital importancia, porque la Organización de las Naciones Unidas ha reportado que en América Latina, a pesar de los serios esfuerzos que la democracia ha protagonizado en los últimos años, los beneficios obtenidos mediante elecciones transparentes no se han reflejado en beneficios económicos para la población, por lo que la democracia como forma de vida no está suficientemente enraizada en la mayoría de la población. De ahí que, algunos prefieran gobiernos autocráticos, pero promisorios de avances económicos a gobiernos democráticos sin avances económicos.¹¹⁰ Creemos, pues, que resolver el problema de los mexicanos residentes en el extranjero y su sufragio ayudará a combinar esta paradoja en los dos órdenes: el democrático y el económico.

¹⁰⁸ Guillermina Magallón Gómez, “Los derechos humanos del indocumentado. Su conocimiento por la jurisprudencia estadounidense”, *Revista de Derecho Privado*, Nueva Época, núm. 2, mayo-agosto de 2002, UNAM, pp. 67-88.

¹⁰⁹ León David Zayas Ornelas, “Las fronteras del sufragio”, *Diversa. Revista de Cultura Democrática*, núms. 2-3, Instituto Electoral Veracruzano, agosto de 2001, p. 122.

¹¹⁰ *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004. Cfr. <http://www.undp.org/dpa/spanish/pressRelArchive/proddal/prologo-mmb.pdf>

La reforma constitucional electoral de Zacatecas afectó por lo menos cinco disposiciones del más alto nivel, relativas a los requisitos de residencia o vecindad, como condición para votar. Particularmente importante resulta la reforma al artículo 13, fracción II, de la Constitución, que estableció el derecho a votar por parte de los mexicanos y vecinos de Zacatecas con “residencia binacional y simultánea”, para votar en las elecciones de los integrantes de la Legislatura y los Municipios, aunque no incluyó ese mismo derecho para votar por el titular del Poder Ejecutivo del Estado.

Esta reforma es importante porque no sólo ayuda a solucionar un problema electoral, sino que presenta una innovación institucional al implementar el derecho a votar de los mexicanos en el extranjero. En raras ocasiones se incluyen o implementan nuevos derechos en el constitucionalismo mexicano de las entidades federativas, aunque hay episodios dignos como los derechos indígenas en las reformas constitucionales de Oaxaca aprobadas en 1998 antes de la reforma federal de 2001 o la segunda vuelta electoral en la reforma constitucional de San Luis Potosí de 1996 que no se ha adoptado en el ámbito federal. Generalmente, el cambio de instituciones se ha dado sólo cuando el gobierno federal lo promueve y los Estados reflejan esa reforma en su sistema jurídico,¹¹¹ sobre todo tratándose de la materia electoral, donde el control centralizador de antaño no permitía la innovación electoral sin el consentimiento del gobierno federal.

Estas reformas innovadoras que fueron aprobadas por Zacatecas son el producto del trabajo durante año y medio de una Mesa Técnica que se dedicó a analizar la situación del sufragio en el extranjero. El Código Electoral de 1995 tuvo que ser reformado de manera íntegra en 2003, y entre las reformas destaca el reconocimiento de la doble nacionalidad y la representación política con especial énfasis en el género de los candidatos.

¹¹¹ Una razón histórica que explica, pero no justifica esta tendencia; es que los Estados fueron originados por la Constitución Federal y sus Constituciones son creación también de la misma Constitución histórica federal, que en nuestro país es la de 1824. A diferencia de otros países federales, donde las provincias antedataron al gobierno federal en contar con sus propias Constituciones o Cartas, las provincias mexicanas no estuvieron constituidas previamente, sino eran una ficción creada por una Constitución central. Respecto a la imitación que los Estados han observado respecto a las instituciones electorales federales, *vid.* Isidro de los Santos Olivo, “El Estado Constitucional y la Reforma a la Constitución. Especial referencia al Código Político del Estado de San Luis Potosí”, *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, pp. 129 y ss.

