



CAPÍTULO SEXTO.

HISTORIA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

I. COMIENZA EL SIGLO XX EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

Aunque la llegada de un nuevo siglo no deja de ser una ficción —ya que al fin de cuentas sólo se trata de un año más— la expectativa que esta situación despierta siempre se ha traducido en cambios reales, tanto de paradigmas como de instituciones, con respecto de lo que representó el siglo anterior. Esto se puede traducir en un hecho, en una institución o una figura que marque dicho inicio de siglo. En el caso del estado de Nuevo León, su entrada al siglo XX llega de la mano de una figura singular: el general Bernardo Reyes.

Si en el contexto federal la figura de Porfirio Díaz había representado el orden anhelado frente a la anarquía padecida, en el contexto del estado de Nuevo León se puede trazar un paralelismo con la figura de Bernardo Reyes.¹⁹ La lucha que, a finales del siglo XIX habían protagonizado en Nuevo León, los partidarios de una obediencia incondicional al poder federal y aquellos que se resistían a perder su soberanía estatal, condujo a la ruptura del

¹⁹ Sobre las semejanzas y diferencias entre estos caudillos de finales del XIX y principios del XX, véase Duclós Salinas, A., “Paralelo entre los generales Porfirio Díaz y Bernardo Reyes,” en Piñera Ramírez, D. (comp.), *El gobernador Bernardo Reyes y sus homólogos de la frontera norte*, Monterrey, Fondo Editorial de Nuevo León, 1991, pp. 150-159.

orden constitucional.²⁰ Precisamente, Bernardo Reyes fue el hombre de confianza de Porfirio Díaz para someter al estado de Nuevo León y traer la paz y el progreso a dicha entidad, lo que a su vez representaba el prototipo de orden político que tanto la clase política como la científica pregonaban. El general Reyes comienza su primer periodo como gobernador provisional, en sustitución del depuesto gobernador Genaro Garza García, para completar el periodo de éste (1885-1887) y comenzar así una nueva etapa en la historia política del estado de Nuevo León. No obstante, a partir de entonces comienzan veinte años en los cuales la historia constitucional no va a poder encontrar una garantía institucional real sobre los derechos fundamentales, ni sobre el principio de división de poderes, sin incurrir en una quimera, ya que lejos de existir un control del poder a través de la Constitución, ésta implicó un instrumento de gobierno que coadyuvaba para que el gobernador Reyes consiguiera su propósito de garantizar el orden.²¹ El principio de la división de poderes, poco menos que inexistente, sólo se limitaba a un reparto de funciones legislativa, ejecutiva y judicial, sin que por ello se pueda hablar de lo que en esencia implica este principio: un verdadero control del poder frente al gobernador. De tal suerte que los conflictos entre poderes se resolvían sólo de forma política y no conforme a criterios constitucionales, ya que los poderes Legislativo y Judicial dependían de facto del gobernador Reyes.²² Con la misma lógica de poder se les dio tratamiento a los gobiernos de los municipios desde el Ejecutivo local.

²⁰ Para una visión general sobre la historia del estado de Nuevo León, se debe consultar la obra de Cavazos Garza, I., *Breve historia de Nuevo León*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1994.

²¹ Sobre las distintas reformas puntuales que se dieron al texto constitucional de 1878 (el cual implicaba a su vez una reforma de la Constitución de 1874) véase *Las Constituciones políticas del estado de Nuevo León, 1825-1857-1917*, estudio preliminar de Carlos Cisneros Ramos, Monterrey, Gobierno del Estado de Nuevo León, 1985.

²² Baste como un ejemplo, de los innumerables que existen, la renuncia del presidente del Tribunal Superior de Justicia provocada por el propio Reyes, a

Asimismo, el gobernador Bernardo Reyes, lejos de establecer un gobierno respetuoso de las libertades públicas, se encargó de confinar a la oposición y ejercer un control absoluto del poder. Para esto manejó la prensa con la finalidad de que fuera adepta a su régimen, constituyó una especie de grupos de partidarios a su gobierno denominados clubes políticos; en definitiva mantuvo la imagen democrática —siempre en la forma— con un contenido claramente autoritario. No obstante, en ocasiones el gobernador apeló a la fuerza para conseguir este control completo de todos los poderes, siendo el dos de abril de 1903 la fecha en la cual esta represión mostró su peor rostro.²³

Al igual que don Porfirio Díaz, el general Reyes utilizó la convocatoria formal a elecciones para simular un principio de alternancia que en la realidad nunca se dio. De esta forma, en 1887 el general Lázaro Garza Ayala sucedió a Bernardo Reyes, para luego proceder a convocar nuevamente a elecciones con una ventaja evidente en favor del mismo Reyes. Sin embargo, aunque el general Reyes se separó del cargo de gobernador, mantenía el de jefe de Armas, lo cual pone de manifiesto la misión de garante del orden que tenía en el estado de Nuevo León.

