



www.senado2010.gob.mx

www.juridicas.unam.mx

CAPÍTULO PRIMERO

CONTEXTO HISTÓRICO Y POLÍTICO

Empiezo este trabajo recordando la idea de un amigo que leí hace muchos años, en un texto del entonces joven constitucionalista catalán, Eliseo Aja. Decía en 1984 este jurista, en la introducción a la obra clásica de Ferdinand Lassale, *¿Qué es una Constitución?*,¹ que esa pregunta “carece de una respuesta general; es preciso concretar en qué país y en qué periodo histórico, e incluso, la posición política y doctrinal de quien contesta”.

He tenido presente esa idea de mi amigo catalán, en parte porque se dice que los yucatecos tenemos un cierto parecido con los catalanes, porque la formación política de nuestra región se hizo en varios sentidos como un país, que después se integró a otro más grande y más poderoso, sin perder —o sin querer perder—, sus propias características culturales como pueblo. Eso fue posible en México por la adopción atribulada y tropezona del sistema federal; y ha sido posible en la España moderna, por la organización difícil y en constante discusión del estado autonómico, como lo llama el mismo Eliseo.²

¹ Lassale, Ferdinand, *¿Qué en una Constitución?*, Barcelona, Ariel, 1984.

² Aja, Eliseo, *El Estado autonómico, Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza Editorial, 2007. Hay que decir que la crisis catalana por la discusión del *Estatut*, que emerge en 2010, es reveladora de las dificultades por las que han atravesado países como Cataluña y Yucatán.

I. ORTO DE LAS INSTITUCIONES REPUBLICANAS

Para interpretar la formación de las instituciones políticas de Yucatán y su incorporación en la Constitución del estado, es conveniente conocer el contexto histórico y político de la entidad. La circunstancia que presentaré, inicialmente, incluye acontecimientos del las últimas décadas del siglo XVIII y las primeras del XIX, que pueden considerarse el tiempo del barbecho y la siembra de las nuevas instituciones públicas. No sólo presento acontecimientos sino también las inquietudes sociales, o que preocuparon a los grupos y a los actores individuales en ese tiempo seminal. Se trata de una búsqueda del sentido que esos actores atribuyeron a los hechos ocurridos y a las acciones que emprendieron. Ese sentido de las instituciones políticas lo otorga la sociedad y, más claramente, los actores individuales y grupales que interactuaron y lucharon por lograrlo, definirlo y aplicarlo diseñando normas básicas que les dieron sustento.

Hubo dificultades notables para el surgimiento del nuevo orden demócrata. En primer lugar los impedimentos para la expresión de las aspiraciones y su socialización a partir de los enunciados que hacen los dirigentes más lúcidos y los grupos más activos, que se aceptan como conductores sociales que van marcando el camino al conjunto social más amplio. La resistencia al cambio de las instituciones establecidas que se quieren superar, es otra de las dificultades mayores para el surgimiento y desarrollo de las nuevas instituciones. Hay que entender que, en términos generales, las sociedades son conservadoras, quieren preservar el orden que se ha establecido durante mucho tiempo. Es un orden que ha costado sangre y vidas de personas que formaron generaciones y fueron asignando y confirmando el sentido que las instituciones tuvieron por largo tiempo: los conservadores se consideran patriotas, porque defienden las tradiciones y formas de interacción que por siglos pautaron y fincaron sus padres.

Para explicar el surgimiento de una nueva institucionalidad, es necesario conocer el esfuerzo social vigoroso y a los dirigentes

que divulgaron con gran penetración el nuevo sentido de las cosas. A partir de las nuevas concepciones se construyen las instituciones con la inspiración que dan algunos valores fundamentales, como la libertad, la igualdad y la justicia, aunque lo hagan de una manera propia y distinta en cada nación. El impulso que proporcionan esos valores para construir nuevas realidades lo utilizan los dirigentes partiendo de su entendimiento innovador y difundiendo su condición superior para organizar mejor la vida de los seres humanos.