La Legislatura del Estado aprobó ambas reformas el 26 de agosto de 2003, con una votación de 18 diputados a favor y 12 en contra. Nuevos conceptos resultantes de las reformas llaman la atención, como “candidato migrante” y “residencia binacional”. El primero es la persona que, cumpliendo con lo dispuesto por la Constitución Federal y la Ley de Nacionalidad, pretende ocupar un cargo de elección popular, poseyendo ciudadanía zacatecana y residencia binacional. Por lo que respecta a esta última, se define como la condición que asume una persona para poseer simultáneamente domicilio propio en el extranjero y, al mismo tiempo, domicilio y vecindad en territorio del Estado, manteniendo en él, casa, familia e intereses.¹¹²

Estas reformas tienen sus orígenes, sin embargo, en reformas constitucionales en el plano federal del 22 de agosto de 1996 que entraron en vigor el 21 de marzo de 1998, las cuales establecieron el principio de que a ningún mexicano por nacimiento, fuere por *ius soli* o *ius sanguini*, se le podría privar de su nacionalidad, según el artículo 37, apartado A, de la Constitución Federal. Esto implicaba que la relación solidaria con la patria no puede ser anulada por el hecho de residir en el extranjero, ni siquiera por aceptar otra nacionalidad. Este último supuesto fue el objetivo principal de la nueva Ley de Nacionalidad, expedida el 23 de enero de 1998, mediante la cual, entre sus disposiciones, se encuentra claramente la posibilidad de que el mexicano pueda aceptar otra nacionalidad proveniente del país donde resida. Como ejemplo se encuentra el apartado C) del artículo 13 de la Ley de Nacionalidad que atribuye el carácter de nacional mexicano a aquel que realice actos jurídicos fuera de la jurisdicción nacional, que impliquen el ejercicio de un derecho cuya titularidad se adscriba dentro del territorio mexicano, como lo es precisamente el derecho o la prerrogativa de los ciudadanos mexicanos a votar en las elecciones populares, según el artículo 36, fracción I, de la Constitución Federal.

Son ciudadanos *todos* los nacionales mexicanos que cuenten con 18 años de edad y tengan un modo honesto de vida, según el artículo 34 de la Constitución Federal, por lo que los nacionales residentes en el extranjero tienen el derecho o prerrogativa de votar, con tal preeminencia que la propia Constitución Federal lo convierte en una *obligación*, según el artículo 36, fracción III, cuya falta de cum-

¹¹² Artículo 5o. del Decreto 306 de la Legislatura del Estado de Zacatecas.

plimiento importaría la *suspensión* de sus derechos o prerrogativas de ciudadano de acuerdo con el artículo 38, fracción I, de la misma Ley Fundamental y, por lo tanto, la suspensión de su nacionalidad, lo cual por principio está prohibido por la misma reforma de 1996.

En consecuencia, la nacionalidad y ciudadanía no pueden ser limitadas por la inactividad de las autoridades ejecutivas al posponer el ejercicio de un derecho o prerrogativa tan fundamental como lo es el sufragio, por mandato expreso de la Constitución; la cual es, según el artículo 133 constitucional, la Ley Fundamental de México, por lo que no cabe la justificación de omisiones legislativas o ejecutivas para evitar su cumplimiento.

No obstante, la realidad es que la autoridad federal ha incumplido el acatamiento de esta disposición constitucional al no organizar elecciones fuera del territorio nacional desde 1998 y exigir la necesidad de leyes secundarias que permitan la implementación de las reformas constitucionales en el nivel federal.¹¹³

Si la nacionalidad y la ciudadanía son materias de competencia del gobierno federal y el establecimiento del derecho político de votar está claramente enunciado en la propia Constitución Federal, ¿cuál es el pretexto que impide la puesta en marcha del derecho a votar? Reiteradamente se ha mencionado que un derecho o prerrogativa establecidos en el plano constitucional no se puede implementar a menos que haya una reforma legislativa que lo haga. Por supuesto, esto sería invertir la jerarquía del orden jurídico mexicano y condicionar la validez de una norma constitucional a la expedición incierta de una ley secundaria. Muchas materias contenidas en la Constitución Federal están esperando la expedición de una ley secundaria, detenidas por el sofisma aludido, como la facultad del Senado para dirimir conflictos políticos, contenido en el artículo 76, fracción VI, con la disposición expresa de que una ley reglamentará el ejercicio de esta facultad. Sin embargo, la supremacía constitucional se ha impuesto aun en estos casos y las autoridades han aplicado la Constitución, incluyendo el Senado, como lo demuestran numerosos ejemplos de aplicación de las normas constitucionales sin la ley reglamentaria relativa.

¹¹³ Alejandra Castañeda y Emilio Saldivar, *Ciudadanías excluidas*, The Center for Comparative Immigration Studies, Working Paper 34, Abril de 2001, University of California at San Diego.

