



# HISTORIA DE LAS INSTITUCIONES JURÍDICAS

*Patricia Galeana • Daniel Barceló*  
*Coordinadores*



# HISTORIA DE LAS INSTITUCIONES JURÍDICAS

MESA DIRECTIVA  
LXI LEGISLATURA DEL SENADO

*Presidente*

Manlio Fabio Beltrones Rivera

COMISIÓN ESPECIAL ENCARGADA  
DE LOS FESTEJOS DEL BICENTENARIO DE LA INDEPENDENCIA  
Y DEL CENTENARIO DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA DEL SENADO  
DE LA REPÚBLICA

*Presidente*

Melquíades Morales Flores (PRI)

*Integrantes*

Adriana González Carrillo (PAN)

María Serrano Serrano (PAN)

Augusto César Leal Angulo (PAN)

Manlio Fabio Beltrones Rivera (PRI)

Francisco Herrera León (PRI)

María Rojo e Incháustegui (PRD)

Rubén Fernando Velázquez López (PRD)

Francisco Agundis Arias (PVEM)

Luis Maldonado Venegas (Convergencia)

*Secretaria técnica*

Patricia Galeana

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

*Historia de las Instituciones Jurídicas de los Estados  
de la República Mexicana*

---

Diseño de interiores, edición y formación en computadora: Jaime García Díaz

# HISTORIA DE LAS INSTITUCIONES JURÍDICAS

Patricia Galeana  
Daniel Barceló

*Coordinadores*



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
SENADO DE LA REPÚBLICA

MÉXICO, 2010

Primera edición: 2 de septiembre de 2010

DR. © 2010, Universidad Nacional Autónoma de México

Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

DR. © 2010, Senado de la República

Xicoténcatl núm. 9, col. Centro de la ciudad de México,  
Delegación Cuauhtémoc, 06018, México, D. F.

Impreso y hecho en México

ISBN: 978-970-32-3641-1

## CONTENIDO

Prefacio . . . . .	XI
Prólogo . . . . .	XIII
Historia de las Instituciones Jurídicas de los Estados de la República Mexicana . . . . .	1

Patricia Galeana

### TEORÍA DEL FEDERALISMO Y DERECHO ESTATAL MEXICANO

Daniel Barceló

El legado de la teoría de las pequeñas repúblicas democráticas de Montesquieu al constitucionalismo estatal mexicano . . . . .	9
1. La Independencia nacional y su proyección en el constitucionalismo estatal . . . . .	17

2. La Reforma y su proyección en el constitucionalismo estatal . . . . .	23
3. La Revolución y su proyección en el constitucionalismo estatal . . . . .	27
4. Diseño institucional y práctica política . . . . .	41

CALIFORNIA Y LOS DEMÁS ESTADOS  
DEL SUROESTE ESTADOUNIDENSE. HISTORIA  
DE SUS INSTITUCIONES JURÍDICAS

Peter L. Reich

I. Introducción . . . . .	69
II. California y Nuevo México, bajo México . . . . .	71
III. El estado de California . . . . .	73
IV. El estado de Utah . . . . .	77
V. El estado de Arizona . . . . .	79
VI. El estado de Nuevo México. . . . .	81
VII. Conclusión . . . . .	83
VIII. Bibliografía y fuentes . . . . .	85

TEXAS. HISTORIA  
DE SUS INSTITUCIONES  
JURÍDICAS

Raúl Bringas Nostti

Texas . . . . .	91
-----------------	----

ANEXOS EN DISCO COMPACTO

- Constitution of the State of California, San Francisco, Printed at the Office of the Alta California, 1849.
- Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos, que incluye la general, las de los estados y el Estatuto del Distrito Federal, vigentes al 15 de marzo de 2010, Cienfuegos Salgado, David (estudio introductorio y compilación), México, 2010.

## PREFACIO

El Senado de la República, a través de la Comisión Especial Encargada de los Festejos del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución Mexicana, se propuso estudiar y difundir las Constituciones y legislación de cada entidad federativa. Con este objetivo se firmó un convenio de colaboración con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México para la realización de la colección “Historia de las Instituciones Jurídicas de los Estados de la República Mexicana”, que ahora se presenta, bajo la coordinación académica de la doctora Patricia Galeana y del doctor Daniel Barceló.

La obra contribuye al conocimiento de la cultura jurídica de México, a partir de un análisis detallado sobre la creación, desarrollo y consolidación institucional de las entidades federativas. Se analiza el camino que cada estado ha tenido que transitar en la elaboración del marco jurídico-institucional que rige su actuar público, desde que surgió a la vida independiente como entidad libre y soberana.

Historiadores y constitucionalistas conocedores de las diversas realidades estatales examinan en cada libro la evolución legislativa y constitucional desde el siglo XIX hasta el presente. Mediante un análisis histórico-jurídico, nuestros autores hacen el seguimiento de cómo se han incrementado y actualizado los derechos, obligaciones y disposiciones contenidos en el marco legal que nos norma, las garantías individuales, la división de poderes, el municipio libre, el ejercicio gubernamental y la codificación del derecho en las entidades que conforman nuestro país. De esta manera, podemos conocer las principales contribuciones de los estados al actual régimen constitucional mexicano.

Al triunfo de la República en 1867, el federalismo se consolidó en México no sólo como una forma de gobierno representativo, sino como la expresión de una pluralidad de historias estatales que han hecho posible la conformación de nuestro país como un Estado de derecho. En este sentido, la colección tiene el propósito de dar a conocer el legado constitucional de los estados de la República, con el fin de entender su pasado y su proyección futura, para fortalecer los estudios sobre la cultura jurídica en nuestro país. Con tal propósito, el Senado de la República se complace en presentar la colección “Historia de las Instituciones Jurídicas de los Estados de la República Mexicana”, en coedición con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Senador Melquíades Morales Flores

*Presidente de la Comisión Especial Encargada de los Festejos  
del Bicentenario de la Independencia y del Centenario  
de la Revolución Mexicana del Senado de la República*

## PRÓLOGO

Fue 1810 el año de la manifestación política de una nueva nación, la mexicana, la cual demandaba el reconocimiento formal de su identidad al afirmar su independencia ante otras naciones, y la potestad perpetua e incontestable para gobernarse a sí misma al otorgarse sus propias leyes formadas sobre la base de la libertad, igualdad y dignidad de los individuos que la conformaban entonces, y de las generaciones siguientes.

Pero al iniciar el camino de la independencia, los principios políticos que conformarían los pilares para la gobernación de la nueva nación estaban aún lejos de ser claros y uniformemente asumidos. En aquellos días, los padres de la patria debatían desde el nombre hasta la simbología nacional, y desde luego, sobre las fuentes de legitimidad política y la forma de gobierno del pueblo de México. República o monarquía, democracia o autocracia, federalismo o centralismo, fueron principios políticos contrarios y excluyentes que seguirían siendo atacados y defendidos en las décadas posteriores, hasta la definitiva afirmación de los primeros hacia la segunda mitad del siglo XIX. República, democracia y federalismo serían los principios del arquetipo político refrendados por una segunda revolución política y social iniciada exactamente cien años después de la Revolución de Independencia, en 1910.

Al afirmar su soberanía, la potestad de autogobierno del pueblo de México debía tomar expresión formal, sustituyendo el viejo orden jurídico colonial por uno nuevo basado en la idea de la libertad e igualdad de los mexicanos. Pero había de hacerlo respetando el principio federal de autogobierno de las entidades y del gobierno compartido de todas ellas, mediante la creación de

un orden jurídico compuesto, desde una Constitución nacional que establecería los principios de organización política de los estados que debían ser condensados en sus respectivas Constituciones.

El orden jurídico federal compuesto fue elaborado a partir de las decisiones fundamentales expresadas en las Constituciones federales de 1824, 1857 y 1917. Es el orden jurídico que actualmente nos rige, y que no ha cesado de perfeccionarse en doscientos años de vida independiente, para fomentar los valores de la sociedad mexicana.

Sin lugar a dudas, las Constituciones y leyes de los estados son testimonios escritos de la historia política del país en cada una de sus etapas; de cómo se fueron formando nuestras instituciones públicas, y cómo se ha elaborado y evolucionado el perenne y expansivo concepto de justicia de los mexicanos. Por ello, el Senado de la República y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México han querido conmemorar los doscientos años de la Independencia nacional y los cien años de la Revolución, reuniendo a un destacado grupo de académicos para la elaboración de una obra colectiva que da cuenta de la historia del orden jurídico nacional a través de la historia de la formación de las instituciones jurídicas de cada uno de los estados de nuestra República federal.

Doctor Héctor Fix-Fierro

*Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas  
de la Universidad Nacional Autónoma de México*

## HISTORIA DE LAS INSTITUCIONES JURÍDICAS DE LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA

Patricia Galeana\*

Desde que los miembros de una comunidad se organizan para conformar al Estado, se plantea la necesidad de fijar límites al poder. Por ello, los atenienses establecieron el ostracismo y los terratenientes ingleses le pusieron coto a su monarca con la Carta Magna en el siglo XIII. Posteriormente, durante el liberalismo ilustrado se crean las Constituciones como instrumentos para acabar con el absolutismo, para controlar el poder,<sup>1</sup> y se establecen instituciones jurídicas que permiten la convivencia social.

El estudio de los textos constitucionales<sup>2</sup> que se han dado los mexicanos para resolver el dilema de la organización de su Estado, y de la legislación que norma su vida cotidiana, nos es indispensable para conocer la historia política de nuestro país, para entender cómo y por qué hemos sido y planear cómo queremos ser. El conocimiento de la historia que nos constituye como nación es un conocimiento esencial para comprender nuestro presente y actuar en él.

\* Historiadora. Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM.

<sup>1</sup> Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

<sup>2</sup> Galeana, Patricia (comp.), *México y sus Constituciones*, México, AGN-FCE, 1998.

En nuestras Constituciones están los ideales de la sociedad política de cada momento de nuestra historia. A partir del inicio de la lucha por construir una nación independiente, se buscó también constituir una sociedad orgánica con una ley propia.

En plena guerra de Independencia se dio la primera *Constitución* de México, que tuvo vigencia en los territorios dominados por la insurgencia. Después del fallido ensayo imperial, el Congreso Constituyente, que inició sus sesiones el 5 de noviembre de 1823, se pronunció por la República. El debate central giró en torno al mejor sistema que mantuviera unida a la nación. Servando Teresa de Mier propuso un régimen unitario que evolucionara a una Federación, mientras Miguel Ramos Arizpe se pronunció por un régimen federal; ambos buscaban la unidad. Triunfó el segundo, la Constitución de 1824 estableció la primera república federal.

El federalismo se reafirmó en 1847 y triunfó definitivamente en la letra constitucional de 1857. No obstante, ante los conflictos internacionales y nacionales, en la práctica se estableció *de facto* un federalismo centralizado, para enfrentar las intervenciones extranjeras y para suprimir los cacicazgos, como lo había propuesto Mier.

A pesar de ello, muchos son los ejemplos, a lo largo del siglo XIX, de instituciones jurídicas que surgen en los estados de la República como aporte a la Federación. El caso paradigmático es el juicio de amparo de Crescencio Rejón, aprobado por la Legislatura de Yucatán, en 1841. Esta institución, que surgió en pleno santanismo para defender al ciudadano de las arbitrariedades del poder, fue incorporada a la Constitución federal en 1847.

Hay otros muchos ejemplos, que son poco conocidos por todos los mexicanos. Es el caso de los estados de la República que hicieron justicia a sus mujeres, reconociendo sus derechos políticos a nivel local, como fue el caso de Yucatán, San Luis Potosí y Chiapas en 1922, 23 y 25, respectivamente; mientras que la Federación lo haría hasta 1947, en el ámbito municipal, y apenas hace 57 años en el nivel federal.

Estas son sólo dos muestras de la importancia de la serie que hoy presentamos, que contiene la historia de las instituciones jurídicas de las 31 entidades y el Distrito Federal, en 33 volúmenes. La obra viene a llenar una laguna en la historia política de México, ya que el conocimiento del andamiaje jurídico estatal es fundamental para la historia del derecho constitucional mexicano, al ser las legislaturas de los estados, parte del Constituyente permanente.

Cada volumen de la colección nos da el contexto histórico y político estatal y su vínculo con la Federación, así como la evolución de sus instituciones jurídicas. Entre los temas relevantes que se analizan, destacan la inclusión de los derechos fundamentales en las Constituciones estatales, el tratamiento jurídico que se ha otorgado a los pueblos autóctonos, así como los conflictos que surgieron entre los estados. Se estudia también la incorporación de elementos de participación ciudadana como el referéndum y el plebiscito en las Constituciones estatales contemporáneas.

Cada tomo contiene la compilación de las Constituciones estatales, así como las subsecuentes reformas constitucionales y la legislación de cada entidad federativa, en un disco compacto, lo que facilita su consulta.

Los estados tuvieron como antecedente a las intendencias novohispanas, en muchos casos el derecho indiano y el castellano se aplicaron a la par que las Constituciones estatales. Mientras existieran leyes españolas que rigieran en México, éste no podía ser totalmente independiente. Paulatinamente se fue dando la sustitución de leyes y Constituciones. El tránsito del derecho colonial al mexicano, la influencia de la Constitución de Estados Unidos, de las francesas y de la de Cádiz, las diputaciones provinciales, las juntas electorales y municipales, son el punto de partida de los diversos estudios. En ellos podemos medir la influencia del modelo de federalismo estadounidense, y sus diferencias con la praxis política y jurídica del federalismo mexicano.

Además de los estados de la República y del Distrito Federal, este primer volumen incluye los textos sobre Texas y California,

donde se muestra la influencia de las instituciones jurídicas hispanomexicanas en la legislación de estos estados de la Unión Americana.

La historia de los estados de la República mexicana exigía el estudio de las partes del territorio del Estado mexicano que en el siglo XIX se separaron o fueron mutiladas de México para formar parte de la unión federal estadounidense. Texas se separa del Estado mexicano en el momento en el que se debatía con más intensidad la pertinencia del restablecimiento del federalismo en México como medio para gobernar un país tan extenso, combinando los principios de autogobierno y gobierno compartido.

La alta California constituiría el segundo desmembramiento del territorio nacional, si bien su lógica separatista fue del todo diferente a la texana, ya que obedeció a la expansión del imperio emergente.

Estos temas se incluyen en el presente volumen, porque tanto en Texas como en California, perviven en su tradición jurídica ciertos elementos de la vieja concepción jurídica hispanomexicana, de los que se dan cuenta en los trabajos respectivos sobre ambos estados, así como de los demás estados de la Unión Americana que se formaron por el Tratado de Guadalupe Hidalgo de 1848.

Para la realización de las investigaciones que conforman la obra, se llevaron a cabo tres seminarios nacionales con los historiadores y constitucionalistas de cada entidad federativa. El primer seminario se realizó en el salón “Octavio Paz” del Senado de la República, el 16 de octubre de 2008. El segundo seminario nacional se celebró el 1o. de abril de 2009, en el salón “Carolino” de la Universidad Autónoma de Puebla. El tercer seminario se realizó en el Teatro de la República en Querétaro, el 29 y 30 de junio de 2009. Nos propusimos culminar nuestros trabajos en la ciudad histórica donde se definió al Estado mexicano como republicano y laico, en la que fuera la sede del Congreso Constituyente de la Constitución que nos rige, primera que incorporó los derechos sociales en el mundo.

Parte esencial de la historia política de México, nuestra historia constitucional es su mejor síntesis. La vida del país ha girado en torno a sus Constituciones. La Constitución es superior a toda ley; la ley sólo prescribe conductas, formas de hacer; la Constitución establece además formas de ser. El constitucionalismo tiene un significado jurídico y político, pero también tiene un sentido histórico y social. De ahí la importancia de su conocimiento y difusión entre la ciudadanía, para el fortalecimiento del Estado de derecho y de la vida democrática de México.

En el bicentenario de la Independencia; el sesquicentenario<sup>3</sup> de la culminación de la Revolución de Reforma, que marcó la consolidación del Estado nacional mexicano; así como el centenario de la que fuera la primera Revolución social del siglo XX; la mejor forma de recordación de las generaciones que protagonizaron los momentos estelares de nuestra historia es aquilatar su legado y preservar las instituciones que crearon.

<sup>3</sup> La promulgación de la Ley sobre Libertad de Cultos del 4 de diciembre de 1860 marcó el fin de las supervivencias coloniales con la desaparición del Estado confesional y la creación de un Estado laico.

# TEORÍA DEL FEDERALISMO Y DERECHO ESTATAL MEXICANO

Daniel Barceló

## EL LEGADO DE LA TEORÍA DE LAS PEQUEÑAS REPÚBLICAS DEMOCRÁTICAS DE MONTESQUIEU AL CONSTITUCIONALISMO ESTATAL MEXICANO

Se ha repetido, y con razón, que Estados Unidos (1776) y Francia (1789) exportaron sus revoluciones y el concepto de democracia liberal sustentada en la idea de derechos humanos inalienables y anteriores al Estado. Pero inmediatamente después de su influyente revolución, Francia había entrado en una profunda crisis institucional que no era desconocida por los insurgentes mexicanos, mientras que Estados Unidos progresaba en su desarrollo político. En el preámbulo de la Constitución de 1824, los constituyentes escribieron:

Los Marats y Robespierres se elevaron sobre sus conciudadanos proclamando aquellos principios, y estos monstruos inundaron en llanto y sangre a la nación más ilustrada de la tierra, tan luego como por escalones manchados de crímenes subieron a unos puestos desde donde insultaban la credulidad de sus patriotas. Washington proclamó las mismas máximas, y este hombre inmortal hizo la felicidad de los Estados del Norte.<sup>1</sup>

España había tenido también un brote liberal, que se proyecta en la Constitución de Cádiz de 1812, en la que participaron va-

<sup>1</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, 25a. ed., México, Porrúa, 2008, p. 166.

rios representantes de América.<sup>2</sup> Pero la influencia de este primer documento constitucional en el constitucionalismo mexicano, no parece haber sido suficiente por lo que se refiere a la *teoría de la organización territorial de tipo federal* —aunque sí lo fue en otros aspectos concernientes con el sistema presidencial—.<sup>3</sup>

La corriente mayoritaria de historiadores viene sugiriendo que el proceso constituyente de Cádiz generó las diputaciones provinciales que serían la base para la formación de los estados mexicanos;<sup>4</sup> en el proceso de emancipación política, había que anclar territorialmente las concepciones de soberanía y representación, como atinadamente advirtió Edmundo O’Gorman al estudiar las divisiones territoriales del México independiente. Hacerlo era un “imperativo orgánico del Estado”.<sup>5</sup>

Sin embargo, en esta obra nos interesa presentar la siguiente tesis: la teoría política del federalismo en México no es tributaria de Cádiz, ya había sido absorbida por la intelectualidad mexicana mucho antes del proceso constitucional de Cádiz, por la vía de los estudios de la Antigüedad, que integraban el currículo de los seminarios en la Nueva España. Este dato no ha sido advertido, incluso, por Gustavo R. Velasco, el espléndido traductor de *El Federalista* (editado por el Fondo de Cultura Económica). En su estudio introductorio, Velasco se refiere despectivamente en una sola línea a las constantes referencias que en *El Federalista* hacen Alexander Hamilton, James Madison y John Jay a las confederaciones de la Antigüedad, siendo que precisamente allí se encuen-

<sup>2</sup> Cfr. Zavala, Silvio, “La Constitución política de Cádiz, 1812”, en Galeana, Patricia (comp.), *México y sus Constituciones*, 2a. ed., México, FCE, 2003, pp. 15 y ss.

<sup>3</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, “El Poder Ejecutivo en el sistema de gobierno de la Constitución Mexicana de 1824”; en Rodríguez García, Fausto (coord.), *Estudios en honor del doctor Luis Recaséns Siches*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, p. 155.

<sup>4</sup> Cfr. Benson, Nettie Lee, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1985, pp. 37 y ss.

<sup>5</sup> Cfr. O’Gorman, Edmundo, *Historia de las divisiones territoriales de México*, México, Porrúa, 2007, p. 12.

tra la conexión intelectual de los padres fundadores de la República estadounidense y los primeros constituyentes mexicanos, con respecto a la teoría política de la organización territorial.<sup>6</sup>

La teoría del federalismo, como es pacíficamente reconocido por los historiadores del derecho estadounidense, había tenido su primera elaboración en el siglo V, a. C., al formarse las *ligas* de los Estados griegos. Este primer modelo serviría posteriormente a Montesquieu para crear su teoría de las pequeñas repúblicas democráticas, que siguió muy de cerca al modelo del federalismo de la Antigüedad, y que después tanta influencia tuvo en la formación de los Estados americanos en el siglo XVIII.<sup>7</sup> Pero las enseñanzas de Montesquieu fueron igualmente conocidas en la Nueva España, y sirvieron en la construcción del arquetipo del Estado mexicano.<sup>8</sup>

Montesquieu es expresamente citado por los constituyentes de 1824, quienes señalan que:

El tiempo transcurrido desde el principio de nuestra revolución, lo hemos empleado útilmente en almacenar armas propias para hacer volver a las tinieblas de donde salieron los gobiernos góticos, y en buscar las bases constitutivas de las asociaciones humanas en las inmortales obras de aquellos genios sublimes que supieron encontrar los derechos perdidos del género humano. Ha llegado el momento de aplicar estos principios, y al abrir los mexicanos los ojos al torrente de luz que despiden, han declarado que ni la fuerza, ni las preocupaciones, ni la superstición, serán los reguladores de su gobierno. Han dicho, con un escritor filósofo-

<sup>6</sup> Cfr. Velasco, Gustavo R., "Introducción", en Hamilton, Alexander *et al.*, *El Federalista*, 5a. reimpr., México, FCE, 1994.

<sup>7</sup> Cfr. Diamond, Martin, "What the Federalist Meant by Federalism", en varios autores, *A Nation of States. Readings in American Federalism*, Chicago, Rand MacNally, 1974, pp. 237 y ss.

<sup>8</sup> Cfr. Torre Villar, Ernesto de la, "Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana, 1814", en Galeana, Patricia (comp.) *México y sus Constituciones*, 2a. ed., México, FCE, 2003, pp. 38 y 39.

fo, que después de haber averiguado con Newton los secretos de la naturaleza; con Rousseau y Montesquieu definido los principios de la sociedad, y fijado sus bases; extendido con Colón la superficie del globo conocido; con Franklin, arrebatado el rayo de las nubes para darle dirección, y con otros genios creadores, dado a las producciones del hombre una vida indestructible y una extensión sin límites; finalmente, después de haber puesto en comunicación a todos los hombres por mil lazos de comercio y de relaciones sociales, no pueden ya tolerar sino gobiernos análogos a este orden, creado por tantas y tan preciosas adquisiciones. La elevación de carácter que ha contraído el pueblo americano, no le permite volver a doblar la rodilla delante del despotismo y de la preocupación, siempre funestos al bienestar de las naciones.<sup>9</sup>

Interesa destacar que, al igual que lo sucedido con la teoría de la división de poderes que Montesquieu popularizó pero no inventó, su modelo de las pequeñas democracias era perfectamente conocido y entendible para los constituyentes mexicanos, porque el sustrato —como ya se dijo— era el saber político del federalismo de la Antigüedad.

El federalismo de la Antigüedad que Montesquieu estudió tenía su punto de apoyo en el concepto de la autonomía. Un Estado democrático era aquel capaz de ser “auto-nomos”, que literalmente significa darse a uno mismo sus normas o leyes, de donde proviene la palabra moderna “autonomía”.<sup>10</sup> Para que un pueblo pudiera darse sus propias normas, según el modelo griego estudiado por Montesquieu, el pueblo tenía que reunirse en asamblea, y elaborar y votar sus leyes directamente, esto es, el pueblo se gobernaba a sí mismo mediante un sistema de democracia directa, por medio del cual se votaban las leyes y se elegían a quienes habrían de ejecutarlas.

<sup>9</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 165.

<sup>10</sup> Cfr. Ostwald, Martin, *Autonomia: Its Genesis and Early History*, Washington, Scholars Press, 1982, pp. 27 y ss.

La democracia directa de Grecia reposaba en la idea de una escala territorial óptima para tal democracia: un territorio pequeño. El territorio debía ser tan pequeño que el pueblo pudiese ir caminando a la asamblea para votar sus leyes y elegir a sus gobernantes, así como para cuidar que éstos descargaran correctamente sus deberes. Los griegos advertían que no debían abrigarse ambiciones para agrandar el territorio, porque el agrandamiento del territorio fracturaba la escala ideal de la democracia. Los Estados democráticos griegos también señalaban que el ejército constituía un peligro para la democracia, porque su comandante en jefe tendría tentación para convertirse en dictador con el apoyo del ejército. Por ello los Estados griegos que se gobernaban democráticamente decidieron no tener ejércitos permanentes. En lugar de una fuerza militar profesional, optaron por organizar su defensa ante acechanzas externas con sus ciudadanos, que se convertirían en los defensores de su patria —milicias civiles— que por defender sus hogares serían mejores soldados que los soldados mercenarios a quienes se les pagaba por invadir territorios ajenos.

El problema de los pequeños Estados democráticos griegos era su debilidad militar ante la potencial agresión del principal ejército profesional de su tiempo, el persa, en la orilla opuesta del Mediterráneo. Y su segunda debilidad residía en que el aislamiento en un pequeño territorio le excluía del comercio. Para superar dichas debilidades los pueblos griegos conciben el federalismo y crean ligas entre ellos. Crearon un Gobierno común compuesto por embajadores de cada uno de los Estados que componían la *Liga*, con competencias limitadas a la defensa común y a garantizar el intercambio comercial y cultural entre Estados. No tenían ninguna competencia sobre el gobierno interior de los Estados, pues ello chocaba con la idea de la autonomía.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Cfr. Larsen, Jacob, "The Constitution of the Peloponnesian League", *Classical Philology*, vol. XVIII, 1933, pp. 257 y ss.; *id.*, "The Constitution and Original Purpose of the Delian League", *Harvard Studies in Classical Philology*, vol. LI, 1940, pp. 171 y ss.

Es este modelo el que recoge Montesquieu, y que elabora teóricamente para sugerir, ya en su tiempo, que para que un Estado pudiera ser democrático, necesariamente tenía que tener un pequeño territorio. Y que la única forma de mantener este Estado ideal, y superar sus problemas —debilidad militar y comercial—, se podrían unir con otros Estados igualmente pequeños y formar una “República federativa”. El modelo federal era claramente el griego.

En el libro IX de *El espíritu de las leyes*, Montesquieu dice:

Las potencias extranjeras destruyen a las Repúblicas pequeñas; las grandes se deshacen por un defecto interno.

De este doble inconveniente adolecen igualmente las democracias y las aristocracias, ya sean buenas o malas, pues el mal reside en la cosa misma, y no hay nada que pueda remediarlo.

Así pues, parece verosímil que los hombres se habrían visto obligados a vivir siempre bajo el gobierno de uno solo, si no hubieran imaginado una especie de Constitución que tiene todas las ventajas interiores del Gobierno republicano y la fuerza exterior del monárquico. Me refiero a la República federativa. Esta forma de gobierno consiste en un convenio, según el cual, varios cuerpos políticos consienten en convertirse en ciudadanos de un Estado mayor que se proponen formar. Se trata de una sociedad constituida por otras sociedades y susceptible de ir aumentando en virtud de la unión de nuevos asociados.

Fueron estas asociaciones quienes hicieron prosperar durante largo tiempo a Grecia.

[...]

Compuesta por pequeñas repúblicas, goza de la excelencia del Gobierno interior de cada una, y, respecto al exterior, tiene todas las ventajas de las grandes monarquías en virtud de la asociación”.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Cfr. Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, trad. de Mercedes Blázquez y Pedro de Vega, Madrid, Tecnos, 1972, pp. 135 y 136.