El cambio social no es algo que se puede lograr en breves tiempos, ni alumbrarse sin sangre. Las ideas fundamentales del pensamiento liberal ilustrado y las iniciativas que impulsaban los principales protagonistas, llegaron a los países de Iberoamérica y se alojaron en los centros de enseñanza e investigación que fueron los conventos, y en ellos mismos se dieron las confrontaciones entre las posiciones tradicionales o, si se quiere, conservadoras. Se abren camino en esos ámbitos eclesiales, poéticamente llamados seminarios, que tienen como tarea principal la docencia del conocimiento y las ideas. En ellos se gestan lo que serán después universidades o instituciones de educación superior, como las llamamos ahora. En los conventos o monasterios se reunían los libros, documentos y publicaciones que contenían esas ideas, y las personas que los interpretaban y los difundían. La mayor parte de los actores políticos se formaron en los recintos eclesiásticos que estaban en condiciones para obtener, interpretar y difundir el conocimiento de las nuevas ideas. Y esto se hizo confrontándolas con las antiguas y discutiendo su sentido social.

En Yucatán había dos órdenes religiosas muy influyentes: los franciscanos, que fueron los primeros misioneros que llegaron con los conquistadores españoles, y los jesuitas, orden más moderna y claramente dedicada a la actividad educativa. También existía el clero diocesano, no sometido a una regla sino dependiente directo de los obispos y en última instancia de las autoridades del régimen monárquico que los nombraba y los removía.

Desde 1807 habían comenzado a llegar noticias a Yucatán sobre los planes de Napoleón Bonaparte para conquistar España y otros reinos de Europa. Un año más tarde el emperador francés invadía España, poniéndose en crisis al monarca Carlos IV, que abdica a la corona a favor de su hijo Fernando VII, el año de 1808. La monarquía queda así descabezada y ambos monarcas son capturados y llevados a Francia donde quedan presos. Al conocerse estos hechos en América, el movimiento independentista ya se gestaba entre algunos grupos precursores en la Nueva España, a la que Yucatán estaba vinculada y desde luego en otras colonias españolas de América.

Ese año de 1808 en España los patriotas lanzan una lucha contra los invasores franceses para recuperar el dominio sobre su territorio, usurpado por éstos con su colosal ejército.

II. DOS ENTIDADES POLÍTICAS Y SUS RELACIONES

El territorio de la península de Yucatán estaba organizado políticamente como una provincia, cuyo capitán general y gobernador era la cabeza de ella y era nombrado directamente por el rey de España. Hay que agregar que si bien entre la provincia de Yucatán y el virreinato de la Nueva España se habían desarrollado lazos muy fuertes, sobre todo en las últimas décadas del siglo XVIII, cada una se mantenía con autoridades independientes entre sí, aunque ambas dependientes de la corona española. En la capital del virreinato, la Ciudad de México, residía la Real Audiencia, definida en el orden jurídico colonial, como última instancia que resolvía los conflictos jurisdiccionales iniciados en las provincias de una amplia zona que incluía expresamente a la de Yucatán, que no formaba parte de la Nueva España. La mayor cantidad de juicios que llegaban para dirimirse en la Real Audiencia de México como última instancia, versaban sobre impuestos, materia por demás sensible. Eso explica que algunos abogados yucatecos acudieran a la capital de la Nueva España a formarse o a realizar estudios superiores en la prestigiada Universidad de la Ciudad de México.

La vinculación más amplia entre la Nueva España y Yucatán se fue dando en la segunda mitad del siglo XVIII. Ella se explica en gran parte por las reformas borbónicas en el orden administrativo y financiero, que se hacen para obtener mayores recursos que le permitieran a la Corona española hacer frente a los conflictos con otras potencias extranjeras —que se habían intensificado—.

Dice el historiador Enrique Flores Cano al analizar las reformas borbónicas:

Si se quisiera resumir en una palabra el sentido de esas reformas, ésta sería sujeción. Recuperar los hilos que con independencia de la metrópoli movían desde hacía más de un siglo los mecanismos económicos, políticos y administrativos de la colonia, colocarlos bajo la protección y vigilancia de hombres adeptos a la metrópoli, y hacerlos servir a ésta por sobre cualquier otra consideración.³

En esas circunstancias, la Corona decidió formar una Junta Superior Hacienda de la Nueva España de la que se hizo depender a Yucatán. En la reorganización, el gobernador y capitán general de Yucatán quedó subordinado en materia de impuestos, teniendo que rendir cuentas a esa Junta. Las dos cajas recaudadoras de Mérida y Campeche empezaron a ser manejadas con oficiales reales nombrados por la Junta.

