



www.senado2010.gob.mx

www.juridicas.unam.mx

SEGUNDA PARTE

SIGLOS XX Y XXI

INTRODUCCIÓN

Participar en un proyecto del Senado en conmemoración del bicentenario de los Estados Unidos Mexicanos significa un honor y una responsabilidad muy grandes; el que dicho proyecto se encuentre coordinado por dos distinguidos colegas, los profesores Patricia Galeana y Daniel Barceló, supone también una exigencia adicional. Por otra parte, el hecho de que los coordinadores hayan depositado su confianza en mí para participar dentro del proyecto con un trabajo acerca del constitucionalismo neoleonés de los siglos XX y XXI, es, sin lugar a duda, fruto de su generosidad y no de las muy modestas aptitudes intelectuales que pudiese presentar siempre al servicio de la academia mexicana e iberoamericana. Sin embargo, hay que resaltar que no se trata de una decisión anodina, ya que la invitación a un investigador venezolano para participar en este homenaje, habla de una apertura muy importante hacia la universalidad que debe distinguir a la academia en cualquier lugar del mundo; sin menoscabo de la opinión que tengo acerca de que Iberoamérica es una sola, con mucha más legitimidad histórica de la que pudieran proclamar los países de cualquier otro continente. De modo que se trata de un evento académico en ocasión de un festejo patrio. Así hemos de afrontarlo, con responsabilidad científica y júbilo cívico al mismo tiempo.

Con este entusiasmo propio de cualquier académico al que la representación política y la academia lo han requerido para colaborar en este homenaje, presento estas reflexiones sobre las cuales advierto que sólo constituyen un estudio introductorio al tema. Por lo tanto, debe quedar claro que sólo son unas ideas para contribuir al debate académico, y no un catálogo de proposiciones con ínfulas de suficiencia. En todo caso, el presente trabajo intenta aportar materiales para posteriores estudios acerca de la historia constitucional de esta entidad federativa. Somos conscientes que del constitucionalismo histórico del estado de Nuevo León falta mucho por decir, y para el siglo XXI falta mucho por hacer.

Problemas metodológicos

Cuando se aborda un estudio de historia constitucional, el investigador debe estar prevenido sobre las distintas dificultades metodológicas con las que se puede enfrentar. Estos problemas los podemos encuadrar en dos: por un lado, el problema que aparece cuando se quiere definir —y por ende delimitar— el objeto de estudio; y por el otro lado, la dificultad que supone conducir la investigación a través de un paradigma epistemológico concreto que permita aprehenderlo con cientificidad. En este trabajo no podemos entrar a revisar las distintas discusiones que se ciernen sobre estos tópicos, pero estamos obligados a advertir acerca de las vías epistemológicas que se pueden presentar en una investigación de este tipo.

La definición del objeto de estudio de una investigación de historia del derecho nos lleva a la discusión de si el jurista se debe centrar en un enfoque normativo —tal y como lo podría adoptar el método positivista—, o si por el contrario, se debe privilegiar el enfoque material —como lo propuso la Escuela Histórica del Derecho o las diferentes corrientes sociológicas—. Además, es menester que se analice la delimitación del objeto de estudio, la cual puede ser circunscrita a un ámbito temporal, a través de una sistematización con base en periodos con instituciones jurídicas

más o menos uniformes, o a un ámbito espacial, en razón de las relaciones que las instituciones jurídicas en cuestión guardan con ordenamientos jurídicos foráneos.¹ En nuestro caso, partimos de un enfoque afín con el institucionalismo jurídico, que combina elementos materiales y formales del derecho,² por lo que resulta más adecuado hablar de las instituciones constitucionales del estado de Nuevo León que sólo de las normas de la Constitución neoleonesa. Se trata de superar el riesgo constante —sobre el que ya nos ha advertido Zagrebelsky— de una *historia constitucional* que cede frente a una *historia de las Constituciones*.³

Asimismo, la sistematización confeccionada por los propios coordinadores de esta obra ha colocado un cerco temporal, que nos lleva a analizar sólo el ordenamiento jurídico constitucional del siglo XX y el que va del siglo XXI; sin embargo, aunque la cronología sea el marco necesario del trabajo, la sistematización histórica nos obliga a establecer etapas dentro de la historia de Nuevo León, a partir de la verificación de los distintos procesos de homogeneización y des-homogeneización de las instituciones constitucionales. Todo lo cual significa un reconocimiento de que las instituciones jurídicas, si bien no están determinadas por una continuidad histórica, se comprenden mejor con el análisis de los “encuentros y desencuentros” del derecho y la política dentro de esa misma historia. Por ejemplo, no es lo mismo analizar las instituciones políticas en la primera década del siglo XX que las que

¹ Véase Gómez Rojo, M. E., *Historia del derecho y de las instituciones*, Málaga, Universidad de Málaga, 2003, pp. 87-118.

