

# GOBERNADORES Y CONGRESOS EN LOS ESTADOS: ¿SUPREMACÍA DEL LEGISLATIVO O EQUILIBRIO DE PODERES? UN ANÁLISIS A PARTIR DE LAS CONSTITUCIONES ESTATALES DURANTE EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL MEXICANO DE 1824<sup>1</sup>

Marco Antonio LANDAVAZO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La titularidad del Ejecutivo y del Legislativo*. III. *Diputación Permanente y Consejo de Gobierno*. IV. *La elección del gobernador*. V. *La disputa por la administración de la justicia*. VI. *Control municipal e iniciativa de leyes*. VII. *Conclusiones*.

## I. INTRODUCCIÓN

La Constitución federal mexicana de 1824 estableció un régimen de gobierno caracterizado por una “debilidad” del titular del poder ejecutivo, que contrastaba con la fortaleza del poder legislativo. Ciertamente el sistema establecido por la Constitución era del tipo presidencial, de tal suerte que el presidente contaba con ciertas facultades de importancia como la de veto o la de publicación y ejecución de las leyes; pero esa debilidad frente al Congreso era evidente, si consideramos una serie de estipulaciones de la Carta Magna, como la de su nombramiento por las legislaturas estatales o por la existencia de un vicepresidente, o algunas facultades otorgadas al poder legislativo como la revisión de la cuenta anual, la ratificación de nombramientos o el juicio de responsabilidad política.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Agradezco a Jaime del Arenal y a Eduardo Mijangos sus comentarios a una versión preliminar de este texto.

<sup>2</sup> Consúltese al respecto CARPIZO, Jorge, “El Poder Ejecutivo en el sistema de gobierno de la Constitución mexicana de 1824”, en *El predominio del Poder Ejecutivo en Lati-*

La raíz histórica de esta circunstancia puede encontrarse, por un lado, en el proceso de conformación de las provincias y territorios que luego darían forma a los estados federados de 1824 y, por el otro, en el del establecimiento del Congreso Constituyente, la Constitución y la república. Como resultado de este largo proceso, las entidades federativas que dieron forma a la primer república federal mexicana tuvieron un destacado papel en la vida política del periodo que, al mismo tiempo que fortalecía al Congreso General en donde estaban representadas, confrontaba la autoridad del presidente.

La constitución de los estados como tales, en los años 1823-1824, fue en realidad la "explicitación" de una preexistencia que databa, al menos, desde el siglo XVIII. En efecto, a lo largo de ese siglo las diferentes áreas que conformaban la Nueva España desarrollaron una capacidad de autoadministración, que no era otra cosa más que la capacidad de los diferentes grupos de interés existentes en el ámbito local y provincial para encontrar los mecanismos a través de los cuales llevar a cabo las tareas de gobierno.<sup>3</sup>

Durante los años finales del periodo colonial, particularmente entre 1812-1814 y 1820-1823, las áreas novohispanas asumieron una "visualización" al adoptar, con la Constitución de Cádiz, una nueva dimensión institucional mediante el establecimiento de un sistema de gobierno local, compuesto por las diputaciones provinciales, los jefes políticos y los ayuntamientos. Desde su instalación, el gobierno provincial, encabezado por la diputación, fue ampliando su extensión —de seis diputaciones establecidas en 1812, su número aumentó a 23 para 1823— y sus atribuciones pues, en algunos casos, asumieron plenos poderes como gobiernos locales autónomos.

Así, no resulta extraño que durante 1823 varias provincias, las de Jalisco, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas principalmente, empezaran a adoptar disposiciones que tendían al establecimiento de gobiernos estatales independientes y congresos constituyentes, y pugnarán por la federación.<sup>4</sup> Antes de la promulgación del *Acta Constitutiva de la Federación* se habían erigido ya

noamérica, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977, pp. 135-153.

<sup>3</sup> CARMAGNANI, Marcello, "Territorios, provincias y estados: las transformaciones de los espacios políticos en México, 1750-1850" en Josefina Zoraida Vázquez (coordinadora), *La fundación del Estado mexicano*, México, Nueva Imagen, 1994, p. 39.

<sup>4</sup> CARMAGNANI, *op. cit.*, 1994, pp. 54-57; BENSON, Nettie Lee, *La Diputación Provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, caps. II-IV y VII; BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Introducción al federalismo (la formación de los poderes, 1824)*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1994, pp. 135-163.