Pero aún más, tratándose de la implementación y el respeto a los derechos y prerrogativas de los ciudadanos y nacionales, incluso de los propios extranjeros, las disposiciones constitucionales que contienen sus derechos no requieren una ley que condicione el ejercicio de tales derechos, como es el caso de los derechos humanos que se aplican de manera directa y autoaplicativamente.

Tratándose de las elecciones, las leyes electorales de los Estados y de la federación brindan el marco legal de referencia necesario y suficiente para la organización y conducción de las elecciones en el país, sin importar si éstas se conducen en territorio nacional o extranjero. Aunque la aplicación extraterritorial de nuestras leyes debe ser cuidadosamente limitada, corresponde a la autoridad administrativa electoral al conducir y dictar lineamientos así como dilucidar las vaguedades que surjan de la puesta en marcha de elecciones en el extranjero. Para ellos son organismos autónomos de Estado, dotados de facultad reglamentaria y capacitados para cuidar de todos los aspectos relacionados con la organización electoral. El marco constitucional y legislativo actual permite y obliga esta línea de acción. Puede haber una infinidad de leyes y reglamentos que regulen y detallen el ejercicio de este derecho o prerrogativa, pero la ausencia de ellos por el momento no debe impedir su ejercicio.

La reglamentación electoral no puede ser pretexto para impedir el ejercicio de un derecho, prerrogativa y obligación que la Constitución confiere de manera inequívoca a sus nacionales y ciudadanos. El sufragio debe ser *efectivo*; para serlo, debe dimensionársele en su carácter de derecho que no puede ser limitado o suspendido de acuerdo con al artículo 1o. de la Constitución; la reforma de 1996, al modificar en el artículo 36, fracción III, la alusión de residencia para el ejercicio del voto, resulta claro que la interpretación integral de la Constitución nos conduce a considerar al sufragio en el extranjero como una derivación de nuestra nacionalidad irrestricta y de la obligación fundamental del ciudadano de votar. Negar este derecho es permitir la discriminación de mexicanos por razón de su residencia, que en ocasiones ha sido forzada por las circunstancias de pobreza y marginación.

Seguramente estas consideraciones fueron calibradas por la Legislatura de Zacatecas al aprobar la importante reforma constitucional y legal de su entidad, máxime que la Constitución Federal confiere al Municipio la obligación primaria de llevar un catastro en el que se asienten no sólo las prioridades, sino la población

y las actividades que dicha población realiza. De acuerdo con el artículo 36, fracción I, el Registro Nacional Ciudadano debe comenzar por las municipalidades, cuya regulación corresponde a las entidades federativas, por lo que la federación del Registro de Elecciones debe ser prevista, por mandato constitucional, en el registro de los Municipios. El Estado en cuestión puede complementar los registros de los consulados mexicanos en los Estados Unidos, los cuales llevan con toda diligencia el registro de nuestros connacionales por medio de la matrícula consular, que sirve de identificación, con base en los registros municipales actualizados; de esta manera, el control poblacional se perfecciona desde el nivel más inmediato a la población, como es el municipal, se cumple con las disposiciones constitucionales, y se facilita la votación en el extranjero. Las autoridades electorales pueden perfeccionar los datos de la matrícula consular dándole validez para efectos electorales con las condiciones y los datos requeridos para tales efectos, sin necesidad de pedirle al mexicano residente en el extranjero que regrese a su país para hacer un trámite, como es el de la expedición de su credencial de elector. Corresponde a las autoridades electorales hacer efectivo este medio de identidad electoral para garantizar el derecho político del sufragio, así como a las autoridades municipales el registro de su población.

El desarrollo de las instituciones mexicanas ha requerido la participación de los niveles de gobierno que forman parte de la estructura federal del país, por lo que en materia electoral no es extraño que sea un Estado el que avance en el desarrollo de su madurez cívica y electoral, incluso antes que el gobierno federal, tal como sucedió con el sufragio femenino, negado durante más de un siglo de vida independiente, no fue sino hasta que Yucatán en 1921 y San Luis Potosí en 1923 otorgaran el voto a las mujeres en las elecciones federales, muy posteriormente, en 1953.¹¹⁴ No se necesitó de una reforma constitucional en el plano local ni se esperaron reglamentaciones profusas para hacer efectivo este derecho al sufragio. Sencillamente se interpretó el sentido del artículo 34 constitucional que trata de los “mexicanos”, no *mexicanas*, como ciudadanos y *ciudadanas* aptos para votar. A pesar de esta y muchas otras experiencias, caemos reiteradamente en un formalismo vicioso para negar los derechos de nuestros nacionales.

