



I. MARCO HISTÓRICO GENERAL

El proceso constituyente de los estados de la República está íntimamente vinculado con una importante institución proveniente de la Constitución española de Cádiz de 1812: *la diputación provincial*.¹ Ésta se había concebido como un cuerpo colegiado de tipo representativo que habría de funcionar en las provincias de ultramar, el cual, según el criterio de los constituyentes hispanos, tendría un carácter meramente consultivo, pero que los diputados de origen americano en las Cortes de Cádiz visualizaban como el embrión de un Poder Legislativo local.² Las diputaciones provinciales empezaron a operar en la Nueva España bajo el imperio de la citada Constitución de Cádiz y al consumarse la independencia sirvieron como enlace para la creación de los Congresos locales de los estados que integrarían la Federación mexicana.

Veracruz fue de las últimas provincias que eligieron a su diputación provincial, lo cual ocurrió el 29 de enero de 1822. Tal elección se dio ya consumada la Independencia, a convocatoria de la Regencia formada por la Junta Provisional Gubernativa que había asumido los poderes ejercidos en la época colonial por las Cortes españolas. De esta manera, se mantuvo una continuidad institucional entre el incipiente régimen representativo instituido por la Constitución de la Monarquía Española y el proceso constituyente de los estados integrantes de la República federal mexicana.

¹ Sobre este tema es clásico el estudio de Benson, Nettie Lee, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, 2a. ed., México, El Colegio de México-Cámara de Diputados, 1980.

² Gidi Villarreal, Emilio y Blázquez Domínguez, Carmen, *El Poder Legislativo en Veracruz*, Gobierno del Estado de Veracruz, t. I (1824-1917), 1992.

El estado de Veracruz, sucesor de la antigua provincia del mismo nombre, quedó reconocido en el Acta Constitutiva de la Federación, como se aprobó en la sesión del 22 de diciembre de 1823 por el Segundo Congreso Constituyente. La elección de los diputados veracruzanos a este Congreso se efectuó precisamente bajo la vigilancia de la primera diputación provincial del estado el 8 de septiembre de 1823 en el pueblo de San Antonio Huatusco. En el mismo proceso electoral se renovó la diputación provincial, la cual tendría a su cargo organizar la elección del Congreso Constituyente Veracruzano de acuerdo con las disposiciones de la Ley para Establecer las Legislaturas Constituyentes Particulares en las Provincias que han Sido Declarados Estados de la Federación Mexicana y que no las Tienen Establecidas, emitida por el Congreso Constituyente federal que se había instalado el 31 de octubre de 1823 y promulgada el 9 de enero de 1824. De acuerdo con esta ley la diputación provincial debía determinar el número de diputados que habrían de elegirse para conformar el Congreso Constituyente del estado y dicho número se fijó en quince propietarios y seis suplentes. Las fuentes consultadas no precisan la fecha en que se efectuó esta elección pero en el libro de Actas del ayuntamiento de Xalapa consta la comunicación fechada el 20 de marzo de 1824 en San Antonio Huatusco en la que el presidente de la Junta Electoral de Provincia remite la lista de diputados electos al Congreso de Veracruz, el cual se instaló formalmente en la Santa Iglesia Parroquial de la Villa de Xalapa el 9 de mayo del mismo año. Guadalupe Victoria era en ese momento el Jefe Político de Veracruz y en ese carácter pronunció un discurso en la sesión de apertura de los trabajos de dicho Congreso.

Del texto del Acta Constitutiva de la Federación, en sus artículos 21 y 22, relativos al gobierno particular de los estados se deducía que éstos deberían esperar a la publicación de la Constitución federal, para posteriormente emitir las suyas. En esa virtud, el Congreso Constituyente veracruzano inició su labor dirigida a la elaboración de la norma suprema del estado hasta el 25 de oc-

tubre de 1824; empero, en los meses anteriores debió atender a la estructuración provisional de las instituciones estatales para que funcionaran durante los meses que transcurrieran hasta la entrada en vigor de la Constitución de la República y, para tal efecto, emitió diversas leyes de carácter *preconstitucional*. El mismo día de su instalación dictó un decreto en el que señalaba que el estado de Veracruz comprendía el territorio de la antigua provincia del mismo nombre, con lo que corroboraba lo dispuesto por el Acta Constitutiva de la Federación; disponía que el propio Congreso habría de funcionar como depositario del Poder Legislativo del estado; que el Poder Ejecutivo recaería en una sola persona denominada Gobernador del Estado y que las autoridades que venían ejerciendo el Poder Judicial, seguirían haciéndolo. El mismo Congreso Constituyente se otorgó la atribución de designar al gobernador. Expidió también disposiciones de naturaleza electoral tanto para la elección de los diputados federales como de los locales y el 28 de julio de 1824 emitió una ley para organizar la impartición de justicia en el estado. El 26 de mayo de 1825 el Congreso Constituyente emitió una ley para organizar la policía y el gobierno del estado, dividiendo a éste en departamentos y cantones.

Todas estas leyes fueron validadas por la Constitución estatal de 1825 que en su artículo 84 preveía que: “las leyes existentes continuarán en su vigor, siempre que no se opongan a su actual sistema, o no hayan sido expresamente derogadas”.

La primera Constitución veracruzana fue aprobada solemnemente en la sesión pública del 3 de junio de 1825 en Xalapa y publicada al día siguiente.