La teoría de las pequeñas repúblicas democráticas de Montesquieu llega a tener una gran influencia sobre los artículos de la Confederación de los Estados Unidos, y posteriormente, en la Convención de Filadelfia que elabora la Constitución de 1787.<sup>13</sup>

El modelo de Montesquieu es reelaborado en Filadelfia, donde se llega a concluir que era necesario contar con un Gobierno nacional que respetaría la autonomía de los estados, pero que —a diferencia del modelo federal de la Antigüedad y de Montesquieu— el Gobierno nacional intervendría en los estados, cuando en éstos colapsara la democracia.<sup>14</sup> Este Gobierno nacional, contrario a la enseñanza de los antiguos, contaría con un ejército permanente, bajo el mando del presidente. Pero no se baja la guardia ante lo que seguían considerando un peligro: el ejército permanente. Por ello se establece en la Constitución federal ciertas garantías institucionales contra el potencial abuso del poder del Gobierno nacional. Estas serían puntualmente recogidas en el constitucionalismo mexicano, a saber:

a) Las potestades sobre el ejército se distribuyen entre las cámaras del Congreso y el presidente para evitar su abuso por este último.

b) Se señala una lista de poderes enumerados, específicos, expresos, para el Gobierno nacional, que serviría de límite al mismo, reservándose a la soberanía de los estados todos los demás (los “poderes reservados”);

c) Se configura un sistema electoral para elegir a los miembros de los poderes federales donde se garantizaba que serían los pueblos de los estados los que les elegirían; para ello se impone desde la Constitución a los estados como la unidad geográfica del sistema electoral del federalismo;

<sup>13</sup> Cfr. Mullett, Charles, “Classical Influences on the American Revolution”, *Classical Journal*, núm. 35, 1939, pp. 96 y ss.

<sup>14</sup> Cfr. Wiecek, William M., *The Guarantee Clause of the U. S. Constitution*, Cornell University Press-Ithaca, 1972, pp. 52 y ss.

d) Se organiza una defensa militar de la democracia desde los estados. Ello implica el reconocimiento del derecho a tener armas a los ciudadanos de los estados para que —en caso de que se instaurara una dictadura por el presidente de la República— ésta fuese repelida por las milicias civiles de los estados, que era un sustituto de los ejércitos permanentes de los cuales se desconfiaba. De esta manera se construía y daba viabilidad al derecho a la revolución contra la tiranía mediante una garantía militar de la democracia desde los estados.

El federalismo de los Estados Unidos fue el elegido por los constituyentes mexicanos para emprender la construcción del sistema político del naciente Estado. Se eligió este modelo por sentido común, por la experiencia empírica de los modelos existentes ante sus ojos —Francia y Estados Unidos— de lo que hoy llamaríamos “modelos de transición democrática”. Pero no sólo el sentido común, sino también se optó por la democracia federal por su conocimiento de la teoría política subyacente a dicho modelo. Como hemos dicho, los primeros constituyentes mexicanos conocían bien el sustrato ideológico y teórico del federalismo, que se había formado a partir de la teoría de las pequeñas repúblicas de Montesquieu, la que a su vez había prestado del modelo constitucional de las democracias de los pequeños Estados griegos. Los constituyentes mexicanos tenían en común con los estadounidenses su formación cristiana —base de ciertos derechos humanos que se inscribirían en las Constituciones mexicanas— la Ilustración, y la formación intelectual en la Antigüedad.<sup>15</sup> Esta identidad de fuentes intelectuales entre angloamericanos y mexicanos se percibe con nitidez en los folletos que circularon en los años formativos de la República federal —que selecciona, por su

<sup>15</sup> Cfr. Ranney, Austin, “The Divine Science: Political Engineering in American Culture”, *American Political Science Review*, vol. 70, 1976, pp. 123 y ss.

importancia, y publica Manuel González Oropeza en su meritorio trabajo *El Federalista*—. <sup>16</sup>

Interesa volver a insistir que este modelo tenía una defensa militar de la democracia, que se incorporó en el constitucionalismo federal mexicano, y que probó en la práctica su eficacia durante la Guerra de Reforma, y posteriormente en el movimiento de defensa de la Constitución que lidera Venustiano Carranza tras el asesinato de Francisco I. Madero. Las Constituciones federales mexicanas confeccionaron un control vertical del poder que incluye una defensa militar del sistema democrático desde los estados. La defensa militar del sistema democrático consiste en la organización de una guardia civil en cada estado, compuesta de ciudadanos que se levantan en armas cuando se interrumpe el orden constitucional federal por un golpe de Estado orquestado por el propio presidente de la República, o en el caso de una invasión exterior —supuestos ambos que se vivieron varias veces en nuestro país—.

Y desde luego, el modelo de Montesquieu ha legado al orden político de México la idealización de la democracia de las pequeñas repúblicas y su “auto-nomos”; la idea de la soberanía de los estados cuya proyección más importante es la aprobación de una Constitución local con fundamento en la cual se crea el resto de instituciones jurídicas de cada estado de la República mexicana.

### 1. *La Independencia nacional y su proyección en el constitucionalismo estatal*

Las Constituciones federales y estatales son testimonio de las luchas políticas de la nación que sucesivamente se van grabando de un momento histórico al siguiente. Como se ha mencionado

<sup>16</sup> Véase, especialmente, “Disertación apologética del sistema federal. Su autor, el ciudadano Lic. José María Bocanegra (4 de febrero de 1825)”, en González Oropeza, Manuel (ed.), *El Federalista*, México, UNAM, 1995, pp. 163-178.

en páginas precedentes de esta introducción, el proceso histórico de México se identifica con tres momentos estelares: la Independencia, la Reforma y la Revolución. Cada uno de ellos tuvo su proyección en los textos constitucionales federales promulgados, respectivamente, en 1824, 1857 y 1917. También, desde luego, en las leyes fundamentales de los estados, encontrándose, a la vez, similitudes entre los textos constitucionales federales y sus contrapartes de los estados, pero igualmente significativas diferencias.

La primera diferencia que sobresale es en el contenido de los preámbulos de las Constituciones estatales con respecto al de los documentos federales, como a continuación se explica. Las proclamas independentistas de la nación mexicana y los primeros documentos constitucionales de la Federación tuvieron naturalmente como primer objetivo transferir la autoridad de gobernar, la soberanía, del monarca español al pueblo mexicano. Había en la América española, desde el siglo XVI, una gran elaboración teórica sobre el gobierno por el consentimiento de los gobernados, fundado en un contrato social que legítimamente podía tomar o bien la forma monárquica o bien la forma democrática, pero en cualquier caso ambas estaban fundadas en un contrato social que los gobernantes tenían la obligación de respetar.<sup>17</sup> Siguiendo este entendimiento de filosofía política, la argumentación de los insurgentes mexicanos se centró en demostrar las razones por las cuales el contrato social entre la monarquía española y la nación mexicana se había fracturado —lo que relevaba a sus súbditos de mantener los deberes que de dicho contrato social derivaban; el más importante: la obediencia—. La constatación de este dato llevaba en forma lógica al siguiente: la reasunción de la soberanía por el pueblo, que podía establecer un nuevo contrato social, eligiendo al mismo tiempo su forma de

<sup>17</sup> Cfr. Galán y Gutiérrez, Eustaquio, “Esquema histórico sistemático de la teoría de la escuela española del Siglo de Oro acerca de la esencia, origen, finalidad y legitimidad titular por derecho natural del poder político”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, segunda época, año CI, t. XXV, 1953, pp. 49 y ss.

gobierno. En esta lógica se inscriben el Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de la América Septentrional, del 6 de noviembre de 1813, y el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, este último sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.

Para el año en que se aprueba la primera Constitución estatal de México, la de Jalisco, se había reconocido la independencia de México por los ejércitos realistas. El Acta Constitutiva de la Federación, además, había creado formalmente a los estados.<sup>18</sup> Estos hechos previos explican que las primeras Constituciones estatales no se tuvieron que ocupar mayormente sobre la fractura del contrato social con España ni de la transferencia de autoridad del monarca al pueblo mexicano, que reivindicaba su inalienable soberanía. Por ello, varias de dichas Constituciones estatales, en sus preámbulos, se ocuparon de otro asunto de suma importancia, la pedagogía política. Los preámbulos de las primeras Constituciones de los estados fueron claramente pedagógicos, para ilustrar a los recién emancipados súbditos, convertidos ahora en ciudadanos, sobre un nuevo sistema político —la democracia—, tan desconocido para la gran masa de la población, gobernada por trescientos años bajo el principio monárquico, como lo era igualmente la nueva forma de gobierno que dividía el poder en tres departamentos o poderes, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Así, por ejemplo, la Constitución del estado de Guanajuato, cuna de la Independencia, señalaba:

El Congreso Constituyente del Estado, a sus habitantes.

GUANAJUATENSES: He aquí el código de vuestras libertades... En ese monumento consagrado a la protección de los derechos que adquiristeis de la naturaleza, hallareis garantida una igualdad dichosa y suspirada en vano por los míseros que gimen bajo el poder de los opresores. La santa máxima de la igualdad ante la ley, será en adelante la égida de vuestra gloria y vuestra dicha. Se-

<sup>18</sup> Cfr. O’Gorman, *op. cit.*, pp. 47-62.

réis iguales, no de aquella manera absoluta y bárbara que aniquila toda subordinación y toda regla; pero nadie tendrá otro freno que las leyes, ni los sojuzgará otro poder que el que sea hijo del voto popular... He aquí los efectos felices que producirá la carta que se os presenta. En ella se ha buscado la difícil combinación del poder con la justicia, de la fuerza con la ley, y de la libertad con la obediencia. El gran problema hallado por el genio, con el que se logra el buen régimen de las repúblicas por medio de la división de tres poderes, se ha realizado hasta donde lo permiten las circunstancias de nuestro suelo. Estos poderes que cuando reunidos forman un torrente que todo lo devasta, cuando van separados son mansos arroyos que fecundan y fertilizan.

La facultad de dar las leyes se confía a una asamblea de ciudadanos que merecen el sufragio de la multitud: su número y su duración periódica los ponen lejos de poder oprimir: si abusan de su encargo, si faltan a la fe que prometen, muy en breve serán reemplazados por sujetos dignos del aprecio común; por el contrario, si su manejo se capta el aura popular, si sus operaciones son conducidas por el acierto y la virtud, deben esperar la recompensa de sus fieles servicios y el premio de sus bellas acciones.<sup>19</sup>

Además del preámbulo que explicitaba la teoría política del nuevo derecho público positivo de las primeras Constituciones de los estados mexicanos, destaca también de manera sobresaliente la concepción de los derechos y la forma de gobierno. Los derechos políticos y civiles más elementales son reconocidos en estas primeras Constituciones, señalándose la posibilidad de su afectación, pero siempre por autorización de los representantes del pueblo por mandato de ley formal —lo que desde luego permanecerá como una constante a lo largo de toda la historia del constitucionalismo estatal mexicano—.

En cuanto a la forma de gobierno, la división de poderes fue establecida, pero con un claro predominio del Poder Legislativo

<sup>19</sup> Cfr. *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Cámara de Diputados-Porrúa, 2004, t. I, pp. 320 y ss.

sobre el Poder Ejecutivo.<sup>20</sup> El diseño institucional no dejaba de tener una razonable explicación. Los mexicanos en todo el territorio habían conocido la tiranía de un solo hombre: el virrey, como ejecutor de las leyes de la corona española. Por ello ahora querían a toda costa tener sujeto al titular del Poder Ejecutivo. Y la fórmula la proveía la ciencia de gobierno más avanzada de la época, que sugería la división de poderes en donde los representantes del pueblo reunidos en asamblea tenían poderes delegados del pueblo para aprobar las leyes, las que el Ejecutivo debía simplemente obedecer y ejecutar. En dicho esquema, el Poder Judicial estaba igualmente sujeto a la voluntad del pueblo, expresada en las leyes aprobadas por sus representantes.

No sólo la ley se había pensado para servir de límite del poder. El gobernador del estado tenía además un control adicional del Poder Legislativo: el Consejo de Gobierno del gobernador, nombrado por el Congreso estatal. Este órgano tenía la encomienda de revisar los actos del gobernador, y anularlos si consideraba que eran contrarios a las leyes.

El Poder Legislativo era claramente el Poder preeminente de los tres, pues tenía la potestad constitucional de nombrar al gobernador y a su Consejo de Gobierno, pero también a los jueces del Poder Judicial. Ello planteaba el problema teórico y práctico de cómo hacer respetar la Constitución escrita frente al Poder Legislativo, lo que sería materia de diferentes experimentos en la historia del constitucionalismo mexicano, pues se intentaron fórmulas estadounidenses, pero también francesas —dos de las cuales perviven en el constitucionalismo estatal: la casación y el tri-

<sup>20</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Supremacía del Ejecutivo en el derecho constitucional mexicano”, *Comunicaciones mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado*, México, Instituto de Derecho Comparado, 1967, pp. 132 y ss.

bunal de lo contencioso administrativo cuyo ascendiente institucional fue el Consejo de Estado—. <sup>21</sup>

Sobre el primer diseño constitucional, forjado inmediatamente después de la independencia, cabe destacar que su control de constitucionalidad era de tipo político, pues descansaba en la separación de poderes y a final de cuentas en los ciudadanos. El Poder Legislativo controlaba a los otros dos poderes públicos, y a su vez, el Poder Legislativo era controlado por los ciudadanos mediante el ejercicio de sus derechos políticos, y especialmente el del voto. El control judicial de constitucionalidad no sería elaborado sino hasta 1841, a la luz del brillante intelecto de Manuel Crescencio Rejón. Este eminente jurista yucateco, inspirado en el proceso judicial estatal estadounidense, concibe la forma de proteger los derechos establecidos en la Constitución escrita de su estado contra los actos de autoridad, mediante la intervención de los jueces.<sup>22</sup> Manuel Crescencio Rejón nombra a la potestad de control del poder de los jueces: amparo.<sup>23</sup> Y a partir de esa década, el constitucionalismo mexicano integraría en forma complementaria los dos tipos de control de constitucionalidad: el político, proveído por la división de poderes y la vigilancia del pueblo sobre sus legisladores, y el judicial, encomendado a los jueces.

Por cuanto a las decisiones políticas proyectadas en las Constituciones de los primeros estados, éstas reflejan con claridad el

<sup>21</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Tres instituciones francesas revolucionarias y el derecho constitucional mexicano”, en varios autores, *Bicentenario de la Revolución francesa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, pp. 59 y ss.

<sup>22</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Algunos aspectos de la influencia del constitucionalismo de los Estados Unidos en la protección de los derechos humanos en el ordenamiento mexicano”, en Smith, James Frank (coord.), *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1990, t. I, p. 142.

<sup>23</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “El derecho de amparo en México”, en *id.*, *El derecho de amparo en el mundo*, México, UNAM-Porrúa-Konrad Adenauer, 2006, p. 465.

clericalismo como principio constitucional. Así, por ejemplo, la Constitución del estado de Oaxaca de 1825 señalaba en su tercer artículo: “La religión de este estado es y será perpetuamente la católica apostólica romana. El estado la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe en su territorio el ejercicio de cualquier otra”.<sup>24</sup>

## 2. *La Reforma y su proyección en el constitucionalismo estatal*

En las Constituciones estatales que se promulgan después de aprobada la Constitución federal de 1857 se empieza a notar la preocupación de la época. Sustentar el poder de gobierno en el pueblo y no en la Iglesia. Las Constituciones de los estados formados por decreto del presidente Benito Juárez, como en el caso del estado de Hidalgo, presentan un elocuente ejemplo.<sup>25</sup>

En cuanto al diseño de separación de poderes, las Constituciones estatales reflejan un préstamo entre ellas, así como de las Constituciones estatales estadounidenses que los exiliados mexicanos habían llegado a conocer bien, particularmente los ilustrados abogados de Yucatán, que tanto contacto tenían con el puerto de la Nueva Orleans en razón de su comercio. A diferencia de nuestro primer momento constitucional, para la época de la Reforma se contaba ya con obras que describían el modelo estadounidense, siendo quizá una de las más influyentes la de Alexis de Tocqueville, citada tantas veces por los constituyentes federales de 1857 —entre ellos, Manuel Crescencio Rejón—, quienes también habían fungido como constituyentes en sus respectivos estados, como es el caso del ilustre yucateco que proyectó el juicio de amparo en la Constitución de Yucatán de 1841. El abogado oaxaqueño Benito Juárez, quien también participó en el proyecto de Acta de Reformas de 1847 —que eleva el amparo yucateco a la

<sup>24</sup> Cfr. *Colección de Constituciones...*, cit., p. 166.

<sup>25</sup> Cfr. Narváez, José Ramón, *Hidalgo. Historia de las instituciones jurídicas*, México, Senado de la República-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.

Constitución federal de 1824—, también vivió parte de su exilio en Nueva Orleans, en donde es altamente probable que haya tenido contacto directo con el derecho estatal estadounidense de Luisiana.

Cabe apuntar que los estadounidenses habían establecido cláusulas en sus Constituciones estatales sobre la religión desde el siglo XVIII, pero con notables diferencias en cada estado. Algunos de dichos estados con poblaciones mayoritariamente católicas, como el viejo estado de Massachusetts o la muy católica Luisiana, habían llegado a separar los asuntos civiles de los religiosos, aunque no de una forma tajante.<sup>26</sup> Y aun cuando el germen liberal entre los mexicanos es anterior al segundo momento constitucional de México, inaugurado por la Reforma, quizá la fórmula constitucional de Luisiana, en cuya capital, como ya se dijo, Benito Juárez llegó a vivir durante su exilio, haya servido de modelo constitucional para México.<sup>27</sup> En todo caso, es claro que, por la vía del constitucionalismo estatal estadounidense, penetra en el constitucionalismo mexicano, por ejemplo, la idea de los jueces electos del Poder Judicial, y probablemente también la concepción de la elección directa de jefe del Ejecutivo —si bien en este punto también se tuvo influencia francesa, como sugiere Diego Valadés—.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Cfr. Tarr, Alan G., *Comprendiendo las Constituciones estatales*, trad. de Daniel Barceló, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 114 y 115.

<sup>27</sup> La presente interpretación pudiera ser complementaria a la expuesta por la profesora María del Refugio González, cuando advierte la contraposición entre clericales y liberales en el periodo inmediatamente anterior a la Guerra de Reforma que, en su opinión —por lo que se refiere a la posición de los liberales— pudo haber sido influida por la política de los Borbones frente al clero. Cfr. González, María del Refugio, “Cartilla del liberal cristiano”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, núm. 1, 1989, pp. 237 y ss.

<sup>28</sup> Cfr. Valadés, Diego, “La formación del sistema presidencial latinoamericano. Un ensayo de cultura constitucional”, en Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo

Para esta época, el sistema presidencial adquiere ya con toda claridad sus rasgos distintivos en las Constituciones estatales que se aprobaron después de la Constitución federal de 1857. Cargo unipersonal, sin Consejo de Gobierno como instrumento de control; elección separada del jefe del Ejecutivo y de los representantes populares del Poder Legislativo —si bien con método indirecto de elección popular—; imposibilidad del Poder Legislativo de separar al gobernador de su cargo, salvo por faltas graves a la Constitución del estado.

Precisamente, la fortaleza que adquiere el gobernador, en esta segunda generación de Constituciones, al tener una base de legitimidad directa del pueblo, de la que no gozaba en las primeras Constituciones estatales, hace posible la creación del veto como control político de constitucionalidad. Este instrumento de control no había podido formarse en nuestro primer momento constitucional, por la dependencia del nombramiento y remoción del Poder Ejecutivo con respecto al Poder Legislativo. Como se apuntó, las primeras Constituciones depositan un gran poder en el Poder Legislativo, del que dependía el nombramiento del Ejecutivo, que no sólo lo nombraba sino que también podía removerlo de su cargo. Cuando el Poder Legislativo dejó de tener dentro de sus potestades la de nombrar y remover al Poder Ejecutivo, sólo entonces se pudo construir la forma de detener una ley inconstitucional del Poder Legislativo, mediante la intervención y enfrentamiento contra éste del Poder Ejecutivo. El gobernador se podía oponer a los representantes del pueblo, en nombre del pueblo, pues el gobernador también recibía ahora su poder, delegado directamente por el pueblo, y ya no más por el Congreso. También la elección popular de los representantes se

---

y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Marcial Pons, 2008, t. XI, pp. 856-861.

constituía como un control de constitucionalidad de naturaleza política.

El gobernador gana en poder por su elección popular, y por ser inamovible por el Poder Legislativo —salvo por causa de juicio político, que tenía como cargo la violación grave de la Constitución y la confianza pública—. También gana en poder porque se suprime el Consejo de Gobierno como instrumento de control interorgánico. El Consejo de Gobierno deja de ser una unidad del Poder Legislativo y se convierte en un consejo o gabinete del jefe del Poder Ejecutivo, cuyos miembros le aconsejan sobre las acciones públicas a realizar, y ejecutan sus decisiones. Pero el Consejo de Gobierno se transforma en un órgano del Poder Ejecutivo que, sin embargo, sigue ejerciendo un control sobre el Poder Ejecutivo, pero un control intraorgánico. El Consejo de Gobierno y cada uno de sus miembros —denominados secretarios o ministros— debían opinar sobre la inteligencia de las medidas públicas, pero también sobre la constitucionalidad y legalidad de los actos del Poder Ejecutivo. Dicho control intraorgánico se construye mediante la figura del refrendo, por virtud del cual se obligaba a que los consejeros de Gobierno firmaran los actos del gobernador y se corresponsabilizaran políticamente de ellos. La idea, desde luego, es que los secretarios o ministros se negarán a firmar actos del gobernador poco inteligentes o al margen de la Constitución y las leyes locales. De acuerdo a este diseño, los miembros del consejo o gabinete debían ser personas de reconocido prestigio público, celosos de su reputación personal que comprometían en cada acto de gobierno que refrendaban.<sup>29</sup>

Los gobernadores, sin embargo, tendrían de hecho un enorme poder en esta época, debido a que tenían bajo su mando la fuerza

<sup>29</sup> Cfr. Ruiz Massieu, José Francisco, “El refrendo en la evolución constitucional de México”, en Rangel Gadea, Óscar (coord.), *El refrendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Miguel Ángel Porrúa, 1986, pp. 19 y ss.

militar local, que se utilizó en la guerra civil de la Reforma y posteriormente contra la intervención francesa.

### 3. *La Revolución y su proyección en el constitucionalismo estatal*

Después del levantamiento armado de Francisco I. Madero, la caída del dictador Porfirio Díaz, y la asunción de Madero al poder presidencial, las Constituciones estatales del siglo XIX empezaron a incorporar ciertas instituciones contenidas en las leyes preconstitucionales, dictadas antes de la aprobación del texto de Querétaro de 1917; entre ellas, las relativas a la nueva concepción del municipio sin sujeción a los jefes políticos, y sobre el voto popular directo para elegir a las autoridades locales. Algunos estados, como Yucatán, también iniciarían la incorporación de la obligación del Estado con la justicia social, proyectada sobre las actividades de obreros y campesinos, adelantándose al constitucionalismo social de 1917.<sup>30</sup>

Pero es, con posterioridad a la promulgación de la Constitución federal de 1917, cuando se proyectaría una tercera generación de Constituciones de los estados que incorporarían estos dos postulados de la Revolución maderista; pero también los que emergieron ya con toda claridad después de su asesinato:<sup>31</sup> la justicia y los derechos sociales.

Después de aprobada en Querétaro la Constitución federal, las legislaturas de los estados se erigieron en Congreso Constituyente con fundamento en el decreto número 13 emitido por el Pri-

<sup>30</sup> Cfr. Valadés, Diego, "Salvador Alvarado, un precursor de la Constitución de 1917", en varios autores, *Estudios jurídicos en homenaje a don Santiago Barajas Montes de Oca*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, pp. 417 y ss.

<sup>31</sup> Aunque las reivindicaciones sociales se expresarían en todo el país con fuerza incontenible tras la muerte de Madero, éste, sin embargo, inició reformas sociales. Cfr. Mac Gregor, Josefina, *La XXVI Legislatura. Un episodio en la historia legislativa de México*, México, Cámara de Diputados, 1983, pp. 13-20.

mer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del despacho del Poder Ejecutivo de la República, Venustiano Carranza, el 22 de marzo de 1917. En este decreto se ordena a los estados adecuar sus Constituciones locales a las nuevas disposiciones contenidas en la Constitución aprobada en Querétaro el 5 de febrero de 1917, que reforma a la Constitución de 1857. Asimismo, el citado decreto número 13 buscaba también obviar el complejo procedimiento de reforma constitucional establecido en los textos locales, que los hacía sumamente lentos. Típicamente, los procedimientos de las Constituciones estatales del siglo XIX proveían que una legislatura aprobara una propuesta de reforma constitucional estatal, pero que fuese la siguiente legislatura la competente para aprobar dicha propuesta de reforma. Ello, bajo el entendido que, en la elección entre ambas legislaturas —que era indirecta—, los ciudadanos que actuaban como delegados electorales de todos los demás, expresamente ordenaran a los candidatos a diputados locales el sentido en el que éstos debían votar la reforma constitucional aprobada por la legislatura saliente. La legislación electoral completaba el diseño de reforma contenida en las Constituciones locales, pues en éstas se contenía la fórmula de la elección intermedia que hacía posible dicho procedimiento: los ciudadanos elegían delegados electorales; a éstos se les instruía a quién habrían de votar, y en un ejercicio ascendente los delegados electorales de cada municipio y partido se reunían finalmente en la capital del estado para elegir a los diputados que llevaban la instrucción de votar a favor o en contra de una reforma constitucional local.

Debido precisamente a la complejidad del procedimiento de reforma constitucional local descrito, Carranza decide habilitar a las fuerzas revolucionarias en los estados, a través del citado decreto número 13, para utilizar un procedimiento alternativo que no reposaba en una elección popular indirecta sino directa, y también que no requería la elección y anuencia de dos legislaturas consecutivas para adaptar las Constituciones estatales a las

nuevas disposiciones recogidas por la recién aprobada Constitución federal de 1917.

El decreto número 13 en la parte que interesa destacar disponía:

Considerando

[...]

Que 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 1o. transitorio; por lo que, a la vez que hay que modificar la 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 previenen 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 primero de mayo del corriente año, es preciso que se reformen cuanto antes las Constituciones de los Estados, en consonancia con aquéllas, lo que ciertamente no podrá hacerse si hubiera que seguir los trámites lentos que la mayor parte de dichas Constituciones establecen al efecto; para 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 les es propio como ordinarias.

[...]

Por todo lo expuesto, he tenido a bien decretar:

[...]

Artículo 5o. Las legislaturas de los Estados que resulten de las elecciones próximas, tendrán además del carácter de constitucionales, el de constituyentes, para sólo el efecto de implantar en las Constituciones locales, las reformas de la nueva Constitución ge-

neral de la República en la parte que les concierna, y así se expresará en la convocatoria correspondiente.<sup>32</sup>

Como es sabido, el Plan de Guadalupe en su artículo 7o., al cual se refiere el citado decreto presidencial, señalaba:

El ciudadano que funja como primer jefe del Ejército constitucionalista en los estados cuyos gobiernos hubieren reconocido al de Huerta asumirá el cargo de gobernador provisional y convocará a elecciones locales, después que hayan tomado posesión de sus cargos los ciudadanos que hubiesen sido electos para desempeñar los altos poderes de la Federación, como lo previene la base anterior.

Es interesante notar que no todas las Constituciones estatales que se aprobaron en seguimiento de la instrucción del primer jefe de la Revolución siguieron el esquema presidencial concebido por Venustiano Carranza, donde deliberadamente éste desequilibra el poder desde la Constitución federal a favor del Ejecutivo y en detrimento del Legislativo.<sup>33</sup> Pero es igualmente importante destacar cómo progresivamente estas Constituciones estatales

<sup>32</sup> Cfr. Secretaría de Gobernación, *Recopilación de leyes y decretos expedidos de enero a abril de 1917*, México, Imprenta de la Secretaría de Gobernación, s. f., pp. 45-48.

<sup>33</sup> En "El mensaje del Primer Jefe al Constituyente", Carranza explica el proyecto de Constitución que les presenta, y señala: "El Poder Legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de otros, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en épocas de agitación, en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos. Encaminadas a lograr ese fin, se proponen varias reformas de las que, la principal, es quitar a la cámara el poder de juzgar al presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la Federación, facultad que fue sin duda, la que motivó que en las dictaduras pasadas se procurase siempre tener diputados serviles a quienes manejaban como autómatas". Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 758.

fueron reformándose progresivamente a lo largo del siglo XX, para acercarse al modelo presidencial federal. Baja California y Quintana Roo, los estados más jóvenes de la República, claramente incorporan ya el modelo presidencial federal al constituirse como estados de la Federación, y promulgarse sus primeras Constituciones.

