

CAPÍTULO SEGUNDO

CONSTITUCIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO DE MÉXICO

Una vez realizada la Independencia de México, se crearon los estados considerando las provincias derivadas de antiguas intendencias establecidas por Carlos III y delimitadas en la Nueva España por José de Gálvez; las nuevas divisiones territoriales del Acta Constitutiva de la Federación mexicana, que dio lugar a que el 2 de marzo de 1824 se erigiera el Estado de México, pasando a formar parte de la Federación, denominada por la Constitución de 1824: Estados Unidos Mexicanos, con 19 estados y cuatro territorios, entre ellos Tlaxcala, a la que una ley constitucional fijaría su carácter.

La jurisdicción original de esta entidad, de la que fue nombrado primer gobernador el general Melchor Múzquiz, estuvo integrada por los territorios que actualmente comprenden los estados de Hidalgo, Morelos, Guerrero y la capital de la República; una pequeña porción del estado de Tlaxcala, que actualmente forma el distrito de Calpulalpan, perteneció originalmente al Estado de México (1824).

Durante el periodo colonial, la intendencia de México estuvo dividida en alcaldías mayores y en corregimientos, debiendo recordarse que los alcaldes mayores, designados por el rey, tenían el carácter de autoridades absolutas con facultades de juzgar, legislar e imponer penas en su jurisdicción.

El territorio del Estado de México se registra como uno de los más grandes espacios territoriales comprendidos en la original República mexicana, y ha merecido la atención de historiadores

de las divisiones territoriales, como Edmundo O’Gorman y Fernando Rosenzweig.

O’Gorman y Rosenzweig, sobre el Estado de México, explican que su primitivo territorio, una de las doce intendencias creadas en el último siglo del virreinato español, abarcaba aproximadamente 115 mil kilómetros cuadrados, que se extendían desde las estribaciones de la serranía huasteca por el norte, cerca del puerto de Tuxpan en el Golfo de México, y hasta el litoral del Océano Pacífico por el sur.

Englobaba este territorio las poblaciones mineras de Pachuca y Real del Monte; los llanos de Apan; las planicies de San Juan del Río y Querétaro; los valles de Toluca y México (incluida en este segundo la capital del país, que era también capital estatal); el valle de Cuernavaca, transición hacia la tierra caliente, y las accidentadas tierras del sur, hasta el mar, comprendiendo la desembocadura del río Balsas, Acapulco y el resto de la actual costa guerrerense. Cerca de un millón setecientas mil personas, la cuarta parte del total de habitantes que se estima tenía el país en 1824, moraban en el Estado de México.

En comparación con aquella extensión, los límites actuales de la entidad comprenden una superficie aproximada de 23 mil kilómetros cuadrados, alrededor de una quinta parte de la extensión original. El proceso por el cual estos límites quedaron definidos concluyó en 1869, cuando el presidente Benito Juárez decretó la creación de los estados de Hidalgo y Morelos, separándolos del de México, con el fin de favorecer la mejor administración interior de ambos y atendiendo a reivindicaciones políticas locales. Antes, en 1849, el presidente Joaquín de Herrera había decretado la creación del estado de Guerrero, integrando su territorio del de México, paso histórico que auspició don Juan Álvarez, el célebre caudillo sureño. Y conforme a la Constitución de 1824 se creó el Distrito Federal como sede de la capital del país, separando la ciudad de México del territorio del Estado de México. Un poco antes todavía, en 1823, se había ordenado la separación de Querétaro, inicialmente como primera opción para constituir

el Distrito Federal, y descartada ésta, como segunda opción para establecer un nuevo estado de la Federación.

Como podemos apreciar, el Estado de México en diferentes ocasiones sufrió mutilaciones en su territorio; la primera fue la ciudad de México, destinada al asiento de los poderes federales y del Estado de México, que desde su creación constitucional en 1824 se ubicaron en una casa de la cuarta calle de Correo Mayor, que antes se llamó “del Indio Triste”; los mismos, por decreto del 4 de enero de 1827, se ubicaron luego en Texcoco; después, en el mismo año, la capital del estado se asentó en San Agustín de las Cuevas, que más tarde recibiría el nombre de Tlalpan. Como podemos apreciar, por los diferentes problemas del naciente estado, en sólo un año los poderes del Estado de México tuvieron tres ubicaciones distintas, sus problemas se agudizaban, pues era difícil el control político y económico de una entidad que desde el mar Pacífico en el sur se extendía hasta las inmediaciones del Golfo de México por el norte.