El conflicto entre federalistas y centralistas no había quedado resuelto con la Constitución federal de 1824 y su agudización en los años posteriores tuvo, como en todo el país, impacto en Veracruz. Los conservadores se identificaban con las logias masonicas del rito escocés, en tanto que los liberales actuaban a través de las del rito yorkino. La disputa entre ambas había conducido al intento del Congreso general de suprimir a todas las

logias y en Veracruz se había secundado ese propósito por medio del decreto del 18 de abril de 1827, el cual se prohibía todo rito masónico en el estado. La legislatura veracruzana simpatizaba con los escoceses, así como el gobernador Miguel Barragán, pero el predominio en el ámbito nacional de la corriente liberal produjo la caída de éste. En el marco de esta lucha se profundizaron las diferencias políticas al extremo de que en noviembre de 1828 se declaró la nulidad de las elecciones que se habían realizado para renovar el legislativo local, cuyo Tercer Congreso debería instalarse a principios de 1829. Se argumentó que los masones yorkinos manipularon la elección amedrentando a los electores y que habían falsificado listas y firmas de los mismos. De inmediato se convocó a elecciones extraordinarias y el Tercer Congreso se instaló el 1o. de enero de 1829, pero su actuación fue efímera pues la agitación política continuaba. Antonio López de Santa Anna encabezó un pronunciamiento en Perote a favor de Vicente Guerrero que buscaba la Presidencia de la República y favoreció la instalación de un Congreso estatal paralelo integrado por diputados que le fueran afines. Así, los miembros del Congreso cuya elección había sido anulada previamente, asumieron sus cargos en Coatepec, el 8 de febrero de 1829; de inmediato declararon nulos los decretos emitidos por el Congreso que se había instalado el 1o. de enero del mismo año y nombraron gobernador del estado a Vicente Guerrero. Posteriormente renunciaría Guerrero a este cargo para ocupar la presidencia del país, motivo por el cual fue designado gobernador el ya para entonces general Antonio López de Santa Anna.

Nuevos pronunciamientos por parte de los centralistas en Campeche y de los federalistas en Xalapa culminaron con la caída del gobierno de Guerrero, el efecto en Veracruz fue el desconocimiento de la legislatura considerada santanista y, por decreto del Congreso de la Unión del 6 de marzo de 1830, se repuso a la que había surgido de la elección extraordinaria que ya hemos referido y enseguida anuló todo lo actuado por la que inició funciones el 8 de febrero de 1829.

En 1830 se realizaron las elecciones para el Cuarto Congreso que inició sus tareas el 1o. de enero de 1831, el cual realizó un importante conjunto de reformas constitucionales de las que se da cuenta en cada uno de los rubros analizados en este trabajo. No obstante, la incesante agitación de aquellos años, le impidió concluir su periodo. Un nuevo pronunciamiento militar en el que participó Santa Anna culminó con la salida de la presidencia de la República de Anastasio Bustamante. Para diciembre de 1832, la legislatura santanista que había actuado en el periodo anterior, volvió a ejercer funciones de manera provisional y desconoció las reformas constitucionales de 1831.

El 17 de febrero de 1833 se instaló el Quinto Congreso Constitucional del Estado, el cual expidió una muy importante legislación liberal. La Ley 54, del 30 de noviembre de ese año, dispuso que los conventos y sus propiedades en la entidad se destinasen al fomento de la educación y a la beneficencia pública, salvo los pertenecientes a la orden de San Francisco. En su artículo 5o. se ordenaba que el estado se subrogara en las obligaciones derivadas de los capitales impuestos sobre las fincas rústicas y urbanas de los conventos, así como en los contratos legalmente celebrados por préstamos y arrendamientos. Adicionalmente daba un plazo de un mes para que se entregaran al gobierno los fondos de las fundaciones para misas y aniversarios, y de dos meses para que el gobernador informara de haber cumplido con lo dispuesto por esta ley. En otro ordenamiento expedido el 17 de marzo de 1834, se prohibía a los establecimientos, corporaciones o juntas permanentes eclesiásticos o laicales, sin distinción de clases, adquirir en el estado bienes inmuebles por testamento, donación, compra, permuta, adjudicación o cualquier otro título lucrativo u oneroso.

El obispo de Puebla, a cuya diócesis correspondía Veracruz, se lanzó furibundo contra tales disposiciones y los afectados produjeron violentas protestas en distintas poblaciones veracruzanas. En Xalapa, una asamblea popular levantó un acta declarando al presidente Santa Anna “protector de la religión católica” y éste

brindó efectivamente protección a los conservadores. En junio de 1834 quedaron disueltas las autoridades estatales. El Quinto Congreso fue desconocido y sus funciones las asumió el Ayuntamiento del puerto de Veracruz, el cual declaró el día 20 de dicho mes la anulación de las mencionadas leyes en materia religiosa por considerarlas contrarias a la Constitución.

Un punto interesante de mencionar es el relativo a la aceptación hecha por el Quinto Congreso, el 21 de enero de 1834, de las reformas constitucionales de 1831 contenidas en la Sección XIII que regulaba al Poder Judicial.

El 3 de octubre de 1835 el Congreso de la Unión que se había arrogado facultades para modificar la forma de gobierno emitió una ley que disponía el cese del ejercicio de las Legislaturas estatales que deberían ser sustituidas, como parte del proceso de centralización del país, por unas Juntas Departamentales, nombradas por las propias legislaturas antes de disolverse. Dichas Juntas funcionarían como Consejo del Gobernador. En Veracruz, el senador estatal Sebastián Camacho, destacado político de la época que había sido varias veces diputado e incluso gobernador del estado con gran dignidad se opuso a disolver la legislatura alegando, con razón, que traicionaría la legitimidad de su representación y que ninguna autoridad tenía poderes para sustituir las legislaturas por las mencionadas Juntas Departamentales.

La citada ley del 3 de octubre preveía que si las legislaturas no se reunían para designar a la Junta, esa función la efectuaría el Ayuntamiento de la capital; ello dio lugar a una disputa entre Xalapa y el puerto de Veracruz que funcionaba como capital al suprimirse el sistema federal. En una y otra ciudad se nombraron juntas departamentales pero, según los registros, la designada por el ayuntamiento porteño estuvo en funciones en 1836 y hasta marzo de 1837 en que se convocó a elegir diputados federales y se nombró una nueva Junta Departamental que se trasladó a Xalapa.