Sin embargo, este orden impuesto desde el Poder Ejecutivo va a encontrar en la doctrina positivista su justificación. La comparación que hace Guillermo Margadant, entre el régimen autoritario de Porfirio Díaz en México y el despotismo ilustrado de los

través de una componenda en la cual involucró al Poder Legislativo local, así como a los clubes políticos, y que confirmó el binomio de poder entre el presidente de México Porfirio Díaz y el gobernador Reyes de Nuevo León. Véase Niemeyer Jr., V., “El desarrollo de un Estado y la estructura de un administrador 1889-1900”, en Piñera Ramírez, D. (comp.), *El gobernador Bernardo Reyes y sus homólogos de la frontera norte*, op. cit., pp. 83-85.

²³ Nos referimos a la represión del 2 de abril de 1903 en contra de una manifestación multitudinaria, dirigida por candidatos opositores al gobierno reyista, que terminó con disparos realizados en contra de los asistentes. Dicha fecha marcó un punto de inflexión sobre la popularidad del gobierno del general Reyes. Véase Roel, S., *Nuevo León. Apuntes históricos*, México, Ediciones Castillo, 1977, pp. 258 y 259.

borbones en España,²⁴ resulta bastante interesante, ya que reivindica el juicio al régimen porfirista a partir de claroscuros y no de vituperios o ditirambos con signos ideológicos. También se puede trazar aquí un paralelismo con el gobierno del general Bernardo Reyes. Las palabras de Niemeyer son al respecto muy gráficas: “Si su sistema no fue democrático, por lo menos fue humanitario, de conformidad con las tendencias paternalistas de entonces en la organización política estatal mexicana, y lo ejerció con la aprobación de los nuevoleonenses”.²⁵ Es evidente que veinte años de gobierno no son posibles sin una aquiescencia social importante, lo cual se llegó a conseguir porque en el periodo reyista se sientan las bases para una consolidación socio-económica e institucional sin precedentes hasta ese momento en el estado.

Como ejemplo de los avances con los cuales Nuevo León entra al siglo XX a través de la gestión del gobierno de Bernardo Reyes podemos mencionar algunos ejemplos:²⁶ la conformación de la administración pública neoleonense, en especial la hacienda pública, más racional, capaz de prestar mejores servicios públicos a la población; la consolidación de un clima de seguridad ciudadana en tanto que erradicó el bandolerismo; el asentamiento de las bases de la vida económica y social, en virtud de una industrialización a través de incentivos fiscales, lo cual generó las bases de una burguesía fuerte e industrial, distinta a la situación de la mayoría de las entidades federativas de México; de igual forma, encontramos la infraestructura con la cual Monterrey se pudo colocar a la

²⁴ Margadant, G. F., *Introducción a la historia del derecho mexicano*, México, Esfinge, 2009, p. 186.

²⁵ Véase Niemeyer Jr., V., “El desarrollo de un Estado y la estructura de un administrador 1889-1900”, *op. cit.*, p. 83.

²⁶ Sobre todos estos temas se puede consultar Niemeyer Jr., V., “El desarrollo de un Estado y la estructura de un administrador 1889-1900”, *op. cit.*; también, Ortega Ridaura, I., “Orden y progreso: el periodo reyista en Nuevo León”, en Morado Macías, C. (coord.), *Nuevo León en el siglo XX. La transición al mundo moderno. Del reyismo a la reconstrucción (1885.1939)*, Fondo Editorial de Nuevo León, 2007, pp. 1-26.

vanguardia del desarrollo urbano en México. Se trata del paso del Nuevo León agrario al Nuevo León industrial. Más allá de las particularidades que presentó la industrialización en Nuevo León, podemos decir con Mario Cerutti que ésta implicó “el ingreso nítido de Monterrey en las formas capitalistas de producción y que su predominio fue claro (desde la década de los noventa) sobre el agro y la ganadería, antiguas bases productivas del estado”.²⁷

Sin embargo, para realizar un estudio de las instituciones constitucionales durante este periodo debemos empezar por definir qué arquetipo constitucional vamos a utilizar. Desde el punto de vista formal, el estado de Nuevo León llega al siglo XX con la Constitución de 1874, la cual había reformado la Constitución de 1857. Sin embargo, la Constitución material nos muestra una disposición y una actividad real por parte de las instituciones políticas en tiempos del general Bernardo Reyes que nada tiene que ver con las disposiciones constitucionales. La legitimidad de las instituciones constitucionales en este tiempo no se basa en el apego de éstas al texto constitucional, sino que son resultado de una voluntad política que actúa como una suerte de cohesión socio-política y económica. De modo que se puede decir, en términos de Max Weber, que la legitimidad del gobierno de Bernardo Reyes fue de naturaleza carismática²⁸ y no la racional normativa, que a todas luces, es la que se corresponde con el modelo de Estado Constitucional.

