

LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE TLAXCALA

Hugo Gaspar GARCÍA DOMÍNGUEZ

SUMARIO: I. *Consideraciones generales.* II. *Diputados tlaxcaltecas a las Cortes de Cádiz.* III. *El gobierno virreinal reconoce a Tlaxcala como provincia independiente.* IV. *México independiente.* V. *Territorio federal.* VI. *El nacimiento del estado de Tlaxcala.* VII. *La actual Constitución.*

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Antes de reseñar el recorrido institucional del estado de Tlaxcala, desde su nacimiento hasta la época actual, considero necesario hacer una breve exposición de los antecedentes históricos de esta entidad federativa, porque creo darán al lector mayor claridad a la explicación de sus avalares como parte integrante de la República mexicana.

1. *La época prehispánica*

La vida del pueblo tlaxcalteca, como de algunos más de nuestro país, se inscriben a la par de las luchas nacidas por el ímpetu de la dominación territorial o de la pugna por el poder político. Desde la época prehispánica los aztecas pretendieron, sin lograrlo, apoderarse del territorio de Tlaxcala.¹ No obstante de que el poderío azteca se extendió bastamente, no pudieron dominar a los indios de Tlaxcala y de Huejotzingo, fincando entres estos pueblos pugnas insuperables que llevó inclusive a que aztecas prácticamente sitiaran a esta “república” privándola por más de 100 años de sal de mar y del comercio con otras tribus. Por ello, cuando

¹ Margadant S., Guillermo, Floris, *Introducción a la historia del derecho mexicano*, 10a. ed., México, Esfinge, 1992, pp. 13 y ss.

Hernán Cortés en 1519, advirtió la pugna profunda entre estas dos tribus indígenas decidió hacer llegar al Senado de Tlaxcala una propuesta de alianza militar para conquistar la gran Tenochtitlán.²

Pero en Tlaxcala, no se olvide, el joven Xicoténcatl advirtió que no luchaban contra dioses. Tal dijo el mozo de grande espíritu, que por su talento y hazañas, ocupaba el puesto de general de las armas. Era preciso batir a los españoles, para que de este modo conozca el mundo —terminó la arenga— que no es lo mismo ser inmortales en Tabasco, que invencibles en Tlaxcala.³ En realidad no eran los españoles quienes vencían a los Tlaxcaltecas, y en general a los hombres originales de esta antigua parte del mundo, que se conocería, sin embargo, como nuevo. La derrotaba un adversario más temible: el tiempo. Los recién llegados no solo habían recorrido el océano; también habían caminado hacia atrás, varios siglos. Era el futuro quien derrotaba a los tlaxcaltecas y bautizaba a los 4 senadores con el género de nombres que tendrían los mexicanos venideros.⁴

Aquí cabe mencionar que la Tlaxcala prehispánica estaba organizada por 4 señoríos o “senados” —asimilándolo a las formas occidentales— formados por grupos de familias emparentadas entre ellas, viviendo bajo un sistema patrilineal, probablemente no exogámico y con residencia patrilocal y que dentro de estos grupos hubo una vida relativamente democrática, bajo un gobierno de consejos de ancianos, formaban unidades militares, tenían en forma colectiva ciertos terrenos. Hacia abajo estaban subdivididos en Tlaxilacalli; hacía arriba, agrupados en 4 Campans.⁵

En sí, narrar la historia de Tlaxcala es una tarea harto difícil, que se complica aún más cuando se trata de resumir —concientemente arbitraria— para explicitar el impacto que tuvo esta alianza con los españoles

2 *El estado de Tlaxcala*, México, Gobierno del Estado de Tlaxcala, 1993, p. 19.