Por otra parte, se inició en ese tiempo, la reorganización de las milicias españolas, para fortalecerlas ante el poderío militar desarrollado por los colonos ingleses de Belice que ponía en riesgo a la Provincia de Yucatán.⁴

Este doble vínculo económico y militar de Nueva España y Yucatán, en función de que la Corona lograra el control de recursos

³ Florescano, Enrique, “La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico”, *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 2000, t.II, p. 204.

⁴ Cfr. Campos García, Melchor, *De provincia a estado de la República mexicana. La península de Yucatán, 1786-1835*, México, Universidad Autónoma de Yucatán-CONACYT, 2004, especialmente capítulo primero.

y territorios de sus colonias, dejó a la península yucateca bajo una cierta tutela y vigilancia de las autoridades virreinales. El doctor Ignacio Burgoa Orihuela, en su texto de derecho constitucional, explica parcialmente la repercusión que tuvo la nueva división territorial de las provincias coloniales por las reformas borbónicas:

La anterior división territorial sufrió una última modificación por la famosa Ley sobre Intendentes, de 4 de diciembre de 1786, cuya expedición se debió al empeño que puso el ministro de Indias, José Gálvez... Conforme a este ordenamiento, el territorio de la Nueva España se clasificó gubernativamente en intendencias, provincias y gobernaciones, clasificación que subsistió hasta la finalización del régimen colonial. Las intendencias implantadas según el modelo español que en la metrópoli existía desde 1718, eran doce, a saber: las de México, Puebla, Veracruz, Mérida, Antequera de Oaxaca, Valladolid de Michoacán, santa Fe de Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara Zacatecas, Durango y las de Sonora y Sinaloa.⁵

En el terreno político, la provincia de Yucatán se mantuvo como una capitánía general, cuyo gobernador era nombrado y removido por el rey de España. Es decir, se centralizaron en la Nueva España algunas funciones fiscales y administrativas que por más de dos siglos manejaron las autoridades yucatecas, aunque las autoridades de la provincia continuaron tomando decisiones en diversos órdenes de la administración pública y la gobernación.

III. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ Y EL GRUPO SANJUANISTA

El momento histórico relevante en esta contextualización, es el de la gestación del movimiento independentista de España, porque es el que plantea la exigencia de un nuevo orden jurídico-político que normalmente se incluye en una Constitución.

El estado de Yucatán tiene una caracterización histórica y cultural distinta de otras regiones que formaban parte de la Nueva

⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México Porrúa, 2000, p. 63.

España; como empecé a mostrar en el apartado anterior: Yucatán había desarrollado por dos siglos y medio algunas de sus normas jurídicas y de sus instituciones políticas de manera propia y, en alguna medida, distinta a la que se organizó en el sistema virreinal. Yucatán en ese sentido se parecía más a las colonias inglesas que después se integraron en una confederación (Estados Unidos), que a las provincias que integraban el virreinato de la Nueva España. En materia de impuestos, como describí antes, pasó a ser dependiente de la Junta Superior Novohispana; pero en otras materias se mantuvo hasta su declaración de independencia (1821) y, unos años después, su organización político administrativa.