¹¹⁴ Pedro Rivas Monroy y Pablo Marroquín Pineda, *El voto de los mexicanos en el extranjero: Asignatura pendiente*, en Juan Martínez Veloz (coord.), *La agenda política electoral 2003*, México, Laguna, 2003.

En la exposición de motivos del derecho 306 de la Legislatura de Zacatecas, que contiene las reformas aprobadas a la Ley Electoral del Estado, se lee lo siguiente:

Esta ley allana los obstáculos a nuestros paisanos que trabajan en la Unión Americana. Con la reforma a diversos artículos a nuestra Constitución Política del Estado, y ahora bajo los supuestos de esta ley, pueden ser elegibles a los cargos de diputado local por el principio de representación proporcional, pero también para ser integrante de los ayuntamientos. Poseer la doble nacionalidad no debe ser un obstáculo para ocupar tales cargos de elección popular. Estas reformas a los ordenamientos estatales hacen factible la elegibilidad de nuestros migrantes, y a la vez, mantener el debido respeto a la Constitución General de la República y su ley Reglamentaria en materia de nacionalidad y ciudadanía.

Esta ley representa un paso muy importante en el desarrollo electoral de la nación. No sólo reconoce el voto activo de los zacatecanos en el extranjero, sino también señala la importancia de los candidatos migrantes, o el voto pasivo, a partir del principio de representación proporcional. Por supuesto, se percibe la omisión de las elecciones para gobernador del Estado, que quizá por un compromiso político no se queda como un punto pendiente para incluirlo posteriormente.

A pesar de estas carencias, la reforma es importante y seguramente servirá para que los esfuerzos en otros Estados de la República actualicen su legislación y ello sea suficiente para que la federación se decida a acatar directamente el mandato constitucional para beneficio de nuestra nacionalidad, vilipendiada por sentimientos xenofóbicos, y para consolidar nuestro régimen de derechos humanos.

Anexo

Constituciones Políticas en el Estado de Zacatecas ¹¹⁵		
Núm.	Título	Año
1	<i>Constitución Política del Estado Libre de Zacatecas</i>	1825
2	<i>Constitución Política del Estado Libre de Zacatecas</i>	1832
3	<i>Acta de Reformas a la Constitución Política del Estado de Zacatecas</i>	1850
4	<i>Constitución Política del Estado Libre de Zacatecas</i>	1852

¹¹⁵ Todas ellas pueden ser consultadas en el Digesto Constitucional dedicado a Zacatecas.

5	<i>Constitución Política del Estado Libre de Zacatecas</i>	1857
6	<i>Constitución Política del Estado Libre de Zacatecas</i>	1869
7	<i>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas</i>	1910
8	<i>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas</i>	1918
9	<i>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas</i> (con nueve reformas: 1921, 1928, 1930 –mayo, junio–, 1933, 1937, 1941 –dos en diciembre–, 1943)	1921
10	<i>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas (Reformada)</i> (con seis reformas: 1947, 1949 –dos en diciembre–, 1954, 1958, 1961)	1944
11	<i>Constitución Política del Estado de Zacatecas</i> ¹¹⁶ (con 8 reformas: 1973, 1974 –marzo y abril–, 1975 –dos en julio–, 1976, 1977, 1979)	1964