3 Solís, Antonio de, *Historia de la Conquista de México*, ed. facsimilar, México, Casa de Moneda de México, 1987, pp. 159, cap. XVI. Aquí difieren los cronistas e historiadores. Antonio de Solís, como he visto, atribuye esa reflexión combativa a Xicoténcatl el joven o el mozo, en tanto que el P. Clavijero la reivindica para su viejo padre: porque —dice— creemos deber dar mayor asenso a los historiadores antiguos, que se informaron de los mismos tlaxcaltecas. *Historia Antigua de México*, sacada de los mejores historiadores españoles y de manuscritos y pinturas antiguas de los indios, trad. de Francisco Pablo Vázquez, Editorial del Valle de México, 1974, p. 226.

4 García Ramírez, Sergio, *Historia de un pueblo: Tlaxcala*, México, Gobierno del estado de Tlaxcala, 1994, pp. 6 y 7.

5 Margadant S., Guillermo, Floris, *op. cit.*, p. 21.

en los años venideros; sin embargo, habrá que decir con toda certeza que el pueblo de Tlaxcala nunca traicionó, por el contrario, hizo lo inteligible para su contexto para defenderse de los mexicas. Estas guerras floridas los hicieron víctimas, su alianza hispano-tlaxcalteca le permitieron tomar su revancha histórica, más tarde, los convirtieron en conquistadores y colonizadores, y luego blanco de puniciones.⁶

2. *La dominación española*

La mencionada alianza militar entre el pueblo de Tlaxcala con los españoles para la conquista de Tenochtitlán, les valió a los primeros la concesión de diversos privilegios como era conservar su gobierno indígena, sus tierras, el derecho de portar armas y montar caballos; se les consideró hidalgos con la facultad de anteponer a su nombre el título de don, se les eximió del pago de tributos; a la República de Tlaxcala, se le nombró sede del primer obispado de la Nueva España, se le otorgó un escudo de armas y el nombre de Leal Ciudad de Tlaxcala.

A los tlaxcaltecas se les utilizó para colonizar diversos lugares como es Querétaro, Puebla, San Luis Potosí, Jalisco, Zacatecas, Saltillo y Chiapas, inclusive llegaron hasta Guatemala, Filipinas y la Florida.⁷ También encontramos en las crónicas de Humboldt, que los Tlaxcaltecas fueron importantes para apaciguar los movimientos armados de los nativos en diferentes puntos del país, como en Taxco, para evitar los asaltos en la transportación de la plata.⁸

De igual manera resalta que el 18 de julio de 1563, el rey Felipe II, otorgó una cédula real que protege a Tlaxcala contra el sistema de la encomienda. Sin embargo, todas estas circunstancias no fueron bien vistas por otros indígenas, principalmente por los criollos, generando envi-

6 Al respecto Bernal Díaz del Castillo, *Historia verdadera de la Conquista de la Nueva España*, 4a. ed., México, Editorial Valle de México, 1980, cap. LX, pp. 226 y 227. Narra la explicación de Xicotécatl el viejo para decidir sobre la alianza con los españoles. De esa lectura se deduce que para los tlaxcaltecas el enemigo eran los aztecas no los españoles. En esto pudo haber un colosal error histórico y antropológico, pero no se podría pretender que, en sus circunstancias, los tlaxcaltecas fuesen visionarios.

7 Ramírez Rancaño, Mario, *Las raíces de un estado. El estado de Tlaxcala*, México, Gobierno del Estado de Tlaxcala, 1993, p. 20.

8 Humboldt, Alexander von, *Museo de Taxco*, Guerrero, Testimonio existente en el museo de este personaje.

días que se profundizarían al pasar de los años y acrecentadas por las luchas intestinas.

II. DIPUTADOS TLAXCALTECAS A LAS CORTES DE CÁDIZ

Hacia 1810 se reunieron las cortes liberales en Cádiz, España, con objeto de elaborar una Constitución de tendencia liberal que rigiera en la Metrópoli y en sus colonias.