Debo destacar especialmente que la península de Yucatán, por la importancia de sus actividades marítimas y los ingresos e influencias que recibía por ellas, despertó un gran interés por parte de la Corona, para captar una parte más amplia de esos recursos a través de los mecanismos diseñados por las reformas borbónicas. En los primeros dos siglos de la colonia, Yucatán fue considerada una provincia pobre, sin oro ni plata, de la que podían extraerse reducidos recursos. En el siglo XVIII esa situación cambió, en buena parte por el incremento de las actividades mercantiles marítimas. Las relaciones de Yucatán con puertos de la Nueva España en el Golfo de México, específicamente Veracruz y Tampico, pero también con puertos internacionales como la Habana y Nueva Orleans que llegaron a tener gran importancia. A través de ellos los peninsulares realizaban un comercio internacional que era vital para la subsistencia y desenvolvimiento económico, lo cual se intensificó notablemente durante el último tercio del siglo XVIII. También se recibían en Yucatán las ideas políticas y las nuevas aspiraciones sociales para transformar las instituciones necesarias en un país en el que se planteaban cada vez más vigorosamente como independientes de España, sobre todo a partir de 1810.

El analista profundo de la Independencia mexicana que es Luis Villoro Toranzo nos dice que lo que llamamos “Revolución de Independencia” es en realidad la resultante de un conjunto de movimientos que divergen entre sí y tienen su asiento en distintas ca-

pas de la población. Es decir, en México no hubo sólo dos bandos políticos claramente diferenciados, los insurgentes y los realistas, como se ha planteado simplistamente, sino varias motivaciones para la lucha de independencia. De tal modo que hay que ver esa gesta desde diversos ángulos. El primero de ellos es el de una posición conservadora, que advirtiendo las tendencias liberales que se gestaban en España y se expresaban en el constituyente gaditano que se convoca desde 1810, quieren preservar a la Nueva España de ellas declarándola independiente. Ésta es la explicación de por qué buscan evitar el establecimiento de instituciones liberales que pusieran límites al poder absoluto de la monarquía. Otra posición es precisamente la que analiza la independencia impulsada por las tesis liberales de la Ilustración, ésta es la perspectiva de los precursores Miguel Hidalgo y Costilla y José María Morelos y Pavón, que inician la lucha armada en 1810. Se trata de dos motivaciones antagónicas que en algún momento van a confluir para consumar la independencia.⁶

En 1810, en la parte de España que controlaban los españoles —aunque asediada por los franceses—, en Cádiz se convoca (en la isla de León) a la celebración de reuniones de las Cortes, que buscaban establecer una asamblea constituyente que preparara una Constitución. En ella se incorporaron diputados de la España peninsular y de la España de ultramar como se le llamaba, con lo cual recibe diputados de las provincias o colonias americanas. Entre los miembros del primer grupo constituyente, van varios diputados novohispanos y asiste, enviado por la provincia de Yucatán, el doctor Miguel González Lastiri, según se asienta en el acta del ayuntamiento de Mérida del 15 de junio de 1810. Este diputado a Cortes regresó a Yucatán en julio de 1812 con siete

⁶ Cfr. *El proceso ideológico de la revolución de independencia*, México, UNAM, 1953, cap. I.

ejemplares de la carta gaditana y entregó algunas al grupo sanjuanista que se consagró a su estudio y difusión.⁷

La Constitución gaditana es importante para América Latina, porque un buen número de actores políticos en las provincias encontraron en ella apoyo para impulsar el establecimiento de instituciones liberales. La relevancia de esa Constitución española, que plantea la transformación de la monarquía absoluta, es particularmente significativa para Yucatán, que fue la primera provincia de América Septentrional que la restableció, volviendo a instalar la Diputación Provincial de esa provincia, en marzo de 1820.⁸ La Constitución de Cádiz había estado vigente en Yucatán desde 1813, representó un impulso grande para el movimiento independentista en la península yucateca. Esa ley fundamental española va a inspirar, en alguna medida, la primera Constitución del estado de Yucatán, ya unido a la nación mexicana desde 1821. También la primera Constitución federal mexicana de 1824, que reproduce la de Filadelfia de 1787, es un factor influyente en la Constitución primera del estado de Yucatán en 1825.