Sobre estas Constituciones estatales del siglo XX interesa hacer notar también que el jusnaturalismo deja de ser la única fuente filosófica del derecho y del Estado. Después de la Revolución mexicana, los derechos —y, particularmente, el derecho de propiedad— dejan de ser derechos inalienables, anteriores al Estado, y se introduce un concepto diferente. El pueblo mexicano políticamente organizado, personificado en el Estado, es el que crea los derechos. En este contexto se inscribe la propiedad rural, que pasa a ser un derecho concedido por el Estado mexicano, y que habrán de regular en un primer momento las Constituciones y leyes de los estados. Los derechos sociales serían igualmente derechos creados por el Estado, y no derechos de veta ideológica jusnaturalista.<sup>34</sup>

Durante el siglo XX se centralizaría el poder jurídico para definir, desde los poderes federales, la propiedad rural y los derechos sociales al trabajo y a la educación; por lo cual, dejarían de ser materia reservada a los estados.<sup>35</sup>

### A. *El municipio libre*

Una de las grandes modificaciones del constitucionalismo mexicano del siglo XIX, en su paso al siglo XX, fue la elevación del

<sup>34</sup> Cfr. Labastida, Horacio, “Las Constituciones mexicanas”, en varios autores, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, pp. 395 y ss.

<sup>35</sup> Cfr. Orozco Henríquez, Jesús J., “El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, en varios autores, *El sistema presidencial mexicano. Algunas reflexiones*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, pp. 34 y ss.

municipio a rango de la Constitución federal. El municipio había estado presente en la historia institucional de México, desde la época colonial, como una forma de hacer más flexible el centralismo imperial. Al independizarse México y optar por el modelo federal, inspirado en el estadounidense —que no reconoce sino dos niveles de gobierno, el federal y el estatal—, había dejado de lado al municipio. La Constitución de 1857 tampoco contempló al municipio sino incidentalmente, por su conexión con la materia electoral, y serían las Constituciones estatales las que se ocuparían de los mismos;<sup>36</sup> éstas dividían la geografía de los estados en partidos, los que a su vez se componían de municipalidades.

Porfirio Díaz, al asumir la jefatura del poder político en México en 1876, se apoya fuertemente en este ámbito de gobierno para centralizar el poder. Su instrumento fue el reforzamiento de las “jefaturas políticas”, que tenían antecedente en la Constitución de Cádiz, y que habían sido acogidas por algunas Constituciones de los estados.<sup>37</sup> Contra esta figura reaccionarían posteriormente los líderes coahuilenses de la Revolución mexicana, Francisco I. Madero y Venustiano Carranza.<sup>38</sup> Este último propondría su supresión en el proyecto de la Constitución de 1917, al tiempo que propone el reconocimiento constitucional del municipio con el adjetivo de “libre”, para reafirmar su estatus. La organización municipal, propuesta por Carranza al Constituyente, es aprobada, y se convierte en el artículo 115 de la Constitución federal, en

<sup>36</sup> Cfr. González Oropeza, Manuel, *La dimensión constitucional del gobierno municipal*, México, Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri” del Congreso del Estado de Guerrero, 2010, pp. 21-33.

<sup>37</sup> Cfr. Ruiz Massieu, José Francisco, “El municipio en la carta de Querétaro”, en varios autores, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, p. 93.

<sup>38</sup> Cfr. Falcón, Romana, “La desaparición de jefes políticos en Coahuila. Una paradoja porfirista”, *Historia Mexicana*, año XXXVII, núm. 3, 1988, pp. 423 y ss. Véase, también, Mecham, Lloyd, “The Jefe Político in Mexico”, *Southwestern Social Sciences Quarterly*, núm. 13, junio de 1932.

el cual se ordena a los estados ajustar sus Constituciones, para adoptar como base de su organización política y división territorial al municipio libre.<sup>39</sup>

Después de aprobada la Constitución federal, la organización municipal sirvió, como primer paso, para reconocer el derecho al sufragio de las mujeres, y posteriormente, para asentar el pluralismo político en todo el país, mediante la introducción del sistema de representación proporcional, para elegir al cuerpo colegiado del gobierno municipal, el ayuntamiento. El ámbito municipal volvió a ser objeto de cambios importantes en el periodo constitucional del presidente Miguel de la Madrid Hurtado. Durante su gestión, la organización municipal recibe un decidido impulso a través de la introducción de adiciones muy importantes al artículo 115 de la Constitución federal, que le conferían un marco propio de competencias, así como fuentes propias de financiamiento para los municipios, que no podrían ser desconocidas por las Constituciones de los estados. No obstante, siguiendo la fórmula de la Constitución del 17 en su versión original, el desarrollo legislativo del artículo 115 de la Constitución federal se conservó como materia reservada de los estados.<sup>40</sup>

Sin embargo, a pesar de su añeja historia, poco se ha teorizado en el siglo XX y primera década del XXI sobre la forma de gobierno municipal. El ayuntamiento ha sido un legado de la cultura ibérica a México en el que se combinan potestades ejecutivas y legislativas en un mismo órgano de gobierno, que se asemeja más a la organización colegiada de los parlamentos. En cuanto a su historia, nada tiene que ver el ayuntamiento en México con el sistema presidencial estatal y federal mexicano, que ha tenido su modelo de referencia más importante en los Estados Unidos.

<sup>39</sup> Cfr. Valencia Carmona, Salvador, *Derecho municipal*, México, Porrúa-UNAM, 2003, pp. 111 y ss.

<sup>40</sup> Cfr. Sayeg Helú, Jorge, *Las reformas y adiciones constitucionales durante la gestión presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)*, México, Porrúa, 1988, pp. 55-66.

## B. *Los órganos constitucionales autónomos y los órganos de relevancia constitucional*

Las Constituciones estatales de la Revolución, en sus versiones originales, organizaron formalmente los poderes públicos, siguiendo el principio de la división de poderes entre un Poder Legislativo, un Poder Ejecutivo y un Poder Judicial. Pero por efecto de sucesivas reformas y adiciones a dichos textos locales, actualmente el arquetipo institucional de los poderes públicos de los estados es más extenso y complejo.<sup>41</sup> Para efectos de claridad, siguiendo una clasificación académica, los dividimos en este estudio introductorio en órganos constitucionales, órganos de relevancia constitucional y en órganos constitucionales autónomos.

Los órganos constitucionales son los tres poderes clásicos que ya hemos comentado: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Los órganos de relevancia constitucional, que emergerían en el transcurso del siglo XX, son órganos que formalmente están dentro de la esfera de uno de los tres poderes clásicos, pero cuyas actividades ordinarias tienen efectos de tal magnitud sobre el sistema político y los derechos de los gobernados, que resulta indispensable proveerles de un estatus especial como medida de garantía para preservar la integridad del sistema político y los derechos de los gobernados. Y precisamente para proteger la función que desarrollan, se han establecido estos órganos con rango constitucional, para evitar que el legislador ordinario reduzca sus competencias hasta anularlo, mediante una ley ordinaria, o que lo subordine por la vía del estrangulamiento presupuestal.

Los órganos de relevancia constitucional de los estados son el Órgano Superior de Fiscalización, la Procuraduría de Justicia y

<sup>41</sup> Cfr. Ackerman, John, "Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina", en Carpizo, Jorge y Arriaga, Carol (coords.), *Homenaje al doctor Emilio O. Rabasa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, pp. 3 y ss.

el Consejo de la Judicatura. El Órgano Superior de Fiscalización se encuentra sectorizado dentro del Poder Legislativo. Tiene encomendada la revisión y fiscalización de las cuentas del erario de los poderes públicos del estado y de los municipios, y, complementariamente, la obligación de promover, en su caso, la exigencia de responsabilidad jurídica que se derive del ejercicio de su atribución de supervisión. La Procuraduría General de Justicia del estado se sitúa dentro de la esfera del Poder Ejecutivo. De éste órgano dependen los agentes del ministerio público, encargados de la investigación de los delitos y del ejercicio de la acción penal. Finalmente, el Consejo de la Judicatura es el tercer órgano de relevancia constitucional, el cual se ubica orgánicamente dentro del Poder Judicial del estado, y tiene la encomienda de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, con excepción del Tribunal Superior de Justicia.

Por último, un comentario sobre los órganos constitucionales autónomos reconocidos en las Constituciones estatales. Cabe mencionar que el desarrollo en el derecho positivo de dichos órganos ha sido una creación del derecho constitucional occidental, que en México se ha manifestado, aunque no sólo, y sobre todo, en el siglo XX. El diseño de los órganos constitucionales autónomos, que se sale del esquema clásico de tres poderes de Montesquieu, obedece a la necesidad de sustraer de la competencia política funciones necesarias del Estado mexicano, que deben llevarse a cabo con neutralidad ideológica y de intereses de partidos políticos. De ahí que se conceda una autonomía a ciertos órganos con respecto a los poderes públicos que constitucionalmente se mueven por preferencias ideológicas y ciclos cortos de gobierno: los poderes Legislativo y Ejecutivo. Los órganos constitucionales son autónomos de estos poderes, y están sólo subordi-

nados a la Constitución y a las leyes, a las que deben ajustar sus acciones.<sup>42</sup>

Los órganos constitucionales autónomos en los estados son el Instituto Electoral, el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la universidad pública. El primero lo es por disposición expresa tanto de la Constitución federal (artículo 116, fracción IV, inciso C) como de las respectivas Constituciones estatales. El Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública obtiene su autonomía del texto constitucional federal (artículo 6, fracción IV), y de la respectiva Constitución y ley local que lo desarrolla. Por su parte, el carácter de órgano autónomo lo recibe la Universidad pública de los estados, sobre la base constitucional federal (artículo 3, fracción VII) y su Ley Orgánica. Cabe señalar que casi todos los estados de la República organizan la Comisión de los Derechos Humanos como órgano constitucional autónomo, aunque algunos —los menos— utilizan todavía la figura del derecho administrativo de “órgano descentralizado”. Tal diseño institucional, desde luego, anula su potencia para promover el respeto a los derechos fundamentales.

De la evolución del esquema institucional de los estados, es de destacar que los cambios a sus Constituciones concernientes, con los citados órganos de relevancia constitucional y los órganos constitucionales autónomos, generalmente han provenido de reformas a la Constitución federal de 1917 que luego deben ser forzosamente incorporadas en los estados. Pero también debe acreditarse a algunas Constituciones estatales haber abierto brecha a la Constitución federal en ciertos diseños institucionales; por ejemplo, en el caso del Consejo de la Judicatura, que original-

<sup>42</sup> Cfr. Caballero Ochoa, José Luis, “Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 30, 2000, pp. 153 y ss.

mente se adoptó en el estado de Sinaloa y posteriormente en la Constitución federal.<sup>43</sup>

### C. *El sistema de partidos en los estados y municipios*

Al lado de los órganos constitucionales autónomos, uno de los desarrollos del orden jurídico de los estados más importantes del siglo XX fue, sin duda, el reconocimiento constitucional de los partidos políticos y el diseño del sistema electoral mixto en 1977, que progresivamente fracturó la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) como partido de Estado.<sup>44</sup> El PRI se había formado inmediatamente después de la Revolución, a partir del impulso organizador del presidente Plutarco Elías Calles. El político sonorenses había visitado Europa occidental para conocer, de primera mano, la forma en que esos países se gobernaban, apoyándose en fuertes maquinarias partidistas desde las cuales operaban los órganos formales del poder y organizaban el proceso económico. Luis Javier Garrido sugiere que el propio embajador americano en México desaconsejaba el sistema de partidos de su país —sumamente descentralizado, con enorme poder en los estados—, y sugería para México la implantación del modelo europeo, que permitiría centralizar el poder en la ciudad de México, lo que parecía ser una necesidad después de la Revolución, en donde los jefes militares triunfantes se habían hecho de los gobiernos de los estados. En Europa occidental, los partidos que sirvieron de modelo al PRI fueron la base de autoritarismos civiles que devinieron en autoritarismos militares, y que se

<sup>43</sup> Cfr. Valls Hernández, Sergio, *El Consejo de la Judicatura Federal y modernidad en la impartición de justicia*, México, Tax editores, 2002, p. 40.

<sup>44</sup> Cfr. Madrazo, Jorge, “Un panorama de la reforma electoral en los estados y municipios de la República mexicana”, en García Laguardia, Jorge Mario (comp.), *Partidos políticos y democracia en Iberoamérica. II Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, pp. 54 y ss.

desintegraron sólo por efecto de la Segunda Guerra Mundial, de la cual fueron causa contribuyente. El proceso de la formación del partido de Estado en México fue inverso, pues partió de un autoritarismo militar y se transformó —por decisión deliberada de la nomenclatura— en uno de tipo civil. Su consolidación tomó varios años, y se debió a la imaginación política y al esfuerzo de sus sucesores en el cargo, particularmente del general Lázaro Cárdenas del Río.<sup>45</sup>

El PRI se extendió en todos los estados durante el siglo XX, y llegó a su cenit en la década de los setenta. Para esta década, con toda claridad el presidente de la República, como parte de sus competencias metaconstitucionales, designaba a los candidatos del PRI a los gobiernos de los estados y a las capitales más importantes del país. A su vez, los gobernadores decidían quiénes serían los candidatos a las diputaciones de los congresos de los estados, y a integrar el ayuntamiento de los municipios.<sup>46</sup>

El sistema entra en crisis cuando el candidato del PRI a la Presidencia de la República, José López Portillo, recorre el país como candidato único —lo que desnudaba la simulación democrática del régimen, tanto frente a la nación como ante la comunidad internacional—. Esto, aunado a que ciertas demandas sociales del país no se expresaban en el campo formal de la arena política del Congreso federal ni de los estados sino por la vía de las armas, le convenció, una vez en el poder, de promover la reforma política. Esta tuvo como su pieza maestra la implantación del sistema electoral mixto que sustituiría al sistema electoral mayoritario hasta entonces existente, tanto en el ámbito federal como en el de los estados y municipios.

<sup>45</sup> Cfr. Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada (medio siglo de poder político en México). La formación del nuevo Estado, 1928-1945*, México, Siglo XXI, 1989, pp. 33 y ss.

<sup>46</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 18a. ed., México, Siglo XXI, 2004, p. 197.

Dicho sistema consistía en la introducción del principio de la representación proporcional en la integración de las elecciones para representantes populares federales, así como de las legislaturas de los estados y de los ayuntamientos de todos los municipios del país, sistema que se combinaría con el sistema de mayoría, reconocido en la Constitución desde 1917.<sup>47</sup> La introducción de la representación proporcional en la integración obligatoria de las legislaturas de los estados y en los ayuntamientos del país facilitó enormemente la construcción de un sistema pluripartidista. La representación proporcional, poco a poco, se manifestó en la conformación de las legislaturas de los estados, que gradualmente dejaron de ser monocolors, y en la integración de los ayuntamientos de los municipios de todo el país, que igualmente se tiñeron de diferentes colores.

El sistema electoral mixto facilitó que partidos de oposición se convirtieran, al paso de tan sólo una década, en vehículos efectivos para la expresión del pluralismo en la sociedad, y como avenida de acceso al poder público para simpatizantes de partidos diferentes al Revolucionario Institucional. Ello transformó a los poderes legislativos de los estados y a los ayuntamientos de los municipios en la plataforma para el ejercicio de una oposición institucionalizada sobre el Poder Ejecutivo estatal, hasta entonces inexistente.<sup>48</sup> En 1989 se produce la primera alternancia en el Poder Ejecutivo, al ganar las elecciones locales del estado de Baja California el candidato del Partido Acción Nacional, Ernesto Ruffo Appel.

Pero la transformación del sistema de partidos en los estados no sólo contribuyó a modificar las fisonomías del régimen en el ámbito estatal, sino que también fue la plataforma para la trans-

<sup>47</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, "La reforma política de 1977", *Anuario Jurídico*, vol. VI, 1980, pp. 50 y ss. Véase, también, Núñez Jiménez, Arturo, *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, FCE, 1996.

<sup>48</sup> Cfr. Carbonell, Miguel y Carpizo, Jorge, *Derecho constitucional*, México, Porrúa-UNAM, 2003, pp. 65-69.

formación del sistema político nacional. Una vez ganadas las jefaturas del Poder Ejecutivo en varios estados, tanto por el PAN como por el PRD, las oposiciones emprenden la marcha hacia Los Pinos. Es así que, habiendo sido gobernador del estado de Guanajuato, Vicente Fox Quesada se presenta como candidato del PAN a la presidencia de la República y gana la contienda electoral el 2 de julio de 2000, ante el candidato del PRI, Francisco Labastida Ochoa, y el candidato del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.

Cabe señalar, sin embargo, que la caída del PRI de la presidencia de la República no ha conducido, por sí sola, a la transformación del sistema político nacional ni de los estados y municipios —como anunciaban, en sus discursos, las oposiciones—. Paradójicamente, aun cuando en el ámbito federal se ha avanzado en cuanto a la reforma de las normas constitucionales y legales de ejercicio del poder político —ámbito en donde cada día, con mayor vigor, la ciudadanía demanda mayor transparencia, rendición de cuentas, y asunción de responsabilidades políticas y jurídicas de los altos funcionarios públicos del Poder Ejecutivo federal, en un proceso que se ha llamado de reforma del Estado—,<sup>49</sup> en los estados el proceso es en sentido contrario. Los estados no han pasado de ser “demoautoritarismos”, en la definición de Karl Loewenstein, incluidos los gobernados por el Partido Acción Nacional y por el Partido de la Revolución Democrática. Esto es, los gobernadores llegan al poder por la vía de las elecciones, pero una vez asumido el cargo, ejercen el poder en forma autoritaria. El ejercicio del poder en los estados no es transparente, no se rinde cuentas, y no se asumen responsabilidades políticas y jurídicas por las acciones de gobierno. Con diferencias entre estados, la misma práctica autoritaria priva al interior de los

<sup>49</sup> *Cfr.* Ley para la Reforma del Estado, *DOF*, 13 de abril de 2007.

poderes legislativos, de los poderes judiciales y de los órganos constitucionales autónomos de las entidades federativas.<sup>50</sup>

En conclusión, si bien la consolidación de un sistema plural de partidos en los estados es uno de los desarrollos más importantes del orden jurídico de los mismos en el siglo XX, ello no ha sido una condición suficiente para transformar el sistema político de los estados, de autoritarios en democráticos. Los estados, a la fecha de celebración del bicentenario de la Independencia y del centenario de la Revolución, con diferencias de grado, siguen denotando las características típicas de los sistemas políticos autoritarios. Estos son sistemas en donde “(a) la libertad de los ciudadanos está restringida en beneficio de la obediencia a la autoridad y (b) esta autoridad es ejercida por la nomenclatura autoritaria con pocas restricciones”.<sup>51</sup> La actual estrategia autoritaria para gobernar que se practica en los estados, objeto del siguiente apartado, es la que Francisco I. Madero identificó hace cien años, en su obra *La sucesión presidencial en 1910*, como la simulación constitucional.

#### 4. *Diseño institucional y práctica política*

La Constitución de 1857 indicaba que el sistema político por el cual los mexicanos debían gobernarse era el democrático. Porfirio Díaz, sin embargo, gobernó al margen de la Constitución. Por ello, en 1910, Francisco I. Madero demanda de Porfirio Díaz y su nomenclatura el respeto a la Constitución de 1857, así como a los principios democráticos acogidos por la norma suprema. Este

<sup>50</sup> Cfr. Barceló Rojas, Daniel, “La reforma del Estado en las entidades federativas. De la autocracia presidencial a la democracia presidencial en los estados”, en Astudillo, César *et al.* (coords.), *Derecho constitucional estatal. Memorias del VI y VII Congresos Estatales de Derecho Constitucional de los Estados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 11 y ss.

<sup>51</sup> Cfr. Brooker, Paul, *Non-Democratic Regimes. Theory, Government & Politics*, Nueva York, St. Martin Press, 2000, p. 22.

fue el motivo por el que inicia la Revolución mexicana, que posteriormente incorporaría también demandas de tipo social.<sup>52</sup>

Como ha sido ampliamente estudiado, la Constitución de 1857 configuraba una democracia representativa, cuya forma de gobierno estaba basada en un esquema de reparto de competencias entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, donde este último conservaba vigorosas potestades de control sobre el Ejecutivo, e instrumentos de exigencia de responsabilidades políticas sobre los altos funcionarios del Gobierno.<sup>53</sup> En línea de continuidad con el Constituyente del 57, a quien admiraba rendidamente, la labor de Madero fue proponer mejoras a dicho esquema, destacándose la introducción del voto directo de los ciudadanos para elegir a sus representantes populares; Venustiano Carranza fue el encargado de llevar a cabo el esfuerzo de Madero, tras ser éste asesinado.<sup>54</sup>

La huella del Constituyente de 1857, y del ánimo liberal de Francisco I. Madero, es clara en el diseño de las instituciones de las Constituciones estatales originales que se aprobaron durante el cuarto lustro del siglo XX, inmediatamente después de que lo fuera la Constitución federal de 1917. Sin embargo, algunas de las reformas y adiciones que dichas Constituciones estatales han experimentado durante el siglo XX y primera década del XXI, las han apartado de ese camino señalado hace 100 años por don Francisco I. Madero. Debe señalarse que de éstas, sólo algunas de las reformas regresivas introducidas a las Constituciones locales originales han venido formalmente ordenadas por la Constitución federal —como la prohibición de la reelección de los legisladores y el incremento del periodo constitucional de los represen-

<sup>52</sup> Cfr. Ulloa, Berta, “La lucha armada (1910-1920)”, en varios autores, *Historia General de México*, México, El Colegio de México, 2004, pp. 757 y ss.

<sup>53</sup> Cfr. Cosío Villegas, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, 4a. ed., México, FCE, 1998, pp. 56 y ss.

<sup>54</sup> Cfr. Rabasa, *Historia de las Constituciones mexicanas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 77-104.

tantes populares de dos a tres años—. En su mayor parte, la involución constitucional en el ámbito local se debe a las propias fuerzas políticas de los estados que, por una parte, han reformado preceptos de la Constitución local, contrariando el recto entendimiento de una auténtica democracia representativa, y de otra parte, han interpretado los preceptos constitucionales locales, forzando significados incompatibles con la naturaleza del derecho constitucional como límite al ejercicio del poder.

Quizá el ejemplo más ilustrativo de la primera afirmación sea que, en la versión original de estas Constituciones de la Revolución, el gobernador debía ser sujeto de juicio político por “violación expresa de la Constitución general, y del Estado, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común”, como disponía, por ejemplo, la Constitución de Tabasco de 1919. Hoy, en cambio, a la mayoría de los gobernadores de los estados no se les puede enderezar juicio político ante el Congreso local bajo ningún supuesto de quebrantamiento del orden constitucional o de la confianza pública, por grave que sea, pues un buen número de las Constituciones locales se han reformado para sustraer al gobernador del régimen de responsabilidades jurídicas locales.

La impunidad de la que actualmente gozan los gobernadores de la mayoría de los estados, configurada desde la Constitución local, se ha ido extendiendo aún más, para cubrir a prácticamente todos los altos funcionarios del Poder Ejecutivo, mediante sucesivas reformas al texto constitucional original revolucionario. En este punto, los estados han copiado el modelo federal y su constitucionalismo autoritario. Es posible observar con claridad que, en la versión original de las Constituciones estatales de la Revolución, ningún secretario de despacho era protegido por el fuero constitucional por el hurto del tesoro público, fraudes electorales o por la violación de derechos individuales —de hecho, sólo el secretario general de Gobierno gozaba de fuero, pero restringido al detalle por la propia Constitución, pues dicho funcionario, como señalara la Constitución local arriba citada, que usamos de ejemplo, “Será responsable por autorizar los actos

del gobernador que sean contrarios a lo prevenido en la Constitución y leyes federales, o a la presente Constitución y leyes que de ella emanen” (artículo 91).<sup>55</sup> Por contraste, la Constitución de Tabasco de 2010 construye un formidable escudo de impunidad para todos los secretarios de despacho, a quienes expresamente provee de inmunidad procesal penal por actos punibles como pueden ser, entre otros, los delitos de corrupción gubernativa o los delitos electorales (artículo 69).

Pero no sólo la corrupción tenía remedio en la versión original de varias de las Constituciones de la Revolución, como se ejemplifica por la ya citada Constitución tabasqueña de 1919. También había forma de reaccionar para corregir los desatinos por mala gestión del Gobierno. La Constitución de 1919, en su versión original, obligaba a que “Los acuerdos, órdenes y disposiciones que dicte el gobernador, así como los documentos que suscriba en ejercicio de sus funciones constitucionales, deberán ser autorizados por el secretario (general de Gobierno), sin este requisito no serán obedecidos” (artículo 89); tal mandamiento adquiriría plena eficacia al disponer la Constitución local que “El secretario general de Gobierno dimitirá inmediatamente cuando el Congreso resuelva por las dos terceras partes de sus miembros dar un ‘voto de censura’ a sus actos” (artículo 92).<sup>56</sup> La lógica sistémica de estos preceptos es que el secretario general de Gobierno fungiese como jefe de gabinete, poniendo remedio a la mala actuación de cualquier secretario de despacho incompetente o corrupto, pues de lo contrario él sería quien pagaría las consecuencias de la mala administración ante el Congreso del estado.<sup>57</sup>

<sup>55</sup> Cfr. Peralta Burelo, Francisco, *Tabasco y sus Constituciones*, Villahermosa, UJAT, 1991, t. I, p. 231.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 232.

<sup>57</sup> Sobre el gabinete como órgano de control político y de constitucionalidad intraorgánico, véase a Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 69 y ss.

Ahora bien, como se ha indicado antes, el texto de las Constituciones estatales también ha involucionado de la mano de la práctica política. La Constitución local se suele interpretar degradando sus conceptos en abierta traición al ideal democrático maderista y a la generación de 1857. A este respecto, es pertinente recordar que —contrariamente a las propuestas de teóricos de nuestros días, quienes señalan a los ciudadanos como responsables de la baja calidad del sistema político— Morelos, Juárez, Madero y Carranza —conscientes del déficit educativo entre la población del país— siempre señalaron que era tarea de los líderes políticos el impulso democratizador, no de los ciudadanos envilecidos por la ignorancia y la opresión material. Tal entendimiento pone en la lente la conducta de los líderes políticos de nuestros días.

No es infrecuente, a estas alturas de nuestra historia política reciente, encontrar autores que apunten que el impulso democratizador en los estados —por sus líderes políticos— no es nada alentador. Las pruebas están a la vista, tanto si se mira a la forma en que legislan como en la forma en que interpretan sus Constituciones y leyes. Uno de los muchos, tristes y lamentables ejemplos que se pueden presentar de esta segunda aseveración, es el siguiente. Durante la XIX Legislatura del Congreso del estado Baja California, uno de sus diputados (PAN) incurrió en graves delitos del orden común y federal, como reportaron en su día los medios locales de comunicación, ilustrando sus notas con elocuentes fotografías. El diputado local en cuestión fue detenido en estado de ebriedad, y según sugieren notas periodísticas, con alguna dosis de droga.<sup>58</sup>

La mayoría parlamentaria de su partido no autorizó que se le juzgara y dejó escurrir el asunto sin enderezar contra él juicio político. En cuanto a su responsabilidad penal, le protegieron con fundamento en la figura del fuero constitucional que, introduci-

<sup>58</sup> Cfr. Méndez, Rosa, *El Universal*, 20 de marzo de 2010.

da por los ilustrados constituyentes de 1857, sólo brinda irresponsabilidad jurídica por actos parlamentarios e inmunidad procesal penal, en tanto el Congreso constata que la acción penal intentada por el procurador de Justicia que depende del Poder Ejecutivo, no está dirigida a obstruir la labor de control de un representante popular —actividad parlamentaria de control que puede no ser del agrado del gobernador investigado—. Un incidente similar ocurrió en Tabasco, en donde un diputado local (PRI), en estado de ebriedad, disparó varias veces su arma de fuego a la concurrencia del centro nocturno donde se encontraba. También fue protegido por sus pares en el Congreso.<sup>59</sup> En ambos casos, los procuradores de justicia de sus respectivos estados —dependientes del jefe del Poder Ejecutivo— no ejercieron acción penal, cuando dichos legisladores concluyeron sus encargos. Son éstos tan sólo dos ejemplos de los muchos que se han presentado en los diferentes estados, que ilustran meridianamente cómo la interpretación constitucional del Congreso local se ha convertido en una segunda avenida para la involución política en los estados, con la complicidad de los gobernadores y de sus subordinados orgánicos, los procuradores de justicia.