10 estados y cuatro congresos constituyentes estatales, y para septiembre de 1824, un mes antes de la promulgación de la Constitución federal, estaban ya instalados todos los congresos y todos los estados.<sup>5</sup>

Es por ello, también, que el Congreso General Constituyente declarara, en el manifiesto dirigido a la nación, que la división de estados y la instalación de sus respectivas legislaturas "podrán decir si el Congreso ha llenado en gran parte las esperanzas de los pueblos", y que ello impedía que se atribuyera "toda la gloria de tan prósperos principios", así como "la de la invención original de las instituciones que ha dictado".<sup>6</sup> Se ha afirmado, en el mismo tenor, que el gobierno federal mexicano, a diferencia del norteamericano, gobernaba no ciudadanos sino estados, hecho observable, por ejemplo, en el impuesto que cada estado debía pagar a la federación, llamado "contingente".<sup>7</sup>

No obstante la importancia y la fuerza que tenían los estados, el análisis del constitucionalismo local mexicano ha sido relegado a un segundo plano, si se le compara con los estudios que han merecido los textos constitucionales de carácter federal. Ciertamente se cuenta con trabajos que atienden algunos aspectos contenidos en las constituciones estatales,<sup>8</sup> pero el sistema federal se ha estudiado, básicamente, a partir de su "concepción central", es decir, "desde la perspectiva de la Constitución General".<sup>9</sup>

En este trabajo pretendo ofrecer una pequeña contribución al estudio de las constituciones estatales, abordando esencialmente algunos aspectos

<sup>5</sup> BENSON, *op. cit.*, 1995, p. 227.

<sup>6</sup> "El Congreso General Constituyente a los habitantes de la federación" en *Colección de las Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos. Régimen Constitucional 1824*, 3 tomos, facsímil, México, Miguel Ángel Porrúa, 1988, t. I, p. 21.

<sup>7</sup> VÁZQUEZ, Josefina, "El federalismo mexicano, 1823-1847" en Marcello Carmagnani (Coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, México, El Colegio de México, 1993, pp. 24-25.

<sup>8</sup> Por ejemplo los trabajos de CASTAÑEDA BATRES, Óscar, "La protección de las garantías individuales en las primeras constituciones de los estados" en *Colección de las Constituciones...*, 1988, t. I, pp. 23-61; CARRILLO PRIETO, Ignacio, *La ideología jurídica de la Constitución del Estado mexicano, 1812-1824*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981, cap. VII; CARMAGNANI, Marcello, "Del territorio a la región. Líneas de un proceso en la primera mitad del siglo XIX", en Alicia Hernández y Manuel Miño (coords.), *Cincuenta años de historia de México*, 2 vols., México, El Colegio de México, 1991, vol. 2, pp. 221-241; VÁZQUEZ, *op. cit.*, 1993, pp. 15-50.

<sup>9</sup> VALADÉS, Diego, "Merecidas palabras al editor" en *Colección de las Constituciones...*, 1988, p. 19.

tos de la relación entre los poderes legislativo y ejecutivo, con el objetivo de demostrar que si a nivel federal existía una relación entre ambos poderes en la que el Congreso asumía una posición de mayor fuerza, a nivel local ese dominio legislativo encontraba matices que, en algunos de los casos, resultaban nada desdeñables. He de decir que no atenderé otros temas que se pueden desprender del análisis de las constituciones estatales porque ello requeriría un tiempo y un espacio mayores de los que ahora dispongo y porque algunos de esos temas —el de la ciudadanía, el de la protección de las garantías individuales, y el de los derechos del hombre, por ejemplo— han sido ya bien y detalladamente analizados.<sup>10</sup>

## II. LA TITULARIDAD DEL EJECUTIVO Y DEL LEGISLATIVO

Las diferentes constituciones estatales reproducían obviamente el esquema de división de poderes según el cual el poder legislativo residía en un Congreso, mientras que el poder ejecutivo residía en un individuo, llamado en este caso gobernador. No obstante, en varias constituciones encontramos variantes que se apartan de los marcos estrictos que prescribía la constitución general.

Es común encontrar que, a diferencia del orden federal, el titular del poder legislativo en los estados fuese un congreso compuesto por una sola cámara, la de diputados. Existieron, sin embargo, algunos estados en donde el congreso fue dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. Así, por ejemplo, la constitución del estado de Durango en su art. 22, cap. I, sección tercera, estipulaba que el poder legislativo se depositaría en un congreso “compuesto de dos salas, con la denominación de cámara de diputados la una, y de senadores la otra”.<sup>11</sup> Dos casos más se encontraban en situación similar: los estados de Oaxaca y Veracruz. El art. 35 del cap. V de la constitución oaxaqueña depositaba el poder legislativo en una cámara de diputados y en el “senado del estado”, mientras que la de Veracruz, en su art. 17 de la sección III, dividía el Congreso en una cámara de diputados y en una de senadores.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Respectivamente por CARMAGNANI, *op. cit.*, 1991, pp. 221-241; CASTAÑEDA BATRES, 1988, *op. cit.*, pp. 23-61, y CARRILLO PRIETO, *op. cit.*, cap. VII.