Hay que reparar detenidamente en el antecedente político de la formación del grupo sanjuanista hacia 1808 en Mérida, capital de la provincia y sede de los poderes coloniales en ella. Este grupo fundamental fue integrado por liberales cristianos, con una gran influencia del pensamiento de la Ilustración y de la predica y escritos del obispo fray Bartolomé de las Casas.⁹ El grupo que pronto se convirtió en político, empezó como una reunión de eclesiásticos y fieles que, después de las ceremonias religiosas, comentaban las tesis sobre la cuestión social, llegadas de Europa, de Estados Unidos y de Guatemala, país colindante donde había una corriente progresista muy importante en el campo de la filosofía

⁷ Cfr. Campos García, Melchor, *Sociabilidades políticas en Yucatán*, México, Universidad Autónoma de Yucatán-CONACYT, 2003, p. 32.

⁸ Cfr. Ferrer Muñoz, Manuel, “El constitucionalismo en Yucatán”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, vol. XIV, 2002.

⁹ Cfr. Reyes Heroles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, t. I, p. 4, nota 3.

y de la teología.¹⁰ Estas pláticas fueron conducidas por el capellán de la iglesia de San Juan Bautista en la capital de la provincia de Yucatán, Vicente María Velázquez Alvarado.¹¹

En el grupo de reflexión que se formó, se promovía el ejercicio de las libertades y muy particularmente las libertades de reunión, de asociación y de imprenta, esta última destacadamente inscrita en la Constitución doceañera.¹² Entre los sanjuanistas se empezó a discutir muy tempranamente la independencia de España. El grupo estaba integrado, además del sacerdote Velázquez, por el filósofo Pablo Moreno Triay, el comerciante José Matías Quintana (padre de Andrés Quintana Roo), Francisco Bates, Manuel García Sosa, Manuel Jiménez Solís (conocido como el padre Justis), Fernando Valle, Francisco Carvajal, Rafael Aguayo, Mauricio Gutiérrez, Lorenzo de Zavala, Pantaleón Cantón, José Mariano de Cicero y Juan de Dios Henríquez. Ellos fomentaban el espíritu público, la defensa de los derechos de los indígenas, el reparto agrario para devolver a sus dueños originales la tierra que le habían arrebatado los conquistadores y encomenderos. Desde 1814, los sanjuanistas rechazaron las disposiciones de Fernando VII, que intentó echar abajo la Constitución de 1812. Las posiciones del grupo sanjuanista se distribuían como manuscritos que sus integrantes preparaban antes de que llegara a Yucatán la primera imprenta en 1813. Estos escritos se leían en reuniones y tertulias, lo cual llamó la atención de la Inquisición que citó a comparecer

¹⁰ Por ese tiempo se caracterizaron dos tendencias básicas en la Iglesia, la próxima a las tesis liberales, llamada de los “noveleros”, por estar pendientes y seguir las novedades en materia social y política, y los “rutineros”, que seguían las tesis tradicionales de la escolástica.

¹¹ Velázquez es descrito por don Justo Sierra O'Reilly como “hombre severo, de profunda moralidad, de alma ardiente y apasionada, liberal rígido que aspiraba a realizar el sueño de Tomás Moro sobre la isla Utopía... Figurábase que una vez conocidos los derechos del hombre, todos conspirarían de común acuerdo a conservar el tesoro adquirido”. Zabala, Lorenzo, *Obras*, México, Porrúa, 1976, p. 198.

¹² Artículo 371.

a Lorenzo de Zavala ante ese temible tribunal para pedirle cuentas. Zavala respondió por escrito a la Inquisición que ese tribunal tenía jurisdicción en materia de fe y no de política, lo que irritó mucho a los rutineros.

En las dos ciudades principales de la Provincia de Yucatán, Mérida y Campeche, se desarrollaron grupos políticos, impulsados por sacerdotes liberales y juristas. Estos grupos y sus dirigentes no siempre estuvieron de acuerdo, porque disputaban entre ellos desde tiempo atrás el control político de la provincia yucateca.

IV. LA INDEPENDENCIA DE YUCATÁN Y DE MÉXICO

Otro proceso significativo fue el de independencia de la capitanía general de Yucatán, que estuvo ligado a la lucha por la independencia de México.¹³ Cuando en Yucatán se conocen los términos del pacto de Iguala y de los tratados de Córdoba, en los que se proclamaba la Independencia de México, se declara independiente de España y se suma a la nación mexicana en septiembre de 1821. Esta adhesión de Yucatán a la nación mexicana no se da lisa y llanamente, sino que es condicionada a que la entidad peninsular mantuviera la decisión sobre sus decisiones políticas fundamentales.