²⁷ Cerutti, M., “Política estatal, industrialización y capitalismo en Monterrey (1890-1910)”, en Piñera Ramírez, D. (comp.), *El gobernador Bernardo Reyes y sus homólogos de la frontera norte*, cit., pp. 115 y 116.

²⁸ Es ampliamente conocida la clasificación que hace Weber sobre los tipos puros de la dominación legítima en dominación legal, dominación tradicional y dominación carismática. Véase Weber, M., *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, trad. de José Medina Echavarría et al., Fondo de Cultura Económica, 2008, pp. 706-716.

II. LA REVOLUCIÓN Y EL CONSTITUCIONALISMO EN NUEVO LEÓN

La Revolución mexicana fue uno de los acontecimientos más relevantes del mundo en el siglo XX, y además tuvo una repercusión específica en Hispanoamérica cuyas consecuencias siguen haciéndose sentir en pleno siglo XXI. Como toda revolución que se precie, la de México significó una suerte de antes y después a partir de la ruptura con el orden político existente, es decir, con las aspiraciones continuistas de don Porfirio Díaz. El régimen porfiriano había estado soportando un aumento del descontento de varios sectores políticos, económicos y sociales del país, empero, todos ellos se agruparon para articular el movimiento revolucionario gracias a la sucesión presidencial de 1910.²⁹ La figura de Bernardo Reyes no asumió el liderazgo que había conseguido luego de haber estado varios años en el poder. Por el contrario, a pesar de que en el norte del país los reyistas representaban una fuerza notable, el general Reyes prefirió aceptar el puesto de comisionado de México en Europa, lo que sin duda constituía un castigo en virtud de su potencial como sucesor del general Díaz. Surgió así la figura de Francisco I. Madero, quien supo subrogarse en el liderazgo de los reyistas, los cuales terminaron siendo maderistas, con todo lo que esto significaría. Siendo candidato presidencial, Madero es arrestado en Monterrey, luego enviado a la penitenciaría de San Luis Potosí; posteriormente escapa a Estados Unidos, desde donde lanza su célebre Plan de San Luis Potosí en octubre de 1910.

Coahuilense de nacimiento, regiomontano por adopción, don Francisco I. Madero llegó a la presidencia a través de unos comicios transparentes, con la imagen de ser un presidente honesto y justo. Sin embargo, tanto los sectores conservadores —nacionales e internacionales— como los mismos sectores revolucionarios

²⁹ Gómez Galvarriato, A., “La revolución”, en Florescano. E. (coord.), *Arma la historia*, México, Grijalbo, p. 127.

que lo habían apoyado, comenzaron a conspirar en contra de un gobierno que no pudo armonizar las distintas corrientes involucradas en el proceso revolucionario. De tal suerte que, se inicia una serie de levantamientos del cual podemos destacar el Plan de Ayala con el cual Emiliano Zapata se levantaba en armas en contra del presidente Madero y su vicepresidente Pino Suárez. De igual forma, en 1911 la contrarrevolución la ponen en marcha, primero el propio Bernardo Reyes, quien fracasa y termina en la cárcel; enseguida Félix Díaz, quien acaba en la misma cárcel que Reyes, y finalmente, luego de ser liberados por el general Mondragón en 1913, estos generales se unen en una ofensiva en contra del presidente Madero que finaliza con la muerte del general Bernardo Reyes en Palacio Nacional. También debemos señalar la intervención expresa que tuvo el embajador de los Estados Unidos en los sucesos en contra del gobierno de Madero, lo cual nos da una idea de la magnitud del conflicto de intereses que estaban en juego. Esta espiral violenta en la que México va a entrar, desde el nombramiento del general Huerta como jefe del Ejército federal, pasando por la muerte de Madero y Pino Suárez, hasta el surgimiento del Ejército constitucionalista al mando del general Venustiano Carranza, conducirá al país a un saldo de muertes no sólo de militares, sino también de civiles sin paralelo en la historia mexicana. No obstante, luego de todo este proceso militar cruento y devastador, se llegó a un proceso constituyente en el que se trataba de articular la visión institucional de Carranza con las ideas de reivindicación social que defendían los sectores obreros y campesinos.