Restablecido el régimen federal por el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, también conocida como Acta de Reformas,

publicada el 22 de mayo de ese año, procedía que cada estado hiciera las adecuaciones necesarias a su Constitución y la restableciera formalmente pues el régimen centralista las había suprimido. Debe recordarse que en este periodo se produce la intervención norteamericana que condujo a la pérdida de más de la mitad de nuestro territorio en la injusta guerra por virtud de la cual el Puerto de Veracruz fue bombardeado el 22 de marzo de 1847. La invasión de nuestro territorio estaba en marcha, pues, en tanto se discutía y aprobaba el Acta de Reformas aludida, y este hecho es reflejado muy explícitamente en la comunicación que dirigió el Congreso del estado de Veracruz al gobernador, el 13 de diciembre de 1848 con la cual le remitía el texto de la nueva Constitución estatal. En el oficio de referencia encontramos como primer elemento destacable el hecho de que al restablecerse el sistema federal se eligió a un congreso estatal para que actuara simultáneamente como poder constituido y poder constituyente, ello se desprende del primer párrafo que reproduzco no sólo porque en él se resumen las condiciones históricas imperantes y la particularidad jurídica de la doble naturaleza del órgano que emitía la Constitución, sino porque nos ilustra sobre el estilo empleado por los redactores:

Restablecido felizmente el sistema Federal y llamado el actual Congreso del Estado a funcionar con el doble carácter de constitucional y constituyente, desde luego hubiera cumplido con la grave e interesante tarea que este segundo le imponía, si las azarosas circunstancias que han rodeado al Estado de Veracruz y a los pueblos todos de la República, no le hubieran impedido llenar una obligación tan grata como difícil.³

Los congresistas relatan en el texto las condiciones que afectaban a la nación y en particular al estado, en razón de las cuales su

³ Álvarez Montero, José Lorenzo, *Las Constituciones Políticas del Estado Libre y Soberano de Veracruz y sus Reformas 1825-2001*, Veracruz, Honorable Ayuntamiento de Coatzacoalcos, 2001, p.247.

misión constituyente se había retrasado de manera que había transcurrido más de año y medio entre la reasunción del federalismo y la adopción de una nueva Constitución en Veracruz. Éstos aluden expresamente a que tuvieron que trabajar en medio de una “guerra asoladora a que nos provocaron nuestros vecinos de norteamérica”, y a la “ocupación de casi todas las poblaciones del Estado por la fuerzas invasoras” la cual “originaba el desquiciamiento de los ramos todos de la administración pública”.⁴

A fin de ajustar el Congreso al sistema de renovación por mitades que se estableció en la Constitución veracruzana de 1848, en 1849 se eligió una legislatura que habría de fungir por ese mismo año únicamente. Esta legislatura formuló la propuesta de reformas al artículo 57 sobre la que tendría que resolver la siguiente, integrada para desempeñarse en el bienio 1850-1851. De esta manera, la Constitución de 1848 fue reformada substancialmente en uno solo de sus artículos y sufrió algunas adecuaciones formales en otros pocos, con fecha 3 de abril de 1850, pero se aprovechó para hacer una nueva impresión total del texto constitucional, por lo que se registra en la historia constitucional veracruzana la existencia de una nueva carta magna fechada en 1850, la cual en realidad es la misma de 48 modificada.

Pese a la restauración del federalismo, Santa Anna, que había sido requerido para ocupar nuevamente la presidencia de la República pero ahora por los liberales, instauró una férrea dictadura contra la cual se pronunció la Revolución de Ayutla a la que se convocó por medio del Plan del mismo nombre, proclamado por el coronel Florencio Villarreal el 1o. de marzo de 1854, junto con otros liberales entre los que destacaban el Gral. Juan Álvarez y el coronel retirado don Ignacio Comonfort a quien se encargó encabezar dicha revolución. En el punto 4o. del Plan de Ayutla, que desconocía a Santa Anna como presidente, se especificaba que en los estados en que fuere secundado, el jefe principal de las fuerzas adheridas a él, asociado a siete personas bien conceptuadas que él

⁴ *Idem.*

mismo nombraría, emitirían un Estatuto provisional que regiría en su respectivo estado. Se entendía que su vigencia duraría hasta que se expidiera una nueva Constitución de la República elaborada por el Congreso Constituyente al que habría de convocarse de acuerdo con el punto 5o. del propio Plan.

En esa virtud, el jefe de las fuerzas libertadoras del Estado de Veracruz en ejercicio del Poder Ejecutivo, don Ignacio de la Llave —cuyo nombre está asociado formalmente al del estado—, emitió el Estatuto Orgánico elaborado por la Junta Constituyente que había integrado con base en el Plan de Ayutla, en la Heroica Veracruz, el 9 de octubre de 1855, suscrito además por Manuel María Pérez, vicepresidente de la Junta; Ángel Lascuráin y Gómez; León Carvallo; Manuel Díaz Mirón; Francisco Talavera y el licenciado F. Hernández Carrasco, secretario.

Al triunfo de la Revolución de Ayutla se convocó al Congreso Constituyente federal que elaboró la Constitución de 1857 a partir de la cual los estados procedieron a emitir sus Constituciones particulares. Dicha emisión se regía por el articulado transitorio de la referida Constitución en el cual se disponía que los gobernadores expidieran las convocatorias para la elección de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Las legislaturas locales electas en esos términos tendrían el carácter de constituyentes para formar o reformar las Constituciones particulares. En cumplimiento de esta disposición, Manuel Gutiérrez Zamora, entonces gobernador, expidió las convocatorias de referencia el 4 de abril de 1857 y el 20 de junio de ese año se instaló el Congreso que elaboró la nueva Constitución veracruzana dada en la H. ciudad de Veracruz el 18 de noviembre de 1857 y publicada ese mismo día por el gobernador Manuel Gutiérrez Zamora en la referida ciudad; evidentemente su redacción correspondía a la Constitución federal emitida en Querétaro el 5 de febrero del mismo año con una clara inspiración liberal.