El grado de desarrollo del sistema político en nuestros estados, anhelado por los héroes de la Independencia nacional y de la Revolución que en esta obra se celebran, deja todavía mucho que desear —si bien entre ellos existen diferencias importantes—. Como expresamente ha apuntado Jorge Carpizo, desde 2000 los gobernadores de los estados de los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Revolucionario Institucional, han sido libres de liderar un cambio político, modificando la Constitución local y las prácticas políticas,<sup>60</sup> cuestión que en cambio no fue posible para quienes gobernaron en la segunda

<sup>59</sup> Cfr. “Redacción”, *El Heraldo de Tabasco*, 27 de diciembre de 2007.

<sup>60</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, “Veintidos años de presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 100, enero-abril de 2001, pp. 89 y 90.

mitad del siglo pasado, aunque siempre hubo un margen de pequeñas mejorías —como se prueba con la iniciativa de reforma constitucional promovida por el jefe del Ejecutivo en el estado de Tlaxcala en 2003, que pretendía implantar obligatoriamente la elección democrática de candidatos y autoridades partidistas locales mediante elecciones primarias administradas por el Instituto Estatal Electoral y con garantía judicial del Tribunal Electoral del estado—. <sup>61</sup>

Es de advertir que ciertos gobernadores y gobernadoras, ya en tiempos de la alternancia pos 2000, no sólo no han liderado el cambio para el desarrollo político de sus respectivos estados, sino que lo han obstruido, cuando éste ha venido propuesto por otros actores políticos. Otros, incluso, han ido más lejos, ya no sólo oponiéndose sino liderando la involución constitucional, como fue el caso en el estado de Jalisco, en donde el gobernador (PAN) presentó una iniciativa de reforma a la Constitución local para desaparecer el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, lo que —de haber prosperado— hubiese implicado la franca erosión del derecho a juez imparcial de los jaliscienses. <sup>62</sup> Como se sabe, el Consejo de la Judicatura tiene la encomienda de velar por las prerrogativas de los jueces, que en palabras del ex presidente de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, Sergio García Ramírez, no es un derecho del juez sino de los gobernados que acceden a la justicia; sólo protegiendo al juez puede el gobernado “de a pie” aspirar a que pueda enfrentarse en un juicio, en un plano de efectiva igualdad, impugnando un acto ejecutivo del gobernador o en un juicio contra un representante

<sup>61</sup> Cfr. Sánchez Anaya, Alfonso, Exposición de Motivos e Iniciativa Constitucional para establecer la Obligatoriedad de las Elecciones Primarias Abiertas en el Estado de Tlaxcala, Archivo del Congreso del Estado de Tlaxcala, 5 de noviembre de 2003.

<sup>62</sup> Cfr. “Redacción”, *Crítica. La ciencia del poder*, 2 de noviembre de 2009.

de los poderes fácticos locales.<sup>63</sup> Por su parte, la gobernadora del estado de Zacatecas (PRD), según notas de un diario de circulación nacional, “prestó” dinero del tesoro público a un diputado local de un partido de oposición —lo que deja en entredicho el rigor del control del gobierno de este diputado concreto—.<sup>64</sup>

Los gobernadores no son, desde luego, los únicos responsables del subdesarrollo político de los estados. También lo han sido los legisladores locales de los diferentes partidos políticos en su capacidad de revisores de las Constituciones locales, que no han emprendido la reforma de la estructura constitucional y legal del sistema político autoritario, cuando han tenido la oportunidad de hacerlo.

Por las razones apuntadas, durante el siglo XX y primera década del XXI, el cambio político en los estados ha tenido que venir de fuera, por impulso de la Constitución federal. Pero esta vía también ha encontrado problemas. Las instituciones públicas de los estados han sido creadas por disposición de la Constitución federal bajo la idea de un desarrollo político nacional racionalmente concebido, consensuado, planificado, orientado, querido.<sup>65</sup> Pero en varios estados han sido deliberadamente organizados localmente, de manera tal que no sirvan al objetivo de desarrollo político nacional para el que fueron creados. Por ejemplo, en Chiapas (Gobierno de coalición PAN-PRD) se creó un órgano constitucional autónomo para investigar y perseguir los delitos de corrupción gubernativa que sólo en apariencia siguió la línea sugerida por la academia mexicana para lograr la profesionalización del ministerio público y su autonomía de intereses políti-

<sup>63</sup> Cfr. García Ramírez, Sergio, *Poder judicial y ministerio público*, México, Porrúa, 2006, pp. 37 y ss.

<sup>64</sup> Cfr. *Reforma*, 30 de mayo de 2010.

<sup>65</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, “México: Poder Ejecutivo y derechos humanos, 1975-2005”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 126, septiembre-diciembre de 2009, pp. 46 y ss.

cos.<sup>66</sup> En Querétaro (PAN), se presentó otro ejemplo de esta práctica de simulación. En dicho estado se reformó íntegramente la Constitución local. En el marco de este ejercicio constitucional, se fusionó el Instituto de Acceso a la Información Pública con la Comisión Estatal de los Derechos Humanos bajo argumentos de economía —sin embargo, debajo de tan loable justificación, se lograba que las resoluciones del Instituto de Acceso a la Información Pública no fuesen vinculantes para el Poder Ejecutivo del estado, como tampoco lo son las de la Comisión de Derechos Humanos—. Por esta razón, en este punto la “nueva” Constitución de Querétaro fue anulada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver una acción de inconstitucionalidad promovida sobre dicha medida autoritaria. Los ejemplos podrían multiplicarse, sin importar el color ideológico del jefe del Ejecutivo. En Tabasco, el gobernador (PRI) promovió una reforma a la Ley Estatal de Acceso a la Información Pública, que en un artículo transitorio determinaba que este derecho sólo podría ser ejercido por los gobernados hasta un año después de publicada dicha reforma a la ley —intentona que fue también anulada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación—.

La falta de una reforma profunda al marco constitucional y legal del viejo autoritarismo de los estados es una asignatura pendiente y urgente. Mas aún si se considera que antes de 2000, el control del ejercicio del poder en manos de los gobernadores se ejercía metaconstitucionalmente por el presidente de la República, quien incluso podía removerlos del cargo mediante varios mecanismos formales que podía operar desde el centro del país —entre otros, la desaparición de poderes—.<sup>67</sup> Pero este control ya no existe más. Como sugiere Diego Valadés:

<sup>66</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, “El ministerio público chiapaneco como órgano constitucional autónomo”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 14, 2006, pp. 287 y ss.

<sup>67</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo...*, cit., pp. 197-199.

Al sobrevenir la quiebra de ese partido en el ámbito nacional, conservó no obstante una fuerte presencia en la mayoría de los estados. En tanto que los gobernadores ya no tuvieron una autoridad política ante la cual responder, se asumieron como legatarios de la tradición hegemónica nacional e instauraron una conducta análoga en el espacio de sus respectivos estados. Esta actitud se generalizó, y hoy es practicada por los gobernadores de todos los partidos. La nueva modalidad del caciquismo se ha convertido en el mayor obstáculo al cambio, porque los gobernadores se han convertido en beneficiarios de un estado de cosas en el que disfrutan de autonomía y de impunidad.<sup>68</sup>

Así pues, al tiempo de celebrar el bicentenario, en la mayoría de los estados se ha desandado el camino señalado por el Constituyente de 1917 y de 1857. Estos se gobiernan con una Constitución local “nominal”, una “Constitución” que sólo sirve de fachada a un sistema político autoritario, que suele utilizar como medio privilegiado para imponer la voluntad de la nomenclatura autoritaria la corrupción de lo público y lo privado —si bien cabe señalar variaciones significativas entre los estados, pues en algunos todavía se recurre a la violencia, como en el estado de Guerrero o en el de Oaxaca, en donde en pleno siglo XXI han sido asesinados periodistas y activistas políticos, en crímenes que han sido atribuidos, por analistas políticos, al poder público local, sea por acción u omisión—.

La forma de ejercer el poder, mediante la corrupción, de quienes operan los controles del poder del sistema constitucional de separación de poderes no es nueva en nuestro país. En su momento, la denunció Francisco I. Madero. Éste advirtió a los mexicanos, en su obra *La sucesión presidencial en 1910*, que, contrario a otros sistemas autoritarios, el astuto general Porfirio Díaz había optado no por abrogar la Constitución de 1857 y sustituirla por

<sup>68</sup> Cfr. Valadés, Diego, *El Sistema Presidencial Mexicano: Actualidad y Perspectivas*, Documento de Trabajo Núm. 143, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, p. 11.

una ley dictada por él mismo, sino simular respeto a esa norma, producto de la segunda gesta heroica de la nación mexicana que gozaba de incuestionable legitimidad. Díaz dejó intacta la Constitución de 1857 y optó por anularla en los hechos mediante leyes contrarias a la letra y el espíritu de dicha Constitución de 1857. También pudo anular la Constitución de 1857 mediante una interpretación torcida de la misma, que lograba imponer colonizando los poderes públicos que, de acuerdo a la letra de la Constitución, controlaban al Ejecutivo; el medio de la colonización institucional de Díaz fue situar en los poderes Legislativo y Judicial a personajes afines al dictador, maleables vividores del presupuesto público, a los que Madero identificó como los “presupuestívoros”.<sup>69</sup>

Durante la pasada Guerra Fría, la aguda observación de Francisco I. Madero sobre la simulación constitucional de los autoritarismos sería materia de rigurosas elaboraciones teóricas por grandes juristas. Entre ellos destacan André Hauriou y Karl Loewenstein. El fenómeno de la simulación constitucional también captó la atención de reconocidos politólogos, como Henry Mayo. El propósito de la academia, en ese momento de la historia mundial, era desenmascarar a dictadores que utilizaban, tanto en sus discursos como en los textos de su derecho positivo, conceptos occidentales, pero vacíos de todo contenido, como “democracia”, “Constitución” o “Estado de derecho”. En este orden de ideas, el profesor francés André Hauriou señaló en su obra que ha sido una socorrida estrategia de los sistemas políticos autoritarios del siglo XX —observable hasta nuestros días— vestirse con ropajes democráticos para crear, de manera torticera, una fuente de legitimidad y mantener niveles básicos de aceptación social. Para ello, estos sistemas políticos y sus operadores principales —la nomenclatura autoritaria que detenta el poder— usan conceptos en sus discursos que tienen entre la opinión pública una carga muy

<sup>69</sup> Cfr. Madero, Francisco I., *La sucesión presidencial en 1910*, México, Random House Mondadori, 2010, p. 156.

positiva, como “voluntad popular”, “Estado de derecho” y “Constitución”, a los que públicamente reverencian y dicen respetar, pero que en realidad no pasan de ser más que simples conceptos huecos en el fuero interno de los miembros de dicha nomenclatura.<sup>70</sup>

El profesor alemán Karl Loewenstein sostendría argumentos similares a los del profesor francés André Hauriou. Señaló Loewenstein que un sistema político autoritario puede contar con una “Constitución” que formalmente reconoce derechos y libertades públicas a los gobernados, y establece también formalmente la división de poderes con un Poder Legislativo, un Poder Ejecutivo, y un Poder Judicial. Pero tales derechos se pueden limitar a placer de la nomenclatura autoritaria cuando el gobernado toca los intereses de dicha nomenclatura, ya que la división de poderes es nada más que una ficción. En los sistemas autoritarios, la división de poderes establecida en sus “Constituciones” resulta ser una mera fachada que no se corresponde con la realidad, pues el poder se ejerce desde un único centro, el Poder Ejecutivo, y los otros dos poderes —el Legislativo y el Judicial— están subordinados a éste. Para Loewenstein, estas Constituciones, a las que denominaba “nominales”,<sup>71</sup> no despliegan una de las principales funciones que una Constitución despliega en un auténtico sistema democrático: servir como dispositivo de control del poder de los gobernados sobre sus gobernantes.<sup>72</sup>

Y no despliegan las aludidas funciones por las dos razones que se han señalado, y que se complementan una con otra: en primer lugar, porque se caracterizan por tener un diseño institucional

<sup>70</sup> Cfr. Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, 2a. ed., trad. de José Antonio González Casanova, México, Ariel, 1980, pp. 946 y ss.

<sup>71</sup> El *Diccionario de la lengua española* asigna el siguiente significado a la voz “nominal”: (2) “Que tiene nombre de algo y le falta la realidad de ello en todo o en parte”. Cfr. *Diccionario de la lengua española*, 22a. ed., Madrid, Espasa-Calpe, 2001, p. 1587.

<sup>72</sup> Cfr. Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1970, pp. 213 y 214.

para evitar que efectivamente ciertos derechos políticos e instituciones públicas sirvan para controlar el ejercicio del poder; y, en segundo lugar, porque además se interpretan de forma tal que se pervierte el significado real del lenguaje constitucional.

Al igual que André Hauriou y Karl Loewenstein, el politólogo estadounidense Henry Mayo señaló que el hecho de que se celebren elecciones para elegir a los gobernantes no es un indicador suficiente de que el sistema es democrático. Las elecciones deben venir acompañadas de otros indicadores. El más importante de tales indicadores es que exista un control eficaz y permanente de la gestión del Gobierno. Que el gobernante rinda cuentas de la forma en que ejerce el poder y, en su caso, que haya la posibilidad real, y no sólo formal, de exigir responsabilidad política y jurídica a los gobernantes que hacen un mal uso del poder y del tesoro público.<sup>73</sup>

Con sustento en las razones señaladas, en términos generales se puede decir que las Constituciones estatales de la República mexicana, en esta primera década del siglo XXI, no han servido hasta ahora como instrumento democrático eficaz para la regulación de las relaciones de poder. Las normas electorales secundarias, y no la Constitución estatal, son la verdadera fuente de donde mana el poder político de los estados. Una vez en el poder, el gobernador en turno lo ejerce en forma autoritaria, constituyendo la categoría que Loewenstein denomina “demoautoritarismo”. Este es un subtipo del sistema autoritario que se caracteriza porque el gobernante llega al poder por medios democráticos, pero una vez formalmente investido como autoridad ejerce el poder en forma autoritaria. Ello equivale a ejercer el poder público en forma arbitraria, sin rendir cuentas y sin sujeción a control político y jurídico alguno; con contadas excepciones, el erario público se privatiza en beneficio del gobernador en turno y de su camarilla.

<sup>73</sup> Cfr. Mayo, Henry B., *An Introduction to Democratic Theory*, Nueva York, Oxford University Press, 1960, pp. 72-106.

Las notas analizadas permiten afirmar, sin margen de error, que la mayoría de las Constituciones estatales vigentes son claramente Constituciones “nominales”, según la definición de Karl Loewenstein. No cuentan en su gran mayoría con un Poder Judicial capaz de hacer respetar su supuesta supremacía normativa —como sí lo hace, por ejemplo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que funciona como el custodio de la Constitución federal, con fundamento en los artículos 103 y 105—. Pero, como señala Tom Ginsburg, el diseño del tribunal superior de justicia de un estado como tribunal de “legalidad” no es producto de la ingenuidad sino un diseño deliberado del autoritarismo.<sup>74</sup>

Para que el sistema político de los estados fuese democrático, la Constitución local, entre otras cosas, debiera contar con un control constitucional local de tipo jurisdiccional, para que sea el Tribunal Supremo el que actúe como tribunal de constitucionalidad e interprete y haga valer las normas constitucionales ante el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Entre tales normas constitucionales se encuentra: 1) el esquema de separación de poderes —y dentro de éste las competencias de control sobre el Ejecutivo que, en dicho esquema, se reconocen al Poder Legislativo—, y 2) desde luego, y en primerísimo lugar, los derechos políticos de los gobernados. Mientras este control jurisdiccional y otros componentes de control político y jurídico no se integren, el sistema político de los estados seguirá siendo autoritario. A la fecha, la Constitución de varios estados —entre ellos, el emblemático estado de Baja California, donde se dio la primera alternancia en el Poder Ejecutivo en 1989— no cuenta con tal mecanismo de auto-defensa de su supremacía, lo que contrasta con el desarrollo político de otros estados de la República. Siguiendo el temprano ejemplo de Veracruz, varios estados de la República, a partir de 2000, empezaron a construir un control constitucional local, re-

<sup>74</sup> Cfr. Ginsburg, Tom y Moustafa, Tamir, “Introduction: The Function of Courts in Authoritarian Politics”, en *id.*, *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 1-22.

conociendo tres instrumentos de derecho procesal constitucional: la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y el juicio local de amparo.<sup>75</sup> Pero este no ha sido el caso de otros estados que se significan por ser la tierra de origen de líderes históricos de la transición política de México en el ámbito federal, como Guanajuato o Michoacán, o por haber sido en el pasado ejemplo constitucional para los demás, como Yucatán, donde se configuró el juicio de amparo —orgullo del constitucionalismo mexicano—.

Tom Ginsburg, investigador de la Universidad de Chicago que ha dedicado sus estudios a la función que desempeñan los poderes judiciales en los sistemas autoritarios, sugiere que el diseño del Poder Judicial como tribunal de “legalidad” no es producto de la ingenuidad, sino un diseño deliberado en los sistemas autoritarios para evitar que el Poder Judicial controle a los otros poderes. Para desdentar al Poder Judicial, típicamente se les confiere competencias de control de “legalidad”, es decir, sólo puede conocer casos derivados de conflictos de leyes para hacer prevalecer la ley, pero no puede hacer valer la Constitución local. Evidentemente, la trampa estriba en que estos tribunales no conocen de normas con rango constitucional, entre las cuales se encuentran las competencias de supervisión del Congreso sobre el Ejecutivo, así como los derechos políticos de los gobernados, como el de acceso a la información pública.

Ginsburg sugiere también que en los sistemas autoritarios se recurre a la fragmentación de la organización judicial para restarle poder a este Poder.<sup>76</sup> La observación de Ginsburg se manifiesta en el diseño de la función jurisdiccional de varios estados de la

<sup>75</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa, 2005, pp. 357-409. Véase, también, Astudillo Reyes, César, *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

<sup>76</sup> Cfr. Ginsburg, Tom y Moustafa, Tamir, *op. cit.*, p. 21.

República, donde se ha configurado, separados del Poder Judicial, un tribunal contencioso administrativo, un tribunal electoral y un tribunal laboral —diseño que facilita la colonización de estos tribunales con personajes afines al gobernador(a) del estado en turno—.

Pero es, sobre todo, la forma en la que se organiza al Poder Legislativo y la debilidad de las competencias que se le atribuyen, lo que permite el mantenimiento del sistema autoritario con fachada constitucional. Las sucesivas reformas de las que han sido objeto las Constituciones locales, desde 1917 a la fecha, establecen la clara preeminencia del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo. Bien es cierto que las Constituciones locales siguen reconociendo formalmente la división de poderes. Pero se le han otorgado tales competencias al Poder Ejecutivo y, al mismo tiempo, se le han amputado al Poder Legislativo, que deliberadamente se ha configurado un claro desequilibrio entre poderes. Ello permite que, en no pocos estados, el Poder Ejecutivo no sólo no sea controlado por el Poder Legislativo, sino, peor aún, que el Poder Ejecutivo domine al Poder Legislativo —y, por este medio, al Poder Judicial, a los órganos de relevancia constitucional y a los órganos constitucionales autónomos—.

Actualmente, el Poder Legislativo de los estados son poderes sin potencia para supervisar y evaluar la gestión de la administración pública, y, en su caso, para exigir que el rumbo de la acción pública sea corregido por el gobernador(a) del estado y los miembros de su gabinete. La afirmación anterior se prueba fácilmente de una simple lectura de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de cada uno de los estados. En éstas no se considera apenas la labor de control —a la que se le dedican unas cuantas palabras—, lo que contrasta con el detalle del procedimiento de la formación de las leyes. Al respecto, cabe decir que desde hace décadas es unánime la idea, entre la doctrina extranjera de las demo-

cracias consolidadas del mundo<sup>77</sup> y la doctrina nacional mexicana más solvente, que la función más importante de los parlamentos de las democracias constitucionales de nuestros días —además de legislar— es controlar al Gobierno en forma permanente. Tal entendimiento arraigó aún más por la necesidad de controlar el enorme aparato burocrático del Estado de bienestar —adscrito al Poder Ejecutivo— que creció exponencialmente desde principios del siglo XX, por el reconocimiento de los derechos sociales que hizo la Constitución federal mexicana de Querétaro y las Constituciones estatales de nuestro país. La labor de controlar la gestión de las administraciones públicas es práctica cotidiana, por ejemplo, en el Congreso federal estadounidense y en los congresos de sus estados;<sup>78</sup> y desde luego, también es práctica habitual en las democracias parlamentarias con sus sesiones periódicas de control del Gobierno, que se desahogan a través de “preguntas parlamentarias” en pleno y comisiones. Pero tal actividad no es desempeñada por los congresos de los estados de nuestro país, recurriendo, la nomenclatura autoritaria, a prácticas tan obvias para eludir el control mediante la definición, desde la Constitución local, de periodos ordinarios de trabajo legislativo muy cortos, entre los cuales el gobernador no puede ser vigilado eficazmente por el Congreso.

Al Poder Legislativo de la mayoría de los estados le ha sido amputada la herramienta más importante de control sobre el Ejecutivo: el estatus de ley del presupuesto público, que sí tuvo en el siglo XIX y principios del XX. Hoy, el presupuesto es considerado, en la mayoría de las Constituciones estatales, como un acto administrativo —y, por tanto, sujeto a modificaciones dis-

<sup>77</sup> Cfr. Figueroa, Alberto y Abando, Josué Osés, “La evaluación legislativa como control parlamentario”, en Pau i Vall, Frances (coord.), *Parlamento y control del gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Aranzadi, 1998, pp. 213 y ss.

<sup>78</sup> Cfr. Oleszek, Walter J., *Congressional Procedures and the Policy Process*, 6a. ed., Washington, CQ Press, 2004, pp. 289-311.

crecionales por el jefe del Ejecutivo a partir del día posterior en que el presupuesto fue aprobado por el Poder Legislativo—. <sup>79</sup> Entre otras cosas, ello le facilita al gobernador(a) manipular uno de los grandes componentes del control ciudadano de la democracia representativa: la prensa y los medios de comunicación electrónicos.<sup>80</sup> Le facilita también la compra de votos en dinero o en especie, a través de programas sociales a modo —crítica que se ha venido haciendo desde la academia y por analistas de medios de comunicación—.

La insuficiencia del diseño institucional contra el mal gobierno en los estados se ha agravado desde la quiebra del modelo presidencialista en 2000, porque no se ha sustituido la forma de controlar el ejercicio del poder público en el ámbito local. Como ha estudiado Victoria Rodríguez, profesora de la Escuela de Gobierno de la Universidad de Texas (Austin), el control administrativo sobre los gobernadores era ejercido desde la ciudad de México, y era de carácter metaconstitucional. Los planes de gobierno se elaboraban por el presidente, con participación de los miembros de su gabinete, y se ejecutaban en los estados por la administración federal, directamente a través de las delegaciones

<sup>79</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime, “El estado de la fiscalización y el control legislativo al poder en México”, en Ackerman, John y Astudillo, César (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 102-104.

<sup>80</sup> Ante el fenómeno del abuso del dinero público para promover escritos apologeticos, Jorge Carpizo ha propuesto una serie de medidas que a la fecha no han encontrado eco en los estados. “Es necesario crear también una ley de transparencia publicitaria que resuelva de fondo la vinculación presupuestal que existe entre el Gobierno y algunos medios impresos en México, circunstancia que acota el derecho a la información y minimiza las posibilidades de una prensa libre e independiente”. Cfr. Carpizo, Jorge, “El derecho a la información. Propuesta para algunos elementos para su regulación en México”, en *id.* (comp.), *Algunas reflexiones constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 59.

estatales.<sup>81</sup> Los estados contaban con su propia administración pública y su Plan Estatal de Desarrollo, pero éste venía fuertemente condicionado por el Plan Nacional de Desarrollo —al que se conectaban, además, en la etapa de implementación, a través de los convenios únicos de coordinación, y por tanto, controlados desde la ciudad de México—. <sup>82</sup>

En el viejo régimen, el control administrativo en la implementación de las políticas públicas en los estados, de manera metaconstitucional, se ejercía desde la ciudad de México a través de las delegaciones federales de cada una de las dependencias del Poder Ejecutivo federal. Pero estos controles metaconstitucionales ya no existen desde 2000 —aunque su huella aparece todavía nítidamente en los acuerdos de coordinación, en esta primera década del siglo XXI—. Lo grave es que, como ha sido destacado por académicos muy solventes, nada lo ha sustituido. Desde la perspectiva de la historia de las instituciones jurídicas de los estados, ello explica que hoy la corrupción y el mal gobierno no tengan ni control constitucional —que tendría necesariamente que ser local— ni control metaconstitucional.<sup>83</sup>

Un ejemplo ilustra esta afirmación. La Constitución, vigente a la fecha, del estado de Baja California, en su artículo 27, fracción XI, dispone que sea competencia del Congreso del estado aprobar el presupuesto de egresos. Por su parte, el artículo 49, fracción IV, señala que es competencia del gobernador elaborar y presentar dicho presupuesto. Sin embargo, estos dos artículos de la Constitución del estado han sido violados habitualmente en algunos de los convenios de coordinación que el gobernador ha signado con el Ejecutivo federal, a grado tal que lo anormal pare-

<sup>81</sup> Cfr. Rodríguez, Victoria y Ward, Peter, *New Federalism and State Government in Mexico: Bringing the States Back In*, Austin, Lyndon Johnson School of Public Affairs of the University of Texas, 1999, pp. 65 y 66.

<sup>82</sup> Cfr. Almada, Carlos, *La administración estatal en México*, México, INAP, 1982, p. 174.

<sup>83</sup> Cfr. Valadés, Diego, *El Sistema Presidencial...*, *cit.*, p. 11.

ce haber cobrado carta de naturalización en las pasadas legislaturas del Congreso del estado que han aceptado pasivamente un arreglo que vulnera las competencias constitucionales del Poder Legislativo local, y que proviene de la práctica del viejo autoritarismo del siglo XX. Nótese lo dispuesto, a este respecto, en el Acuerdo de Coordinación para la Distribución y Ejercicio de Recursos de los Programas de Desarrollo Social y Humano del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social en las Microrregiones y demás Regiones, que suscriben la Secretaría de Desarrollo Social y el Estado de Baja California, que señala en su cláusula décimo primera:<sup>84</sup>

DÉCIMA PRIMERA. La Sedesol y el Ejecutivo estatal podrán proponer modificaciones a la distribución de recursos entre microrregiones, objeto del presente Acuerdo de Coordinación, cuando por causas justificadas así se requiera. Dichas propuestas se formularán a través de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Baja California y el delegado de la Sedesol, quienes las remitirán a oficinas centrales para su dictamen y gestión procedente.

En ningún caso se podrá modificar el monto correspondiente a los municipios de alta y muy alta marginación, o predominantemente indígenas que se prevén en el anexo 4, así como los recursos destinados a localidades de alta y muy alta marginación y otras zonas, regiones o localidades cuya población registra índices de pobreza o marginación, sin contar con la aprobación del nivel central de la Sedesol.

Al final del ejercicio fiscal se formalizarán todas las modificaciones presupuestarias efectuadas respecto de los recursos convenidos a través del presente Acuerdo de Coordinación, para las acciones, obras y proyectos financiados de manera conjunta por las partes. Lo anterior se realizará por medio de un formato que se suscribirá por las instancias estatales correspondientes y la Delegación Sedesol en el Estado, documento que formará parte del presente Acuerdo de Coordinación.

<sup>84</sup> Cfr. *DOF*, 27 de octubre de 2008.