Cuando la Corona española convocó para que cada intendencia de la Nueva España nombrara a sus representantes en las Cortes de Cádiz. La intendencia de Puebla no cesó en su propósito de absorber a Tlaxcala. Así, cuando se trató de llevar a cabo las elecciones de ambos ayuntamientos y diputados a las Cortes de Cádiz, pretendió incluir en las suyas a Tlaxcala, pero como entonces ésta tenía el apoyo del regente Miguel Lardizábal y Uribe y del señor José Miguel Guridi y Alcocer —el primero— máxima autoridad en España y hombre de relieve intelectual en México el segundo, resultó que en la convocatoria respectiva, se especificó concretamente que Tlaxcala debía designar su propio cabildo y su propio diputado a dichas Cortes.

Esa fue la ocasión que políticamente apareció ligado a la vida de Tlaxcala, por vez primera, el señor Guridi y Alcocer.⁹

Al tiempo de nombrar jefe político superior de Nueva España a don Juan O'Donohú, Fernando Vil pidió a sus 20 consejeros una interpretación sobre las facultades que tendría el nuevo jefe político. Todos estuvieron de acuerdo en que, según la Constitución, no podía haber virrey, y que el jefe político con asiento en la ciudad de México tendría jurisdicción únicamente sobre las provincias representadas en la Diputación provincial de Nueva España y sus jefes políticos respectivos eran por completo independientes del jefe político de la ciudad de México. Por eso O'Donohú fue nombrado jefe político de solo aquella región que formaba la jurisdicción de la Diputación provincial de la Nueva España.

Así, pues, el origen del federalismo en México se puede remontar a la forma de gobierno establecida por la Constitución de 1812 para España y sus colonias.

⁹ Nava Rodríguez, Luis, *Tlaxcala. Textos de su Historia*, México, Instituto de Investigaciones doctor José María Luis Mora-Gobierno del estado de Tlaxcala, 1990, t. XI, pp. 104 y 105.

III. EL GOBIERNO VIRREINAL RECONOCE A TLAXCALA COMO PROVINCIA INDEPENDIENTE

Al volver de Cádiz en 1812 (Guridi y Alcocer) se hizo cargo de su curato de Tacubaya, y en la elección de ayuntamientos y candidatos a las diputaciones provinciales, antecedentes de los congresos de las entidades, supo explotar su prestigio y consiguió que tras la convocatoria del caso, expida en septiembre de 1812, el virrey Calleja del Rey reconociera a Tlaxcala como provincia independiente con derecho a elegir su diputado a la gran diputación provincial de México.

Fueron declaradas componentes de la Nueva España las provincias de México, Puebla, Valladolid (Michoacán), Guanajuato, Oaxaca, Veracruz, San Luis Potosí, Tlaxcala y Querétaro. Los electores de provincias recibieron la instrucción de reunirse en la capital de cada una. Respecto a la división provincial en distritos o partidos, la junta preparatoria resolvió que: “la distribución actual de las provincias en subdelegaciones sea y se entienda por división en partidos, de manera que cada Subdelegación sea un partido”.¹⁰

DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE LA NUEVA ESPAÑA INSTALADA EL 13 DE JUNIO DE 1814

| | |
|--------------|-------|
| 1. México | 1 - 1 |
| 2. Michoacán | 1 - 0 |
| 3. Oaxaca | 1 - 1 |
| 4. Veracruz | 1 - 0 |
| 5. Puebla | 1 - 1 |
| 6. Tlaxcala | 1 - 0 |
| 7. Querétaro | 1 - 0 |

10 Lee Benson, Nettie, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México.

IV. MÉXICO INDEPENDIENTE

1. *La Constitución de Apatzingán*

De los documentos, con apariencia de leyes emanados de los caudillos insurgentes, el más importante, sin duda, es el llamado Decreto Constitucional, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814. Se pretendía con esta ley dar al país un código fundamental y en el capítulo primero se ocuparon del punto de la división territorial. En el artículo 42 se dividió “esta América Mexicana” en 17 provincias, teniendo cada una la extensión que hasta hoy se les había reconocido y en el número tres figura Tlaxcala.