Empero, debido a las circunstancias políticas prevalecientes derivadas del desconocimiento de la carta magna federal por virtud del Plan de Tacubaya —que dio pie a la Guerra de Reforma— la

Constitución local de 1857 no alcanzó a tener una vigencia normal, situación que se acentuó con motivo de la Intervención Francesa. La situación inmediatamente posterior al pronunciamiento de Tacubaya de 17 de diciembre de aquel año, fue muy confusa en la entidad veracruzana. En un principio, el gobernador Manuel Gutiérrez Zamora, de marcada inclinación liberal, extrañamente lo respaldó, pero el 30 de diciembre modificó su actitud y dejó en claro que su gobierno no apoyaba el mencionado Plan promovido por Félix Zuloaga y al cual se adhirió indebidamente Ignacio Comonfort que hasta ese momento era el presidente legítimo de acuerdo con el orden constitucional de 1857, el cual quebrantó. En relación con este episodio, la página oficial de Internet del estado de Campeche refiere lo siguiente:

Mientras tanto, el panorama nacional era sacudido por nuevos cambios. El 17 de diciembre se proclamó el Plan de Tacubaya, donde se desconocía la Constitución del 5 de febrero. Comonfort se adhirió a dicho plan y Juárez, presidente de la Suprema Corte de justicia, fue puesto en prisión. Veracruz y otros estados secundaron el pronunciamiento y Campeche se les unió. Por su parte, Barrera dimitió definitivamente, dejando el gobierno al general Martín Peraza.

El 11 de enero de 1858, la situación nacional cambió nuevamente. Los conservadores desconocieron a Comonfort y el general Félix Zuloaga, conservador y centralista, ocupó la presidencia. Ante ello, el 13 de enero, Veracruz asumió su soberanía y Comonfort, antes de dejar la capital, liberó a Juárez, quien se dirigió a Guanajuato, donde instaló su gobierno para combatir a Zuloaga. Así se inició la guerra de Reforma o de tres años.⁵

Efectivamente, aunque hay pocos datos acerca de esta excepcional circunstancia, la historia jurídica de Veracruz recoge un caso de reasunción de la soberanía del estado por el Decreto número 12 de su Congreso, fechado el 13 de enero de 1858, en el

⁵ <http://www.campeche.gob.mx/Campeche/Estado/Historia/cap5siglo19j.php>.

cual se indicaba que dicha reasunción se efectuaba “sin perjuicio de reanudar los lazos que lo unían a los estados sus hermanos, cuando el centro legal de la República quedase constituido”.⁶

Derrotado el intento imperial de Maximiliano y restaurada la República el presidente Juárez convocó por decreto del 14 de agosto de 1867 a elecciones federales de presidente, diputados y ministros de la Corte y en ese mismo proceso electoral llamó a un referéndum para que el pueblo se pronunciara respecto a una autorización excepcional al Congreso de la Unión surgido de dichos comicios, para que reformara algunos aspectos de la Constitución federal que tenían que ver con el equilibrio de poderes, sin seguir el procedimiento de reforma establecido en la propia Constitución. En la misma convocatoria se determinaba que en los estados de la República habrían de efectuarse sus elecciones internas y simultáneamente se haría una consulta análoga para que las legislaturas estatales que resultaran electas aprobaran también reformas correlativas en el ámbito interno de los estados. Dichas reformas tenían por objeto restablecer el sistema bicameral, tanto en la Federación como en los estados; fortalecer el derecho de veto del correspondiente Poder Ejecutivo; que éste informara al Legislativo por escrito y no verbalmente; que se restringiera la facultad de los órganos que operan en los recesos legislativos para convocar a sesiones extraordinarias, y prever un mecanismo para substituir al titular del Ejecutivo para el caso de falta absoluta del electo y del titular de la Suprema Corte o del Tribunal Superior estatal, según el caso. En Veracruz se hizo la consulta y la propuesta para proceder a estos cambios fue rechazada como en el resto del país.

De todas maneras la necesidad de hacer adecuaciones a la norma suprema estatal se había planteado en el seno de la legislatura

⁶ Véase López Escalera, Juan, *Historia del Poder Legislativo y de los gobernadores del estado de Veracruz-Llave*, Veracruz, Arte y Letra, 1971. También Álvarez Montero, José Lorenzo, *Las Constituciones Políticas y los gobernadores del estado de Veracruz que las promulgaron*, Fundación Colosio Veracruz, 2004, p. 91.

que cubrió el periodo 1867-1869. El diputado Luciano Jáuregui presentó un proyecto muy completo que refundía integralmente el texto constitucional. Se cree que esta propuesta influyó en la redacción de las reformas aprobadas por la siguiente Legislatura del bienio 1870-1871, las cuales fueron severamente cuestionadas por la prensa de su tiempo y por los diputados de la minoría. Se alegaban violaciones de procedimiento y el gobernador formuló un alegato en su contra pero convino en publicarlas para no incurrir en un desacato.

Este fue un episodio constitucional breve en la historia veracruzana pues sólo duró del 18 de febrero de 1871 al 10 de octubre de 1873. Se trató de un documento *sui generis* que otorgaba una enorme fuerza al Congreso frente al gobernador, tanto que éste, don Francisco Hernández y Hernández se sintió en la necesidad de emitir un extenso documento con sus observaciones, que aunque no tenían ningún efecto jurídico puesto que él estaba obligado a publicarla y la publicó, sí ponen de manifiesto lo que el Ejecutivo consideraba un conjunto de irregularidades en su elaboración, empezando porque no se había discutido su contenido en la Legislatura que la propuso, y la que la aprobó había introducido nuevas disposiciones que no se encontraban en el texto propuesto. Se evidencia en el texto emitido por el Gobernador para cuestionar la legitimidad y pertinencia de esta Constitución un notorio enfrentamiento con el Poder Legislativo que había cercenado considerablemente las facultades del Ejecutivo y pretendía colocar frente a él la figura del presidente de la Legislatura, quien también debería ser electo mediante el voto de todos los veracruzanos.