Fue muy difícil controlar la situación política en los inicios de la vida constitucional federal y estatal; se requería de gente preparada para implementar el Estado de derecho de la naciente república, y superar las dificultades. Para esto se requería la presencia de juristas y conocedores de una teoría política profunda, que estructuraran el régimen jurídico del federalismo. No era muy afortunado el Congreso de 1824 en cuanto a individuos preparados en materia jurídica, pues se vio integrado por personas surgidas de la popularidad, caudillismo y gente empeñada en la contienda, que no quería dejar las armas, y lo mismo se observaba en los diferentes estados de la República mexicana, como lo aprecia José María Luis Mora en su obra *México y sus revoluciones*:

A falta de previsión han ocupado los sofás de los congresos y los sillones del gobierno, personas no sólo sin educación ni principios, poseídas de la más crasa ignorancia, sino lo que es más, enteramente destituidas de moralidad y honradez. Sobre este pun-

to se han hecho proposiciones importantes, apoyadas todas en el espíritu público bien aleccionado ya por los golpes repetidos de la experiencia; no puede dudarse que se harán reformas y adiciones considerables, y aún no dejan de advertirse conatos para llevar las cosas al extremo opuesto.

La ley fundamental mexicana que no ha olvidado trazar un círculo alrededor del gobierno y de los tribunales, que limitase su esfera, acaso más allá de lo justo, al Congreso general una autoridad sin límite, de la cual se ha abusado sin interrupción, decretando sin cesar facultades extraordinarias y expidiendo leyes de excepción; por las primeras ha estado autorizado casi siempre el gobierno para disponer de las personas unas veces, de las propiedades otras y no pocas ha tenido a su disposición ambas cosas; por las segundas, para ciertos delitos se han proscrito todas las fórmulas tutelares de libertad civil y de la seguridad individual, poniéndose toda la nación a disposición de comisiones militares que han cometido los excesos propios de la ferocidad de su carácter, sirviendo bajamente a las venganzas y rencores del poder y de los partidarios en cuyo favor ha sido secuestrada la Constitución.

Como los mexicanos no han tenido otra idea de la soberanía que el poder ilimitado, transmitido por sus padres los españoles, no ha procurado destruir este coloso sino sólo arrancarlo de las manos del gobierno para colocarlo en las asambleas legislativas. Este error ha tenido por resultado la violación frecuente de la ley fundamental que a pesar de ser por su esencia limitativa de todos los poderes públicos, ha prevalecido de hecho contra ella la pre-ocupación errónea de la omnipotencia política.

En uso de la soberanía que la Constitución de 1824, concedió a los estados de la nueva Federación. Los diputados constituyentes de la entidad de que nos ocupamos, aprobaron dividirla en distritos rentísticos y judiciales que a su vez, tendrían bajo su jurisdicción a los ayuntamientos que se crearon por la nueva Constitución local, partiendo de realidades históricas que entre otros aspectos, indican la supervivencia de las visiones tribales de los núcleos indígenas que en su mayoría poblaban el Estado de México.

La existencia de los ayuntamientos fue en el Estado de México el aspecto más importante introducido por su primera Consti-

tución, puesto que la Ley Orgánica Provisional expedida en la ciudad de México el 6 de agosto de 1824 se refirió solamente a la división de la entidad en ocho distritos, que ya le pertenecían, comprendiendo territorios como Acapulco, Cuernavaca, Huejutla, Tula, Tulancingo y Taxco.

El primer ayuntamiento que se erigió en lo que actualmente constituye el territorio del Estado de México fue el de Toluca, creado al impulso de la Constitución de Cádiz en 1812. Aunque tuvo vida precaria en los primeros años, no cabe duda que representó la introducción de nuevas estructuras en América Latina y en México, puesto que era el inicio de la democracia por la cual luchaban ya en el campo de batalla los “insurgentes”.