<sup>11</sup> “Constitución del Estado de Durango” en *Colección de las Constituciones...*, 1988, t. I, p. 282.

<sup>12</sup> “Constitución Política del Estado libre de Oajaca” en *ibidem*, 1988, t. II, p. 178; “Constitución Política del Estado libre de Veracruz” en *ibidem*, 1988, t. III, p. 239.

Lo que evidencian estas disposiciones es que, al menos en tres estados, el gobernador, al contar con un poder legislativo dividido en dos cámaras, gozaba de un margen de maniobra política al abrirse la posibilidad —simple posibilidad es cierto, pero existente al fin y al cabo— de poder entrar en alianzas con y eventualmente controlar a una de ellas, tanto para enfrentar decisiones legislativas inconvenientes para su autoridad como para conseguir el apoyo para acciones que pensase llevar a cabo.

Una situación similar ocurría con el poder ejecutivo estatal. En la gran mayoría de los estados la figura del vicegobernador era una presencia casi ubicua, una especie de sombra que acechaba al gobernador, en espera de su caída para reemplazarlo. Pero al menos en un caso se presentó una disposición que obliga a relativizar esa afirmación. Se trata del estado de Puebla, que por cierto resulta bastante peculiar. El art. 26 de su constitución establecía —no sé si se trata de un despropósito o quizá un error que expresaba los ánimos del constituyente— que “El supremo poder del estado reside en su congreso”; y digo que puede tratarse de un error, puesto que inmediatamente después, en el art. 27, prescribía que “este poder” se dividía para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, y en el art. 28 señalaba que ninguna corporación ni individuo podía ejercer más de un poder, ni siquiera parcialmente. Pero más allá de la incongruencia de establecer un poder que reside en el Congreso y luego dividirlo en los consabidos tres poderes, me interesa destacar que esa misma constitución que establecía en su art. 26 un congreso todopoderoso, no estableció sin embargo la figura del vicegobernador.

En efecto, en el apartado titulado “DEL GOBERNADOR” no se mencionaba tal cargo, mientras que en los arts. 102, 103 y 104 se estipulaba que en caso de ausencia del gobernador lo supliría el miembro más antiguo en nombramiento del Consejo de Gobierno, y si la falta fuese mayor a los seis meses habría de nombrarse un nuevo titular del gobierno.<sup>13</sup>

En Zacatecas y México tampoco había vicegobernadores. Existía otra figura, llamada teniente de gobernador, que fungía como presidente del Consejo de Gobierno y que reemplazaba al gobernador en ausencias prolongadas. Parece ser este teniente, por sus funciones, una suerte de “protovicegobernador”, pero resulta significativo que su posición no haya sido fijada al lado del gobernador, como sucedía en el resto de las constitu-

<sup>13</sup> “Constitución Política del Estado libre de Puebla” en *ibidem*, 1988, t. II, pp. 255-256 y 270-274.

ciones estatales, sino en el Consejo: no era pues parte del ejecutivo sino de un órgano auxiliar.

El caso del Estado de México, no obstante, reviste una condición singular: el art. 121, cap. I, parte primera, tít. III de su constitución prescribía: "El gobierno del estado se desempeñará por un gobernador y un consejo". Caso único éste, quizá influido por el individualismo liberal de José María Luis Mora, presidente del Congreso Constituyente, preocupado por salvaguardar al individuo de los posibles excesos de la autoridad.<sup>14</sup>

### III. DIPUTACIÓN PERMANENTE Y CONSEJO DE GOBIERNO

En casi todas las constituciones locales encontramos dos órganos, la Diputación Permanente y el Consejo de Gobierno, que correspondían, respectivamente, al poder legislativo y al ejecutivo, el primero como representación del Congreso cuando éste entraba en receso y el segundo como órgano de consulta del gobernador. La constitución queretana puede servirnos como modelo. Su art. 68 estipulaba que ocho días antes de que el congreso cerrara sus sesiones ordinarias nombraría un grupo compuesto de cinco diputados que se denominaría diputación permanente, mientras que su art. 69 mandaba que esta diputación entraría en funciones al día siguiente de haber cerrado el congreso sus sesiones. Por su parte, el art. 125 consignaba que existiría una junta, que se conocería con el nombre de Junta Consultiva de Gobierno, con la que el gobernador podría consultar sus resoluciones cuando lo estimase conveniente.<sup>15</sup>

En otras constituciones se consagraban los mismos organismos, aunque en algunos casos variaban de nombre. En Chiapas al Consejo de Gobierno se le llamaba, al igual que en Querétaro, Junta Consultiva, en el Estado de México Consejo de Estado y en Jalisco y Yucatán se le denominaba Senado. A la Diputación Permanente se le conocía en el estado de Occidente (Sonora y Sinaloa), en Tamaulipas y en Jalisco como Comisión Permanente. Pero hubo también estados en donde las diferencias no eran únicamente de índole semántica.