Pese a su entrada en vigor, los opositores al nuevo texto siguieron pugnando por modificarlo, el siguiente gobernador Francisco de Landero y Coss introdujo una propuesta de cambios ante la Legislatura del periodo 1871-1873, los cuales fueron aprobados por la siguiente, de acuerdo con el procedimiento de reformas establecido en ese entonces. El 9 de octubre de 1873 se declararon reformados distintos artículos que dieron lugar a con-

siderar esta norma suprema como un nuevo capítulo en la historia constitucional veracruzana.

El destacado constitucionalista veracruzano José Álvarez Montero estima que la Constitución de 1873 no merece consideración aparte como un documento distinto a la Constitución de 1871 dado que conservó gran parte del contenido de ésta, el cual trascendió notablemente a textos constitucionales posteriores. No obstante, en virtud de que modificó algunos aspectos sustanciales que tenían que ver con el equilibrio de poderes, afectado por la introducción de un presidente de la Legislatura electo popularmente, creo que sí merece un tratamiento diferenciado en este trabajo, sin dejar de reconocer el argumento del mencionado autor de que se trataba básicamente de la Constitución de 1871, reformada. El criterio de Álvarez Montero es que Veracruz tuvo en el siglo XIX, cuatro constituciones propiamente: la de 1825, la de 1848, la de 1857 y la de 1871.⁷ En términos generales, esto es correcto, dado que la publicación de la de 1850, prácticamente era una reimpresión de la de 1848 con una mínima reforma, como ya se indicó. No obstante, dada la importancia del Estatuto Orgánico para el Estado de Veracruz, surgido de la Revolución de Ayutla, consideramos indispensable su incorporación al análisis de la historia constitucional veracruzana.

II. CATÁLOGO DE DERECHOS INDIVIDUALES

1. *La Constitución de 1825 y sus reformas de 1831*

Como es sabido, la Constitución federal de 1824, de la cual derivaron las primeras Constituciones estatales como la de Veracruz de 1825, no contenía un catálogo de derechos humanos o garantías individuales, como más tarde serían denominados dichos derechos en posteriores textos constitucionales, si bien la

⁷ *Ibidem*, p. 221.

siderar esta norma suprema como un nuevo capítulo en la historia constitucional veracruzana.

El destacado constitucionalista veracruzano José Álvarez Montero estima que la Constitución de 1873 no merece consideración aparte como un documento distinto a la Constitución de 1871 dado que conservó gran parte del contenido de ésta, el cual trascendió notablemente a textos constitucionales posteriores. No obstante, en virtud de que modificó algunos aspectos sustanciales que tenían que ver con el equilibrio de poderes, afectado por la introducción de un presidente de la Legislatura electo popularmente, creo que sí merece un tratamiento diferenciado en este trabajo, sin dejar de reconocer el argumento del mencionado autor de que se trataba básicamente de la Constitución de 1871, reformada. El criterio de Álvarez Montero es que Veracruz tuvo en el siglo XIX, cuatro constituciones propiamente: la de 1825, la de 1848, la de 1857 y la de 1871.⁷ En términos generales, esto es correcto, dado que la publicación de la de 1850, prácticamente era una reimpresión de la de 1848 con una mínima reforma, como ya se indicó. No obstante, dada la importancia del Estatuto Orgánico para el Estado de Veracruz, surgido de la Revolución de Ayutla, consideramos indispensable su incorporación al análisis de la historia constitucional veracruzana.

II. CATÁLOGO DE DERECHOS INDIVIDUALES

1. *La Constitución de 1825 y sus reformas de 1831*

Como es sabido, la Constitución federal de 1824, de la cual derivaron las primeras Constituciones estatales como la de Veracruz de 1825, no contenía un catálogo de derechos humanos o garantías individuales, como más tarde serían denominados dichos derechos en posteriores textos constitucionales, si bien la

⁷ *Ibidem*, p. 221.

Constitución de Apatzingán de 1814 sí dedicaba su capítulo V a enumerar un conjunto de derechos específicos para garantizar la igualdad, la seguridad, la propiedad y la libertad de los ciudadanos y, en algunos casos la protección se extendía a todas las personas.

En esta etapa histórica los derechos individuales se encontraban en general vinculados a la ciudadanía y, como se muestra en la sección II de la primera Constitución veracruzana, la concesión de la ciudadanía era facultad de los estados en el contexto de la Constitución federal de 1824. El artículo 9o. de esta última indicaba que: “Las cualidades de los electores se prescribirán constitucionalmente por las legislaturas de los Estados”. Por otra parte, entre las facultades del Congreso general, no encontramos una disposición expresa en cuanto a la legislación en materia de ciudadanía; ni siquiera hay en el texto de esa norma suprema una alusión específica al otorgamiento de la nacionalidad o a atribuciones del Congreso en dicha materia, al respecto, en la fracción XXVI del artículo 50 se señala que el citado Congreso establecerá: “una regla general de naturalización”.

Se entendía que el Congreso general estaba sujeto a sus facultades establecidas en la Constitución y, en consecuencia, habría que admitir que en la lógica de ese momento la condición de *extranjero* provenía del derecho externo y quien tenía tal calidad sólo podría naturalizarse con base en la regla que al efecto expidiera el Congreso mexicano. La fuente de la *nacionalidad* no quedaba especificada ni en la Constitución federal ni, en este caso, en la estatal. Habría que suponer que operaba una combinación de derecho consuetudinario que consideraba nacionales a los nacidos en el territorio “del virreinato llamado antes de la Nueva España, en el que se decía capitania general de Yucatán y en el de las comandancias generales de provincias internas de Oriente y Occidente”, ya que de los mencionados territorios se componía la nación mexicana de acuerdo con el artículo 1o. del Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824, antecedente y sustento de la Constitución federal de 1824. Este razonamiento se re-

fuerza al consultar el texto del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (Constitución de Apatzingán) del 22 de octubre de 1814, cuyo artículo 13 indicaba: *Se reputan ciudadanos de esta América todos los nacidos en ella.*