2. *El Congreso Constituyente de 1823*

Con la entrada triunfal del Ejército Trigarante en la ciudad de México, con la integración de la Junta Provisional Gubernativa de la que fue miembro José Miguel Guridi y Alcocer, oriundo de Ixtacuixtla, quien representó a Tlaxcala como diputado en las Cortes de España, durante 1810 y 1812, y con la instalación de la regencia se consumaba la Independencia nacional.

González Oropeza nos explica que en la inmediatez de la Independencia nacional no todas las entidades federativas tuvieron buen acogimiento en el Congreso Constituyente, y al respecto de nuestro caso

...la oposición para constituirse en estado (Tlaxcala) estuvo fundada en intereses políticos y económicos a los que les convenía más su pertenencia al estado de Puebla, que a inaugurar el nuevo estado de Tlaxcala. Sin embargo, dichos intereses estaban enclavados en la propia diputación provincial de Tlaxcala, con Manuel Bernal, José Antonio Díaz Várela y Gabriel Illescas, así también contaban con el apoyo de Miguel Valentín, poderosa e influyente figura del centralismo mexicano en los años por venir. Esta corriente publicó un manifiesto el 31 de diciembre de 1823 contra la instauración del estado de Tlaxcala, promoviendo —en contra— su anexión a Puebla.

Como una típica lucha federalista de principios del siglo XIX en México, el debate sobre el estado de Tlaxcala tomó las dimensiones de una polémica entre entidades más que entre personas; de tal suerte, los municipios de Huamantla, Tlaxco, Apetatitlán, Ixtacuixtla y San Dionisio Ya-

huquemehcan, elevaron representaciones al Congreso Constituyente en contra de la idea de segregar a Tlaxcala de Puebla.¹¹

La lucha de los tlaxcaltecas por conservar su identidad regional, su autonomía política y su integridad territorial, se intensificó. Hacia la primavera de 1823, la idea de la República federal ya se discutía en el Congreso Constituyente, y cuando al fin se aprobó para México esta forma de gobierno, Tlaxcala tuvo que oponerse con todas sus fuerzas a las ambiciones anexionistas de Puebla. Al no ser considerada por la comisión con los elementos bastantes para formar por sí sola uno de los estados de la Federación, se acordó la agregación de la provincia de Tlaxcala al futuro estado de Puebla.

La reacción de los tlaxcaltecas no se hizo esperar: los ayuntamientos de la provincia encabezados por su diputación provincial se manifestaron en contra de tal medida y en el seno del Congreso Constituyente, la integridad de la entidad fue valientemente defendida por el tlaxcalteca José Miguel Gurídi y Alcocer, diputado al Congreso y a la sazón presidente del mismo, quien al fin obtuvo después de múltiples sesiones y acalorados debates que Tlaxcala fuera declarada en sesión del 2 de noviembre de 1823, parte integrante de la Federación como un estado libre, independiente y soberano. Pero esta denominación quedó inválida cuando al lanzarse la Constitución federal del 4 de octubre de 1824, se acordó que Tlaxcala, no reunía los requisitos indispensables para quedar erigida como tal.¹²

V. TERRITORIO FEDERAL

1. Generalidades

De esta manera, la situación política de la provincia quedó pendiente, conviniéndose finalmente, el 24 de noviembre de 1824 en que Tlaxcala formara parte de la naciente República, como territorio (federal). La pro-

11 González Oropeza, Manuel y García Domínguez, Hugo Gaspar, *Tlaxcala y sus Constituciones. Digesto Constitucional Mexicano*, México, Congreso del Estado de Tlaxcala, 1999, p. 20.