En el citado acuerdo, suscrito y firmado por el gobernador del estado, el secretario general de Gobierno, el secretario de Planeación y Finanzas, y el secretario de Desarrollo Social del estado —sin participación alguna del Congreso del estado—, se acuerda conculcar las competencias del Poder Legislativo del estado, con el único requisito de que “lo anterior se realizará por medio de un formato que se suscribirá por las instancias estatales correspondientes y la Delegación de Sedesol en el Estado, documento que formará parte del presente Acuerdo de Coordinación”. Es decir, de acuerdo a este convenio, el Congreso del estado aprueba un presupuesto para desarrollo social, pero el gobernador puede modificarlo discrecionalmente en el transcurso del año fiscal sin acudir al Congreso del estado a solicitar la modificación del presupuesto en cuanto a la aportación local; el acuerdo señala simplemente que “al final del ejercicio fiscal se formalizarán todas las modificaciones presupuestarias efectuadas”. Este convenio es el mismo que se ha firmado en el resto de los estados de la República.

Añádase a lo ya señalado, la observación de un conjunto de distinguidos investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), quienes han destacado que si bien el ingreso del Estado mexicano sigue concentrado por el Gobierno federal en las presidencias panistas de Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa, el gasto sí ha experimentado una clara descentralización hacia los estados y los municipios, sin que tal descentralización haya venido acompañada de la actualización del esquema de rendición de cuentas y de control —lo que explica, según estos autores, tanto el gasto ineficiente mal orientado, como la oportunidad de que se incrementen los niveles de corrupción en la administración pública estatal y municipal—. <sup>85</sup> Es decir, paradójicamente la corrupción parece haberse descentralizado todavía más a partir de 2000 en el que se produce la alter-

<sup>85</sup> Cfr. Cabrerros, Enrique *et al.*, “El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva”, en varios autores, *Federalismo y descentralización*, México, Conago, 2008, pp. 159-164.

nancia en la Presidencia de la República, como también la ausencia de responsabilidad en el ámbito local por el mal gobierno.

La visión académica es compartida tanto por políticos<sup>86</sup> como por analistas de la prensa nacional. Por citar un ejemplo, el periodista Carlos Loret de Mola describe de la siguiente manera, en *El Universal*, la práctica política del autoritarismo de los estados de la República:

Usted es un gobernador poderoso. En su última elección se llevó “carro completo” y hoy la mayoría de los presidentes municipales son de su grupo y el Congreso local no es contrapeso sino cómplice, tiene mayoría propia, y si no alcanzó a conquistarla, esos dos o tres diputados que le faltaron los compró bajo su lema de que “no hay opositor que resista un cañonazo de seis ceros”. Tiene a la mayoría de los medios de comunicación sometidos, pues sin economía local vigorosa no tienen ninguna fuente de financiamiento sólida que no sea la de su Departamento de Comunicación Social. Y a esos dos o tres periodistas “jodones” los tiene amagados, amenazados, arrinconados. Si algún medio nacional habla mal de usted, la edición no llega, la señal se corta. Le llega un presupuesto de la Federación, más lo que recauda localmente, y esa lana es suya. Suya, suya, suya. El Congreso le avalará lo que haga, en lo que la gaste. Usted usa el dinero para saldar favores políticos y para la compra de votos. Y tiene, pagados con dinero de la gente, operadores por todo su territorio que se encargan de que cualquier ciu-

<sup>86</sup> Roberto Madrazo Pintado, uno de los operadores del sistema autoritario federal y estatal de mayor peso político en la primera década del siglo XXI, candidato presidencial en 2006 (PRI), describe el sistema político mexicano de nuestros días de la siguiente manera: “Ya con Fox en la presidencia, acabó ganando la política ancestral. Ni el PRI murió ni el PAN encarnó el nuevo régimen. Eso sí, perdió el Estado, perdió la transición, perdió la democracia y el país entero. A la postre, en un contexto de frivolidades, ambiciones, corrupciones extremas y francas patologías, ganaría la delincuencia oficialmente admitida, y fuera del gobierno, los intereses del crimen organizado, escalando así un peldaño más hacia el control político del país, aprovechando para ello las ventajas de una transición de tramoya, sin instituciones ni gobernabilidad”. Cfr. Madrazo Pintado, Roberto, *El despojo*, México, Planeta, 2009, p. 263.

dadano que “se salga del redil” pierda de inmediato el apoyo de los programas oficiales. Y no le da pena. No, porque sabe que para donde voltee, los gobernadores como usted hacen lo mismo, vengan del partido que vengan. Y no hay quien se les ponga enfrente [...].<sup>87</sup>

En esta primera década del siglo XXI el nivel alto o bajo de corrupción en los estados, esto es, su combate, su tolerancia o bien su abierta promoción pende de la ética del gobernador en turno —quien pone el ejemplo—. Y por lo que se refiere al control de la administración pública, esto es, a la medición de los resultados sociales de las políticas públicas, no la ejerce el Poder Legislativo, como teóricamente dispone la Constitución local, sino el propio gobernador; ello explica que la calidad y resultados de la administración pública de cada estado sea igualmente un reflejo de la calidad del gobernador en turno como administrador público.

De todo lo dicho, es de advertir, sin embargo, que el carácter autoritario del *sistema político* es, valga la redundancia, del *sistema político* —con independencia de que el jefe del Ejecutivo sea emanado de las filas del PRI—, discurso explotado hábil y exitosamente por el PAN en su ascenso al poder presidencial en 2000. Si se considera el ejemplo federal pos 2000, la alternancia en la jefatura del Poder Ejecutivo en un estado pareciera ser condición necesaria para la transición política, pero no es una condición a la vez necesaria y suficiente. El sistema político seguirá siendo autoritario en cualquier estado, a pesar de ser gobernado por un militante postulado por el PRD o por el PAN, si no se modifica la Constitución local y la forma en que ésta se interpreta; la alternancia *per se* no modifica este hecho —como lo reconocen, públicamente ya en la actualidad, miembros prominentes del Partido Acción Nacional, como el senador de la República Alejandro

<sup>87</sup> Cfr. Loret de Mola, Carlos, “Manual para perder elecciones”, *El Universal*, 8 de julio de 2010.

Zapata Perogordo—. <sup>88</sup> El ejemplo emblemático de la afirmación anterior es el estado de Baja California. Este se caracteriza por tener un sistema político autoritario hasta la fecha, a pesar de que en 1989 llegara a ser el jefe del Ejecutivo un miembro del PAN, Ernesto Ruffo Appel. El PAN ha conservado esa posición de liderazgo político que se extendió hasta al Congreso del estado y a los ayuntamientos. Pero el Partido Acción Nacional en Baja California no ha sido capaz de transformar el sistema político mediante la renovación de su Constitución local y prácticas políticas. Este partido ha optado por mantener la simulación constitucional en torno a los controles políticos del poder, identificado agudamente por Francisco I. Madero como método de gobierno del autoritarismo mexicano, según lo comentado en líneas precedentes.

Valga aquí la cita a un ex gobernador del estado de Tabasco, que abona como prueba a la teoría de la simulación constitucional de Madero. En un libro testimonial reciente, éste señala que la clase gobernante de México, en la que él se incluye, después del 68 de Tlatelolco, respondió:

Con algo igualmente primitivo pero más elaborado: una estrategia de simulación del cambio y la apertura. Estrategia que, con variantes, se ha extendido de entonces hasta nuestros días... Así que en esas estamos —en plena “transición a la democracia”— jugando todavía al *gatopardismo*: dando una imagen pública de innovación y voluntad de cambio, cuando en los hechos todo sigue (y se busca que siga) exactamente igual. Al fin que los críticos más acerbos del sistema, una vez en el poder descubren que es el mejor de los negocios. <sup>89</sup>

<sup>88</sup> Cfr. Zapata Perogordo, Alejandro, “Coloquio académico entre académicos y senadores”, Seminario Internacional sobre Regímenes Políticos. Formas de Gobierno y Coaliciones Políticas, ciudad de México, 17 de agosto de 2010 (DVD de la Biblioteca Virtual del Instituto “Belisario Domínguez” del Senado de la República).

<sup>89</sup> Cfr. Madrazo Pintado, Roberto, *op. cit.*, p. 121.

Por las consideraciones expresadas en estas páginas, en este 2010 en que se cumplen doscientos años del inicio del glorioso movimiento de independencia nacional, el pueblo de cada estado de la República tiene sobrados motivos para celebrar la independencia de la nación mexicana de la que forman parte. Asimismo, todos tenemos y debemos celebrar la Revolución mexicana y su producto local, la Constitución de cada estado, pero en la versión original que fueron aprobadas inmediatamente después de que se aprobara la Constitución federal de 1917. Por contraste, es un deber ciudadano en 2010 hacerse cargo de la patología política que hace cien años identificara Francisco I. Madero, y que en la actualidad se sufre “si bien con pronunciadas variaciones en los estados de la República: la simulación constitucional”.

No se ha conseguido plenamente en los estados el ideal de la democracia representativa por la que pelearon sucesivamente los héroes de la Independencia, la Reforma y la Revolución. Si bien con diferente intensidad, en 2010 se vive bajo sistemas políticos autoritarios con Constituciones “nominales”, en la mayoría de los estados, de las que no se puede sentir orgullo alguno y menos aún festejarlas —porque ello sería una afrenta a los auténticos demócratas de nuestras gestas históricas democráticas de 1810 y 1910—. Para honrar las vidas ofrendadas de nuestros héroes nacionales y locales, los diputados de las legislaturas de los Congresos de los estados en 2010 tienen la responsabilidad histórica de impulsar una reforma integral de sus respectivas Constituciones vigentes, conjuntamente con los integrantes de los ayuntamientos de los municipios de sus respectivos estados —que desemboque al final en los referéndum constitucionales estatales—. Con la excepción de los estados más jóvenes de nuestra Federación, dichos legisladores locales harían una gran contribución de ingeniería constitucional si miran al pasado y restablecen en sus proyectos de reforma buena parte de las disposiciones originales de las Constituciones de los estados de la República mexicana del cuarto lustro del siglo XX, a las que rinde justo homenaje esta *Historia de las instituciones jurídicas de los estados*.

**CALIFORNIA  
Y LOS DEMÁS ESTADOS  
DEL SUROESTE ESTADOUNIDENSE.  
HISTORIA DE SUS INSTITUCIONES  
JURÍDICAS**

**Peter L. Reich**

## I. INTRODUCCIÓN

El Tratado de Guadalupe Hidalgo, de 1848, se considera como una línea divisoria entre la historia de los estados del suroeste de los Estados Unidos, antes y después de la guerra de ese país con México.<sup>1</sup> Pero antes de 1848, algunos de estos estados, territorios mexicanos en aquel entonces, mostraban una influencia de la ideología federalista que continuó bajo el nuevo régimen, y fue conocido como la teoría de *independent state grounds*.<sup>2</sup> Este ensayo examina a California y Nuevo México durante el periodo mexicano, desde 1821 a 1848, porque estos eran los únicos territorios de la región con alguna población. Asimismo, a los estados del área conquistada después de 1848, California, Utah, Arizona, y Nuevo México, en el orden en que entraron a la unión federal estadounidense, con un énfasis particular sobre California, el primero y más desarrollado institucionalmente. En la *longue durée* de los siglos diecinueve y veinte, la geografía y, a veces, la influencia legal común en México y los Estados Unidos crearon en algún sentido una historia jurídica común.

<sup>1</sup> Davenport, John C., *The U. S.-Mexico Border: The Treaty of Guadalupe Hidalgo*, Philadelphia, Chelsea House Publishers, 2005, p. 54; Griswold del Castillo, Richard, *The Treaty of Guadalupe Hidalgo: A Legacy of Conflict*, Norman-Londres, University of Oklahoma Press, 1990; Zoraida Vázquez, Josefina y Meyer, Lorenzo, *México frente a Estados Unidos: Un ensayo histórico, 1776-2000*, México, FCE, 2006, p. 65.

<sup>2</sup> Fundamentos estatales independientes.

## II. CALIFORNIA Y NUEVO MÉXICO, BAJO MÉXICO

En la época de la independencia en 1821, California y Nuevo México eran territorios remotos, con poco contacto con otras partes de la república. Los alcaldes locales tenían jurisdicción sobre problemas tal como disputas de aguas, tierras y delitos pequeños. Ellos resolvían sus causas según las costumbres locales, porque no había mucho conocimiento del derecho formal español.<sup>3</sup>

La Constitución de 1824 introdujo en términos generales el concepto de los territorios con semi-autonomía de la Federación, y la legislación federalista de las décadas de mil ochocientos veinte y treinta estableció en estas áreas jueces independientes y tribunales de apelación. Pero no se implementaron las reformas, y quedaron los alcaldes en función de jueces locales, con la apelación de delitos y disputas cedida a los gobernadores territoriales. Los centralistas, en poder a partir de 1835, crearon tribunales locales más amplios, e instalaron tribunales de apelación que funcionaron brevemente, por lo menos en la California de los años cuarenta.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Langum, David J., *Law and Community on the Mexican California Frontier: Anglo-American Expatriates and the Clash of Legal Traditions, 1821-1846*, Norman-Londres, University of Oklahoma Press, 1987, pp. 32 y 33; Weber, David J., *The Mexican Frontier, 1821-1846*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1982, p. 37.

<sup>4</sup> Rabasa, Emilio O., "Análisis jurídico", en Galeana, Patricia (comp.), *México y sus Constituciones*, México, Archivo General de la Nación-FCE, 2003; Langum, *op. cit.*, pp. 33-43; Weber, *op. cit.*, pp. 37-39.

En cuanto a abogados, había en California algunos licenciados mexicanos (cuatro o cinco) durante las décadas treinta y cuarenta, específicamente jueces y asesores de los gobernadores territoriales. En Nuevo México, en esta época, había menos abogados preparados, con la notable excepción del padre Antonio José Martínez, autor de tratados jurídicos adoptados de sumarios españoles. Pero todavía la mayoría de disputas sobre tierras, quiebras y testamentos fueron resueltos por alcaldes, bajo la convención de “hombres buenos” de la comunidad, para representar a ambas partes. Los liberales y extranjeros en los territorios criticaban al sistema como corrupto e impreciso.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Langum, *op. cit.*, pp. 47-52; Chávez, Fray Angélico, *But Time and Change: The Story of Padre Martínez of Taos, 1793-1867*, Santa Fe, New Mexico, Sunstone Press, 1981, p. 64; Weber, *op. cit.*, pp. 39 y 40.

### III. EL ESTADO DE CALIFORNIA

Después de la conquista estadounidense, California fue el primer estado que se formó de los territorios mexicanos del suroeste. El más grande tanto en población como en poder económico, California se examinará primero, y trataré a los demás estados según el orden en que entraron a la unión. En 1848, el territorio tenía catorce mil habitantes; en 1850 el nuevo estado tenía ciento cincuenta mil. Las industrias eran minas de oro en el norte y la ganadería en el sur, y en ambas los trabajadores eran individuos de espíritu independiente que vivían en una región geográficamente remota del resto del país, en parte montañosa y árida.<sup>6</sup>

En vez de un acta de habilitación, el Congreso estadounidense admitió a California como estado en 1850 con una sencilla resolución que permitía a los habitantes escoger sus propias instituciones jurídicas. El senado estatal adoptó el derecho común anglosajón; un informe comisionado por los senadores criticó al derecho civil por no ser suficientemente comercial. No obstante, el legado federalista mexicano persistió. El derecho mexicano fue citado varias veces en los debates sobre la Constitución estatal, y muchos de sus elementos fueron preservados en este documento, y en las decisiones de los tribunales californianos.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Powell, Richard R., *Compromises of Conflicting Claims: A Century of California Law, 1760-1860*, Dobbs Ferry, Nueva York, Oceana Publications, 1977, pp. 101-114.

<sup>7</sup> Act of Congress Admitting California, Sept. 9, 1850, 9 Stat. 452; "Report on Civil and Common Law", *California Reports*, vol. 1, 1850, p. 595; Browne, J.

La primera Constitución, la de 1849, persistió con el derecho mexicano en algunos puntos importantes: la sociedad conyugal, por lo cual los dos cónyuges compartían sus ganancias igualmente, y la prohibición de la esclavitud. También crearon un sistema judicial de primera instancia y una Corte suprema; después llegó un Tribunal de apelación intermediaria o de segunda instancia. En esta primera Constitución, los jueces eran nombrados por el gobernador; más tarde la provisión fue modificada, pues al pasar doce años tendrían que ser confirmados por medio de una elección popular. El Tribunal supremo del estado aplicó principios del derecho mexicano en varios campos: el derecho familiar fue preservado, también los procedimientos de transferencias, y las condiciones para mercedes de tierras, como medición. Otros aspectos fueron rechazados, como la prohibición de la venta de tierras comunes y el sistema de “hombres buenos”.<sup>8</sup>

En la versión revisada de la Constitución, en 1879, el legado del federalismo surgió otra vez, con el rechazo de una propuesta que declaraba que la Constitución nacional “es la carta magna de nuestras libertades”. Esto enfatizó que había *independent state grounds* (fundamentos estatales independientes) con base en el derecho californiano. Ejemplos de este principio se multiplicaron en la era progresista a principios del siglo veinte. En 1911, pasaron las reformas de la iniciativa (votación directa por la legisla-

---

Ross (ed.), *Report of the Debates in the Convention of California, on the Formation of the State Constitution, in September and October, 1849*, John T. Towers, Washington, D. C., 1850, pp. 37, 258 y 259, 314 y 315; Powell, *op. cit.*, pp. 129.

<sup>8</sup> Constitution of the State of California, 1849, y el apéndice: art. I sec. 18, art. XI sec. 14, art. VI; Grodin, Joseph R.; Massey, Calvin R. y Cunningham, Richard B., *The California State Constitution: A Reference Guide*, Greenwood Press, Westport, Connecticut, 1993, p. 128; Lloyd, Gordon, “The 1849 California Constitution”, en Connor, George E. y Hammons, Christopher W. (eds.), *The Constitutionalism of American States*, Columbia-Londres, University of Missouri Press, 2008, pp. 714-727; Powell, *op. cit.*, pp. 129-132; Reich, Peter L., “Dismantling the Pueblo: Hispanic Municipal Land Rights in California Since 1850”, *The American Journal of Legal History*, vol. 45, núm. 4, junio de 2004.

ción), el voto para la mujer (antes que en el país entero) y el seguro médico para los trabajadores heridos en el sitio del trabajo.<sup>9</sup>

Hoy en día esta tradición de independencia permanece; por ejemplo, el derecho a la privacidad existe en la Constitución estatal (en contraste con la del país). La Corte suprema californiana ha decidido prohibir cualquier preferencia por religión alguna; por esto, los fondos públicos no pueden usarse para libros de texto en las escuelas sectarias. Los derechos del acusado y de las minorías raciales son muy amplios, y además, el acceso a la educación y la protección del medio ambiente son más extensos que en la mayoría de las Constituciones estatales. Como ejemplo del último, la costa está protegida por una comisión especial, un legado del derecho romano. A pesar del rechazo formal al derecho civil, California tiene el código más amplio de todos los estados; por lo tanto, la tradición mexicana del federalismo sobrevivió en aspectos importantes, aunque no siempre reconocidos.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Sens. Rolfe y Howard, citados en Grodin, Massey, & Cunningham, *op. cit.*, p. 15; Grodin, Massey, & Cunningham, *op. cit.*, pp. 16-18.

<sup>10</sup> Grodin, Massey, & Cunningham, *op. cit.*, pp. 21-26; Reich, Peter L., "Greening the Ghetto: A Theory of Environmental Race Discrimination", *University of Kansas Law Review*, vol. 41, núm. 2, invierno de 1992; California Coastal Act of 1976, *California Public Resources Code* sec. 30000, *et seq.*, 2007.

#### IV. EL ESTADO DE UTAH

El interior del vasto territorio mexicano de Nuevo México fue dividido entre los territorios (ahora estados) de Nevada, Utah, Arizona y Nuevo México. En la parte occidental y la norteña, los mercaderes itinerantes cruzaban esta “cuenca grande,” comprando y vendiendo con los indígenas nómadas, pero no existían villas permanentes, como en California y el valle del Río Bravo. Nevada fue admitido como estado en 1864, aunque no había ninguna influencia mexicana. Como la de California, la Constitución de Nevada contiene frases independientes de la Constitución federal, posiblemente influidas por el aislamiento geográfico de la región.<sup>11</sup>

Utah fue mucho más importante en población y desarrollo económico; sitio al que vinieron los mormones, secta religiosa perseguida, en 1847. Podían entrar en la cuenca grande sin molestia, porque México estaba ocupado con la guerra estadounidense en ese momento. Primero, trataron de fundar el llamado “estado de Deseret”, que comprendiera toda el área desde Nuevo México hacia la costa sur de California, pero esto fracasó porque los pioneros no mormones temían el control de una iglesia centralizada, por lo cual formaron el estado de Nevada. La agricultura y el repartimiento de aguas de los mormones eran acordes al

<sup>11</sup> Bowers, Michael W., *The Nevada State Constitution: A Reference Guide*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1993, pp. 1-16; Herzberg, Roberta Q., “The Nevada State Constitution”, en Connor, George E. y Hammons, Christopher W. (eds.), *The Constitutionalism of the American States*, Columbia-Londres, University of Missouri Press, 2008.

derecho y a las costumbres mexicanas, pero sin influencia directa de éstas, simplemente su sistema se adaptó al típico ambiente árido de todo el suroeste. También practicaban la poligamia, la cual tenían que abandonar antes de recibir su acta de habilitación del congreso estadounidense.<sup>12</sup>

En 1896, la Constitución estatal de Utah incluyó elementos independientes como la de California: la prohibición del uso de trabajadores ilegales específicamente para romper huelgas, la regulación de condiciones de trabajo, el voto para la mujer, y la preservación de tierras, agua y bosques para el bien público. Como en California, los jueces inicialmente eran nombrados y después sujetos a elecciones periódicas. Así es que el estado de Utah, sin influencia directa de México, respondió a las mismas condiciones geográficas y al carácter independentista de su población para ir más allá de la Constitución nacional.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Morgan, Dale L., *The State of Deseret*, Logan, Utah State University Press, 1987; Greenwood, Daniel J. H.; Durham, Christine M. y Wyer, Kathy, "Utah's Constitution", en Connor, George E. y Hammons, Christopher W. (eds.), *The Constitutionalism of the American States*, Columbia-Londres, University of Missouri Press, 2008, pp. 49-655; White, Jean Bickmore, *The Utah State Constitution: A Reference Guide*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1998, pp. 1-8.

<sup>13</sup> Constitution of the State of Utah, 1896: art. XII sec. 16, art. XVI, art. IV sec. 1, arts. XVII-XX; Greenwood, Durham, & Wyer, *op. cit.*, pp. 655-663; White, *op. cit.*, pp. 8-20.

## V. EL ESTADO DE ARIZONA

Arizona no tenía población europea hasta fines del siglo dieciocho, y en aquel entonces contaba solamente con los pequeños presidios de Tubac y Tucson. Brevemente (1824-1831) el área sureña de la Arizona de hoy formó parte del estado mexicano de "Occidente", otra manifestación del federalismo regional, y cuando éste fracasó, del estado de Sonora. El resto del área la componía la mitad occidental del territorio mexicano de Nuevo México. Cuando incursionaba por estos lugares el ejército estadounidense en 1846, la división de tales áreas poco importaba, debido a los continuos ataques de los apaches. Más adelante, con la adición del área al sur del río Gila, conforme al Tratado de Mesilla en 1853, la región se integró al territorio estadounidense de Nuevo México por otra década, y después de una breve ocupación por los rebeldes sureños de la guerra civil, fue organizado como un territorio separado, llamado Arizona, en 1863.<sup>14</sup>

La Constitución estatal de 1910 se extendió más allá de la nacional, con un derecho explícito a la privacidad igual que en California, otras provisiones que limitaban las horas de trabajo, y con tribunales de tres niveles como en muchos otros estados. En su código civil y decisiones judiciales, había algo de influencia mexicana que se manifestaba particularmente en la doctrina de la so-

<sup>14</sup> Nakayama, Antonio, *El estado de Occidente: espejismo y fracaso de una entidad*, Culiacán Rosales, Sinaloa, Centro de Estudios Históricos del Noroeste A. C., 1992; Weber, *op. cit.*, pp. 182-184; Leshy, John D., *The Arizona State Constitution: A Reference Guide*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1993, pp. 1 y 2.

ciudad conyugal, parecida a la californiana. Con un poco de simbolismo, los tribunales de Arizona usaron la imagen del derecho hispano para justificar la doctrina de prioridad absoluta al agua por el primer usuario, lo cual fue una mala interpretación de los tratados y costumbres hispanas. Igual que en los otros estados de la región, la geografía y la tradición independentista influyeron en las instituciones jurídicas.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Constitution of the State of Arizona, 1910: art. II sec. 8, art XVIII, art. VI; Eicholz, Hans L., "Arizona's Constitution", en Connor, George E. y Hammons, Christopher W. (eds.), *The Constitutionalism of the American States*, Columbia-Londres, University of Missouri Press, 2008; Leshy, *op. cit.*; Murphy, James M., *The Spanish Legal Heritage in Arizona*, Tucson, Arizona Pioneers Historical Society, 1966, pp. 31-43; Reich, Peter L., "The 'Hispanic' Roots of Prior Appropriation in Arizona", *Arizona State Law Journal*, vol. 27, núm. 2, verano de 1995.

## VI. EL ESTADO DE NUEVO MÉXICO

Nuevo México tenía habitantes europeos desde los primeros años del siglo diecisiete, y como hemos visto, había instituciones jurídicas antes de que vinieran los estadounidenses. La legislación y jurisprudencia del territorio de Nuevo México (1846-1912) reconocían el carácter jurídico de la población, al mantener una independencia marcada. Luego, el primer código territorial, el llamado *Kearny Code*, preservó todas las leyes mexicanas no contrarias a la Constitución nacional, inclusive las provisiones sobre herencias y testamentos, registro de tierras, aguas y la ganadería. También, en las decisiones judiciales del territorio, los tribunales mantuvieron la doctrina de la sociedad conyugal tal como en California y Arizona, una tradición larga de la jurisprudencia hispana.<sup>16</sup>

La Constitución estatal de 1910 siguió en este sendero, con una referencia explícita a Guadalupe Hidalgo, que decía que el tratado “sería preservado e inviolado”. Esta provisión tenía gran significado, en particular, porque el acuerdo protegía los derechos de los propietarios de mercedes gubernamentales, dados antes de la conquista, y muchos de éstos se encontraban en Nuevo México. El sistema judicial establecido por la Constitución es

<sup>16</sup> Laws of the Territory of New Mexico, Santa Fe, 7 de octubre de 1846, pp. 17, 95-98 y 115; Reich, Peter L., “*Siete Partidas* in My Saddlebags: The Transmission of Hispanic Law from Antebellum Louisiana to Texas and California”, *Tulane European and Civil Law Forum*, vol. 22, 2007, pp. 86 y 87; Poldervaart, Arie W., *Black-Robed Justice*, Historical Society of New Mexico, Santa Fe, 1948, pp. 53 y 54.

parecido al de los otros estados, pero la independencia institucional se muestra con varios artículos que protegen a las personas de descendencia hispana. Los ciudadanos poseían el derecho a votar, aunque no hablarán inglés, y no se permitía segregar a niños de distinta etnia en las escuelas. Como en el territorio, los tribunales estatales continuaban con la aplicación del derecho mexicano en cuestiones familiares y la resolución de disputas sobre los recursos naturales. Aunque el estado estaba controlado económica y políticamente por anglosajones, los habitantes tenían la expectativa del respeto a sus tradiciones, y los gobernantes no podían cambiar las instituciones completamente. Además, el reparto de aguas y el derecho a tierras comunes fueron muy bien adaptados al contexto geográfico.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Bretting, John y García, Chris, "New Mexico's Constitution", en Connor, George E. y Hammons, Christopher W. (eds.), *The Constitutionalism of the American States*, Columbia-Londres, University of Missouri Press, 2008; Smith, Chuck, *The New Mexico State Constitution: A Reference Guide*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1996, pp. 1-27; Treaty of Peace, Friendship, Limits, and Settlement with the Republic of Mexico, February 2, 1848, U. S.-Mexico, 9 Stat. 929: art. VIII; Fowler, James H. II, "Constitutions and Conditions Contrasted: Arizona and New Mexico, 1910", *Journal of the West*, vol. XIII, núm. 4, octubre de 1974; Reich, Peter L., "Mission Revival Jurisprudence: State Courts and Hispanic Water Law Since 1850", *Washington Law Review*, vol. 9, núm. 4, octubre de 1994, pp. 906-911; Reich, Peter L., "Western Courts and the Privatization of Hispanic Mineral Rights Since 1850: An Alchemy of Title", *Columbia Journal of Environmental Law*, vol. 23, núm. 1, 1998, pp. 78-82.