<sup>14</sup> Véase al respecto "Constitución del Estado de México" en *ibidem*, 1988, t. I, pp. 444 y 451-452; y la "Constitución Política del Estado libre de Zacatecas" en *ibidem*, 1988, t. III, pp. 452-461.

<sup>15</sup> "Constitución Política del Estado libre de Querétaro" en *ibidem*, 1988, t. II, pp. 315-316 y 334.

Puebla, Tabasco y Zacatecas prescindieron de la Diputación Permanente aunque conservaron el Consejo de Gobierno; mientras que San Luis Potosí, a la inversa, mantuvo la Diputación pero suprimió el Consejo.<sup>16</sup> El panorama se complicaba con Chihuahua: allí, la Diputación Permanente era presidida por el vicegobernador, quien tenía derecho de voto en casos de empate (art. 35). Al mismo tiempo, la Diputación, cuando entraba en funciones durante los recesos del congreso, fungía también como Consejo de Gobierno (art. 69); pero cuando el congreso entraba en su periodo ordinario de sesiones, entonces funcionaba un Consejo de Gobierno formado por el vicegobernador, el administrador general de rentas, un "abogado de los empleados por el estado" nombrado por el congreso y un eclesiástico nombrado del mismo modo (art. 70).<sup>17</sup>

En Durango, Oaxaca y Veracruz se producía también esta especie de confusión entre uno y otro órganos, pero en estos casos la mezcla era completa. Efectivamente, en los tres estados no existía una diputación o comisión permanente, pues sus funciones las asumía el Consejo de Gobierno. La constitución de Veracruz era la más clara al respecto: su art. 63 señalaba que durante el receso del congreso funcionaría un consejo de gobierno compuesto por el vicegobernador con derecho de voto, y por dos senadores y dos diputados elegidos por el propio Congreso. Sus atribuciones combinaban las de ambas instancias: ejercer las facultades del Congreso en sus recesos y dar al gobierno dictamen "motivado y por escrito" de cuantos negocios el gobernador le consultara (art. 64).<sup>18</sup>

Las diferentes combinaciones a propósito de las diputaciones permanentes y consejos de gobierno —supresión de un organismo o del otro, asunción de las funciones de uno por el otro, composición mezclada, es decir, un mismo órgano compuesto por miembros tanto del legislativo como del ejecutivo, etcétera— revela en ocasiones la mezcla y hasta la confu-

<sup>16</sup> Véanse los arts. 116 de la "Constitución Política del Estado libre de Puebla" en *ibidem*, 1988, t. II, p. 277; 114 de la "Constitución Política del Estado libre de Tabasco" y 113 de la "Constitución Política del Estado libre de Zacatecas" ambas en *ibidem*, 1988, t. III, pp. 140 y 459; art. 115 de la "Constitución Política del Estado libre de San Luis Potosí" en *ibidem*, 1988, t. II, p. 413.

<sup>17</sup> Véase la constitución chihuahuense en *ibidem*, 1988, I, pp. 165 y 181.

<sup>18</sup> "Constitución Política del Estado libre de Veracruz" en *ibidem*, 1988, t. III, p. 254. Sobre Durango y Oaxaca véanse "Constitución del Estado de Durango" en *ibidem*, t. I, p. 303; y "Constitución Política del Estado libre de Oajaca" en *ibidem*, 1988, t. II, pp. 216-217.

sión de atribuciones de uno y otro poder o, tal vez, un deseo de compartirlas, pero al mismo tiempo pone de manifiesto la inexistencia, al menos un desdibujamiento, de una voluntad clara, firme y decidida por parte de un poder de establecer un dominio sobre el otro.