La cercanía de Tlapan y la fácil comunicación con la ciudad de México facilitó la actividad política de Lorenzo de Zavala en favor del general Vicente Guerrero, pero no la atención de los problemas de la entidad nueva, que seguían sin solución, por lo difícil de las comunicaciones, las miles de dificultades heredadas de la época colonial y también la anarquía en la que mantuvieron al Estado de México los múltiples caciques, que con el nombre de jefes militares surgieron en los primeros años de la Independencia.

Así, todo el territorio que más tarde formó el estado de Guerrero, que como ya se dijo pertenecía al Estado de México, en la práctica no obedecía ni tenía ningún respeto por los poderes radicados en Tlalpan. Por lo que se refiere a los distritos que actualmente pertenecen al estado de Hidalgo, como Huejutla y Tulancingo, tampoco obedecían ni tenían que ver casi nada con los poderes que desde Tlalpan pretendían gobernar.

En la práctica, el territorio del Estado de México fue consolidándose muy lentamente. Los lugares que tenían comunicaciones más fáciles, comercio más frecuente y vínculos más directos con la capital del Estado de México fueron aglutinándose, mientras que los lugares más remotos acentuaban su separación y su alejamiento de la capital del estado.

El sistema centralista, apoyado por las fuerzas clericales, tenía como propósito abatir la anarquía, pero en realidad dio origen al

llamado “santanismo”, que hizo de un hombre tan ambicioso y fatuo, como Antonio López de Santa Anna, el personaje más visible de la historia de México, lo cual generó divisionismo estatal, ya que los días en que era más necesaria la cohesión entre los mexicanos —pues los estadounidenses habían iniciado sus maniobras para quedarse con el territorio del actual estado de Texas y fomentaban la guerra injusta de 1846-1848— el Estado de México sufría la más grande desmembración territorial, pues don Juan Álvarez, igual que Nicolás Bravo, distanciados políticamente y resentidos con el gobernador Francisco Modesto de Olaguibel, realizaron la separación del Estado de México de los distritos de la “tierra caliente” que colindan con el Pacífico, logrando en 1848 la erección del nuevo estado de Guerrero, y revelando así las rencillas que tenían los mexicanos en los momentos en que se necesitaba la mayor unidad para enfrentar al invasor estadounidense.

Los desmembramientos posteriores del Estado de México fueron también el producto de los conflictos internos y de las divisiones de mexicanos para hacer frente al enemigo extranjero. Benito Juárez creó tres distritos militares con el fin de facilitar la defensa de la patria en el centro del país contra los franceses. Dos de esos distritos militares formaron, consumada la Reforma, los estados de Hidalgo y de Morelos. Se perdió el distrito de Calpulalpan, que se anexó a Tlaxcala, y se crearon los dos estados nuevos, Morelos e Hidalgo, por lo cual el Estado de México quedó reducido a la extensión actual.

A este respecto, quiero recordar que hacia 1897, casi en los momentos en que se formulaba la famosa memoria del general José Vicente Villada para el cuatrienio de 1889-1893, el Estado de México era una región casi exclusivamente agrícola; la ganadería en el valle de Toluca no tuvo gran importancia económica, con excepción del ganado de Atenco, destinado a la lidia, del que se menciona era ganado cerril que pastaba en las extensas tierras sin cultivo que caracterizaba una porción muy grande del Estado de México.

Algunos años antes de la Revolución mexicana se calculaba que todo el Estado de México tenía 1.613,637 hectáreas de extensión, y en ellas vivían 798,480 personas, de las cuales 40,983 eran propietarias de tierra, con el agravante de que 313 propietarios, aproximadamente, eran dueños de extensiones que iban desde cinco mil hectáreas hasta más de cien mil, como acontecía con las haciendas de La Gavia, Jalmolonga y otras.

Hemos citado a don José María Luis Mora como un personaje apto para el estudio y la fundamentación del derecho constitucional mexicano y en particular del Estado de México, porque sus ideas representaban una ideología liberal definida para crear principios de justicia en la Constitución del estado de 1827.