## VII. CONCLUSIÓN

El legado mexicano federalista fue más notable en California y Nuevo México, aunque todos los estados que llegaron (o se fueron) con el Tratado de Guadalupe Hidalgo muestran algún grado de independencia respecto de la Constitución de los Estados Unidos. La geografía árida y montañosa de toda el área demandaba de la gente la suficiente confianza para adaptar el derecho a las necesidades locales. Para el desarrollo de las instituciones jurídicas y la jurisprudencia, el Tratado significó el camino hacia un derecho estatal libre de los límites de la Constitución del país, límites que son más típicos de regiones menos aisladas y duras. En este sentido, Guadalupe Hidalgo sirvió más como un puente entre los federalismos mexicano y estadounidense, que una línea de separación entre tales tradiciones legales. El grado en que los estados del suroeste son más independientes o todavía se refieren al derecho mexicano tiene implicaciones en la cooperación y convergencia jurídica de dichos estados con el México de hoy.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

- BOWERS**, Michael W., *The Nevada State Constitution: A Reference Guide*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1993.
- BRETTING**, John y **GARCÍA**, Chris, “New Mexico’s Constitution”, en **CONNOR**, George E. y **HAMMONS**, Christopher W. (eds.), *The Constitutionalism of the American States*, Columbia-Londres, University of Missouri Press, 2008.
- BROWNE**, J. Ross (ed.), *Report of the Debates in the Convention of California, on the Formation of the State Constitution, in September and October, 1849*, John T. Towers, Washington, D. C., 1850.
- CHÁVEZ**, Fray Angélico, *But Time and Change: The Story of Padre Martínez of Taos, 1793-1867*, Santa Fe, New Mexico, Sunstone Press, 1981.
- DAVENPORT**, John C., *The U. S.-Mexico Border: The Treaty of Guadalupe Hidalgo*, Philadelphia, Chelsea House Publishers, 2005.
- EICHOLZ**, Hans L., “Arizona’s Constitution”, en **CONNOR**, George E. y **HAMMONS**, Christopher W. (eds.), *The Constitutionalism of the American States*, Columbia-Londres, University of Missouri Press, 2008.
- FOWLER**, James H. II, “Constitutions and Conditions Contrasted: Arizona and New Mexico, 1910”, *Journal of the West*, vol. XIII, núm. 4, octubre de 1974.
- GREENWOOD**, Daniel J. H.; **DURHAM**, Christine M. y **WYER**, Kathy, “Utah’s Constitution”, en **CONNOR**, George E. y **HAMMONS**, Christopher W. (eds.), *The Constitutionalism of*

- the American States*, Columbia-Londres, University of Missouri Press, 2008.
- GRISWOLD DEL CASTILLO, Richard, *The Treaty of Guadalupe Hidalgo: A Legacy of Conflict*, Norman-Londres, University of Oklahoma Press, 1990.
- GRODIN, Joseph R.; MASSEY, Calvin R. y CUNNINGHAM, Richard B., *The California State Constitution: A Reference Guide*, Greenwood Press, Westport, Connecticut, 1993.
- HERZBERG, Roberta Q., "The Nevada State Constitution", en CONNOR, George E. y HAMMONS, Christopher W. (eds.), *The Constitutionalism of the American States*, Columbia-Londres, University of Missouri Press, 2008.
- LANGUM, David J., *Law and Community on the Mexican California Frontier: Anglo-American Expatriates and the Clash of Legal Traditions, 1821-1846*, Norman-Londres, University of Oklahoma Press, 1987.
- LESHY, John D., *The Arizona State Constitution: A Reference Guide*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1993.
- LLOYD, Gordon, "The 1849 California Constitution", en CONNOR, George E. y HAMMONS, Christopher W. (eds.), *The Constitutionalism of American States*, Columbia-Londres, University of Missouri Press, 2008.
- MORGAN, Dale L., *The State of Deseret*, Logan, Utah State University Press, 1987.
- MURPHY, James M., *The Spanish Legal Heritage in Arizona*, Tucson, Arizona Pioneers Historical Society, 1966.
- NAKAYAMA, Antonio, *El estado de Occidente: espejismo y fracaso de una entidad*, Culiacán Rosales, Sinaloa, Centro de Estudios Históricos del Noroeste A. C., 1992.
- POLDERVAART, Arie W., *Black-Robed Justice*, Historical Society of New Mexico, Santa Fe, 1948.
- POWELL, Richard R., *Compromises of Conflicting Claims: A Century of California Law, 1760-1860*, Dobbs Ferry, Nueva York, Oceana Publications, 1977.

- RABASA, Emilio O., "Análisis jurídico", en GALEANA, Patricia (comp.), *México y sus Constituciones*, México, Archivo General de la Nación-FCE, 2003.
- REICH, Peter L., "Greening the Ghetto: A Theory of Environmental Race Discrimination", *University of Kansas Law Review*, vol. 41, núm. 2, invierno de 1992.
- , "Mission Revival Jurisprudence: State Courts and Hispanic Water Law Since 1850", *Washington Law Review*, vol. 9, núm. 4, octubre de 1994.
- , "The 'Hispanic' Roots of Prior Appropriation in Arizona", *Arizona State Law Journal*, vol. 27, núm. 2, verano de 1995.
- , "Western Courts and the Privatization of Hispanic Mineral Rights Since 1850: An Alchemy of Title", *Columbia Journal of Environmental Law*, vol. 23, núm. 1, 1998.
- , "Dismantling the Pueblo: Hispanic Municipal Land Rights in California Since 1850", *The American Journal of Legal History*, vol. 45, núm. 4, junio de 2004.
- , "Siete Partidas in My Saddlebags: The Transmission of Hispanic Law from Antebellum Louisiana to Texas and California", *Tulane European and Civil Law Forum*, vol. 22, 2007.
- "Report on Civil and Common Law", *California Reports*, vol. 1, 1850.
- SMITH, Chuck, *The New Mexico State Constitution: A Reference Guide*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1996.
- WEBER, David J., *The Mexican Frontier, 1821-1846*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1982.
- WHITE, Jean Bickmore, *The Utah State Constitution: A Reference Guide*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1998.
- ZORAIDA VÁZQUEZ, Josefina y MEYER, Lorenzo, *México frente a Estados Unidos: Un ensayo histórico, 1776-2000*, México, FCE, 2006.

*Fuentes*

Act of Congress Admitting California, Sept. 9, 1850, 9 Stat. 452.

California Coastal Act of 1976, *California Public Resources Code* sec. 30000, *et seq.*, 2007.

Constitution of the State of Arizona, 1910.

Constitution of the State of California, 1849 (véase el documento original en el apéndice).

Constitution of the State of Nevada, 1864.

Constitution of the State of New Mexico, 1910.

Constitution of the State of Utah, 1896.

Laws of the Territory of New Mexico, Santa Fe, 7 de octubre de 1846.

Treaty of Peace, Friendship, Limits, and Settlement with the Republic of Mexico, February 2, 1848, U. S.-Mexico, 9 Stat. 929.

# TEXAS. HISTORIA DE SUS INSTITUCIONES JURÍDICAS

**Raúl Bringas Nosti**

## TEXAS

La historia de Texas como unidad política tiene una complejidad histórica y jurídica sin paralelo entre las entidades que forman o en algún momento formaron parte de México. Un total de seis banderas nacionales cobijaron a Texas, cinco de ellas vinculadas directamente a la historia mexicana. Entre estas cinco banderas se encuentran la española, la francesa, la mexicana, la de Texas como país independiente y la estadounidense. Por si lo anterior no fuese suficiente para hacer de Texas una notable excepción en el rompecabezas político mexicano, en un hecho poco conocido, emitió la primera Constitución mexicana, antes incluso de que lo hiciera el Congreso de Chilpancingo. En Texas se encuentran las raíces del constitucionalismo mexicano, que si bien se perdieron por su separación del país, en su momento inspiraron a algunos redactores de la Constitución de 1824. La efervescencia política que la caracterizaba la hizo contar con cuatro Constituciones en un cuarto de siglo. Su excepcional historia jurídica inició cuando era parte de la Nueva España.

En 1787, en pleno apogeo de las reformas borbónicas, se estableció el sistema de intendencias, mediante el que se fragmentaron administrativamente las colonias del imperio español. La Nueva España se dividió en 12 intendencias. En el proyecto original, los territorios más septentrionales, como Nuevo México, California, Texas y Coahuila, entre otros, no se constituyeron como parte de alguna intendencia. Se determinó que se integraran a la Comandancia General de las Provincias Internas, que centralizaba, en la pequeña población de Arizpe, la administración de los extensos territorios del norte. Como era sumamente complejo

controlar un área inmensa desde un solo punto, se procedió a dividir temporalmente la comandancia en dos vertientes: una comandancia para las provincias del poniente y otra para las del oriente. Con el paso del tiempo, las comandancias se reunificaron y, posteriormente, se separaron una vez más. Entre las del oriente quedó ubicada la provincia de Texas. Las necesidades políticas y administrativas obligaron a integrar parcialmente a Texas a la intendencia de San Luis Potosí, con lo que ésta se convirtió en la intendencia de mayor extensión en la Nueva España. Abarcaba un territorio impresionante, que nacía en el río Pánuco y moría en el río Rojo, que actualmente determina la frontera entre Texas y Oklahoma. La administración política del gigantesco territorio se concentraba en la ciudad de San Luis Potosí, en tanto que los asuntos militares y de seguridad se controlaban desde la Comandancia General de las Provincias Internas. Esta extraña situación, con dos entes de Gobierno que permutaban el control de la provincia, fue una invitación a la inestabilidad.<sup>1</sup>

Texas tenía una historia compleja, sin paralelo entre las provincias que San Luis Potosí y la Comandancia General de las Provincias Internas administraban. Durante los siglos XVII y XVIII Francia y España se habían disputado su propiedad. El territorio texano vivió, por ciertos periodos, bajo el amparo de una u otra bandera. Los franceses lo reclamaban como parte de Luisiana, en tanto que los españoles aseguraban que constituía una extensión natural de la Nueva España. En 1762 Francia abandonó sus pretensiones sobre Texas, por lo que España pudo concentrarse en su administración. El Gobierno novohispano intentó aumentar su presencia en la región texana con el propósito de afianzar su posición jurídica. Fundó misiones religiosas y presidios militares para que a partir de ellos surgieran centros urbanos. Entre las fundaciones destacó San Antonio Béxar, estableci-

<sup>1</sup> Montilla Martínez, Jesús, *La administración pública en la ciudad de San Luis Potosí, a finales del siglo XVIII y principios del XIX*, San Luis Potosí, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 1997, p. 62.

do en las márgenes del río San Antonio en 1718 y que se convirtió en el asentamiento más importante en territorio texano. En su afán por consolidar su control, los españoles, hábilmente, crearon y rompieron alianzas con diversas tribus de la región. Avivaron añejas disputas entre los indígenas y, tras debilitarlos, cristianizaron a la mayoría.<sup>2</sup> La conquista de las tribus fue facilitada por la variedad étnica, que incluía, entre muchos otros, a grupos como los comanches, cheyenes, coahuiltecos, tonkawa, karankawuas, kiowas, apaches y hasináis.

Las autoridades novohispanas carecían de la capacidad para lidiar con los complejos límites territoriales de Texas. Éstos dependían de la interpretación que las potencias involucradas en la disputa por su control consideraban conveniente para sus intereses. España y Francia nunca pudieron determinar con certeza la frontera entre Luisiana y Texas. Cuando en 1803 Estados Unidos formalmente compró Luisiana a Francia, heredó una frontera indefinida. Los estadounidenses aseguraban, sin mucho sustento legal y con gran exageración, que Luisiana se extendía hasta el río Bravo, en tanto que España, basada en las cartografías más antiguas, insistía que los límites debían establecerse en los alrededores del río Misisipi. Esta querrela no pasó a mayores y se resolvió claramente con el paso del tiempo. En 1819, como parte de la venta de Florida que España hizo a Estados Unidos, se determinó fijar de manera definitiva la frontera entre la Nueva España y los dominios estadounidenses. La negociación quedó plasmada en el Tratado Adams-Onís o Tratado de la Transcontinentalidad, que estableció el límite en el río Sabina y con ello se ratificó que Texas pertenecía a la Nueva España.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Campbell, Randolph, *Gone to Texas: A History of the Lone Star State*, Nueva York, Oxford University Press, 2003, pp. 1-49.

<sup>3</sup> Varios autores, *The Annual Register or a View of the History, Politics and Literature for the Year 1819*, Londres, Baldwin, Cradock & John, 1820, pp. 170-175.

Texas ya era desde sus orígenes un animal político exótico en la Nueva España. El aislamiento y los débiles vínculos con el poder central crearon un ánimo muy particular entre los colonos que la habitaban. A diferencia de los pobladores de las regiones centrales y densamente pobladas de la Nueva España, los texanos manifestaban un espíritu antiautoritario, autónomo, individualista y rebelde que no difería mucho del que mostraban los colonos estadounidenses que avanzaban sobre el oeste y con los que pronto se encontrarían. Los colonos hispanos de Texas tenían orígenes muy variados que incluían desde presidiarios obligados a internarse en la provincia para poblarla hasta nutridos grupos familiares provenientes de las Islas Canarias.<sup>4</sup> Había humildes familias mestizas llegadas desde las provincias del interior con el propósito de iniciar una nueva vida, lo mismo que indios cristianizados que habitaban los arrabales de los asentamientos hispanos. A todos ellos se agregaban unos cuantos puñados de colonos franceses y estadounidenses. Texas era un territorio de aventura, y como tal conformó su mentalidad política. Hacia 1800, tres asentamientos multiétnicos destacaban en la región. El ya citado San Antonio de Béxar, con casi 2,000 habitantes, se erigía como el más importante. Lo seguían, lejanamente, Bahía de Nuestra Señora del Espíritu Santo, al que se le calculaban entre 600 y 800 vecinos, dada su gran población flotante, y Nacogdoches, con 700.<sup>5</sup>

Las autoridades novohispanas hicieron todo lo posible por limitarles a los texanos sus libertades. En papel no fue difícil lograrlo, ya que el centralismo borbónico no otorgaba a las unidades políticas menores grandes facultades. Los intendentes tenían no sólo la atribución de controlar las funciones más elementales de gobierno, sino de intervenir en las actividades económicas, jurídicas y hasta bélicas. Imponían las disposiciones homogéneas

<sup>4</sup> González Claverán, Virginia, "Una migración canaria a Texas en el siglo XVIII", *Historia Mexicana*, vol. XXXVII, núm. 2, pp. 153-204.

<sup>5</sup> Jones, Oakah, *Los paisanos: Spanish Settlers on the Northern Frontier of the New Spain*, Norman, University of Oklahoma Press, 1996, p. 48.

que debían regular a la Nueva España. Se ejercía una presión adicional sobre los texanos mediante un gobernador provincial, designado directamente por el rey, y que tenía más vínculos con la Comandancia General de las Provincias Internas que con el intendente. Este gobernador era el comandante militar en Texas y constituía la figura más odiada por los pobladores. En la práctica, la distancia entre la capital de la intendencia y los asentamientos texanos obraba a favor de las tendencias autonómicas, por lo que el gobernador tenía la dura responsabilidad de contener la insubordinación. El cabildo de San Antonio se revelaba como la mayor fuerza política en Texas, a tal grado que se intentó restarle poder limitando su jurisdicción.<sup>6</sup> Este era un motivo de constantes fricciones entre el gobernador y el grupo social que aspiraba a mayores derechos políticos y que recibía apoyo de los vecinos de Bahía y Nacogdoches. Cuando, en raras ocasiones, las autoridades novohispanas procuraban hacer manifiesto su control sobre la provincia, en particular mediante el cobro de contribuciones, se enfrentaban al obvio rechazo de los pobladores, que ya se habían engolosinado con el dulce sabor de la libertad de acción que daba la distancia.

Ante el escaso control gubernamental y los deseos de mayor autonomía, no debe extrañar que el movimiento independentista de 1810, en especial su vertiente republicana encabezada por José María Morelos y Pavón, haya tenido un especial efecto sobre los texanos. En fechas tan tempranas como el 21 de enero de 1811, Juan Bautista de las Casas, un militar retirado que vivía en San Antonio, encabezó una rebelión que se distinguió por sus excesos contra los funcionarios españoles. La rapidez con la que la insurgencia se extendió a Bahía y Nacogdoches mostraba en toda su dimensión la insatisfacción con el Gobierno colonial. Las fuerzas militares novohispanas actuaron rápidamente en estas dos últi-

<sup>6</sup> Cutter, Charles, *The Legal Culture of Northern New Spain, 1700-1810*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 2001, pp. 93-99.

mas poblaciones y lograron aplastar la rebelión. San Antonio permaneció durante más de un mes en poder de los insurrectos, hasta que sus propios excesos les ganaron el odio de la población. Esta situación estimuló las deserciones entre los rebeldes, que guiaron al debilitamiento del movimiento.<sup>7</sup> Aunque los líderes fueron ejecutados y Texas quedó pacificada, la tranquilidad fue sólo temporal. En la provincia se daban cita todos los ingredientes que alentaban la insubordinación, y esta situación quedó en evidencia con un nuevo alzamiento independentista de gran trascendencia para la historia política texana.

El artífice del nuevo alzamiento fue Bernardo Gutiérrez de Lara. Había sido enviado por Miguel Hidalgo y Costilla para promover la rebelión independentista más allá del río Bravo. Tras el fracaso del levantamiento de Bautista de las Casas, huyó hacia Estados Unidos, donde durante varios meses intentó, sin fruto alguno, obtener el apoyo del Gobierno para el movimiento insurgente. Desde su base en Luisiana, dio vida a su proyecto para independizar Texas, inicialmente coqueteando con la idea de crear un país desvinculado de la Nueva España. Se asoció con un antiguo miembro del ejército de Estados Unidos llamado Augustus William Magee, quien reclutó a numerosos aventureros anglosajones. Así, el 12 de agosto de 1812, con poco más de 100 hombres, gran parte de ellos estadounidenses, lanzó un ataque sobre Nacogdoches. Las tropas españolas no lograron obtener el apoyo de un solo vecino en esa población, en tanto que los invasores recibieron la aclamación popular. Confiados, continuaron su avance y llegaron a conformar un ejército de casi 1,000 hombres. Se apoderaron de San Antonio y tomaron la plaza. Gutiérrez de Lara actuó con enorme crueldad, en particular contra el gobernador Manuel María de Salcedo. Pese a que prometió a sus tropas que trataría bien a los prisioneros, procedió a degollar a los de

<sup>7</sup> Chabot, Frederick Charles (ed.), "Texas Letters", *Texas in 1811: The Las Casas and Zambrano Revolutions*, San Antonio, Yanaguana Society, 1941, vol. 4.

mayor rango.<sup>8</sup> El inútil derramamiento de sangre generó molestia entre los aventureros estadounidenses y algunos de ellos optaron por partir. Ya con el control de la situación, los rebeldes dieron inicio a la historia constitucional de Texas y de México.

Siguiendo los pasos del proceso independentista estadounidense, primero se elaboró una Declaración de Independencia, que se hizo pública el 6 de abril de 1813. Era una declaración muy avanzada, que abrazaba principios liberales básicos, como la libertad individual y los derechos naturales del hombre.<sup>9</sup> No se sabe quiénes fueron sus autores, pero es muy probable que haya sido redactada por anglosajones. De inmediato se conformó un Gobierno provisional para Texas, encabezado por el propio Gutiérrez de Lara. Posteriormente se le obligaría a dejar el poder en manos de una Junta de Gobierno. La tarea apremiante de las nuevas autoridades texanas fue darle forma a una Constitución, que quedó terminada y ratificada el 17 de abril de 1813.<sup>10</sup> Se trataba de una Constitución breve, precisa, con un formato muy anglosajón. No obstante, decepcionó a los estadounidenses, ya que se alejaba del espíritu tolerante y progresista de la Declaración de Independencia. No establecía la libertad religiosa y no quedaba muy claro el papel que tendría el pueblo en la elección de sus gobernantes. Este último punto era evidente en la Junta de Gobierno, organismo con grandes atribuciones legislativas, judiciales y hasta de política exterior, pero que, en una extraña omisión, no emanaba de un proceso democrático. En el colmo del autoritarismo, los pueblos de Texas serían gobernados por oficiales militares. El contenido de la Constitución fue la estocada final para la participación estadounidense en el movimiento insurgente texa-

<sup>8</sup> Bruce Winders, Richard, *The United States, Mexico, and the Struggle over Texas*, Wilmington, Scholarly Resources, 2002, pp. 74-76.

<sup>9</sup> Kathryn Garrett, Julia, "The First Constitution of Texas, April 17, 1813", *The Southwestern Historical Quarterly*, vol. XL, julio de 1936, pp. 290-308, p. 300.

<sup>10</sup> *Ibidem*, pp. 305-308. En estas páginas puede encontrarse una versión íntegra de la Constitución.

no, ya que la mayor parte de los aventureros regresaron a Luisiana, a pesar de haber recibido tierra como recompensa. La enorme importancia tanto de la Declaración de Independencia como de la Constitución de Texas de 1813 ha sido soslayada por los historiadores y constitucionalistas mexicanos. Aunque parezca sorprendente, ambos documentos se adelantaron a los emitidos por el Congreso de Chilpancingo y pueden considerarse los primeros de su tipo en la historia mexicana.<sup>11</sup>

El 18 de agosto de 1813, refuerzos enviados desde Monterrey retomaron el control de San Antonio. Las represalias contra la población fueron tan severas que todos los hombres mayores de edad quedaron arrestados bajo el supuesto de conspirar contra la Corona. A lo largo del territorio texano, los soldados virreinales restablecieron el orden, pero no lograron aplacar el espíritu independentista, sino todo lo contrario. Sólo la clara superioridad militar española impedía que retoñara una rebelión abierta. El nuevo centro insurgente se trasladó hacia Galveston, que gracias al esfuerzo colonizador del corsario francés Louis-Michel Aury había crecido vigorosamente hasta convertirse en el asentamiento más cosmopolita en Texas. Allí, bajo la protección de Aury, a quien los independentistas habían nombrado gobernador de Texas, numerosos simpatizantes de la causa aprovechaban la inmejorable posición geográfica del puerto para organizar diversas actividades en contra del imperio español.<sup>12</sup> El 22 de noviembre de 1816, cuando la primera fase del movimiento independentista agonizaba, llegó a Galveston Francisco Xavier Mina con el propósito de constituir un ejército insurgente. Viajó entre Nueva Orleans y Galveston hasta lograr su objetivo, que era obtener

<sup>11</sup> Guedea, Virginia, "La primera declaración de Independencia y la primera Constitución novohispana", en Terán, Marta y Serrano Ortega, José Antonio (eds.), *Las guerras de independencia en la América española*, Morelia, El Colegio de Michoacán-INAH-Universidad Michoacana, 2002, pp. 47-62.

<sup>12</sup> Faye, Stanley, "Commodore Aury", *Louisiana Historical Quarterly*, vol. 24, núm. 3, julio de 1941, pp. 612-691.

pertrechos, provisiones y hombres. Finalmente, ya con una flota de ocho barcos, el 7 de abril de 1817 partió de Galveston hacia su brillante pero corta campaña militar, que culminó con su ejecución.

Al constatar el escaso control que tenían sobre las actividades insurgentes en Texas, las autoridades novohispanas consideraron que sólo mediante la llegada de más colonos, fieles a la Corona, podrían contrarrestar los sentimientos anti ibéricos. La lógica vi-reinal era simple: si a los potenciales colonos se les repartían tierras, éstos, en agradecimiento, mantendrían su lealtad y alentarían la estabilidad texana. No se trataba de una premisa totalmente errónea, pues en un inicio se cumplió. La oportunidad buscada llegó cuando Moses Austin, un estadounidense que había migrado al suroeste tras fracasar en los negocios, solicitó permiso para establecer una colonia anglosajona en Texas. Austin tenía una particularidad que generaba confianza en las autoridades novohispanas. Durante algunos años vivió en Luisiana, durante el breve periodo en que ésta fue territorio español. Juró lealtad a la Corona y se convirtió en un súbdito ejemplar, aunque posteriormente volvió a asumirse como estadounidense. Un nuevo fracaso económico en 1819 lo impulsó a reiniciar su vida en Texas. Sus antecedentes bastaron para que el gobernador, Antonio María Martínez, le otorgara el permiso para establecer una colonia integrada por 300 familias. La muerte lo sorprendió en pleno esfuerzo colonizador, por lo que su hijo, Stephen, asumió con reticencia la dirección del proyecto. El gobernador ratificó la concesión con la condición de que Austin mantuviera un gobierno ejemplar en la colonia y diera muestras fehacientes de su lealtad a la Corona. Durante diciembre de 1821, las familias que formaban parte de la colonia empezaron a arribar al territorio concesionado.<sup>13</sup> Justo cuando erigían sus viviendas, llegó una no-

<sup>13</sup> Cantrell, Greg, *Stephen Austin: Empresario of Texas*, Harrisonburg, R. R. Donnelley and Sons, 1999, pp. 15-79.

ticia preocupante para Austin: la Nueva España dejaba de existir y de sus cenizas nacía un país independiente.

La independencia de México tuvo efectos inmediatos sobre Texas. En primer lugar, los sentimientos rebeldes de los texanos se aplacaron considerablemente. Sin la presencia opresiva del ejército español y de los autoritarios gobernadores provinciales, ya no había suficientes motivos para quejas o pronunciamientos. El caso de los colonos anglosajones fue diferente. El Acta de Independencia del Imperio Mexicano, mediante la que se conformaba el primer Gobierno nacional, encabezado por Agustín de Iturbide, establecía que respetaría las bases jurídicas del Plan de Iguala.<sup>14</sup> Éste último contaba con un apartado que entraba en directa contradicción con el estilo de vida de los colonos anglosajones. Se decretaba en él que las consideraciones étnicas no tendrían peso alguno para determinar los derechos y obligaciones de los mexicanos.<sup>15</sup> Es decir, se instituía la igualdad jurídica de todos los habitantes y, por ende, no quedaba un espacio legal para la existencia de la esclavitud, aunque ésta no se hubiese prohibido expresamente. Los colonos anglosajones, en su mayoría, provenían del sur de Estados Unidos, por lo que arribaban a costas texanas acompañados de sus esclavos, considerados bajo las leyes estatales sureñas como una propiedad. El marco jurídico del Imperio Mexicano no concedía un espacio para su forma de vida.

Aún más grave para los colonos fue la negativa inicial del Gobierno provisional mexicano a validar la concesión que las autoridades novohispanas otorgaron a Moses Austin. El argumento para no renovar el permiso descansaba en el proyecto iturbidista de crear leyes generales para todo el territorio imperial, incluida una que regulara la inmigración. En tanto la ley migratoria no se

<sup>14</sup> Miranda Bastidas, Haydeé y Becerra, Hasdrúbal (comps.), *La independencia de Hispanoamérica. Declaraciones y actas*, Caracas, Biblioteca Ayacucho, 2005, pp. 42-44.

<sup>15</sup> Ferrer Muñoz, Manuel, *La formación de un estado nacional en México. El imperio y la república federal: 1821-1835*, México, UNAM, 1995, pp. 57-89.

aprobara y publicara, los colonos anglosajones vivían en un limbo jurídico, siempre expuestos a la voluntad de las autoridades mexicanas. Las dificultades experimentadas por Austin convencieron a otros estadounidenses que la ilegalidad era una mejor estrategia, por lo que surgieron asentamientos irregulares principalmente en la frontera entre Texas y Luisiana. En los estados sureños de Estados Unidos se había desatado en escasos meses el interés por iniciar una nueva vida en Texas. El motivo era muy claro. Miles, entre soñadores y deudores, huían de los tremendos efectos de la crisis económica de 1819, que era la peor que experimentaba Estados Unidos en su joven historia. Entre todos estos refugiados económicos surgieron dos concepciones sobre cómo establecerse en Texas: esperar el lento avance de la burocracia mexicana o simplemente apropiarse del territorio deseado. Austin optó por la legalidad. Su paciencia fue recompensada el 4 de enero de 1823, cuando entró en vigor un decreto de colonización que alentaba la inmigración ordenada, basada en extensas concesiones de tierra para quienes se acogieran al orden jurídico.<sup>16</sup> La magnanimidad para con los colonos fue un tácito reconocimiento del Gobierno mexicano de que sólo alentando la inmigración legal se podría mantener el débil control que se tenía sobre Texas. Tal era la preocupación por preservar el orden en el proceso colonizador, que la esclavitud fue tolerada, pese a que contradecía el principio de igualdad entre todos los grupos sociales. El espinoso asunto se esquivó cómodamente al argumentar que los esclavos no eran mexicanos por haber nacido en el extranjero. Sólo se concedería igualdad de derechos y obligaciones a todos sus descendientes que nacieran en territorio nacional. La resolución de la contradicción jurídica sólo se aplazó.