Puede colegirse que los *naturales* de cada estado a los que se les reconociera esa calidad, serían automáticamente *nacionales* tomando en consideración que la federación era la suma de sus partes. Valdría decir que así como la federación provenía de la voluntad de las partes que la constituían, la pertenencia a éstas, confería a quienes habían nacido en el territorio de cada estado, aun antes de la Independencia, la condición de mexicanos. Ello explicaría la ausencia de un capítulo dedicado a estos asuntos en la Constitución federal de 1824 y la existencia en el ámbito estatal, como ocurría en la Constitución que analizamos, de una sección denominada *De los veracruzanos y sus derechos.*

La razón de la explicación previa es que un posible listado de derechos individuales estaría eventualmente ligado a la multicidad *ciudadanía* como cabría esperar del título de la referida sección II. Sin embargo, no es así pues en ella se recoge una genérica garantía de igualdad y algunas precisiones en torno a dicha garantía, como veremos más adelante. Por el momento debemos partir de que la condición de “*veracruzano*” provenía del nacimiento o de la vecindad. El artículo 6o. de la Constitución de 1825 rezaba: “Son veracruzanos los nacidos o avecindados en el territorio del Estado”. El 7o., agregaba: “Lo son también los extranjeros que hayan obtenido carta de naturaleza”.

Aunque en la doctrina distinguimos con precisión entre la nacionalidad o eventualmente, la condición de *natural* u *originario* de un determinado lugar, y el carácter de *ciudadano*, la Constitución veracruzana de 1825 consideraba sinónimos ambos términos a decir su artículo 11 que establece que son ciudadanos, *todos los veracruzanos.*

Aunque la Constitución federal remitía a las locales para que en ellas se establecieran los requisitos para ejercer la ciudadanía, la veracruzana lo hacía de una manera muy general al equiparar

a los *ciudadanos* con los *veracruzanos*, pero no incorporaba las especificaciones necesarias, por ejemplo la relativa a la edad. Así pues, aunque correspondía a los estados la determinación de los requisitos tanto para la asignación de la nacionalidad, como para el otorgamiento de la ciudadanía, en rigor, solamente la primera quedaba regulada indirectamente por la Constitución estatal, en tanto que la definición de la segunda se remitía implícitamente a la ley ordinaria, lo cual no atendía debidamente la previsión de la Constitución federal de que los requisitos para la ciudadanía se establecerían *constitucionalmente*. Empero, las causas de pérdida o suspensión de los derechos ciudadanos sí se establecían en la norma suprema del estado.

Una interesante muestra de que por la vía del reconocimiento como ciudadano de un estado, se adquiría la nacionalidad —cuya fuente no estaba prevista en la Constitución federal— la encontramos en el punto tercero del artículo 11, por virtud del cual se concede la calidad de *veracruzanos* a: “Los nacidos en las repúblicas de la América que antes dependió de España, luego que se avencinden en el estado”. Este hispanoamericanismo, del cual quedan secuelas en las formas de naturalización privilegiada existentes en nuestra legislación actual, evidencia que la Constitución estatal preveía una hipótesis en la cual, una persona nacida fuera del territorio señalado por la Constitución federal, como el correspondiente a la nación mexicana, era reconocido como ciudadano de una parte de la federación y, por lo tanto como nacional de ésta. Hay que precisar que este supuesto era distinto al relativo a la adquisición de la ciudadanía por naturalización ya que ésta dependía de la consecución de una “carta de naturaleza”. Tan es así que otra previsión del mismo artículo 11 establecía que los extranjeros avencindados en el Estado alcanzarían la calidad de *veracruzanos* siempre que hubieran obtenido la referida “carta de naturaleza”.

La apreciación de que la nacionalidad mexicana derivaba de la relación del individuo con el estado federado correspondiente, se corrobora con lo dispuesto en el punto tercero del referido ar-

título 11 en el que se prevé que los ciudadanos de los demás estados de la federación, luego que se avecinden en Veracruz, se convertirán en veracruzanos.

La misma identidad entre nacionalidad y ciudadanía la encontramos en el artículo 12 que niega el carácter de ciudadanos a los naturales o vecinos de cualquier parte de la República: “que desde el año 1821 emigraron a puntos dominados por el gobierno español”, de esta disposición de exceptuaba a los hijos de familia. Debería entenderse que podían mantener su condición de veracruzanos de haber nacido en ese estado o si se avecindaban en él con posterioridad habiendo tenido previamente el título de ciudadanos de dicho estado o de otro.

La Constitución que nos ocupa muestra que la regulación de la ciudadanía quedaba a cargo del poder estatal correspondiente puesto que la Constitución federal no aludía a los motivos de pérdida o suspensión de la ciudadanía en tanto que tales materias se preveían en la Constitución local. Así el artículo 13 fijaba las hipótesis de suspensión de los derechos ciudadanos. El requisito de “tener modo honesto de vivir” que se encuentra aún en nuestra Constitución federal vigente, ya lo encontramos en este texto veracruzano, cuando dice que es causa de suspensión: “la conducta notoriamente viciada, en cuya clase se comprende el que carezca de modo de vivir conocido”.

Llama la atención también que la declaración de deuda fraudulenta o a los caudales públicos se constituyera en causa específica de suspensión dado que ya se contemplaba como tal el haber sido objeto de una sentencia que impusiera una pena “aflictiva o infamante”. Este texto conduciría a la necesidad de profundizar la investigación puesto que es de presumirse que la defraudación en general o al erario público tendrían que haberse sancionado mediante juicio. También es interesante constatar que las penas infamantes se encontraban permitidas bajo el régimen constitucional federal de 1824, pues de manera expresa se indicaba en el artículo 146 que “La pena de infamia, no pasará del delincuente que la hubiere merecido según las leyes”.