Mora fue el presidente del Congreso Constituyente del Estado de México, cuerpo colegiado ante el que presentó el proyecto de Constitución, documento que con sus modificaciones y adiciones se aprobó el 14 de febrero, para que la nueva Constitución se promulgara el 26 de febrero de 1827. En su artículo 40 estableció que el territorio del Estado de México es el comprendido en los distritos de Acapulco, Cuernavaca, Huejutla, México, Taxco, Toluca, Tula y Tulancingo.

En el artículo 5o. se estableció a Texcoco como capital del estado. El primer gobernador del Estado de México fue Melchor Múzquiz, quien por decreto del 16 de octubre de 1830 fijó la residencia definitiva de la capital del estado, en Toluca.

La Constitución Política del Estado de México aplicó el modelo de la Constitución de 1824, que facultaba a los estados para elaborar sus propias disposiciones normativas, y con esta fundamentación la Constitución local instituyó la división de poderes y creó el Supremo Tribunal de Justicia, integrado por seis ministros letrados que funcionarían en dos salas y un fiscal; sus integrantes conocerían de las causas en que se viera involucrado el gobernador, quien podría ser demandado, aun en el tiempo de su gubernatura, por los delitos comunes graves, y por los que pudieran resultar en el desempeño de su cargo, previa declaración del Congreso de haber lugar a la formación de causa (artículos 138, 139 y 213).

Una vez que terminó su gobierno Melchor Múzquiz, ocupó el Poder Ejecutivo Lorenzo de Zavala, quien llevó a cabo diferentes reformas constitucionales, como la que otorgaba al Supremo Tribunal de Justicia la facultad de conocer las causas criminales del gobernador, de la responsabilidad del teniente de gobierno, consejeros y secretarios de gobierno, y de causas civiles y criminales de los magistrados y fiscales.

Más tarde, cuando dejó el poder Mariano Riva Palacio, quedó como gobernador interino del estado Luis Madrid, y durante la revolución de Ayutla subió al poder Plutarco González, quien apoyado por Manuel Alas expidió el Estatuto Provisional para el Gobierno Interior del Estado de México, en donde se incluye un nuevo tratamiento sobre la justicia, al incorporar el respeto a las garantías individuales, como se puede apreciar enseguida:

Artículo 1o. Son derechos de todo habitante de este Estado, sea nacional o extranjero los siguientes: a) no podrá ser detenido sino por una orden de autoridad política o judicial, y en la forma en que las leyes prescriben; b) el derecho de ser juzgado por jueces establecidos, haciendo notar la doctrina que aquello que no está prohibido está permitido; e) se preconiza la libertad de trabajo, la garantía de seguridad y la de propiedad, destacándose esta garantía que se establece en la fracción VII, la que considera que, a ningún habitante del Estado o corporación civil o eclesiástica, se podrá privar ni impedir el legal uso o aprovechamiento de sus bienes, y derechos y acciones, sino por causa de utilidad pública previa la competencia, indemnización que sin ulterior recurso y con pleno conocimiento de causa, decretará el Tribunal Superior en acuerdo pleno y público.

A lo largo del estatuto se incluyen otras garantías en relación con los derechos de los sujetos a juicio criminal, contenidas en los artículos 73 y 86. Sobre la ciudadanía que sigue el pensamiento de la Constitución de 1827, en el sentido de considerar ciudadanos del estado a los naturales o naturalizados de cualquier parte de la República que tengan la calidad de vecinos; para obtener esta calidad se exige que se tenga un año de residencia

ejerciendo algún arte, industria o profesión, o que sea dueño de una propiedad raíz con valor mínimo de 6,000.00 pesos, o que tenga posesión de ella un año atrás, cuando menos.

Los derechos de los ciudadanos son, además de votar y ser votados, el de petición, el cual debería reglamentar el gobierno, así como el derecho de pertenecer a la guardia nacional (artículo 5o.). En cuanto a la parte orgánica, el Poder Ejecutivo está en manos de un magistrado, que se denominará gobernador (artículo 15). Sus obligaciones y facultades enumeradas en los artículos 20 y 21 son similares a las que otorgaba la Constitución de 1827; por ejemplo, cumplir y hacer cumplir las leyes, cuidar el orden público, cuidar la administración de justicia, etcétera.