#### IV. LA ELECCIÓN DEL GOBERNADOR

Si en algún caso puede verse con cierta claridad esta falta de una intención firme y decidida de control por parte del legislativo sobre el ejecutivo, éste lo es el procedimiento mediante el cual se elegía gobernador. La Constitución federal de 1824, en los arts. 79 al 93 de la sección primera del tít. IV, estipulaba la forma en que debería elegirse el presidente de la república: las legislaturas estatales elegirían cada una dos individuos, de los cuales sería nombrado presidente quien reuniera la mayoría absoluta de los votos, una vez revisada y calificada por la Cámara de Diputados la elección. Dicha Cámara tenía la facultad de decidir quién sería presidente si se producía un empate entre candidatos o cuando ninguno alcanzase la mayoría de votos.<sup>19</sup>

La facultad de elegir al titular del poder ejecutivo en los estados, sin embargo, no siguió en todos los casos el mismo patrón. En los estados de Chiapas, Chihuahua, Durango, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Veracruz y Zacatecas sus respectivos congresos elegían al gobernador, pero aun dentro de ese grupo existían variantes que vale la pena reseñar. Las constituciones de Zacatecas y Nuevo León, por ejemplo, permitían la participación de los ayuntamientos. En Zacatecas, los ayuntamientos debían formar, cada uno, una terna que enviarían al Congreso y éste escogería al gobernador entre los individuos consignados en las ternas.<sup>20</sup> En Nuevo León, por su parte, cada ayuntamiento debía formar una lista de cinco individuos y enviarla al Congreso (o a la Diputación Permanente si aquél estuviese en receso), para que éste nombrase gobernador a aquella persona, de las mencionadas en las listas, que hubiese obtenido "pluralidad absoluta" de votos.<sup>21</sup> En el caso neoleonés, bien pudiera decirse que eran los ayun-

tamientos quienes elegían realmente al gobernador, pues el Congreso sólo se limitaba a realizar un recuento de votos, pues estaba obligado a nombrar gobernador no a cualesquiera de los individuos consignados en las listas sino justamente a aquél que hubiese obtenido el mayor número de menciones en dichas listas.

En Michoacán la participación se extendió a los ciudadanos, a través de la misma junta electoral que elegía diputados, la que debía formar una terna, de la cual el Congreso debería elegir al gobernador; en Puebla, el Congreso compartía la facultad con el Consejo de Gobierno y en Oaxaca la Cámara de Diputados formaba una lista de seis personas y la Cámara de Senadores escogía de ella al gobernador.<sup>22</sup> En el resto de los estados del grupo citado líneas arriba —Chiapas, Chihuahua, Durango, México y Veracruz— la elección del gobernador era facultad exclusiva de sus respectivos congresos, sin que participase ninguna otra autoridad o los ciudadanos de manera indirecta.

Existían estados, sin embargo, donde la elección del gobernador no recaía en el congreso sino en los ciudadanos. Es el caso de los estados de Coahuila y Tejas, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí, Occidente (formado por las antiguas provincias de Sonora y Sinaloa), Tabasco, Tamaulipas, Jalisco y Yucatán. En algunos casos la elección era de dos grados —como en Guanajuato, donde había juntas municipales y juntas de partido— y en otros de tres —como en Occidente—, y en casi todos, excepto en el de Tabasco, el Congreso intervenía si se producía un empate en la elección.

Pero lo verdaderamente significativo residía en el hecho mismo: un gobernador elegido popularmente se convertía por principio en un gobernador fuerte, independientemente del desarrollo posterior que observase su gestión, en comparación con un gobernador elegido por el Congreso. En este caso el ejecutivo quedaba en una posición de debilidad frente al legislativo, por el simple hecho de haber sido éste su elector. Así, en nueve entidades federativas de la república mexicana —es decir, prácticamente la mitad— los ciudadanos elegían a su gobernador, otorgándole con ello una legitimidad de la que carecían los gobernadores de los otros estados, que al mismo tiempo los colocaba en una situación de igualdad política frente a sus respectivos congresos.

<sup>22</sup> Arts. 63 y 64 de la Constitución michoacana; 93 de la Constitución poblana; 125 y 126 de "Constitución Política del Estado libre de Oajaca", en *Ibidem*, 1988, t. II.

<sup>19</sup> "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. 1824" en *Las Constituciones de México*, México, H. Congreso de la Unión, 1989, pp. 82-83.

<sup>20</sup> Art. 99, cap. I, tít. IV, de la "Constitución Política del Estado Libre de Zacatecas" en *Colección de las Constituciones...*, 1988, t. III.

<sup>21</sup> Véase la Constitución de Nuevo León, arts. 77 al 79, en *Ibidem*, 1988, t. II.

## V. LA DISPUTA POR LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

Otro aspecto en el que se puede observar la situación de equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo, más que la supremacía de este último, es la atribución de nombrar a los magistrados de lo que comúnmente se llamó Tribunal Supremo de Justicia, máximo representante del Poder Judicial. Dicha atribución se repartió entre el Congreso, el gobernador, los ayuntamientos y los ciudadanos. Ciertamente los estados en donde el poder legislativo tenía esa facultad eran mayoritarios: Chiapas, Chihuahua, Coahuila, México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Veracruz y Yucatán, es decir, un total de nueve entidades federativas.