La Junta Gubernativa de Yucatán, formada tras la declaración de Independencia, expidió una Declaración de bases federativas, en la que se asumía como entidad independiente de la dominación de cualquier otra y afirmaba “confederarse sobre bases de

¹³ Esta vinculación no es sólo la de 1821, sino que Andrés Quintana Roo se había ido a estudiar derecho a la capital de la Nueva España, y participó desde muy joven en la lucha encabezada por el generalísimo José María Morelos y Pavón (1814), y se mantenía en contacto con su padre que era uno de los principales promotores del grupo sanjuanista, inspirador de la independencia yucateca.

relativa equidad y con pactos de absoluta justicia con los demás estados independientes que componen la nación mexicana”.¹⁴

Los yucatecos advierten que no renunciaban al ejercicio de la libertad civil y por ello a la determinación de su régimen interno, para tomar autónomamente sus principales directrices políticas, fiscales y de comercio exterior. El gobierno de Agustín de Iturbide acepta la adhesión de Yucatán y la condición autonómica que esa entidad política plantea. Los yucatecos dependían en materia de audiencia (Poder Judicial) de la Nueva España. Pero ya había planteamientos tempranos en las Cortes de Cádiz, del diputado yucateco Miguel González y Lastiri, de que se concediera a Yucatán una audiencia, que procesara en última instancia los juicios, sin necesidad de que ellos fueran a ser tratados por la audiencia novohispana. Eso habla de una tradición autonomista de los tres poderes de un estado: la Ejecutiva que tenía el capitán general y gobernador, nombrado por el rey de España; la Legislativa que era ejercida por la diputación provincial, reconocida por la Constitución de Cádiz, y que en Yucatán ejerció muy activamente sus funciones, especialmente la judicial, a cargo de los tribunales yucatecos en primera instancia y de la Audiencia radicada en la capital de la Nueva España.

En mayo de 1823, ya depuesto el emperador Iturbide, la diputación provincial de Yucatán que seguía operando de acuerdo con lo establecido en la Constitución de Cádiz, se pronunció por la unión de Yucatán a México siempre y cuando la República se instituyera como federal y, por tanto, el nuevo estado peninsular, “tendría derecho para formar su Constitución particular, y establecer las leyes que juzgue convenientes a su felicidad”.¹⁵

El acuerdo de la diputación, hecho por aclamación de todos los diputados asistentes, fue el siguiente:

¹⁴ *Ibidem*, p. 51.

¹⁵ “Acta de la Diputación Provincial de Yucatán”, en Campos García, Melchor (ed.), *Entornos del “ciudadanato”*, 1750-1906, Mérida, Universidad Autónoma de Yucatán, 2006, p. 39.

Que Yucatán jura, reconoce y obedece al gobierno de México, siempre que sea liberal y representativo, pero con las condiciones que siguen: primera, que la unión de Yucatán será la de una República federada y no en otra forma, y por consiguiente tendrá derecho a formar su Constitución particular y establecer las leyes que juzgue convenientes a su felicidad...¹⁶

La declaración del primer Congreso yuáteco fue criticada por Lucas Alamán, ministro del gobierno provisional de México, quien la calificó de inmadura y anárquica. La Junta de Gobierno y la Diputación Provincial contestaron:

que el pueblo de Yucatán, al adoptar la forma de gobierno que le convenía, libremente, había procedido en uso de un derecho de que nadie le podía privar, no pudiéndose juzgar su proceder como anárquico, tan solo por no haber esperado permiso para proveer a su propia conservación; manifestando asimismo que la península continuaría formando parte de la nación bajo las bases que había decretado el Congreso local el 27 de agosto último, y no de otra manera.

¹⁶ Citado en el ensayo del licenciado Acereto, Albino, “Historia política desde el descubrimiento europeo hasta 1920”, *Enciclopedia Yucatanense*, México, Edición oficial del Gobierno del estado de Yucatán, 1977, t. III, p. 179.