El criterio de que el régimen federal de 1824 dejaba al constitucionalismo local la regulación de los aspectos concretos del estatuto jurídico de ciudadano, se confirma por el hecho de que el artículo 14 de la Constitución veracruzana de 1825 establecía los supuestos de pérdida de los derechos de ciudadanía; el primero de ellos era la adquisición de otra nacionalidad ya que así debe entenderse la expresión “por adquirir naturaleza”, el segundo motivo estaba constituido por “residir cinco años en país extranjero sin comisión o licencia del gobierno”. Se aprecia nuevamente la confusión original entre ciudadanía y nacionalidad. Es de entenderse que la referida disposición no privaba necesariamente del carácter de veracruzano, lo cual implicaba la pérdida de la nacionalidad, pero si privaba definitivamente de derechos al veracruzano que se colocara en el referido supuesto. Este tipo de previsión se conserva en nuestro derecho federal pero sólo para el mexicano naturalizado que resida en el extranjero por el mencionado tiempo de cinco años.

También la primera Constitución veracruzana privaba de derecho a los ciudadanos por admitir empleo de otro gobierno sin que se estableciera como salvedad, la concesión de un permiso por parte del gobierno mexicano. Otro motivo de pérdida de la ciudadanía era la admisión de un “título de distinción de cualquier gobierno monárquico”. Esta disposición no se refería específicamente a títulos de nobleza, pero éstos en general quedaban abolidos por el artículo 8o. de la propia Constitución por virtud del cual se preveía que el estado de Veracruz no reconoce ningún título de nobleza y prohíbe su establecimiento y el de mayorazgos.

El mayorazgo implicaba una transmisión privilegiada de honores, títulos o propiedades de forma hereditaria, principalmente con el objeto de perpetuar en el seno de una familia la propiedad de ciertos bienes. Estos procedimientos quedaban pues, proscritos, de acuerdo con la Constitución de 1825.

En cuanto a la garantía de igualdad, ésta derivaba de la condición de veracruzano en primera instancia según el razonamiento que hemos venido desarrollando; empero, en la redacción del ar-

título 9o. podemos descubrir un elemento de mayor generalidad que abarcaba a quienes la Constitución de Apatzingan había denominado *transeúntes*, esto es los no avecindados, a los cuales se les reconocían sus derechos que quedaban “protegidos por la sociedad” siempre que no tuvieran parte en la institución de sus leyes; el citado texto constitucional dispone que sus personas y propiedad gozarían de la misma seguridad que los demás ciudadanos con tal que reconocieran la soberanía e independencia de la nación y respetaran la religión católica, apostólica, romana. El referido artículo 9o. de la Constitución veracruzana de 1825 decía: “En el estado de Veracruz, la ley es una para todos, ya proteja o castigue: todos los veracruzanos son iguales ante ella”.

Aunque no se aprecia que la institución de *transeúnte* existente en la carta de Apatzingan haya influido en la redacción de la Constitución veracruzana de 1825, es válido concluir que la igualdad consagrada en la parte inicial del citado artículo 9o., tenía que abarcar a *todos* los que estuviesen en el estado, veracruzanos o no, siempre que dicha ley no estableciera expresamente alguna diferencia. De hecho, la propia Constitución restringía la igualdad en determinadas condiciones que contradicen un auténtico sentido liberalista pero se explican a la luz de determinadas condiciones sociales de la época. La primera restricción que plantea un retroceso frente a las ideas sociales independentistas de Hidalgo, uno de cuyos primeros actos fue la abolición de la esclavitud, es el hecho de que ésta siga apareciendo como admisible en el contenido de la Constitución de 1825, pues aunque preveía que todo veracruzano nacía libre, incluía la posibilidad de que sus padres fueran esclavos. Otro atentado a la igualdad era la suspensión de derechos ciudadanos que afectaba a los que fueran “sirvientes domésticos cerca de la persona”. Los llamados “criados” quedaban en clara condición de desigualdad frente a sus amos o patrones.

Una limitación más a los derechos ciudadanos provenía del acceso a la educación, lo cual si bien reflejaba una intención alfabetizadora, introducía la base para una forma de sufragio capaci-

tario, ya que según el artículo 13 punto sexto, los derechos de ciudadanía habrían de suspenderse para quienes no supieran leer ni escribir a partir del año 1836, siempre que hubiesen nacido desde el 1o. de enero de 1816. Así, quien tuviere 20 años a partir de 1836 y fuere analfabeta, no podría ejercer su ciudadanía.

Ya dijimos que no había previsión para un posible permiso otorgado a ciudadanos a fin de que pudieran, por ejemplo, prestar servicios a un gobierno extranjero, pero es claro que correspondía al Poder Legislativo de los estados resolver en materia de ciudadanía desde el momento que el artículo 15 de la Constitución veracruzana de 1825 facultaba al Congreso del Estado para volver a conferir el carácter de ciudadano a quien lo hubiere perdido; por mayoría de razón debe colegirse que el propio Congreso podía rehabilitar a un ciudadano a quien se hubieren suspendido sus derechos.

Como era la costumbre de los documentos constitucionales de la época, algunas de las garantías individuales modernas aparecían dispersas en el articulado por la vía de señalarlas como prohibiciones a los poderes públicos. El Poder Ejecutivo de la Unión tenía restricciones específicas en la Constitución de 1824 tendientes a impedirle privar a alguien de su libertad o imponerle pena alguna. Se le facultaba para ordenar arrestos pero no deberían exceder las 48 horas sin poner al detenido a disposición de autoridad judicial. El artículo 112 de esa norma suprema también aseguraba la propiedad de los particulares y las corporaciones frente a posibles órdenes arbitrarias del presidente, y para el caso de expropiación por causa de utilidad general, establecía la indemnización con base en un procedimiento concreto ahí indicado.

Estas previsiones protectoras se reflejaban en el texto de la Constitución veracruzana de 1825; por supuesto, las garantías previstas como restricciones al poder presidencial tenían efecto en todo el territorio nacional, pero para el caso concreto de Veracruz el artículo 60 igualmente prohibía al gobernador privar a ninguno de su libertad, o imponerle pena, y en caso de arresto

debía ponerlo a disposición del juez competente en un término de 48 horas.