Pero otra vez los matices cuentan dentro de este grupo, pues en dos de los estados al gobernador le correspondía proponer a los miembros principales del poder judicial, mientras que en otro caso el gobernador estaba facultado para enviar una terna al Congreso, de la cual elegía a los funcionarios judiciales. En efecto, en Chihuahua el art. 78 del tít. XIV de la constitución estipulaba que el poder judicial residía en un Tribunal Supremo de Justicia nombrado por el Congreso, “a propuesta del gobierno”. En Coahuila el art. 201, sección única del tít. III de la ley fundamental establecía, de una forma muy parecida a la anterior, que los magistrados del Tribunal Superior serían nombrados por el Congreso “a propuesta del gobierno”. Finalmente, en Puebla el art. 165 constitucional ordenaba el nombramiento de magistrados y fiscales por parte del Congreso, a “propuesta en terna del gobernador”.<sup>23</sup>

En Nuevo León, San Luis Potosí y Tabasco la atribución de nombrar magistrados le correspondía a los ayuntamientos, mientras que en Querétaro, caso único, recaía en los ciudadanos, a través de las mismas juntas electorales que elegían al gobernador. Pero lo que importa para nuestros propósitos es destacar los casos de Guanajuato, Occidente, Tamaulipas, Jalisco y Zacatecas, estados en donde el nombramiento de los titulares del poder judicial era facultad del titular del poder ejecutivo. Existían variantes desde luego: en Guanajuato el nombramiento de los llamados ministros del Supremo Tribunal de Justicia debían ser aprobados por el Congreso; en Occidente, Tamaulipas y Jalisco los gobernadores elegían a los magistrados a

partir de una terna propuesta por sus respectivos Consejos de Gobierno; y en Zacatecas la facultad era exclusiva del gobernador.<sup>24</sup>

En resumen, en la mitad de los estados mexicanos los Congresos nombraban a los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia; la otra mitad —descontando a Durango cuya constitución no especifica cosa alguna al respecto— estaba dividida entre aquellos estados que otorgaron tal facultad a los ayuntamientos y aquellos que lo hicieron a sus gobernadores. Así, en un número importante de entidades federativas —cinco, o sea la cuarta parte— los gobernadores poseían la facultad constitucional de nombrar a los titulares del poder judicial, y por tanto contaban con la posibilidad de influir significativamente en la administración de la justicia, asunto cuya importancia política parece estar fuera de toda duda.

## VI. CONTROL MUNICIPAL E INICIATIVA DE LEYES

Dos aspectos más en los que se puede observar que el ejecutivo estatal no era un poder inerte frente al legislativo eran los referidos al control que el gobernador ejercía sobre los ayuntamientos y a la facultad de iniciar leyes y decretos. Se trata de dos atribuciones que no necesariamente gozaban todos los gobernadores, y por ello mismo destacan aquellos que sí las poseían. En algunas constituciones no se aclara quién tenía la facultad de enviar al Congreso propuestas de leyes o de reforma a las ya existentes, como las de Chihuahua, Coahuila y Tejas, Tamaulipas y Jalisco. Pero otras eran suficientemente claras: la de Guanajuato, en su art. 94, prescribía: “La expresión de la voluntad general como ley, sólo tendrá origen del congreso”. La de Veracruz, por su parte, concedía esa facultad no sólo a sus diputados y senadores sino además, cosa rara, a las legislaturas de otros estados.<sup>25</sup>

Estos dos casos, como quiera que sea, resultaban atípicos. El resto de las constituciones, trece en total, otorgaban la capacidad de enviar iniciativas

<sup>24</sup> Véanse el art. 205, sección quinta, tít. III de la “Constitución del Estado de Guanajuato” en *ibidem*, 1988, t. I, pp. 394-395; y los arts. 273 y 274 sección decimoquinta de la “Constitución Política del Estado libre de Occidente”, 219, sección cuarta, tít. III, de la “Constitución Política del Estado libre de las Tamaulipas”, 242 y 243, cap. IV, tít. III, de la “Constitución Política del Estado libre de Xalisco”, y 180, cap. IV, tít. V de la “Constitución Política del Estado libre de Zacatecas”, estas últimas cuatro constituciones en *ibidem*, 1988, t. III, pp. 89, 227 y 228, 321, 478.