12 Lira y Ortega, Miguel, *Historia de la creación del estado de Tlaxcala. Sociedad de geografía. Historia y literatura de Tlaxcala*, México, 1965, pp. 34-42.

vincia aceptó por de pronto esta denominación, considerando que si bien no tenía la categoría de estado libre y soberano, cuando menos conservaría su integridad territorial y su organización política autónoma, que le permitiría en el futuro, tras una constante lucha por su supervivencia, obtener el rango de estado independiente que ya desde entonces se había fijado.¹³

Tanto la ciudad de México como Tlaxcala, estuvieron en el limbo político durante 1824, ya que no había acuerdo sobre su estatus ni sobre su organización. Finalmente serían llamados “territorios federales”, figura creada para los casos difíciles;¹⁴ es decir, sujetos a la potestad del gobierno federal.

Finalmente, ante los problemas existentes, una ley constitucional, posterior a la Constitución federal del 4 de octubre de 1824, fue la que determinó la naturaleza de la entidad como un territorio federal.

En la vigencia del régimen centralista, la ley de 30 de diciembre de 1836, agregó al entonces territorio de Tlaxcala al nuevo departamento de México, que en ese año recuperó también la que había sido su capital, la ciudad de México. Su carácter de territorio federal no lo volvería a recuperar sino hasta 1846.

2. *Sus dos estatutos orgánicos*

La Ley del Congreso General del 7 de septiembre de 1849, permitió a las diputaciones territoriales de los territorios federales a expedir su propio estatuto orgánico, es decir, lo que sería su Constitución política de dichos territorios.

La diputación territorial de Tlaxcala aprobó su Estatuto Orgánico del 12 de octubre de 1849 y fue aprobado por el Congreso general el 12 de abril de 1851; por primera vez, Tlaxcala daba su primer virtual Constitución. 46 artículos.

Entre 1853 y 1855, Tlaxcala volvió a ser objeto de discordias para que no se le reconociera su carácter de territorio federal y se le incluyera a un estado circunvecino, sea Puebla o de México. El Plan de Ayutla, permitió la expedición de un nuevo Estatuto Orgánico, con carácter de pro-

13 García Verástegui, Lia y Pérez Salas, María Esther, *Tlaxcala, ¿estado o territorio?*, Tlaxcala, Textos de su Historia, *op. cit.*, pp. 133 y 134.

14 González Oropeza, Manuel y García Domínguez, Hugo Gaspar, *op. cit.*, p. 21.

visional, el 27 de septiembre de 1855 (sería el segundo documento constitucional). Con 16 artículos.

VI. EL NACIMIENTO DEL ESTADO DE TLAXCALA

1. *La declaratoria*

La reacción del Constituyente federal de 1856-1857 hacia los territorios federales, considerados como un error del sistema federal originario, provocó ante la insistencia de los ayuntamientos y órganos de gobierno territorial de entonces, que Tlaxcala finalmente se considerara como estado de la Unión federal, en la sesión del 9 de diciembre de 1856.

Es memorable el discurso de José Mariano Sánchez, dado en el soberano Congreso de la Federación, y que fue motivo para que se aprobara la creación por 75 votos contra 13.

2. *La primera Constitución*

El nacimiento del estado de Tlaxcala, contemplado en la Constitución federal se confirmó con la Constitución del estado que se promulgó el 3 de octubre de 1857.¹⁵

Los primeros trabajos legislativos se iniciaron el 1o. de junio de 1857, en razón de la convocatoria del 12 de abril de ese año; esta Legislatura funcionó como “Congreso Constituyente” y a la vez como “Congreso Constitucional”.

La primera Legislatura estuvo integrada por 6 diputados: José Manuel Saldaña, diputado presidente, José María Ávalos, diputado vicepresidente, José Mariano Sánchez, Luis León, Miguel de Sesma y Francisco León Armas.

Este documento constitucional contuvo 79 artículos y 4 artículos transitorios.

El propio Congreso, constituyente y constitucional, designó como gobernador del estado a Guillermo Valle, en razón de que en las elecciones ordinarias ningún contendiente había reunido la mayoría de votos en los

15 Los datos que componen estos dos últimos apartados, son extraídos en su sustancia del la obra *Tlaxcala y sus Constituciones*, op. cit., pp. 19-81.

distritos electorales, e impuso que el 3 de octubre de 1857, jurara y promulgara la Constitución política estadual.