Toda esta situación va a incidir directamente en el estado de Nuevo León. La lucha por tomar esta entidad federativa librada entre las tropas revolucionarias y las tropas federales se llevó a cabo en un plazo relativamente corto; primero, en 1913 el general Pablo González fracasa en su intento por ganar Monterrey, no obstante, al año siguiente, la revolución triunfó y el general Carranza designa como gobernador provisional del estado de Nuevo León al general Antonio I. Villarreal. El nuevo goberna-

dor mostró la cara más radical de la revolución, sobre todo en el aspecto anticlerical, donde se cometieron las arbitrariedades más garrafales, y en las relaciones con los empresarios de la entidad,³⁰ a través de procesos expropiatorios.³¹ Sin embargo, en el periodo de Villarreal también se dictaron varios decretos y circulares que, de alguna forma, implicaban la positivización de muchas de las reivindicaciones sociales del ideario de la revolución. Es verdad que las reivindicaciones sociales de corte radical que propuso Villarreal no se concretaron como se esperaba entonces, pero sí se consiguió, en palabras de Celso Garza Guajardo, “que Nuevo León se topase con la revolución o que la revolución se topase con el tipo de desarrollo que tenía Nuevo León”.³² Esto se puede comprobar con el fracaso que al final sufrió el gobierno militar, ya que se ganó la antipatía de la gran mayoría de la sociedad neoleonesa. Los sectores conservadores se sintieron agredidos, empero, al mismo tiempo, los sectores obreros no se sintieron protegidos ni beneficiados por las políticas del gobierno, la cual los había llevado a un radicalismo inútil, nada ideal y sí muy corrupto.³³

³⁰ El historiador Cavazos Garza, cuando nos habla de este periodo del general Villarreal, utiliza el término de “radicalismo exaltado”. Cavazos Garza, I., *Breve historia de Nuevo León*, cit., p. 192. Un estudio completo sobre este periodo lo encontramos en el trabajo de O. Flores Torres, “El constitucionalismo en Nuevo León. El gobierno de Antonio I. Villarreal”, en Morado Macías, C. (coord.), *Nuevo León en el siglo XX. La transición al mundo moderno. Del reyismo a la reconstrucción (1885.1939)*, cit., pp. 51-79.

³¹ De las intervenciones más emblemáticas hechas por el gobierno provisional se deben señalar la de Cervecería Cuauhtémoc y Cementos Hidalgo a partir de mayo de 1914. Véase Garza Guajardo, C., *Profesor y general Antonio I. Villarreal 1879-1944, homenaje en el 50 aniversario de su muerte*, Monterrey, UANL, 1994, pp. 105-110.

³² Garza Guajardo, C., *Profesor y general Antonio I. Villarreal 1879-1944*, cit., p. 14. En este trabajo el autor recoge los decretos y cartas más importantes dictadas por el general Villarreal en su breve periodo como gobernador del estado de Nuevo León.

³³ Dice Flores Torres: “Los desmanes que ocasionaban los jefes militares interventores en las zonas alejadas de la capital y la impunidad con que manejaban su autoridad personal ofrecieron una total falta de seguridad, obligando a

Todo lo anterior trajo como consecuencia una política de *marcha atrás* por parte del gobierno de Carranza, con la cual trató de atender a las presiones nada despreciables de los Estados Unidos, así como la de los distintos sectores neoleonenses. La guerra civil volvió a colocar a los moderados representados por Carranza frente a los radicales liderados por Zapata y Villa. En el caso de Nuevo León, primero fue tomado por los villistas y luego quedó definitivamente en manos de los grupos adeptos al general Carranza. Se podría decir que con la derrota de Villa se reanudó el orden constitucional *impuesto* por la revolución en México, y en el caso del estado de Nuevo León dicha continuación se verificó primero, con la convocatoria a elecciones libres en 1916 de donde salió vencedor Nicéforo Zambrano,³⁴ y luego, con la convocatoria en ese mismo año a un Congreso Constituyente, de donde nació una nueva Constitución para el estado de Nuevo León.³⁵

Sin embargo, no se puede perder de vista que para el constitucionalismo los actos revolucionarios suponen siempre una supresión de un orden constitucional vigente. No cabe duda que la Revolución mexicana implicó un punto de inflexión con el cual se inauguraba una nueva etapa en la historia de las instituciones

comerciantes, mineros y hacendados a huir, principalmente a Estados Unidos. Flores Torres, O., "El constitucionalismo en Nuevo León. El gobierno de Antonio I. Villarreal", *op. cit.*, p. 65.