¹¹⁶ En la exposición de motivos se señala que el gobierno local consideró necesario actualizar el funcionamiento de las leyes en las cuales se sustenta la vida jurídica de las instituciones que rigen a los zacatecanos, pero sin que éstas “sufran ningún cambio ni variación, ya que responden, y seguirán respondiendo a ideas, normas y preceptos que informan la vida institucional no sólo del Estado sino de todo el país”. La Constitución anterior adolecía de “una redacción defectuosa en la mayor parte de sus disposiciones y que en la misma se usan términos y expresiones que no corresponden a la denominación con que deben señalarse las instituciones que dichos términos mencionan y por este motivo hemos creído oportuno cambiar del texto vigente [1944] la redacción y los términos que a nuestro entender deben modificarse...”; algunas de las disposiciones vigentes en ese momento debieron ser derogadas por inoperantes, otras “no deben tener rango constitucional, por ser materia de leyes secundarias”, y otras más fueron eliminadas por superfluas. Algunos municipios sustituyeron sus nombres originarios por el de hombres que participaron en la Revolución de 1910, como un homenaje a su labor; es así Nieves, *el Plateado* y *La Blanca* recibieron el nombre, respectivamente, de Francisco R. Murguía, Joaquín Amaro y Pánfilo Natera. Algunas congregaciones municipales, por cubrir de manera satisfactoria los requisitos establecidos por la Constitución estatal vigente, se elevan a la categoría de Municipios libres, como las Congregaciones de El Salvador, Municipio de Concepción del Oro, Enrique Estrada y Benito Juárez, entre otros. Si bien la Revolución Mexicana elevó a rango constitucional las garantías sociales, opinan los legisladores zacatecanos que “nuestra Constitución Política Estatal debe ampliar el capítulo respectivo para que no en una forma genérica, como actualmente las establece, sino concreta y específica, incluya en el articulado de su parte dogmática las garantías sociales de que debe gozar el zacatecano”, como una forma de implantar la justicia social, uno de los objetivos de la Revolución Mexicana y de los gobiernos revolucionarios. El artículo 25 debe reformarse, para que el Congreso local se configure con el número de diputados acorde con las condiciones demográficas, sociales y económicas del Estado. Los vecinos de las Congregaciones no pueden participar en la elección de las juntas municipales, porque de hecho ya participaron en la elección del Ayuntamiento, el cual administra el Municipio, de tal manera que las juntas municipales ya están debidamente representadas por los vecinos de las congregaciones, y su intervención en dos elecciones, del Ayuntamiento y de las juntas municipales, bien puede generar fricciones entre dos autoridades distintas con las mismas funciones, “con detrimento de la respetabilidad de las mismas y del orden que debe prevalecer en los lugares de su jurisdicción”.

12	<i>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas</i> ¹¹⁷ (vigente desde el 16 de agosto de 1998. Al 14 de septiembre de 2016 se había reformado cincuenta veces)	1980
13	<i>Constitución Política del Estado de Zacatecas</i> ¹¹⁸ (con nueve reformas: 1986 –mayo y noviembre–, 1987 –dos en noviembre–, 1993, 1994 –enero y agosto–, 1995 –marzo y julio–)	1984
14	<i>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas</i> ¹¹⁹ (vigente desde el 16 de agosto de 1998)	1998

¹¹⁷ En este caso la L Legislatura del Estado consideró que de acuerdo con el Pacto Federal, cada entidad “tiene el derecho de darse su Constitución Política, sin más limitación que la de no contradecir los principios especiales que [se] consignan en la Carta Magna de la República”. En razón de ello, y por las “serias contradicciones” que posee la vigente Constitución del Estado, se cree necesario que “La Constitución Política del Estado de Zacatecas debe contener los principios rectores del poder público y las funciones que lo mismo corresponde cumplir, a través de los órganos adecuados, respetando la naturaleza de la democracia social en que vivimos”. Por ello consideran que “por circunstancias especiales y para dar mayor solidez a las instituciones regidas por el derecho, se hace indispensable incluir dentro del texto constitucional, ciertas materias, que tal vez debieran quedar comprendidas en otros códigos de acuerdo con una ortodoxia de técnica netamente legislativa”; mientras que también se hace necesaria “la desaparición de todos los privilegios directos o indirectos, que se traducen en injusticia social”, de ahí que en la nueva Constitución busque proscribir en el Estado “toda discriminación, de la índole que sea, para proporcionar a los hombres que en él se encuentren las mismas oportunidades de trabajo, con salarios justos y suficientes”, y todo aquello que busque dignificar su existencia. Se elimina la función coordinadora del secretario general de Gobierno, “que ha devenido en obstáculos burocráticos que entorpecen la inmediata y eficaz intervención del titular del Ejecutivo en el ejercicio de las facultades que le corresponden”, y en cambio se concede mayor agilidad y fluidez a los funcionarios de los órganos del Poder Ejecutivo para auxiliarlo en sus tareas. También se busca “revisar y adecuar la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, y reestructurar el Supremo Tribunal de Justicia, a efecto de dar mayor agilidad a la tramitación de los negocios de su competencia”, con el único fin de “impartir al pueblo una justicia pronta y expedita”. La defensa del patrimonio familiar es otra urgente necesidad que se debe atender, “asegurándole su carácter de inalienable, inembargable e imprescriptible, debiendo además reglamentarse, con toda claridad y conveniencia, lo relativo a las capitulaciones matrimoniales”. Por último, se faculta a los Poderes Ejecutivo y Legislativo para intervenir en los asuntos del ámbito municipal.