Aun antes de la expedición de la Constitución, resalta la buena gestión de la administración Valle, auxiliado por su eficiente secretario de gobierno y futuro gobernador José Miguel Lira y Ortega.

El decreto número 5 se había ocupado de la instrucción primaria como una obligación de los poderes estaduales.

El cuidado por la vida municipal se reflejó con el decreto número 6 que prescribió que en todas las municipalidades del estado, habría un ayuntamiento constituido por un presidente, un regidor y un síndico.

Debido a los problemas de seguridad y rebeliones, por decreto número 18 del 11 de enero de 1858, se trasladó la capital del estado a San Agustín Tlaxco.

El restablecimiento del gobierno republicano, hizo aparecer a Lira y Ortega, como gobernador sustituto el 26 de abril de 1867. Tuvo una eficiente administración y promulgó entre otros ordenamientos jurídicos, el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Distritos del Estado; la Ley de Hacienda; la Ley para el Castigo de Ladrones y Plagiarios; la Ley sobre Organización de la Hacienda Municipal, y la primer Ley Orgánica del Poder Municipal.

Como una institución de relieve jurídico fue la de considerar como poder político al municipio, propiciando dos leyes orgánicas innovadores en su tiempo que fue precisamente la Ley del Poder Municipal y la Ley Orgánica del Cuarto Poder Municipal.

Miguel Lira y Ortega, enfatizó durante su administración, la importancia del municipio como poder político, escribiendo y considerándolo constitucionalmente con la misma jerarquía que los demás poderes del gobierno estadual.

No es sino hasta las reformas de 1994 a la Constitución federal, que se le vuelve a dar a esta instancia de gobierno este carácter de poder público, no como poder integrante del gobierno estadual, sino como un nivel de gobierno autónomo a los demás, con la facultad organizativa de realizar las funciones sustantivas de aquellos; es decir, de legislar a través de la creación de su propia reglamentación, de tener funciones ejecutivas en la administración de la cosa pública y de administrar justicia municipal en la aplicación de la normatividad de esa competencia.

El Tribunal Superior de Justicia se integró hasta el 31 de diciembre de 1868.

El Congreso del estado se dio su primer reglamento interior el 1o. de julio de 1870.

VII. LA ACTUAL CONSTITUCIÓN

Formalmente, fue la XXV Legislatura del Congreso del estado la que fungió como Congreso Constituyente, y que dió el, 16 de septiembre de 1918, la actual Constitución que promulgó Máximo Rojas; ésta se publicó en 8 entregas a partir del:

- 2 de octubre de 1918, los artículos 1o. al 18.
- 9 de octubre del 19 al 30.
- 16 de octubre del 31 al 43, fracción XXXIII.
- 23 de octubre del 43, fracción XXXIV al 49, fracción IV.
- 30 de octubre del 49, fracción V al 62.
- 6 de noviembre del 63 al 77.
- 20 de noviembre del 78 al 87.
- 4 de diciembre del 88 al 103.

Actualmente la Constitución tiene 121 artículos.

A la fecha se han producido 44 reformas a la Constitución, en las cuales se han modificado un total de 31 artículos.

Los artículos más modificados son el 54 que establece las facultades del Congreso y el 70 que fija las del Ejecutivo.

El gobernador que más reformas ha introducido a la Constitución local, ha sido Tulio Hernández Gómez, incluso, llegó a ordenar que se promulgara un nuevo texto de la Constitución, como si se tratara de un nuevo ordenamiento expedido por él, lo cual es absolutamente ilegal.

Actualmente el Honorable Congreso del estado, ha iniciado un proceso de reforma integral a la carta magna estadual que seguramente dará frutos innovadores. Espero que con el redimensionamiento del estudio del derecho constitucional local, la tendencia de creación y perfeccionamiento de las instituciones jurídicas y políticas nuevamente las entidades federativas sean las que impulsen la renovación de nuestra carta magna federal.