² Sobre el institucionalismo jurídico que comprende que las instituciones jurídicas son parte de la realidad social y que se pueden expresar normativamente a través del poder político, véase Núñez Torres, M., *La capacidad legislativa del gobierno desde el concepto de institución*, México, Porrúa, 2006.

³ Zagrebelsky, G., *Historia y Constitución*, trad. y prólogo de Miguel Carbonell, Madrid, Trotta, 2005, p. 33. También con esta opinión encontramos a E-W Böckenforde, “La Constitución: entre la historia y el derecho”, entrevista realizada por Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *Historia Constitucional* (revista electrónica), núm. 5, 2004, <http://hc.rediris.es/05/indice.html>.

encontramos en plena revolución mexicana, o luego de que se promulgó la Constitución del Estado de Nuevo León en 1917. No obstante, todo este registro histórico puede servir para explicar la presencia de ciertas instituciones constitucionales dentro del ordenamiento jurídico neoleonés actual, comenzando con su valoración como idóneas o como atávicas.

De igual importancia es la obligación que tiene el investigador de establecer el ámbito espacial. Dicho ámbito, en el caso de Nuevo León, pareciera hallarse con cierta facilidad, puesto que se trata de una entidad federativa que también forma parte de la historia del constitucionalismo mexicano, y por lo tanto, permite que divisemos más semejanzas que discrepancias entre el ordenamiento jurídico del estado de Nuevo León y el de la Federación mexicana o el de los demás estados de la República. No obstante, esta facilidad desaparece cuando, luego de ver lo que la teoría constitucional ha entendido por Estado federal, lo contrastamos con la realidad del federalismo en México. Este problema, que es prácticamente común a toda Hispanoamérica, deja en evidencia un federalismo en el cual las entidades federativas están en una situación de desigualdad frente al poder federal. Si bien este problema nos retrotrae al siglo XIX, a los debates entre Ramos Arizpe y Servando Teresa de Mier, es claro que en el siglo XX se avivó mucho la tensión entre el centro y la periferia, con la consabida ventaja final de la Federación con respecto a las entidades federativas.⁴

Llegamos así, a la problemática que existe con respecto a la tipificación histórica de la entidad federativa como estado “Libre y soberano”. Porque, por un lado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dejado claro que la libertad y la soberanía de las entidades federativas están supeditadas al propio pacto federal contenido en la Constitución, de tal suerte que los estados sólo la pueden

⁴ En cierta forma, esto sirve para explicar la escasa bibliografía que encontramos sobre la historia constitucional del estado de Nuevo León.

invocar en lo que concierne a su régimen interno,⁵ y por el otro lado, la misma Corte ha dicho que las acciones de inconstitucionalidad son procedentes como medios de control de constitucionalidad de los textos constitucionales locales, con el argumento de que si éstas no estuviesen dentro de su ámbito de control constitucional significaría que los ordenamientos locales no estarían subordinados a la Constitución federal.⁶ Sin embargo, el problema radica en la confusión de todos los ordenamientos jurídicos locales con el federal, ya que si bien podemos decir que la Constitución federal es superior a las Constituciones locales, no lo deberíamos hacer sobre la base de simples consideraciones jerárquicas, sino en razón de principios como el pacto federal y la integración en virtud de la cual la Constitución permite la conexión de los distintos ordenamientos locales. Como sostiene Santi Romano:

Ante todo, un ordenamiento que se constituye sobre la base de otro ordenamiento superior, no se confunde ni se amalgama, por lo menos siempre y necesariamente, con este último, sino que puede quedar perfectamente distinto de él. Sin duda los dos ordenamientos estarán en conexión recíproca, y esa conexión será, según los casos, más o menos estrecha, pero de ordinario no se resolverá en una verdadera y propia identificación.⁷

Y con este argumento Santi Romano concluye que es posible que coexistan los extremos de la autonomía, refiriéndose a “la independencia”, aunque ésta se encuentre sometida a distintas graduaciones.⁸ Lo anterior implica un debate teórico, que nos ayuda a encontrar la justificación sin la cual perdería sentido hablar de

⁵ *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Pleno, 40, primera parte, p. 45. Genealogía: *Informe 1972*, primera parte, Pleno, p. 360.

⁶ Tesis P. /J. 16/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. XIII, marzo de 2001, p. 447.

⁷ Romano, S., *Fragments de un diccionario jurídico*, trad. de Santiago Sentís Melendo y Marino Ayerra Redín, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1964, p. 41.