³⁴ El gobierno de Zambrano en nada se comparó con el desenfreno del gobernador Villarreal. En opinión de Santiago Roel, el gobernador Zambrano apuntó a un respeto de la división de poderes, así como de las libertades y derechos políticos de los ciudadanos. Roel, S., *Nuevo León. Apuntes históricos, cit.*, p. 272.

³⁵ El profesor Torres Estrada advierte que, a pesar de que el poder constituyente federal terminó por presentar a la Constitución como una reforma de la de 1857, en Nuevo León, el poder constituyente terminó por proclamar una Constitución nueva sin ninguna referencia a las anteriores cartas constitucionales de la entidad. Véase Torres Estrada, P., "La historia constitucional del estado de Nuevo León", en Benavides Hinojosa, A. y Torres Estrada, P., *La Constitución de 1857 y el Noroeste mexicano*, Monterrey, Anuario del Archivo General del Estado de Nuevo León, 2007, p. 2007.

constitucionales del estado de Nuevo León. No obstante, por definición se entiende que lo revolucionario y lo institucionalizado son definiciones antitéticas. Sabemos que ha habido revoluciones en la historia que sirvieron para superar los contextos socio-políticos injustos; como ejemplos encontramos aquellas revoluciones que surgen para liquidar, a través de métodos fácticos, regímenes atentatorios a la dignidad del ser humano.³⁶ Sin embargo, no se puede pasar por alto que se trata de un precio muy alto que sólo se explica en el momento en el cual la sociedad no cuenta con otra salida. Es importante atender la opinión de Santi Romano, cuando expresa la injusticia inevitable y los defectos que conllevan los ordenamientos jurídicos revolucionarios, donde priva lo accidental y donde prácticamente es imposible alcanzar la seguridad, hasta que no se agotan todos los sistemas institucionales provisionales —si se nos permite semejante contrasentido— en el nuevo ordenamiento jurídico surgido del movimiento revolucionario.³⁷

Justamente, se supone que la Constitución entendida como acto del poder constituyente consecuencia de la revolución tiene su lugar en este preciso año de 1916, a través de un proceso constituyente donde se van a debatir los grandes temas que interesan a la comunidad política del estado de Nuevo León. Es un momento en el cual se van a diseñar las instituciones constitucionales que van a canalizar los ideales de la revolución en la vida política, social y económica de la entidad federativa, enmarcada a su vez, dentro del proceso político mayor que se estaba llevando a cabo en México.

³⁶ Por ejemplo, dice De Lolme que en Inglaterra las revoluciones siempre han venido a parar en medidas ingeniosas y extensas para asegurar la libertad general. Véase Lolme, J. L., *Constitución de Inglaterra*, trad. de Juan de la Dehesa, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 238. También la Constitución de los Estados Unidos, aunque es fruto de un movimiento revolucionario, dista mucho de ser considerada como un instrumento anárquico, Véase Crossman, R. H. S., *Biografía del Estado moderno*, México, Fondo de Cultura Económica, 1946, p. 108.

³⁷ Romano, S., *Fragmentos de un diccionario jurídico*, cit., pp. 392 y 393.

III. LA CONSTITUCIÓN DE NUEVO LEÓN DE 1917

No hay lugar a dudas de que esta Constitución neolonesa fue la consecuencia de lo que estaba pasando en todo el país: el triunfo de la Revolución y las consecuentes transformaciones socio-políticas. Se trata de la quinta Constitución que el estado de Nuevo León ha conocido y que se mantiene vigente, a pesar de que cuenta con un número considerable de reformas que la alejan de aquel texto que se promulgó en 1917. No obstante, es imposible soslayar las particularidades que el proceso constituyente tuvo en esta entidad federativa.

El gobernador interino Alfredo Ricaut convocó a elecciones en 1917, de las cuales surgiría —además del gobernador del estado, los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, así como otros cargos públicos— la conformación de un Congreso que tendría “[...] además del carácter de constitucional, el de Constituyente, para el sólo efecto de implantar en la Constitución del estado, las reformas de la nueva Constitución general de la República”³⁸. Como ya lo habíamos señalado, es evidente que la labor que se le encomendaba a los constituyentes locales, más que exigir un trabajo de armonización de todo el pluralismo socio-político del Nuevo León, lo que suponía era una tarea de simple técnica legislativa, que adecuara el texto constitucional local a los dictados de la Constitución federal. Si bien es cierto que la Constitución local no debía contradecir las normas de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, so pena de atentar contra esa misma unidad, su reducción a un producto de la más simple labor de adecuación, terminaba por comprimir la idea federal a simple reparto de funciones —que no de competencias— entre los estados de la Federación.