Una vez que se expidió la Constitución de 1857, el espíritu reformista influyó en diferentes entidades republicanas. En el Estado de México se creó una comisión especial de Constitución para realizar las adecuaciones con la Constitución de 1857, que establecía llevar a cabo un nuevo proyecto revolucionario.

En la exposición de motivos correspondiente al proyecto de Constitución de 1861 se contienen las ideas jurídicas de mayor novedad para implementar nuevos objetivos sobre la justicia. Por ser de importancia, comentaremos este documento.

En el punto 5 de la exposición establecía como imperativo para que toda sociedad pudiera ser justa y duradera, el incluir los imprescriptibles derechos del hombre, que en toda Constitución de país civilizado deben tener un tratamiento especial para proteger las diferentes libertades, teniendo en cuenta que “La igualdad contra la ley será perfecta y ante ella, como la Divinidad no habrá más distinciones que las que forma la virtud”.

En cuanto a división de poderes, la Constitución incluye las funciones del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, teniendo en cuenta que nunca podrían reunirse dos o más de ellos en una corporación y persona.

El proyecto de Constitución de 1861 estimó de vital importancia el funcionamiento del Poder Judicial, institución que debe aplicar el derecho de legalidad, con independencia del Poder Eje-

cutivo, respetando los principios de jurisprudencia general y la aplicación de justicia civil y criminal.

La nueva Constitución fue decretada por el Congreso Constituyente Legislativo del 12 de octubre de 1861 y sancionada por el Poder Ejecutivo el 15 de octubre del mismo año, destacando la inclusión de un capítulo sobre garantías individuales en sus artículos del 80 al 20, respetando y reconociendo el estado las garantías de la Constitución de 1857.

De los artículos 21 al 28 se reglamenta toda una actividad de administración jurídica; el Tribunal Superior de Justicia se integraba con nueve magistrados, jueces letrados de primera instancia, jurados y conciliadores; sin embargo, en la composición general del Tribunal Superior de Justicia incluye a dos fiscales y a dos agentes fiscales.

Para ser agente fiscal se requería ser ciudadano del estado, en ejercicio de sus derechos, de 35 años cumplidos, letrado, en ejercicio de su profesión por seis años, y en todo caso no haber sufrido por sentencia dada en virtud de proceso formal en causa criminal común o de responsabilidad, pena infamante o de privación de oficio o de suspensión de éste, que llegue al año.

El nombramiento de fiscal lo hacía el Congreso por mayoría de votos de los diputados, estimando las listas que enviara el gobernador.

La conducción y aplicación de la justicia para resolver problemas penales y civiles sigue siendo de exclusividad de los jueces, y aún no existe la inclusión constitucional del Ministerio Público; luego, la observancia de las garantías individuales compete al Poder Judicial. En 1869 hubo reformas a la Constitución, para determinar que el Tribunal Superior del estado se integraría por tres magistrados y un fiscal, y las salas serían unitarias, y en todo caso que haya lugar a la súplica conocerá en esa instancia una sala colegiada, que formarán los dos ministros que no conocieron del negocio, en la segunda instancia, y del fiscal si no estuviera impedido, pues estándolo se llamará al suplente (artículo 60. de la reforma).

El 14 de octubre de 1870, el Congreso del estado aprobaba una nueva Constitución, que en su artículo 77 elevó al fiscal al carácter de consejero de estado, compartiendo esa responsabilidad con el secretario del despacho y el tesorero general; asesoraba al gobernador del estado y debería participar en todos aquellos asuntos en que el gobernador le solicitara su opinión.

Durante el gobierno del coronel José Vicente Villada hubo malas cosechas en 1893 en las haciendas maiceras y ranchos del Estado de México, y los habitantes sufrieron las inclemencias de las enfermedades, que causaron gran número de defunciones, como podemos observar en los libros del Registro Civil del siglo XIX; sin embargo, la dictadura de Porfirio Díaz gobernaba a su arbitrio, centralizando el poder, sin respetar la Constitución de 1857 ni las garantías individuales.