⁸ *Idem*.

historia de las instituciones constitucionales locales. Pero, no perdamos nuestro hilo conductor.

Todo esto nos lleva a dos cuestiones teóricas que no podemos dejar de lado. En primer lugar, los parámetros teóricos de los cuales debe partir un trabajo de historia constitucional han de ser los de la época en la cual se desarrollaron las instituciones constitucionales en cuestión. Es decir, hay que tener una atención especial para no evaluar una institución jurídico-constitucional de la primera parte del siglo XX partiendo de una dogmática constitucional del siglo XXI. Tal descuido nos podría conducir a unas inexactitudes capaces de poner en riesgo la comprobación de cualquiera de las hipótesis que se pudieran formular. Como dice el profesor García Belaúnde, “el derecho no vigente, o sea, el derecho en cuanto a pasado, no es sólo la norma, sino el conjunto de hechos que se mueve alrededor de la norma y con la cual forma una unidad”⁹ De modo que esos hechos, que comprenden la realidad socio-política de la época y la doctrina que la explicaba, significan mucho para la comprensión cabal de las normas e instituciones constitucionales objeto de la revisión histórica. Y es que una cosa es lo que la teoría constitucional decimonónica entendía por federalismo¹⁰ y otra muy distinta es lo que sobre este tópico opinó la doctrina del siglo XX.¹¹ Sin embargo, es menester que el investigador pueda operar con el conocimiento de la dogmática actual, porque es

⁹ García Belaúnde, D., “Bases para la historia constitucional del Perú”, *Boletín de Derecho Comparado*, nueva serie, núm. 98, mayo-agosto de 2000, p. 555.

¹⁰ Sobre este punto es obligada la referencia a Fray Servando Teresa de Mier. Para el estudio acerca de su pensamiento constitucional, véase Estrada Michel, R., *Teoría constitucional en el discurso de las profecías de Servando Teresa de Mier*, Fundación Académica Guerrerense, Colegio de Guerrero, 2001.

¹¹ Asimismo, en el siglo XXI el federalismo es visto como una expresión del principio de división de poderes que lo termina por definir, más que como una forma de Estado como una cláusula institucional del neoconstitucionalismo. Véase Núñez Torres, M., “El pacto federal como cláusula institucional del Estado constitucional”, en Torres Estrada, P. y Barceló Rojas, D. (comps.), *La reforma del Estado. Experiencia mexicana y comparada en las entidades federativas*, México, Porrúa-EGAP-SCJN-UNAM, 2008.

en el contraste donde puede conseguir la justificación de una institución constitucional del pasado en el presente.

En segundo lugar, pero en consonancia con lo primero, tenemos que tomar en cuenta la dicotomía *Constitución formal* y *Constitución material*, la cual nos aporta una visión de conjunto para el estudio de las instituciones jurídicas. La Constitución formal se refiere al texto donde está contenida la Constitución como acto normativo, mientras que la Constitución material, nos obliga a analizar los contenidos constitucionales, así como la disposición real de las instituciones constitucionales y las relaciones que se dan entre éstas. El estudio de la historia constitucional puede ser visto desde alguno de estos extremos, tal y como lo hizo el positivismo —tanto el formalista como el sociológico—, donde cada uno suponía la negación del otro. Así comenzó el siglo XX latinoamericano, con el estudio del derecho constitucional a partir de una polarización entre ser y deber ser, ambas con una ostentación de cientificidad que pretendía ocultar la ideología que al fin y al cabo se quería imponer.¹² Sin embargo, ya sabemos que la cientificidad de las ciencias sociales no supone la objetividad ficticia impuesta desde áreas distintas a la ciencia misma. Muy al contrario, las ciencias sociales admiten los juicios de valor siempre y cuando sean la consecuencia necesaria de la congruencia intelectual del investigador con unos paradigmas epistemológicos e ideológicos específicos.¹³ En otras palabras, la historia constitucional, si bien se debe traducir en un estudio donde se compagine la dogmática cons-

¹² Véase al respecto la dicotomía entre Constituciones orgánicas y Constituciones de papel, con la cual Laureano Vallenilla Lanz despreciaba el texto de las Constituciones liberales que importábamos de Europa, mientras que se centraba en el estudio del verdadero constitucionalismo que en su opinión se manifestaba en las instituciones que se organizaban alrededor del caudillo. Vallenilla Lanz, L., *Cesarismo democrático*, Caracas, Monte Ávila editores, 1993, pp. 275 y ss.