¹¹⁸ Es ahora la LI Legislatura del Estado, la cual señala que, de acuerdo con las reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre las bases jurídicas para consolidar el Municipio, la entidad debe realizar las adecuaciones correspondientes, “para temporizar con esas premisas vitales e impostergables; incorporando a la estructura orgánica municipal, toda la esencia y contenido de la reforma constitucional”.

La incorporación de la representación proporcional en la integración de todos los Ayuntamientos del país también implica la preservación de “las actividades político–electorales de la ciudadanía, garantizando la participación de las minorías”, y a la vez establece, como un elemento innovador, el que se faculta a las Legislaturas “para dirimir problemas y controversias que en el Ayuntamiento se susciten, mediante los procedimientos legales de declaración de desaparición de ayuntamientos, suspensión definitiva de los mismos y suspensión y revocación de los miembros de los cuerpos edilicios, dentro de los cuales se consagra el derecho de audiencia”.

¹¹⁹ Para llevar a cabo la reforma integral de la Constitución zacatecana, se emprendió una consulta popular, en torno a cinco ejes temáticos en igual número de foros:

1. Constitución, individuo y sociedad
2. Las funciones del poder público

-
3. La Constitución y el Municipio Libre
 4. La Constitución y la Reforma Electoral
 5. Previsiones generales

Hubo una nutrida participación de estudiosos de la materia, representantes de organizaciones políticas y sociales, mujeres, jóvenes y, en general, de toda la sociedad. Se llevaron a cabo diez sesiones públicas, de las cuales se desprende que los zacatecanos “aspiramos a fortalecer el sistema de vida democrático y avanzar aceleradamente y con mayor firmeza sobre lo mucho que se ha construido, hacia la consumación de la justicia social”. Por ello esta reforma propone “perfeccionar, enriquecer y generar niveles de organización y participación social mejores a los actuales”. Son nueve los títulos que contiene la nueva Constitución, reiterándose que en la voluntad del pueblo reside la soberanía del Estado, la cual es ejercida por medio de los poderes públicos. Se propone un nuevo desarrollo en la tesis del equilibrio de la independencia y recíproca colaboración entre los Poderes del Estado (Título IV), como las nuevas y necesarias facultades del Ejecutivo, la intervención de los diputados como gestores de las demandas y peticiones de los zacatecanos; se eleva a rango constitucional la Contaduría Mayor de Hacienda, como órgano técnico de fiscalización y control gubernamental, auxiliar de la Legislatura estatal. Por lo que respecta al Poder Judicial, se eleva a diez el número de Magistrados numerarios que integran el Tribunal Superior de Justicia. Se busca fortalecer el Municipio Libre, destacando la figura del Cabildo abierto e itinerante, la organización popular en los Comités de Participación y en los Consejos de Planeación para el Desarrollo, lo cual significa un instrumento de “control democrático en la vida municipal”. De igual manera, para fortalecer al Municipio, se elevan a rango constitucional tesis y normas incluidas en leyes reglamentarias; también están obligados los Municipios a informar a la población, cada mes, de los trabajos realizados por la administración municipal, y cada tres meses del estado que guardan las finanzas públicas; de igual manera, están obligados a “someter a plebiscito los actos que por su trascendencia requieran la aprobación de la ciudadanía”. El Ayuntamiento de General Joaquín Amaro solicitó recobrar el nombre que lo vincula a su historia sin desligarlo del revolucionario, de tal manera que se llamará “El Plateado de Joaquín Amaro”. Entre otras cosas, el legislador zacatecano señala que “una Constitución no es solamente ordenamiento jurídico regulador sino, sobre todo, [un] programa conductor del proceso de transformación social que habrá de acelerarse en Zacatecas si se aprueban las modificaciones que se proponen, como resultado de la *voluntad generalizada de la población* y producto de la rica experiencia acumulada durante los últimos años de gobierno; experiencia y aprendizaje cotidianos que se traducen en la oportunidad de nuevas vías para alcanzar metas de superación asequibles a nuestro pueblo”. Las cursivas son del autor.

Esta obra se terminó de imprimir y encuadernar en junio de 2017 en los talleres de Ediciones Corunda, S.A. de C.V., calle Tlaxcala núm. 19, Colonia San Francisco, Delegación Magdalena Contreras, C.P. 10810, Ciudad de México, México. Se utilizaron los tipos Goudy Old Style de 9.5, 11, 13, 14 y 24 puntos y Goudy de 12 puntos. La edición consta de 2,000 ejemplares impresos en papel Book Cream de 60 g.