³⁸ Artículo 1o. del Decreto del gobernador interino, general Alfredo Ricaut, 11 de abril de 1917, para la convocatoria de elecciones de diputados, gobernador, magistrados y jueces. Véase Rojas Sandoval, J., *Importancia histórica del Congreso Constituyente del Estado de Nuevo León de 1917*, Monterrey, Archivo general del Estado de Nuevo León, 1996, pp. 5 y 6.

Sin embargo, las características sociales, económicas y políticas del estado de Nuevo León sirvieron como un escape a las consideraciones mecanicistas con las cuales se pretendió llevar a cabo el proceso constituyente local. No sólo porque en las elecciones participaron partidos con unos clivajes diferentes —aunque todos se proclamaban *constitucionales*—, sino porque los empresarios pudieron influir con claridad de objetivos dentro del proceso. En palabras de Rojas Sandoval: “La existencia de partidos le da una característica particular al proceso revolucionario en Nuevo León. Sumado al destacado papel que desempeñara la Cámara de Comercio de Monterrey —refundada en 1911— que llegó a formar en 1915 lo que se conoció como *Comuna empresarial*”.³⁹ De esta manera, el Congreso Constituyente presentó una configuración que tenía una característica especial: su compromiso con el proceso revolucionario, por lo que no es de extrañar que no abunden los reyistas o los porfiristas dentro del mismo, y en cambio coincidan los herederos del pensamiento maderista. Así las cosas, el Congreso comenzó a desarrollar su función constituyente a partir del 2 de julio de 1917. Los trabajos preparatorios para elaborar la nueva Constitución se desarrollaron a través de unas comisiones de proyectos que presentaban el resultado de sus trabajos a unas comisiones de dictámenes, las cuales a su vez presentaban el producto final a la plenaria del Congreso Constituyente, en el cual debían ser discutidas para su posterior aprobación con modificaciones o sin ellas, o incluso para su desaprobarción.⁴⁰

Como en todo proceso constituyente serio, son muchas las personas que participan en las labores de redacción, las cuales deberían gozar, no sólo de una formación profunda, sino que sería preciso que tuvieran también la habilidad para liderar posicio-

³⁹ *Ibidem*, p. 6.

⁴⁰ Para un conocimiento del proceso constituyente de 1917 en Nuevo León se debe revisar los proyectos de las distintas comisiones, así como los debates constituyentes. Al respecto véase Rojas Sandoval, J. (ed., estudio introductorio y notas), *Los debates en el Congreso Constituyente de 1917 del Estado de Nuevo León*, Monterrey, UANL, 1996.

nes y generar consensos. En el Congreso Constituyente local de 1917, el estado de Nuevo León contó con figuras de la talla de los diputados Abel Absolón Lozano, Everardo de la Garza, Agustín Garza González, Gregorio Morales Sánchez, José María Charles, Miguel Rincón, Salomón Pérez Salinas y Alberto Chapa. También tenemos en la conformación de las comisiones proyectistas a personalidades tales como Manuel Sierra y Miguel Rincón, quienes redactaron los proyectos de los títulos concernientes al estado en general, la responsabilidad de los funcionarios públicos, el gobierno de los distritos, la hacienda pública de la entidad federativa, y todo lo relativo a la inviolabilidad y a la reforma de la Constitución. Asimismo, en estas comisiones proyectistas, Abel Lozano, Salomón Pérez y A. Garza Zambrano trabajaron sobre el Poder Legislativo y del trabajo, mientras que Agustín Garza González, Gregorio Morales Sánchez y Everardo de la Garza se dedicaron al Poder Ejecutivo. Por último, no debemos olvidar a José Treviño, Enrique Martínez y Alberto Chapa, quienes se ocuparon del título referente al Poder Judicial. Sin embargo, hay una figura que va a destacar muy especialmente en todo este proceso, a quien bien se le podría considerar como uno de los *founding fathers* de la Constitución: el licenciado Santiago Roel. Sobre él recayó la responsabilidad de elaborar el proyecto sobre el título tercero de la Constitución que trata de las elecciones en la entidad federativa y en los municipios.