¹³ Véase, Vega, P. de, “Ciencia política e ideología”, *Estudios político-constitucionales*, México, Universidad Complutense-UNAM, 2004, pp. 139-158. Aunque De Vega se refiere específicamente a la ciencia política, podemos decir que tanto su crítica a la pretendida objetividad total de las ciencias sociales proclamada por el positivismo, como el reconocimiento de la responsabilidad intelectual del científico social, son perfectamente aplicables a la historia constitucional.

titucional con la metodología, no por ello se puede renunciar a la objetividad de sus hipótesis. De modo que, la búsqueda de la verdad en la historia constitucional continúa siendo, al igual que en el derecho constitucional, un requisito elemental para su consideración como ciencia.¹⁴

En México, el positivismo sociológico condujo a la justificación de la *dictadura científica* como medio de garantizar la convivencia y el desarrollo; en otras palabras, como mecanismo idóneo para desterrar la anarquía en la que el liberalismo supuestamente había sumergido al país, y, por ende, para asegurar el orden indispensable que exige la vida política y social.¹⁵ A los efectos de la historia constitucional esta postura implicaba la afirmación de que la Constitución escrita no había sido capaz de institucionalizar un orden jurídico aplicable, por lo cual fue necesario contraponerle un orden político diferente impuesto desde el gobierno dictatorial. Ahora bien, la causa de tal impotencia de la Constitución escrita era, en realidad, la negación de los principios dogmáticos que la misma contenía, en especial el de la división de poderes. En tal sentido, Emilio Rabasa consideró que las Constituciones locales del siglo XIX habían “copiado” el modelo federal de forma tal “que no quedaban expuestos a errores y a originar conflictos con la ley federal”;¹⁶ lo cual bien podría decirse del constitucionalismo local de casi todo el siglo XX.

Por otra parte, el positivismo formalista trajo el estudio del derecho a través de sus textos legales, sin detenerse en el análisis de los contenidos materiales o en la aplicación que los mismos pudieron

¹⁴ Sobre este punto, Peter Häberle ha dedicado un estudio al tema de la verdad en el Estado constitucional, en el cual deja claro que en el Estado constitucional existe “una prohibición de la mentira” pero que se fundamenta en el “derecho a errar” lo cual no se debe confundir con “la mentira de los políticos” que “permanece en la mayoría de los casos desconocida, porque logra ocultarse”. Häberle, P., *Verdad y Estado constitucional*, trad. de Guillermo José Mañón Garibay, México, UNAM, 2006, p. 137.

¹⁵ Al respecto véase Zea, L., *El positivismo en México: nacimiento, apogeo y decadencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 275-284.

¹⁶ Rabasa, E., *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 2006, p. 223.

haber tenido en la vida política y social. Como lo ha sabido evidenciar Jaime del Arenal, a propósito de su reflexión sobre la “Historia del derecho”, del jurista michoacano Jacinto Pallares, fue la llegada del “positivismo legalista” —que tanto ayudó a difundir Pallares— y su utilización por parte del Estado de manera interesada, lo que trajo como consecuencia la “transformación de una ciencia jurídica autónoma hacia una *ciencia de la legislación* que, por sí misma, fue incapaz de elevar en México la calidad de la reflexión y de provocar el nacimiento de un pensamiento jurídico propio y original”.¹⁷ Todo lo cual, también podría predicarse del estudio del constitucionalismo local de casi todo el siglo XX.

Pues bien, ante esta amenaza positivista, de la que no es fácil escapar, la investigación acerca de la historia constitucional del estado de Nuevo León debe partir de la superación de cualquier prejuicio o complejo que limiten el enorme potencial que una investigación de este tipo puede ofrecer para la comprensión de los fenómenos jurídico-políticos de la entidad federativa. Por tanto, no cabe despreciar la realidad política ni la ideología imperante en Nuevo León durante todo el siglo XX. Sin embargo, las normas constitucionales siguen siendo el diseño institucional que marca el deber ser o el *telos* de las instituciones políticas del estado. Habría que analizar entonces si de la Constitución del Estado de Nuevo León de 1917 se puede decir lo que el profesor José Ramón Cossío considera sobre la Constitución mexicana del mismo año:

De este modo, y admitiendo que la Constitución de 1917 fue el resultado (como cualquier otra Constitución, por cierto) de un proceso político específico, cabe señalar que la propia Constitución contenía, en buena medida, las determinaciones normativas necesarias para ejecutar tal proyecto político una vez que el mismo se había hecho norma jurídica constitucional.¹⁸

¹⁷ Arenal Fenochio, J. del, “La historia del derecho mexicano en Jacinto Pallares”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, vol. XIII, 2001, p. 26.

¹⁸ Cossío Díaz, J. R., “Las concepciones del derecho en el Constituyente de 1916-1917”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, vol. X, 1998, p. 204.