<sup>25</sup> “Constitución del Estado de Guanajuato” en *ibidem*, t. I, p. 362; “Constitución Política del Estado libre de Veracruz” en *ibidem*, 1988, t. III, pp. 246-247.

<sup>23</sup> Véanse “Constitución del Estado de Chihuahua” y “Constitución del estado de Coahuila y Tejas”, en *ibidem*, 1988, t. I, pp. 183 y 266; y la Constitución de Puebla” en *ibidem*, 1988, t. II, p. 288.

de ley a los gobernadores y algunas, como las de Nuevo León y Zacatecas, se la concedieron a todo ciudadano. Algunas se la otorgaban a toda autoridad pública como ayuntamientos, tribunales de justicia o consejos de gobierno (Chiapas, Michoacán, San Luis Potosí), otras únicamente al gobernador (Oaxaca, Occidente, Tabasco y Yucatán) y otras a ciertas combinaciones de autoridades: gobernador y otras legislaturas estatales (Durango), gobernador y tribunales para propuestas en materia judicial (Estado de México), gobernador y Consejo de Gobierno (Puebla), gobernador y ayuntamientos (Querétaro). Es de notar el hecho de que, exceptuando las constituciones en las que o no se esclarecía quien podía iniciar leyes o que otorgaban esa facultad al congreso, la gran mayoría de las constituciones estatales concedía tal atribución al gobernador. No parece necesario abundar sobre la importancia de ese hecho crucial.

Cosa semejante pasaba con el control gubernamental sobre los ayuntamientos. Mientras que en Durango, Nuevo León, Puebla, Yucatán y Zacatecas no existía ninguna autoridad intermedia entre el gobernador y los gobiernos municipales, en el resto de los estados, catorce, sus constituciones consagraban la existencia de los que habitualmente se llamaron prefectos. En Chiapas, Coahuila y Tejas, Guanajuato, México, Michoacán, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz se establecieron, incluso, prefectos y subprefectos; los primeros eran por lo general jefes del departamento y los segundos de partido. En Chiapas, sea por caso, la constitución señalaba que el "gobierno político" de los partidos residiría en prefectos y subprefectos que el gobernador nombraría, a propuesta en terna de la Junta Consultiva en el primer caso y a propuesta de los prefectos los segundos (art. 68); para el efecto se dividiría el estado en departamentos y partidos en los que aquellas autoridades ejercerían jurisdicción (arts. 69 y 70) y ambos estarían "inmediatamente sujetos" al gobernador (art. 71).<sup>26</sup>

Existían algunas variaciones interesantes: en Veracruz y Coahuila y Tejas los prefectos se denominaban jefes de departamento, en Guanajuato jefes de policía y en Jalisco jefes de policía de cantón; en Oaxaca existían sólo gobernadores de departamento, al igual que en Occidente, Tabasco y Tamaulipas, donde se les denominaba jefes de policía de departamento. En algunos casos los nombraba directamente el gobernador (como en Querétaro) y en otros participaba el congreso, el Consejo de Gobierno o los propios

<sup>26</sup> "Constitución del Estado de las Chiapas" en *ibidem*, t. 1, p. 134.

ayuntamientos (como en Guanajuato y Coahuila y Tejas), pero en todos se encontraban sujetos al gobernador.

Las atribuciones del prefecto quedaban claramente ejemplificadas en la constitución del Estado de México: entre otras cosas, cuidar en su distrito de la tranquilidad pública, del buen orden, de la seguridad de las personas y bienes de sus habitantes "con entera sujeción al gobernador" y vigilar que los ayuntamientos de su respectivo distrito cumplieren con "las obligaciones que les imponen las leyes".<sup>27</sup> De esta manera, las constituciones estatales no sólo llevaban a cabo una suerte de cuadrícula del espacio estatal, es decir, una división en departamentos y partidos, con un propósito evidente de control, sino además otorgaban a los gobernadores los instrumentos para ejercer dicho control, las figuras del prefecto y subprefecto, verdaderos agentes del gobernador. La autoridad del ejecutivo sobre el territorio, sus recursos y su población, incluidos los ayuntamientos, contaba con condiciones para volverse más eficaz y, en consecuencia, su poder aumentaba.