Las instituciones jurídicas que, con rango constitucional, constituyeron una innovación con respecto de lo que había en el estado durante el siglo XIX son numerosas. En la parte orgánica la Constitución establece que el Poder Ejecutivo sigue siendo ejercido por el gobernador del estado (artículo 81), pero se crea una diferenciación entre el gobernador constitucional, elegido por el pueblo para un periodo de seis años; el gobernador sustituto, elegido para cumplir con el periodo del gobernador constitucional cuando éste incurra en una “falta absoluta o imposibilidad perpetua”, y el gobernador interino, elegido por el Poder Legislativo para que actúe como *gobierno en funciones* mientras se elige al

gobernador sustituto (artículos 90 y 91). También desaparece la reelección para el gobernador del estado (es importante destacar que tanto el gobernador como el Congreso ven aumentadas sus facultades en esta Constitución, no así el Poder Judicial). En cuanto al Poder Electoral que existía en el siglo XIX, desaparece y da lugar a dos instituciones sumamente importantes: la Comisión Estatal Electoral y un tribunal de la materia que dirima las controversias que surjan con ocasión del proceso electoral (artículo 44).

En la parte dogmática (título primero), la Constitución defiende los postulados revolucionarios, sin desconocer los derechos clásicos del liberalismo, es decir, los de naturaleza individual que van desde las garantías de libertad hasta las garantías procesales. De modo que la Constitución local reconoció, en primer lugar, la implantación de derechos sociales, en especial, los de derecho del trabajo y los relacionados con el tema de la educación laica. Es importante anotar la consagración entonces de los derechos del niño, lo cual muestra la vanguardia que en materia de derechos humanos presentó este texto constitucional de 1917. En general, podemos decir que la Constitución local recoge los importantes avances de legislación constitucional que encontramos en la Constitución federal.

No obstante, es menester analizar la ciencia e historia políticas del estado de Nuevo León para observar cómo se desarrollaron estos postulados constitucionales. Ciertamente, la Constitución de 1917 ha sido modificada en reiteradas ocasiones y esto va a decir mucho de aquel proyecto político. Por un lado nos dice mucho acerca de las instituciones que se abandonaron o transformaron, bien porque su cometido no era cumplido o tal vez porque la ideología que las legitimaba ya no era —o no es— la misma de entonces. Por otro lado, nos permite ver hasta qué punto la Constitución diseña un complejo institucional con las características de lo que entendemos por constitucionalismo. Las instituciones son constitucionales, no sólo si están dentro del texto constitucional, sino porque se comprueba en ellas los dictados de los principios constitucionales. En el caso contrario, lo que tenemos es un *Instrument of Go-*

vernment que lejos de controlar al poder le sirve de herramienta autoritaria.

Precisamente, cuando hicimos la exposición metodológica, advertíamos que un estudio de historia del derecho no puede ser hecho con los criterios actuales sin respetar primero los criterios históricos. El historiador del derecho, como bien dice Paolo Grossi, “no puede hacer otra cosa que utilizar sus propios criterios de ordenación que le permiten —interpretando, conceptualizando y sistematizando (y solamente por ese camino)— percibir la peculiaridad del mensaje histórico”,⁴¹ sin embargo, el mismo Grossi nos aclara que el historiador del derecho siempre ha de respetar “el mensaje que proviene del material histórico”.⁴² De modo que con todo el cuidado que nos exige el distinguido maestro italiano, el análisis de la Constitución de Nuevo León de 1917 se debe hacer con los ojos del siglo XXI, pero con todo el respeto al contexto histórico de principios del siglo XX, de manera que la crítica no pueda ser catalogada de infundada.

Por tanto, la crítica se debe hacer teniendo como criterio los principios del constitucionalismo, los cuales se combinan entre sí, sin que ninguno pueda superponerse a otro. Estos principios dogmáticos se pueden resumir en tres:⁴³ el *principio democrático*, que supone la exigencia de que sea el pueblo el encargado de legitimar todo el sistema institucional; el *principio liberal*, que implica el respeto a los derechos humanos y la exigencia de la división de poderes, y por último, el *principio de la supremacía constitucional*, que actúa como bisagra entre los otros dos principios, en tanto que contiene las cláusulas del contrato social en virtud del cual

⁴¹ Grossi, P., *Derecho, sociedad y Estado*, México, El Colegio de Michoacán-Escuela Libre de Derecho-Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2004, pp. 15 y 16.

⁴² *Ibidem*, p. 16.