Dado que se había mantenido la división territorial vigente en los últimos años de la colonia, Texas seguía dependiendo políti-

<sup>16</sup> Maza, Francisco de la, *Código de colonización y terrenos baldíos de la República mexicana: años de 1451 a 1892*, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1893, p. 176.

camente de San Luis Potosí y militarmente de la Comandancia de las Provincias Internas de Oriente, cuya sede se disputaban Monterrey y Saltillo.<sup>17</sup> Era imposible que desde esas ciudades se controlara el vasto territorio texano, en tanto que la guarnición militar en San Antonio, mejor posicionada, carecía de suficientes recursos humanos y materiales. A pesar del frágil control sobre la provincia, la mayoría de los colonos procedieron con cautela, evitaron la ilegalidad y solicitaron sus respectivas concesiones. Sus líderes, que seguían con atención los acontecimientos políticos mexicanos, sabían que los días del Imperio de Iturbide estaban contados, dada la enorme presión a la que se veía sometido por facciones mayoritarias que se inclinaban por un federalismo republicano y minoritarias que proponían una monarquía constitucional. En caso de triunfar los primeros, los anglosajones suponían que habría una tendencia atomizadora que redundaría en beneficio de Texas. En teoría, el establecimiento de un sistema federal los dotaría de facultades para organizar gobiernos locales e incluso solicitar su conformación como estado libre y soberano. El procedimiento para el establecimiento de un estado era bien conocido por ellos, puesto que había sido moneda común en el proceso de organización territorial de Estados Unidos. En ello confluían sus intereses con los de los antiguos texanos de ascendencia fundamentalmente hispana, que también ansiaban mayor autonomía. Los deseos de los colonos comenzaron a hacerse realidad el 19 de marzo de 1823, con la abdicación de Iturbide que abrió el camino al ascenso político de los constitucionalistas, principalmente los de veta federal y republicana.

La caída de Iturbide desató el optimismo político en Texas, donde se percibía el olor a federalismo. Con entusiasmo, se procedió a elegir a José María Erasmo Seguín como representante al Congreso Constituyente, que tenía como objetivo elaborar una

<sup>17</sup> Cuellar Valdés, Pablo, *Historia de la ciudad de Saltillo*, México, Libros de México, 1975, p. 32.

carta magna para México. La elección de los texanos no podía ser más acertada y mostraba en toda su extensión la unidad de propósitos de los pobladores de origen hispano y de los nuevos colonos. Según mantenía extraordinarias relaciones con ambas comunidades, a tal grado que, años después, se uniría a los colonos anglosajones en su lucha por separarse de México, y convencería a numerosos hispanos a hacer lo propio. Este hecho le ocasionaría su ostracismo de la historia nacional. Sus instrucciones se resumían en un objetivo fundamental: lograr que Texas se constituyera como estado o, en su defecto, en un territorio. Debía evitar a toda costa que se le incluyera como parte de un estado, pues implicaría renunciar a la deseada soberanía. Durante los trabajos constitucionales, la voz de Seguín se perdió en las discusiones dominadas por los representantes de regiones más ricas e influyentes. La frustración se apoderó de él y se lo hizo saber a sus representados mediante frecuentes cartas. Así, desde mediados de 1824 se plantaba en los texanos la semilla del desengaño por el lugar insignificante que ocupaban en el orden político nacional. Seguín defendió en la medida de sus magras posibilidades su propósito central. Cuando advirtió que su esfuerzo de obtener para Texas la condición de estado no prosperaría, sorpresivamente desechó la opción de constituirse como territorio, que era la alternativa viable.<sup>18</sup>

Las razones de Seguín eran muy lógicas. Durante las discusiones había constatado que los constituyentes pretendían dotar a los estados con la facultad de administrar sus tierras públicas, en tanto que los territorios carecerían de este poder. Sería el Gobierno federal quien dispondría de las tierras texanas, algo sumamente sensible si se considera que la vida de la provincia y hasta el bienestar de los funcionarios de San Antonio dependían de la fructífera administración legal o ilegal de las concesiones. Dado

<sup>18</sup> Teja, Jesús F. de la (comp.), *A Revolution Remembered: The Memoirs and Selected Correspondence of Juan N Seguín*, Austin, Texas State Historical Association, 2002.

que la posibilidad de erigirse como territorio quedó descartada por los propios texanos y los constituyentes no aceptarían convertir a Texas en un estado por carecer de suficiente población, lo único que Seguín obtuvo fue una promesa y un apelativo rimbombante. La promesa fue que se dejaría abierta la puerta para que Texas se convirtiera en un estado en cuanto cumpliera con los requisitos que la ley respectiva estableciera para ese fin. No se cancelaba la opción futura y esta posibilidad fue suficiente para aplacar la molestia texana. El apelativo fue muy importante, porque materializó dicha promesa en el propio nombre del estado al que los texanos serían integrados. Por presión de éstos, se determinó que el estado se denominaría Coahuila y Texas, cuando el propósito original era llamarlo solamente Coahuila. De esta manera, los texanos hacían explícito el hecho de que el estado se conformaba por dos partes igualmente importantes que, por su condición, podían separarse en un futuro. El acuerdo quedó patentizado en el artículo quinto del segundo título de la Constitución de 1824, que dividió al país en 19 estados y 4 territorios.<sup>19</sup> El esfuerzo texano fue admirable, puesto que de todas las provincias que en pocos años pasarían a formar parte de Estados Unidos, fue la única que evitó convertirse en territorio.

Dos preocupaciones más generaban inquietud entre los texanos. Una de ellas, básica para su forma de vida, era el futuro constitucional de la esclavitud. Existían presiones por parte de los liberales más exaltados para prohibirla expresamente en la Constitución. Hacerlo llevaba implícitos ciertos inconvenientes socioeconómicos, no sólo en relación a los texanos, sino a los propietarios de esclavos en otros puntos del territorio nacional. Por lo tanto, la mayoría de los constituyentes se inclinó por esquivar el tema de manera expresa y prefirió dejarlo a los estados. Entre los vericuetos legales que se propusieron para aplazar una

<sup>19</sup> Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, disponible en <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/79117288329793495200080/index.htm> (consultado el 29 de junio de 2009).

decisión final, estuvo la propuesta, ya existente desde tiempo atrás, de que la esclavitud se aboliera de manera individualizada, o sea, con base en la revisión de casos específicos.<sup>20</sup> Los anglosajones supusieron que los preceptos de igualdad jurídica entre todos los mexicanos, sobre los que en teoría se podía fundamentar la extirpación de la esclavitud, no aplicaban a sus esclavos, por ser éstos de origen extranjero. El que no se prohibiera expresamente la esclavitud hizo que renaciera la tranquilidad entre los colonos, seguros de lograr que la futura Constitución de Coahuila y Texas esquivara el tema, dada la fuerte dependencia de la población de origen hispano en la prosperidad económica de éstos.

La segunda preocupación se refería a la religión. Los colonos anglosajones eran en su abrumadora mayoría protestantes que mostraban un marcado desprecio por el catolicismo, al que equiparaban con superstición. Como requisito para colonizar Texas se les había exigido su conversión al catolicismo. Realizaban la ceremonia ante un clérigo católico con plena conciencia de que posteriormente no habría forma de controlar sus actividades religiosas. Continuaban ejerciendo su religión sin que se les molestara. Tenían grandes esperanzas en el proyecto constitucional, que dada su aparente inspiración republicana, federalista y liberal, supuestamente les permitiría dejar de vivir transgrediendo las normas jurídicas. Con evidente molestia, constataron que no sólo se descartaba la libertad de cultos; además, el texto constitucional aprobado era enfático al destacar que se prohibía el ejercicio de cualquier religión que no fuese la católica. Austin intentó tranquilizar a sus colonos argumentando que así como se había prometido a Texas que en años futuros obtendría la condición de estado, de la misma manera no se debía descartar un cambio en la posición referente a la libertad de cultos.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Ferrer Muñoz, Manuel, *op. cit.*, p. 234.

<sup>21</sup> Barker, Eugene (comp.), *The Austin Papers*, Washington, Government Printing Office, 1823, vol. 1.

En general, la Constitución de 1824 representaba un mucho mejor estado de las cosas para los texanos, que el que vivían antes de su promulgación. Al establecer un sistema federal que otorgaba una magnánima autonomía a los estados, permitía el libre y soberano manejo de muchos asuntos de política regional. En el caso específico de los colonos extranjeros, la Constitución conformaba un sistema de gobierno muy similar al que estaban acostumbrados. Por inspirarse no sólo en la Constitución de Cádiz, sino también en la de Estados Unidos, establecía principios elementales que agradaban a los colonos, como un sistema republicano, la soberanía popular, la separación de poderes y la descentralización administrativa. Inspirados por la profundidad que el concepto de soberanía popular tenía en Estados Unidos, los colonos manifestaban una ingenua certeza en obtener mayor autonomía para los Gobiernos locales, especialmente en referencia al sistema jurídico. Ya habían creado en sus asentamientos instituciones evidentemente anglosajonas, como el *sheriff* y el juicio por jurado. Sus tribunales se inspiraban en la *Common Law*, que no tenía espacio en el sistema jurídico mexicano, pero que, suponían erróneamente, sería tolerada.<sup>22</sup> El optimismo de los colonos extranjeros se basaba en la actitud benevolente que mostraban las autoridades mexicanas de San Antonio, obvias beneficiarias de la prosperidad material que traían a Texas. No obstante, existía un elemento que anunciaba futuras contrariedades. Se había determinado que la capital estatal no residiera en San Antonio, sino en Saltillo, ciudad que, ansiosa por centralizar poder y mostrar su jurisdicción regional, ahogó con requerimientos burocráticos a los texanos, tanto hispanos como extranjeros. Controló desde insignificantes apelaciones judiciales hasta la legalidad de las concesiones territoriales. En una época en que las distancias y el peligro impedían viajar frecuentemente, la centralización buro-

<sup>22</sup> Potts, Charles S., "Early Criminal Law in Texas: From Civil Law to Common Law, to Code", *Texas Law Review*, vol. 21, abril de 1943, pp. 394-406.

crática en Saltillo, que contradecía el espíritu atomizador de la Constitución de 1824, actuó notablemente como el germen de un creciente sentimiento separatista.

Hacia 1826 ya era evidente en Texas la conformación de dos grupos políticos en relación a la aceptación del imperio de las leyes mexicanas. Por un lado se encontraban los texanos de origen hispano y sus aliados anglosajones que contaban con colonias legales y se sometían a las leyes mexicanas, y por el otro, los colonos extranjeros que habían optado por establecerse de manera ilegal y con documentos falsos. Analizar la historia texana como un mero enfrentamiento entre mexicanos y estadounidenses es caer en el simplismo más grosero. El panorama era mucho más confuso y estaba cargado de significativos bemoles. Un caso representativo en este sentido fue la rebelión de Haden Edwards, colono que se negó a aceptar la validez de concesiones de tierra en el área de Nacogdoches que se superponían a los asentamientos que él y otros colonos reclamaban como propios. Los tenedores de las concesiones más viejas acusaron a Edwards de intentar despojarlos de sus legítimos derechos y pronto se desarrolló un interesante conflicto que enfrentó a mexicanos y estadounidenses contra estadounidenses. Los antiguos residentes obtuvieron el apoyo de las autoridades locales, lo que guió a Haden Edwards y a su hermano Benjamin a organizar una rebelión contra el Gobierno mexicano. El 16 de diciembre de 1826, 25 individuos dirigidos por los hermanos Edwards se apoderaron de Nacogdoches. Inmediatamente pusieron en marcha un plan que abriría un nuevo capítulo en la historia texana. El 21 de diciembre proclamaron el nacimiento de la República de Fredonia y decretaron su separación de México. Haden Edwards asumió la presidencia.<sup>23</sup> Poco más de 100 soldados mexicanos marcharon urgentemente desde San Antonio a suprimir la rebelión. Como su comandante, Ma-

<sup>23</sup> Reséndez, Andrés, *Changing National Identities at the Frontier: Texas and New Mexico, 1800-1850*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005, pp. 37-41.

teo Ahumada, no conocía a ciencia cierta la cantidad de rebeldes y temía verse superado por ellos, solicitó el apoyo de colonos estadounidenses vinculados a Austin. Más de 200 se le unieron y, finalmente, el extraño ejército mexicano-estadounidense sofocó la rebelión.

Si bien el levantamiento de Edwards murió pronto y no tuvo consecuencias materiales significativas, su efecto en la concepción político-jurídica de Texas fue inmenso y de gran trascendencia futura. Por primera vez, un grupo de colonos estadounidenses se opuso al marco jurídico vigente en México. Existía la opción de una Texas independiente, libre de la injerencia mexicana. Curiosamente, el concepto no era nuevo y en algún momento lo consideró Gutiérrez de Lara durante la lucha independentista contra España. La reacción de los colonos legalmente establecidos, que apoyaron a las tropas mexicanas, hacía pensar que los partidarios de la independencia texana no lograrían imponerse. No obstante, varios acontecimientos empezaron a gravitar en favor de los independentistas. El primero de ellos se presentó a escasos meses de la aniquilación de la República de Fredonia. Se trató de la proclamación de la Constitución del Estado de Coahuila y Texas, el 11 de marzo de 1827. Este documento se adoptaba en el marco de las facultades soberanas que la Constitución de 1824 concedía a los estados. Los colonos estadounidenses esperaban que, por su carácter meramente regional, la Constitución de Coahuila y Texas considerara las particularidades socioeconómicas y culturales del estado, y evitara definir cuestiones como religión oficial, legalidad de la esclavitud o forma de organización de los Gobiernos locales.

La Constitución perjudicó sensiblemente a los colonos, pero no fue el peor de los escenarios. El artículo 9o. prohibió el ejercicio de cualquier religión que no fuese la católica, algo que todo jurista estatal daba por descontado, pues no podía contradecir el texto de la Constitución federal. Si bien no se prohibió la esclavitud, se le asestó un golpe mortal que la hacía entrar en agonía. El artículo 13 establecía que todo individuo nacido en el estado de-

bía ser libre y que se prohibía la introducción de esclavos después de seis meses de promulgada la Constitución. En pocas palabras, si no había posibilidades de importar esclavos y todos los hijos de éstos nacían libres, entonces el sistema no tenía forma de perpetuarse. Las noticias más decepcionantes para los anglosajones se dieron en el rubro del gobierno local. No se les permitió organizarse libremente ni conservar su particular sistema de cortes. A lo largo del texto constitucional se establecían claramente los lineamientos de gobierno que debían seguir las poblaciones de acuerdo a su número de habitantes. Aunque no se eliminaba el derecho al autogobierno, su extrema regulación contrastaba con las débiles normas con las que en Estados Unidos se organizaba a las pequeñas comunidades. Fue el artículo 217 el que convenció a los colonos que se encontraban ante un Gobierno estatal que pretendía controlar los aspectos más privados de sus vidas. Acostumbrados a una plena libertad en cuestiones educativas, consideraron casi sacrílego que dicho artículo estableciera un sistema de enseñanza estandarizado basado en un plan general educativo.<sup>24</sup> No hubo una versión en inglés de la Constitución, por lo que los rumores con respecto a lo que el documento realmente disponía crecieron, casi siempre en sentido negativo a los intereses del Gobierno estatal. El problema se subsanó de forma parcial mediante panfletos pésimamente traducidos.

La publicación de la Constitución de Coahuila y Texas generó decepción entre los colonos anglosajones y sus socios comerciales hispanos. El grupo que consideraba la independencia como opción política incrementó sus números, en tanto que los partidarios de la sujeción al marco jurídico mexicano empezaron a perder fuerza. Con la conciencia de esta situación y el temor de la rebelión de Edwards todavía presente, el Gobierno mexicano organizó una de las más impresionantes expediciones científicas de

<sup>24</sup> Varios, *Laws and Decrees of the State of Coahuila and Texas, in Spanish and English*, Houston, Telegraph Power Press, 1839, pp. 314-343.

la historia nacional. La encabezaba el connotado general Manuel Mier y Terán, quien se había distinguido a lo largo de los años por su rara integridad. Su misión era recabar datos sobre Texas, particularmente el número de habitantes, la conformación de éstos, los recursos naturales, la geografía de la región y, muy en especial, sus límites. Bajo el apelativo de Comisión de Límites, la expedición llegó a San Antonio el 1o. de marzo de 1828. Durante casi un año, Mier y Terán compiló un extraordinario reporte sobre la situación texana. Se trataba de un documento que exudaba pesimismo. El general alertó a las autoridades sobre una probable pérdida de Texas si no se actuaba con celeridad para corregir la situación vigente. Recomendó que aumentara el contacto comercial y político con el centro México, que se incentivara la migración mexicana y europea, que se fijaran claramente los límites nacionales y que se aumentara la presencia militar en la región.<sup>25</sup> Como resultado de sus observaciones, Lucas Alamán, Ministro de Relaciones Exteriores, elaboró una estricta legislación conocida como Ley del 6 de abril de 1830 o Ley de Colonización. Entre sus más controversiales puntos se encontraban la prohibición federal para que se introdujeran esclavos, que respaldaba a la Constitución estatal, la limitación a la migración estadounidense, la anulación de las concesiones que no se hubiesen utilizado y la estricta aplicación de las leyes mexicanas mediante una renovada presencia militar.<sup>26</sup>

La Ley recibió la condena de la mayoría de los colonos anglosajones y de una enorme porción de los texanos de origen hispano. Tanto mexicanos como extranjeros repudiaban la injerencia

<sup>25</sup> Berlandier, Juan Luis y Chovel, Rafael, *Diario de un Viage [sic] de la Comisión de Límites que puso el gobierno de la República bajo el mando del Exmo. Sr. General de División D. Manuel Mier y Terán*, México, Juan Navarro, 1850.

<sup>26</sup> Alamán, Lucas, *Iniciativa de Ley proponiendo al gobierno las medidas que se debían tomar para la seguridad del Estado de Tejas y conservar la integridad del territorio mexicano de cuyo proyecto emanó la ley del 6 de abril de 1830*, México, Vargas Rea, 1946.

del Gobierno federal en sus asuntos. Los primeros tenían a un mayor control aduanero y al pago de contribuciones, que hasta ese entonces habían logrado evadir. Por su parte, entre los estadounidenses se decía que no sólo se prohibiría la esclavitud, sino que las concesiones serían canceladas y reasignadas a colonos mexicanos y europeos. Hasta Austin, que se había distinguido como un colono modelo, empezó a dudar de la pertinencia del marco jurídico mexicano y elevó quejas al Gobierno federal, encabezado por Anastasio Bustamante. Esta extraña unidad de propósitos entre texanos hispanos y colonos estadounidenses, ignorada por la historia nacional, tenía, curiosamente, su expresión opuesta. Varios de los funcionarios y oficiales encargados de implementar las leyes en Texas eran estadounidenses, quienes, tras recibir sus órdenes, se esmeraron más que cualquier mexicano por lograr su cumplimiento. Entre éstos destacaban el administrador de aduanas George Fisher y el oficial John Bradburn, quien incluso se opuso a que se entregaran a los colonos tierras cercanas a la costa porque hacerlo violaba la Constitución.<sup>27</sup> Los estadounidenses que cooperaban como funcionarios del Gobierno mexicano eran una minoría; en cambio, los mexicanos que simpatizaban con los subversivos extranjeros constituían una mayoría. Texas aparecía como un polvorín que sólo necesitaba la chispa que encendiera una rebelión abierta.

Siguiendo la tradición estadounidense de autogobierno, la mayor parte de los colonos designaron delegados para que los representaran en una convención que tuvo lugar en 1832. El propósito de ésta era redactar una serie de peticiones al Gobierno mexicano, entre las que destacaban la exención en el pago de aranceles por tres años, la reanudación de la migración estadounidense, que se había suspendido, y la conformación de Texas como estado soberano. Salvo un delegado de la población de Goliad, los

<sup>27</sup> Swett Henson, Margaret, *Juan Davis Bradburn: A Reappraisal of the Mexican Commander of Anahuac*, College Station, Texas A&M University Press, 1982, pp. 57-63.

hispanos se negaron a participar, no por oponerse a los deseos de los anglosajones, sino por estar en contra del procedimiento. Consideraban que el concepto de “petición” de los anglosajones, basado en una asamblea popular, nulificaba la función del ayuntamiento, que era el vínculo entre los ciudadanos y las autoridades superiores. De hecho, posteriormente, los ayuntamientos de San Antonio, Nacogdoches, San Felipe y Goliad emitieron resoluciones muy similares a las acordadas por los colonos anglosajones.<sup>28</sup> Las peticiones emanadas de la convención fueron desechadas tanto por el Gobierno estatal, como por el federal, bajo el argumento de que los colonos no estaban facultados para exigir cambios al marco jurídico. Esta negativa incitó a los colonos más radicales a abandonar la paciencia que Austin les pedía y a organizar una segunda convención en 1833. En ésta, se determinó aumentar la presión sobre el Gobierno mexicano mediante la elaboración de una Constitución texana, que seguiría los lineamientos de la Constitución de Estados Unidos. En caso de que el Gobierno mexicano se negara a aprobar el documento y con ello a conformar un estado, se consideraría justificada la rebelión abierta. Nuevamente, la población hispana se opuso al procedimiento, si bien apoyaba la idea de crear un estado libre y soberano. Los colonos anglosajones, que ya para entonces superaban a los hispanos por un margen de 10 a 1, consideraban que la ausencia de éstos de ninguna manera restaba representatividad a la convención.<sup>29</sup>

Austin, a la cabeza del grupo moderado que día a día se desintegraba, viajó a la ciudad de México para dialogar directamente con las autoridades y externarles los riesgos de un alzamiento de no mostrarse voluntad conciliatoria. Para su desgracia, arribó a la capital en un pésimo momento político. Las ambiciones políticas

<sup>28</sup> William, Davis, *Lone Star Rising*, College Station, Texas A&M University Press, 2006, p. 95.

<sup>29</sup> David, Weber, *Myth and the History of the Hispanic Southwest*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1990, p. 141.

del general Antonio López de Santa Anna sumían al país en una férrea disputa entre federalistas y centralistas. Inicialmente, el general se asoció con los liberales más radicales, encabezados por Valentín Gómez Farías. Por este motivo, en 1832 numerosos colonos anglosajones le habían dado su apoyo, incluso uniéndose a la rebelión militar encabezada en Texas por el comandante liberal José Antonio Mejía. Consideraban que un Gobierno más liberal otorgaría mayor autonomía regional y estaría abierto a escuchar la voluntad popular. Gómez Farías y Santa Anna, que gobernaban alternadamente según las veleidades del segundo, cedieron en algunos puntos, entre los que destacó la reapertura de Texas a la inmigración. No podían compararse estas migajas con los importantes privilegios que a nivel estatal se concedieron a los colonos, como aumentar la representación de Texas en el Congreso, consentir el juicio por jurado, otorgarle la condición de municipalidad a varias poblaciones y permitir el uso del inglés como segunda lengua.<sup>30</sup> Ante la cerrazón del Gobierno federal, Austin se convenció de que sólo mediante una rebelión armada que condujera a la independencia texana se lograría la anhelada autonomía. Así se lo hizo saber a los colonos mediante una misiva, que fue interceptada por las autoridades mexicanas y que motivó su arresto bajo acusaciones de incitar a la sedición.

La forma en que un partidario de la moderación había actuado abruptamente tenía cierto fundamento. A finales de 1833, Gómez Farías se había debilitado demasiado al intentar implementar una serie de reformas liberales radicales que afectaban, entre muchos otros, al clero y a los militares. Santa Anna, siempre acomodaticio, inició el alejamiento del grupo liberal y buscó el apoyo de los conservadores. Éstos le ofrecieron su respaldo si disolvía el Congreso, cambiaba el marco jurídico del país y,

<sup>30</sup> Vázquez, Josefina, "The Colonization and Loss of Texas: a Mexican Perspective", en Rodríguez, Jaime y Kathryn, Vincent (eds.), *Myths, Misdeeds, and Misunderstandings: the Roots of Conflict in U. S.-Mexican Relations*, Wilmington: Scholarly Resources, 1997, pp. 67-70.

finalmente, asumía la presidencia de manera permanente. Austin constató que el país se movía hacia el centralismo conservador, que actuaba en detrimento de los intereses texanos. Lo mismo observaba con angustia Juan Seguín, jefe político en San Antonio, y que ya planeaba la creación de un Gobierno provisional que asumiera la dirección de un futuro estado de Texas. Santa Anna toleró a Gómez Farías hasta el 24 de abril de 1834, cuando lo destituyó y asumió la presidencia, supuestamente de manera permanente, como lo había prometido a los conservadores. No sólo anuló las reformas liberales de su predecesor, sino además inició el desmantelamiento del federalismo. Hizo explícito su interés por suprimir la Constitución de 1824 y elaborar un nuevo marco jurídico. Un Congreso, que empezó a sesionar en 1835, procedió a elaborar nuevos lineamientos constitucionales. De inmediato, estados fervientemente federalistas como Yucatán, Zacatecas y la parte texana de Coahuila y Texas entraron en efervescencia.

La primera señal que tuvo Coahuila y Texas de que el clima político se había enrarecido fue la disputa entre Saltillo y Monclova por asumirse como capital del estado. Al constatar que los preceptos constitucionales de 1824 se encontraban frente a una poderosa embestida, los federalistas decidieron cambiar la sede legislativa hacia Monclova, que tradicionalmente había sido la capital. El artífice de este cambio fue Juan Martín de Veramendi, gobernador del estado que vivía los últimos días de su vida, pues pronto moriría víctima del cólera. Veramendi representaba al poderoso grupo *coahuiltexano* federalista que mantenía excelentes vínculos con los colonos estadounidenses, a los que les había otorgado amplios privilegios legales. Su cercanía a éstos era tal, que su hija se casó con James Bowie, uno de los grandes héroes de la historia texana. Desde Monclova, los legisladores federalistas aprobaron más leyes que otorgaban mayor autonomía a los colonos anglosajones y continuaron su enfrentamiento con Saltillo, que quedó en manos de conservadores. Incluso, los legisladores propusieron como gobernador a Agustín Viesca, un federalis-

ta radical con fuertes vínculos con los colonos. De inmediato, tras asumir la presidencia, Santa Anna ordenó al general Martín Perfecto de Cos contener la insurrección federalista en Coahuila y Texas. Cos suprimió la legislatura de Monclava, y posteriormente tomó el control de San Antonio, donde los sentimientos a favor de una mayor autonomía ya eran abrumadores.<sup>31</sup>

Sólo faltaba la gota que habría de derramar el vaso, y ésta fue la materialización del anunciado cambio constitucional en México. La Constitución de 1824 fue abrogada y su lugar lo tomaron las Bases Constitucionales de 1835, que preparaban el camino hacia una Constitución de carácter conservador y centralista. Es decir, instituían los principios rectores sobre los cuales los legisladores construirían las leyes constitucionales que se aprobarían gradualmente a partir del 2 de diciembre de 1835, y que finalmente se conocerían como las Siete Leyes.<sup>32</sup> Las Bases Constitucionales de 1835 establecían que no se toleraría otra religión más que la católica, apostólica y romana. Este punto no tuvo un efecto considerable sobre los colonos anglosajones, puesto que ya previamente habían experimentado esta condición en la Constitución de 1824. Lo realmente preocupante, tanto para texanos hispanos como anglosajones, fue la determinación de establecer una república representativa popular, a la que se le eliminó el apelativo “federal”. Esta república era sólo un eufemismo para un sistema de gobierno centralista. Se decretó la desaparición de los estados y su sustitución por departamentos sujetos directamente al poder central. Los propios gobernadores serían designados directamente por el encargado del Ejecutivo, quien también tendría injerencia en el nombramiento de los integrantes del Poder Judicial a nivel local. El enfrentamiento era inevitable.