## VII. CONCLUSIONES

A juzgar por el análisis de algunas disposiciones contenidas en las constituciones estatales, parece necesario matizar la idea según la cual dichas constituciones "establecieron la supremacía del Legislativo y consideraron a los otros poderes como sus agentes."<sup>28</sup> No es ésta una afirmación errónea desde luego, pues en efecto el Congreso federal, en términos generales, gozaba de una autoridad mayor que la del presidente. Pero al nivel de las entidades federativas la relación entre ambos poderes no era exactamente de "supremacía" de un poder sobre el otro. Se ha afirmado, incluso, que la elección de los gobernadores fue llevada a cabo "en la mayoría de las ocasiones" por las legislaturas, lo que es falso: como vimos antes, en nueve estados ello era así, mientras que en otros nueve fueron los ciudadanos, a través de las juntas electorales, los que elegían a dicho funcionario. En un caso, el de Nuevo León, eran los ayuntamientos quienes gozaban de tal prerrogativa.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> "Constitución del Estado de México" en *ibidem*, t. 1, p. 454.

<sup>28</sup> VÁZQUEZ, *op. cit.*, 1993, p. 26.

<sup>29</sup> La afirmación se hace en *ibidem*, p. 26; sobre la elección de los gobernadores véase el apartado titulado "La elección del gobernador".

Desde luego que sería interesante y necesario, por un lado, una revisión de las leyes y reglamentos que se derivaban de las constituciones estatales para observar si acaso no matizaban o aun contradecían lo dispuesto por la ley fundamental; y por el otro un ejercicio de comparación entre las disposiciones constitucionales y la realidad política estatal, que pudiera mostrarnos, por ejemplo, si en aquellos estados donde no era el Congreso sino los ciudadanos quienes elegían al gobernador, éste gozaba en efecto de mayores márgenes de maniobra frente al legislativo. Estudios como éstos podrían aclararnos, de igual forma, un hecho curioso: Occidente, Tamaulipas y Jalisco, estados en donde sus gobernadores eran elegidos popularmente, nombraban a los magistrados del poder judicial y contaban con las figuras de prefectos y subprefectos —es decir, en donde sus respectivas constituciones otorgaban a los gobernadores mayores elementos para un eventual fortalecimiento político—, se cuentan también entre los estados más radicalmente federalistas.

Sin embargo, lo que evidencian los casos en donde existían dos cámaras legislativas, donde había Consejos de Gobierno que funcionaban como Diputaciones Permanentes o tales diputaciones presididas por el vicegobernador, en donde el gobernador nombraba a los magistrados del poder judicial, en fin, donde el gobernador era elegido popularmente, así sea de manera indirecta, es que existían tentativas de fortalecer la figura del poder ejecutivo frente a un poder legislativo que nació, evidentemente, con una gran fortaleza en 1824.

Se podría afirmar, de hecho, que en los estados había una tendencia mayor al equilibrio entre los poderes. Sobre esto resulta significativo este par de datos: en ningún caso de los estados en donde el gobernador era elegido popularmente el Congreso fue dividido en dos cámaras; y en sentido inverso, en aquellos estados en donde el poder legislativo se depositó en dos cámaras —Durango, Oaxaca y Veracruz—, el Congreso se reservó para sí la atribución de elegir a los titulares de los poderes ejecutivo y judicial. Puebla resulta también un caso interesante: era el único estado en el que no se estableció la figura del vicegobernador, pero al mismo tiempo el Congreso fue declarado el depositario del “supremo poder del estado”. En otras palabras, allí donde se abría la posibilidad de que un poder se fortaleciera se buscaba la manera, por otros flancos, de atajar esa posibilidad.

Puede decirse, en consecuencia, que si al nivel nacional los estados —sus élites— pretendieron menguar el poder del gobierno central fortaleciendo al Congreso donde estaban representados y el cual controlaban, porque

ello podría resultar conveniente para sus propósitos políticos, al nivel estatal quizá resultaba de mayor importancia contar con un ejecutivo lo suficientemente fuerte que pudiera garantizar la gobernabilidad local y la promoción eficiente de sus intereses, y lo suficientemente acotado como para evitar las tentaciones autoritarias.

DERECHOS SOCIALES E INTERÉS DIFUSOS  
(CONSTITUCIÓN FEDERAL)

Artículo 1.º El Poder Judicial de la Federación se divide en el Poder Judicial Federal y el Poder Judicial de los Estados.

Artículo 2.º El Poder Judicial de la Federación se divide en el Poder Judicial Federal y el Poder Judicial de los Estados.

PLANTAMIENTO

Artículo 1.º El Poder Judicial de la Federación se divide en el Poder Judicial Federal y el Poder Judicial de los Estados.

Artículo 2.º El Poder Judicial de la Federación se divide en el Poder Judicial Federal y el Poder Judicial de los Estados.

Artículo 3.º El Poder Judicial de la Federación se divide en el Poder Judicial Federal y el Poder Judicial de los Estados.

TRANSICIÓN

Artículo 1.º El Poder Judicial de la Federación se divide en el Poder Judicial Federal y el Poder Judicial de los Estados.