⁴³ Al respecto véase Vega, P. de, “Constitución y democracia”, en López Pina, A. (ed.), *La Constitución de la monarquía parlamentaria*, México-Madrid-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1983.

se cohonestan el principio democrático con el principio liberal.⁴⁴ A partir de estas aportaciones dogmáticas, tenemos que revisar el proyecto político que encontramos en los trabajos constituyentes, junto con las aportaciones de la historia y la ciencia política. De esta forma tendremos un estudio de historia constitucional que armonice Constitución formal con Constitución material. Sólo así se puede explicar ciertas incongruencias que encontramos dentro del constitucionalismo neoleonés.

Por ejemplo, la incongruencia de la historia constitucional de Nuevo León podría quedar en evidencia con la falta de un sistema de justicia constitucional. Esto nos dice mucho de lo poco que se toma en cuenta el principio esencial de la supremacía constitucional, toda vez que la Constitución no cuenta con garantías jurisdiccionales que lo aseguren, quedando sólo supeditado a las garantías políticas como si se tratara de una Constitución decimonónica; apenas en 2004 se reformó el artículo 94 de la Constitución del estado de Nuevo León,⁴⁵ donde se le confirió al Poder Judicial el control de constitucionalidad del ordenamiento jurídico local, no obstante, la justicia constitucional local no se ha ejercido por falta de ley reglamentaria, a tenor del artículo II transitorio que señala la obligación de que se dicte la ley reglamentaria respectiva. Asimismo, si analizamos la supremacía constitucional tenemos que estar atentos a la función constituyente, lo que nos lleva a la institución de la reforma constitucional. En ese sentido,

⁴⁴ La legitimación democrática supone, no sólo la garantía de que el pueblo pueda elegir a sus representantes, sino también el aseguramiento de que la actividad que éstos realizarán será conforme a la Constitución. Así, Böckenforde coloca, al lado de la legitimación orgánica-personal, donde el pueblo ejerce su derecho a elegir a las personas que van a manejar las instituciones, la legitimación democrática-funcional, que sería el ejercicio del pueblo de la función constituyente y la legitimación de contenido, con la que el pueblo manifiesta su asentimiento de que la actuación institucional está de acuerdo con la Constitución. Véase Böckenforde, E. W., *Estudios sobre el Estado y la democracia*, pról. y trad. de Rafael Agapito Serrano, Madrid, Trotta, 2000, pp. 56 y ss.

⁴⁵ Decreto núm. 100 del *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nuevo León* del 9 de junio de 2004.

un trabajo estupendo, que pone el acento en el verdadero problema, nos lo ha dado el maestro Iván de la Garza,⁴⁶ quien demuestra en su trabajo la facilidad excesiva con la cual se modifica el texto de la Constitución del estado de Nuevo León, lo que trae como consecuencia la imposibilidad de formar un auténtico sentimiento constitucional, en el sentido en que lo ha entendido la doctrina alemana.⁴⁷ Por eso la conclusión de Iván de la Garza es categórica cuando se refiere al consenso que debe legitimar a la Constitución: “Sus obligaciones deben obedecer a una necesidad de cambio, que cuente con el mayor consenso posible. Sólo se puede lograr el arraigo y el respeto de lo que se conoce, y lo que varía constantemente nunca se termina de conocer”.⁴⁸

IV. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES AL TEXTO CONSTITUCIONAL LOCAL DE 1917

Llegados a este punto, vamos a sistematizar la descripción de las principales reformas al texto constitucional del estado de Nuevo León de 1917. No están todas las reformas, sino aquellas que consideramos más importantes para servir como material para cualquier estudio de historia constitucional. En los capítulos precedentes analizamos algunos referentes históricos que conforman la Constitución material neoleonesa, y con el presente capítulo vemos los avances que se dieron en la Constitución local desde el punto de vista formal, de manera que deben ser vistos sólo como diseños normativos hasta que no sean sometidos a la contextualización que supera los problemas metodológicos de los que advertimos en el capítulo II.

⁴⁶ Garza Santos, I. de la, “Procedimiento y práctica de la reforma a la Constitución en Nuevo León”, en Torres Estrada, Pedro y Núñez Torres, Michael, *La reforma constitucional sus implicaciones jurídicas y políticas en el contexto comparado*, Cátedra Estado de Derecho, México, Porrúa, EGAP, 2010, pp. 615-642.

⁴⁷ Sobre este tópico resulta obligado el estudio de Lucas Verdú, P., *El sentimiento constitucional*, Madrid, REUS, 1985.

⁴⁸ Garza Santos, I. de la, “Procedimiento y práctica de la reforma a la Constitución en Nuevo León”, *op. cit.*, p. 641.