<sup>31</sup> Ramos, Raúl, *Beyond the Alamo: Forging Mexican Ethnicity in San Antonio, 1821-1861*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2008, pp. 138-142.

<sup>32</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1998*, México, Porrúa, 1998, pp. 202-248.

En Zacatecas y Texas se tomaron medidas urgentes y decisivas para enfrentar la acelerada centralización del país. Tanto texanos federalistas de origen hispano, como colonos anglosajones, empezaron a reclutar voluntarios para oponerse a las disposiciones impuestas desde el centro. El Gobierno central ordenó que las milicias recientemente creadas en Texas, y aquéllas ya bien organizadas en Zacatecas se desmantelaran. Por el contrario, tanto zacatecanos como texanos se prepararon para una lucha en la que, bajo su perspectiva, se defendía el federalismo y el derecho a un gobierno soberano. De hecho, los texanos enarbolaban banderas que tenían rústicamente pintado “1824”, en clara alusión a la Constitución que Santa Anna había destruido. El 11 de diciembre de 1835 las milicias texanas se apoderaron de la antigua misión de El Álamo, donde se acuartelaba el destacamento militar que el general Cos había establecido en San Antonio. La población hispana no participó abiertamente en la rebelión, pero tampoco se opuso a ésta. En general, mostraba simpatías por los insurrectos, pero temía a la conocida furia de Santa Anna.

Los anglosajones no actuaban solos. Varios federalistas mexicanos habían arribado a Texas, por considerar a esta región del país el último reducto en la lucha contra el centralismo y la que, gracias a la distancia y al apoyo de los colonos anglosajones, tenía más posibilidades de resistir. Entre los federalistas, el más destacado era Lorenzo de Zavala, quien se había trasladado desde París, donde fungía como ministro plenipotenciario, cargo al que renunció. Curiosamente, Zavala era el auténtico padre de la Constitución de 1824, a la que ahora defendía físicamente.<sup>33</sup> En un principio trató de persuadir a los insurrectos de no buscar la independencia, pues temía que esta posición radical decepcionara a los liberales mexicanos. No obstante, terminó convenciéndose de que la independencia texana era la única salida posible.

<sup>33</sup> Parcero, María de la Luz, *Lorenzo de Zavala, fuente y origen de la reforma liberal en México*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1969.

El 1o. de marzo de 1836 una convención se reunió para redactar la Declaración de Independencia de Texas, que aparentemente ya estaba casi concluida antes de la reunión. Se aprobó por mayoría abrumadora al día siguiente. No deja de ser interesante que hasta los firmantes hispanos, como Lorenzo de Zavala, José Francisco Ruiz y José Antonio Navarro, consideraran que la soberanía y la libertad de los ciudadanos de Texas estaban mejor garantizadas si se optaba por un marco jurídico que, en su estructura general, rompiera todo vínculo con México. Ruiz, por ejemplo, gustaba afirmar que de esa manera sólo el poder de Dios podría hacer volver a Texas al sistema corruptor mexicano.<sup>34</sup> Por consiguiente, la Declaración de Independencia de Texas se inspiró totalmente en la Declaración de Independencia de Estados Unidos, que a su vez se nutría, fundamentalmente, de conceptos de John Locke y George Mason. Las quejas que los independentistas estadounidenses habían esgrimido en contra del rey Jorge III en 1776 se repetían no sólo en sustancia, sino hasta en formato. Se presentaba un listado de los crímenes y abusos de Santa Anna en contra de los habitantes de Texas. Destacaban en la lista la preeminencia del poder militar sobre el civil, la ausencia de libertad religiosa, la destrucción de la representación popular con la disolución del Congreso estatal, la supresión del derecho a tener armas, la negativa a permitir el juicio por jurado y la imposibilidad de constituir un estado por deseo expreso de sus habitantes. Como acusación general se patentizaba la aniquilación de la sociedad civil por parte del Gobierno.<sup>35</sup> Era evidente

<sup>34</sup> Reséndez, Andrés, "Masonic Connections, Pecuniary Interests and Institutional Development along Mexico's Far North", en Rodríguez, Jaime (ed.), *The Divine Charter: Constitutionalism and Liberalism in Nineteenth-Century Mexico*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2007, pp. 109-132, p. 124

<sup>35</sup> Tanto la Declaración de Independencia de Texas, como la Constitución de Coahuila y Texas y la primera Constitución de la República de Texas pueden encontrarse en Wallace, Ernest, Vigness, David M. y Ward, George B. (comps.), *Documents of Texas History*, College Station, Texas A&M University Press, 2003.

que la declaración enumeraba preocupaciones de una tradición jurídica ajena a la de la Texas hispana.

El carácter foráneo de la Declaración de Independencia alienó a algunos mexicanos que antes daban su apoyo a la rebelión; no obstante, la mayor parte de la población siguió manifestando simpatías por los insurrectos. El 11 de mayo de 1835, Santa Anna había aplastado brutalmente la rebelión federalista en Zacatecas, que culminó con la destrucción de su milicia, la mejor del país. Permitió a sus tropas el saqueo indiscriminado e hizo ojos ciegos a todo tipo de excesos. El propósito era amedrentar a cualquier estado rebelde, en particular a Texas, hacia donde se dirigió. El 6 de marzo de 1836, a cuatro días de la Declaración de Independencia de Texas, Santa Anna masacró a 200 defensores de El Álamo y, 21 días después, en uno de los actos más deleznable de la historia mexicana, ejecutó en Goliad a aproximadamente 300 prisioneros que ya se habían rendido con la promesa de que se respetarían sus vidas. La crueldad de Santa Anna tenía una clara razón de ser. Poco antes del ataque a Goliad se enteró que el 17 de marzo la convención texana que elaboró la Declaración de Independencia había concretado la redacción de la Constitución de la República de Texas, que sentaba el marco jurídico para la conformación de un país independiente.

La Constitución de la República de Texas fue un documento fundacional poco original en su estructura general, pero que expresaba interesantes particularidades. Seguía los pasos tanto de la Constitución de Estados Unidos de América como de algunas Constituciones estatales estadounidenses. Era extraordinariamente breve. Establecía la separación de poderes en las tres ramas tradicionales de gobierno y copiaba casi al pie de la letra tanto las funciones del Ejecutivo, como los procedimientos legislativos y la jerarquización del aparato judicial. Sin embargo, estaba imbuida de un espíritu democrático del que carecían tanto la Constitución federal y las Constituciones estatales estadounidenses como la propia Constitución de 1824, que los colonos habían defendido. Democratizaba numerosos aspectos del proceso

de gobierno. Muy interesante era el mecanismo para realizar enmiendas, pues se requería de la ratificación de los ciudadanos, en un proceso de consulta avanzadísimo para la época. Para evitar la influencia desmedida de los ministros de culto sobre la voluntad popular, se prohibía a éstos ocupar cargos públicos de cualquier índole. Intentaba evitar que quienes ocuparan puestos de elección popular crearan cacicazgos políticos mediante la acumulación de poder cimentada en una prolongada permanencia en el cargo sin la presión de los votantes. Por consiguiente, los periodos fueron cortos. Los senadores y el presidente de la república, por ejemplo, tenían un mandato de tres años, mientras que las funciones de los diputados sólo subsistían por un año. Aún más avanzada, en el contexto de la democracia popular, fue la ampliación de las garantías individuales que ya ofrecía la Constitución estadounidense. La texana incluía todas las de aquella más la prohibición de los monopolios, “por ser contrarios a la inventiva del gobierno libre”, y de la prisión por deudas. Se liberalizaron los derechos de propiedad, lo que permitía a los propietarios vender, comprar, heredar o donar sin restricciones gubernamentales o de primogenitura que pretendieran preservar inalterado el patrimonio familiar.<sup>36</sup>

La Constitución de la República de Texas tuvo que lidiar con un complejo problema social, con insalvables dificultades jurídicas. Dado que la vida económica dependía del sistema esclavista, la organización social era muy estricta y se basaba en una clasificación tajante de los individuos. Bajo la perspectiva legal de los colonos anglosajones, había tres tipos de personas: los blancos, los esclavos y los aborígenes. El sistema jurídico otorgaba plenos derechos a los primeros, pero no reconocía como ciudadanos a los esclavos ni a los indios. Es más, los escasos negros libres, que los había en el sur de Estados Unidos, vivían en un limbo jurídico,

<sup>36</sup> Varios autores, *Laws of the Republic of Texas*, Houston, Office of the Telegraph, 1838, vol. 1, pp. 9-25.

ya que no se aplicaban sobre ellos las disposiciones concernientes a los esclavos, pero tampoco tenían derechos ciudadanos. En una condición similar vivían los indios, que no podían ser esclavizados ni integrados al sistema social. Incluso los indios ya pacificados, que convivían con los blancos, no contaban con un espacio. México reconocía la igualdad de todos los hombres sin consideraciones étnicas o raciales. Aunque las Siete Leyes de Santa Anna limitarían el concepto de ciudadanía, nunca pusieron en tela de juicio la igualdad que concedía el nacimiento. Conciliar este igualitarismo jurídico mexicano con la estricta interpretación del orden social vigente en el sur de Estados Unidos resultó un reto que la Constitución texana no pudo superar. Optó por destruir de raíz la visión mexicana. Fue más allá que la Constitución de Estados Unidos y en sus Estipulaciones Generales decretó explícitamente la legalidad de la esclavitud, prohibió que negros libres vivieran en territorio texano, y dificultó que los propietarios de esclavos los liberaran voluntariamente.<sup>37</sup>

Aún más difícil de abordar fue el problema de los indios, que para la tradición jurídica mexicana eran mexicanos, pero no para los anglosajones, que no aceptaban la posición legal que se les había conferido en México. Al igual que ocurrió con los negros, se determinó que no tenían derecho a la ciudadanía. Esta decisión se traducía en un titánico reto sociológico con implicaciones legales: ¿quién era un indio? Debido a la naturaleza mestiza de los mexicanos, la separación entre el mundo indio y el no-indio era muy subjetiva, y se hacía gradual y arbitrariamente. Había individuos de origen indio que desde generaciones atrás se habían integrado al mundo hispano; ya no hablaban una lengua indígena, se vestían a la usanza europea y vivían perfectamente integrados a la sociedad dominante. No podían ser clasificados como indios, aunque su aspecto físico los denunciara como tales. Más grave era el caso de mestizos que no tenían ni las características raciales

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 19.

de los indios ni las de los blancos. ¿Dónde colocarlos? En México, la definición de indio se sustentaba en la cultura, en tanto que en Estados Unidos tenía la doble determinación cultural y racial. Ante el desafío que enfrentaba la Constitución de la República de Texas, la negación de la ciudadanía se reflejó en el texto, pero no se ofreció una fórmula para su aplicación. Lo que se aceptó sin controversia alguna fue que los individuos de origen netamente español, como los propios firmantes hispanos de la Constitución, gozaran de la ciudadanía texana de manera inmediata. Es más, se integraron con tanta facilidad que Lorenzo de Zavala terminaría siendo el primer vicepresidente texano.

Tras la redacción de la Constitución de la República de Texas, Samuel Houston, verdadero líder moral desde que los colonos le dieron la espalda a Austin, continuó la lucha contra las fuerzas de Santa Anna. El 21 de abril de 1836, en la Batalla de San Jacinto, el comandante texano logró sorprender a las tropas mexicanas mal posicionadas. Tras un ataque fulminante obtuvo la rendición de Santa Anna, a quien declaró prisionero y obligó a firmar, el 14 de mayo, el Tratado de Velasco, también conocido como Tratados de Velasco, dadas sus particularidades. Estos tratados estaban integrados por un clausulado público y otro secreto. Los lineamientos públicos establecían principios generales de orden militar, como el cese de las hostilidades, la naturaleza de la desmovilización, el trato a los prisioneros o las compensaciones por daño en propiedad; en cambio, los secretos determinaban como punto fundamental que Santa Anna se comprometía a llevar a buen término negociaciones para otorgar la independencia a Texas, que cesaría las acciones militares contra la nueva república y que firmaría un tratado de libre comercio con ésta.<sup>38</sup> Posteriormente, Santa Anna no reconoció la validez del tratado por haberse firmado bajo coerción. Tampoco lo hizo el presidente José Jus-

<sup>38</sup> Texas State Library & Archives Commission, *Treaty of Velasco*, disponible en <http://www.tsl.state.tx.us/treasures/republic/velasco-01.html> (consultado el 21 de junio de 2009).

to Corro, ni el Gobierno que le sucedió tras la caída de la facción santanista. Los texanos contribuyeron a viciar jurídicamente los tratados al no cumplir con una cláusula que establecía que Santa Anna retornaría de inmediato a Veracruz, pues lo enviaron hacia Estados Unidos que, teóricamente, no tenía nada que ver con el conflicto.<sup>39</sup> México nunca ratificó el Tratado de Velasco, con lo que los documentos que supuestamente daban sustento a la independencia texana carecían de sustento jurídico y su valor dependía únicamente de la interpretación que de éstos hacían las partes involucradas.

Así, Texas quedó en una situación *sui generis*, quizá de las más interesantes y complicadas que haya producido el derecho internacional en toda la historia. México no reconocía su independencia, en tanto que Texas se asumía como república. La complejidad del asunto no terminaba allí, sólo empezaba. Un sector mayoritario en Texas aspiraba a ingresar a los Estados Unidos como estado y el mismo deseo expresaba el presidente estadounidense Andrew Jackson. Sin embargo, un influyente grupo político texano se oponía a integrarse a la nación del norte y proponía que Texas prosiguiera su vida como nación independiente, que se desarrollara, se extendiera sobre el oeste y rivalizara en poder con Estados Unidos. Entre los estadounidenses las posiciones también estaban muy divididas. En el norte, de tradición antiesclavista, la mayoría de la población se negaba a aceptar la incorporación de un gigantesco estado que daría al sur, esclavista, mayor poder político. En cambio, en el sur, la población y los políticos consideraban un deber sagrado lograr la anexión de un pueblo "hermano" que otorgaría a la sección esclavista un gran poder en el Senado. La situación crecía en complejidad debido al intervencionismo europeo. Las potencias, deseosas de evitar que Estados Unidos obtuviera más poder, incitaban a Texas a perma-

<sup>39</sup> Scheina, Robert, *Santa Anna: A Curse upon Mexico*, Washington, Brassey's, 2003, p. 34.

necer como república independiente y, por consiguiente, Gran Bretaña, Francia y hasta Bélgica reconocieron a Texas como país y se ofrecieron a apoyarlo en todo lo que necesitara. Es más, urgieron a México a reconocer la independencia texana con el propósito de evitar su anexión a Estados Unidos. Para terminar de enmarañar este panorama, México no aceptó la realidad, intentó reconquistar Texas y con ello dio alas a los anexionistas en su lucha contra los partidarios de crear una república independiente.<sup>40</sup>

Ante esta complicada situación, el Gobierno estadounidense, presidido entre 1837 y 1841 por el antiesclavista norteamericano Martin van Buren, evitó referirse a la anexión de Texas con el propósito de evitar un debate nacional entre esclavistas y antiesclavistas. De esta manera, durante 10 años Texas subsistió como país independiente y esclavista, libre de México, no integrado a Estados Unidos y cortejado por Europa. El experimento como república empezó a convencer a algunos políticos ambiciosos que el mejor camino para Texas era mantener su independencia y no integrarse a Estados Unidos. Sin embargo, las constantes amenazas mexicanas de una posible reconquista convencieron a la opinión pública texana que la única salida segura era lograr que el manto protector estadounidense los cubriera cuando fuese posible. En tanto, Texas reaccionó a los ataques mexicanos aliándose a la lucha separatista de Yucatán, estado al que envió tres barcos de su pequeña marina. La oportunidad que buscaban los texanos llegó con el ascenso a la presidencia de Estados Unidos de John Tyler, un sureño esclavista que no tuvo empacho en generar un conflicto político mayúsculo entre norteamericanos y sureños con tal de obtener la anexión de Texas. Tras un intento fallido en 1844 por lograr que el Senado estadounidense aceptara la incorporación texana, el 26 de febrero de 1845 Tyler obtuvo el sí del Congreso mediante una inteligente manipulación jurídica que sólo exigía

<sup>40</sup> Bringas Nostti, Raúl, *La regeneración de un pueblo pestilente: la anexión de México a Estados Unidos, 1846-1848*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2008, pp. 25-40.

una mayoría simple de ambas cámaras. Estados Unidos ofreció a Texas un lugar en su unión federal y los texanos, tras una consulta popular, dieron el sí. El siguiente paso fue redactar una Constitución de carácter estatal que sustituyera a la Constitución de la República de Texas.

Pese a tratarse de un documento estatal, la Constitución de Texas de 1845 fue más extensa que la que conformaba a la república texana. Las razones para su mayor extensión se encontraban en disposiciones de menor importancia, que poco interesan a la historia jurídica mexicana, como los lineamientos presupuestales del sistema educativo, la naturaleza de las contribuciones impositivas o la prohibición del divorcio o la lotería. El artículo referente al sistema de gobierno prácticamente repetía los principios rectores establecidos en la Constitución de la República de Texas. Como gran innovación incorporó un artículo, el octavo, exclusivamente orientado a la regulación de la esclavitud y que, de manera apropiada, se titulaba “Esclavos”. Sin embargo, su texto era casi el mismo que el que ofrecía la anterior Constitución en sus disposiciones generales, salvo que ahora protegía a los esclavos de mutilaciones o ejecución y sólo justificaba estos castigos en caso de insurrección. Retomó y profundizó el espíritu democrático del documento que la precedió, ya que hizo de las garantías individuales su principio rector y las colocó como primer artículo. Eran, en esencia, las mismas que la república ya había conferido. La gran innovación radicaba en que sólo aplicaban a un conjunto de individuos categorizados como “hombres libres”. Se agregaron derechos básicos como el explícito privilegio de *habeas corpus* y estrictos candados para garantizar la preservación de las garantías mediante la subordinación del aparato militar al civil.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> “Message from the President of the United States Transmitting a Copy of the Constitution of Texas”, *Congressional Record*, 29o. Congreso, primera sesión, documento 16, 9 de diciembre 1845, pp. 1-28.

Un gran logro del documento fue que resolvió de una manera magistral y jurídicamente impecable el asunto que había abrumado a los creadores de la Constitución de la República de Texas y al que no le encontraron solución: ¿podían los indios tener derechos ciudadanos? Muy pronto la República advirtió que no debía seguir la tradición jurídica estadounidense que los negaba, pues muchos de los veteranos que pelearon en la guerra de independencia contra México eran texanos “hispanos” de origen indio. Se les habían entregado tierras en compensación por sus servicios, pero no la ciudadanía. Así que, para remediar esta inconsistencia, la nueva Constitución texana tuvo que integrar la tradición anglosajona y la mexicana. Se adoptó una posición intermedia, que no universalizaba la ciudadanía para los indios y que tampoco la negaba rotundamente. La determinación quedó asentada en la primera sección del tercer artículo. Si bien se negaba la ciudadanía a las personas de raza negra y a sus descendientes, en el caso de los indios sólo se excluía a aquéllos que pertenecieran a una categoría especial denominada “indios no gravados”. Es decir, al considerar que había dos tipos de indios, los que vivían de forma agreste y otros integrados a la sociedad que contribuían con sus impuestos, la Constitución creaba el espacio legal para otorgar la ciudadanía a toda la población de origen mexicano con cualquier grado de mestizaje. Se resolvía la controversia y los antiguos mexicanos, sin importar su condición racial, quedaban en igualdad jurídica con los anglosajones.<sup>42</sup>

La solución al problema sobre la condición ciudadana de los indios, que en realidad pretendía resolver la posición jurídica de los antiguos mexicanos, marcó la pauta para remediar otras inconsistencias mediante la conservación de algunos elementos del sistema legal hispano-mexicano. La Constitución texana dio el suficiente espacio a las leyes que de ella se desprendieron para nutrirse del antiguo sistema legal, sobre todo en cuestiones que

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 4.

involucraban derecho civil y procesal.<sup>43</sup> El marco jurídico texano no pudo escapar de la impronta de las viejas leyes y tomó un rumbo muy similar al que había seguido la Constitución de Luisiana, que integró el pasado francés y español al mundo anglosajón. En el derecho civil se observó la presencia de instituciones netamente castellanas como la adopción, inexistente entonces en la tradición jurídica anglosajona. Igualmente, elementos tan hispanos como la defensa del honor, que permitía a un marido ofendido matar al amante de su esposa sin recibir castigo, algo inusual en la práctica protestante, fueron bien recibidos por una sociedad tan machista como la mexicana.<sup>44</sup>

Indudablemente las dos mayores influencias del derecho hispano-mexicano se dieron en el rubro de la propiedad. La primera se presentó en el seno del matrimonio y se refería a la propiedad común, definida como el patrimonio creado durante la unión legal, que pertenecía en partes iguales a ambos cónyuges, a menos de que uno de ellos demostrara lo contrario. Esta interpretación de un patrimonio construido mediante el esfuerzo solidario contrastaba con el recio individualismo de la tradición anglosajona.<sup>45</sup> Fue tan bien recibida que Texas la adoptó en la sección 19 del séptimo artículo constitucional, y al ingresar a los Estados Unidos exportó la interpretación hispana a otros estados, que la adoptaron. La segunda gran influencia se dio en el rubro de la protección del patrimonio familiar frente a los acreedores. Como muchos de los colonos que se establecieron en Texas eran deudores que huían, la legislatura de Coahuila y Texas inicialmente los protegió contra embargos, ya que no podía permitirse que la pro-

<sup>43</sup> Chipman, Donald, *Spanish Texas, 1519-1821*, Austin, University of Texas Press, 1992, pp. 250-254.

<sup>44</sup> Kens, Paul, "Don't Mess Around in Texas: Adultery and Justifiable Homicide in the Lone Star State", *Law in the Western United States*, Norman, University of Oklahoma Press, pp. 114-117.

<sup>45</sup> Stuntz, Jean, *Hers, His and Theirs: Community Property Law in Spain & Early Texas*, Lubbock, Texas Tech University Press, 2005.

piedad que México les daba en concesión fuese embargada por acreedores extranjeros. Esta idea contrastaba radicalmente con la protección que el marco jurídico anglosajón daba al acreedor, a quien le permitía cobrar rápidamente las deudas. Las leyes texanas prefirieron inclinarse por la figura de origen español que protegía al deudor. Además, fueron aún más lejos y determinaron que la vivienda familiar era sagrada y estaba exenta de ser embargada por un acreedor. El principio quedó establecido en la sección 22 del séptimo artículo constitucional, que protegió de “[...] la venta forzada, cierta porción de la propiedad de todos los jefes de familia”.<sup>46</sup>

El único rubro de importancia que la Constitución de Texas no abordó fue el establecimiento de una política migratoria, puesto que no tenía sentido hacerlo. Al convertirse en estado, Texas quedaría subordinada a los lineamientos migratorios precisados en las leyes federales estadounidenses. Éstos, que se harían explícitos en el Tratado de Guadalupe Hidalgo de 1848, otorgaron a los mexicanos residentes en Texas la opción de convertirse en ciudadanos estadounidenses por elección propia o, en caso de que no hubiese declaratoria voluntaria, tras cumplirse un plazo de un año contado a partir de la ratificación de dicho tratado. Quienes por declaratoria optaran por conservar la nacionalidad mexicana y permanecieran en Texas serían tratados como extranjeros.

La Constitución texana, con su fuerte carga legal de origen hispano-mexicano, fue presentada al Congreso de Estados Unidos el 9 de diciembre de 1845, por el presidente James K. Polk, como parte del proceso de anexión como estado. Por tratarse de una situación muy particular en la que un país libre y soberano solicitaba su ingreso a Estados Unidos, no existió una *enabling act*, como las que regían el proceso de incorporación de territorios a la Unión Americana. En lugar de este documento se aplicó

<sup>46</sup> “Message from the President of the United States...”, *cit.*, pp. 15 y 16.

una resolución conjunta del Congreso estadounidense, fechada el 1o. de marzo de 1845, mediante la que se invitaba a la República de Texas a convertirse en un estado.<sup>47</sup> Como Texas cumplía el requisito esencial de contar con una forma republicana de gobierno emanada de la voluntad popular y que no contradecía los lineamientos de la Constitución estadounidense, la resolución conjunta daba luz verde a su expedita admisión. En el documento se asentaba que Texas se comprometía a ceder al Gobierno de Estados Unidos todos sus bienes muebles e inmuebles de carácter público, incluidos puertos y armamento. Se exceptuaban las tierras públicas que no hubiesen sido asignadas a particulares y los fondos públicos. No podía transferir deuda pública al Gobierno de Estados Unidos. Se consentía, en caso de que los texanos lo permitieran, que se pudiesen formar hasta cuatro estados de la Unión con el territorio texano. En éste habría o no esclavitud dependiendo de la situación geográfica de la porción en cuestión; es decir, que estuviese al sur o al norte de la línea que dividía a los estados esclavistas de los no-esclavistas.

Las formalidades oficiales se cumplieron el 29 de diciembre de 1845. Texas se convirtió desde ese momento en un estado de los Estados Unidos. Terminaban así, de manera definitiva, no sólo sus vínculos con México, sino sus propios sueños de ser un país independiente. Al anexar Texas, Estados Unidos entró como parte directamente involucrada en la disputa territorial que Texas mantenía como país con México, referente a si su frontera estaba delimitada por el río Bravo, posición texana, o el Nueces, argumento mexicano. Esta situación llevaría a la guerra de 1846-1848 entre México y Estados Unidos que concluyó con la firma del Tratado de Guadalupe Hidalgo, de 1848. Mediante éste, México

<sup>47</sup> Miller, Hunter (ed.), *Treaties and other International Acts of the United States of America*, Washington, Government Printing Office, vol. 4, docs. 80-121, 1934. También puede encontrarse en versión digital, en la excepcional compilación de documentos diplomáticos del *Avalon Project* de la Universidad de Yale, disponible en [http://avalon.law.yale.edu/19th\\_century/texan01.asp](http://avalon.law.yale.edu/19th_century/texan01.asp).

finalmente reconoció la pérdida de Texas, que había tenido lugar doce años atrás. En el tratado se reafirmaron de manera muy general los principios que ya se habían enunciado en la Constitución de Texas de 1845, con excepción de los lineamientos migratorios, que fueron novedosos.

Indudablemente, de todos los territorios septentrionales perdidos por México, Texas fue el caso más interesante y jurídicamente complejo. Su conformación histórica, su participación en la lucha por la independencia de la Nueva España, las aspiraciones a ser un estado dentro de México, la rebelión contra el centralismo de Santa Anna, su existencia como nación independiente durante casi una década y, finalmente, su incorporación a Estados Unidos como el estado más grande de la Unión, hicieron de Texas una rareza en todos los sentidos. Ya como parte de Estados Unidos, continuó demostrando sus especiales características, con su cultura sincrética, un sistema jurídico que integraba la tradición hispano-mexicana con la anglosajona, la fuerte presencia de los hispanos en la vida cotidiana y sus tendencias autonómicas, perfectamente sintetizadas en su bandera estatal conocida como “La Estrella Solitaria”. No debe extrañar que un estado con características tan especiales haya intentado separarse de Estados Unidos menos de dos décadas después de su ingreso. Gran parte de los veteranos todavía vivos de la lucha de independencia contra México participaron en la rebelión de los estados del sur contra el Gobierno federal estadounidense. Texas, fiel a su carácter insurgente, mostrado desde los tiempos en que los simpatizantes de Morelos recorrían sus amplias llanuras, fue el último estado en rendirse.

*Historia de las instituciones jurídicas*, coeditado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Senado de la República, se terminó de imprimir el 2 de septiembre de 2010 en Formación Gráfica, S. A. de C. V., Matamoros 112, colonia Raúl Romero, Ciudad Nezahualcóyotl, 57630, Estado de México. Se utilizaron tipos *Minion Pro, Med y Cond* en 8.5, 9, 10, 11, 12, 14, 15 y 24 puntos. En esta edición se empleó papel cultural 57 x 87 de 37 kilos para los interiores y cartulina couché de 162 kilos para los forros; consta de 1500 ejemplares (impresión *offset*).