La limitación impuesta al presidente respecto del respeto a la propiedad privada, se reproducía en cuanto al gobernador veracruzano y la expropiación debía respetar el derecho de audiencia del interesado y la del síndico del Ayuntamiento respectivo. El Congreso estatal tendría que calificar la causa de utilidad pública y, en sus recesos lo haría el Consejo de Gobierno, además de que la correspondiente indemnización se fijaría “a juicio de hombres buenos, nombrados por el Gobierno y la parte”. Como es de notarse, se cuidaba con especial esmero que no se cometiese una injusticia al proceder contra la propiedad de alguien, a diferencia de nuestro tiempo en que las leyes de extinción de dominio con el pretexto de atacar las propiedades de los criminales organizados, pueden dejar indefensos a “hombres buenos” de nuestros días.

El ejercicio del derecho de voto y la libertad de las elecciones, aunque no se estimen como derechos individuales propiamente dichos, también se protegían por medio de las restricciones impuestas a los ejecutivos tanto federal como local, ya que en ambos casos se les vedaba que impidieran la realización de las elecciones. La constitución veracruzana aludía expresamente tanto a las que tenían por objeto elegir a los miembros del Congreso general, como a los del estatal. Hay que recordar que en ese entonces ni el Ejecutivo federal ni el local se elegían popularmente, por eso no mencionan tales elecciones. El texto veracruzano era muy riguroso en este punto pues indicaba que los actos del gobernador tendientes a tal impedimento o al propósito de evitar la reunión o deliberación del Congreso configuraban traición a la patria.

Por lo que atañe a las garantías previstas en la Constitución federal de 1824 en la sección séptima, relativa a las “Reglas generales a que se sujetará en todos los Estados y territorios de la federación la administración de justicia”, la carta magna veracruzana de 1825 no hacía una referencia expresa, pero por la propia naturaleza de las disposiciones federales éstas regían necesariamente en el territorio de Veracruz. Estaba federalmente prohibida la pe-

na de confiscación de bienes, no así la de infamia la cual consiste en una deshonra que exponga al reo a la burla o escarnio público, que lo degrade; actualmente se encuentra prohibida por nuestra Constitución, pero en el texto federal de 1824 era admitida con la única condición que no pasara del reo a otras personas, es decir, que no fuera trascendente.

En las reformas introducidas a la Constitución veracruzana de 1825, en 1831, se precisó que los veracruzanos “de nacimiento”, es decir, nacidos en el estado tendrían la calidad de ciudadanos, con lo que se introducía la noción de nacionalidad basada en el *jus solii* como base de la ciudadanía en primera instancia. En la misma reforma se indicó que además de la vecindad que alcanzan los ciudadanos de otros estados, el Congreso local podría extender “cartas de ciudadanía” a personas no vecindadas pero que fuesen ciudadanos de otros estados, a los cuales se otorgarían por virtud de ese documento, derechos de ciudadanía en Veracruz. Esta era una fórmula muy conveniente para abrir paso a cargos públicos en el estado a personas de otras latitudes, por ejemplo, la circunstancia por virtud de la cual un personaje como Vicente Guerrero pudo ser gobernador de Veracruz. Esta figura que confiere de manera honoraria la ciudadanía sigue existiendo en el artículo 33, fracción XXXVI de la Constitución estatal vigente pero ya no facilita el acceso a la gubernatura, si bien ha sido empleada para habilitar como veracruzanas a personas originarias de otros estados para que puedan desempeñar altos cargos en la administración pública.

La concesión indicada para los nacidos en Repúblicas de la América que antes dependía de la España, para ser considerados ciudadanos veracruzanos, se limitó en la misma reforma a los nacidos en la “América del Sur”, también se agregó como requisito el obtener la “carta de naturaleza” expedida por el Congreso, que originalmente no se exigía y además el haber cumplido cinco años de vecindad. Respecto del resto de los extranjeros, se introdujo una reforma que además de la nacionalidad por naturalización previamente obtenida —se entiende que en virtud de

carta de naturaleza cuya expedición debía corresponder al gobierno federal— les requería tener una propiedad de 8,000 pesos y seis años de residencia para ejercer la ciudadanía en el estado de Veracruz.

Un agregado hecho en ese conjunto de reformas de 1831 al artículo 12 de la Constitución de 1825 nos revela nuevamente cómo la determinación de la edad para convertirse en ciudadano era materia a resolver por los estados, entonces el Congreso federal no disponía de la facultad que ahora tiene para legislar en forma exclusiva sobre nacionalidad y ciudadanía. Según la mencionada reforma, se definía que: “para ejercer los derechos de ciudadano se necesita haber cumplido 21 años de edad.”

Las amplias modificaciones efectuadas en 1831 incorporaron un listado de derechos fundamentales en materia de libertad, seguridad y propiedad, no como un capítulo especial de garantías, sino dentro de las disposiciones referentes al ejercicio del Poder Judicial, retomando algunos criterios fijados en la Constitución federal de 1824, respecto de las reglas a las que debía sujetarse la administración de justicia en todos los estados y territorios. Así, en la sección XIII de la Constitución de Veracruz se prohibía que la pena de infamia pasara del delincuente que la hubiere merecido, es decir, se impedía que trascendiera a otras personas; igualmente se prohibían la pena de confiscación de bienes, los tormentos, los juicios por comisión y las leyes retroactivas. El “juicio por comisión”, explicaba don José María Luis Mora en su *Catecismo Político de la Federación Mexicana*: “es aquél en que los jueces se nombran para conocer de tal causa individualmente considerada” y su proscripción obedece a que “cualquiera que sea la autoridad en la que se deposite la facultad de nombrar semejantes jueces, puede abusar de ella haciendo que los nombrados sean tales que absuelvan al delincuente o condenen al inocente”.⁸ Se reproducían en las referidas reformas de 1831 las disposiciones de la Constitución federal de 1824 en las cuales se

⁸ Véase http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/mora/indice.html.

determinaba que nadie podría ser detenido sin que hubiera semi-plena prueba o indicio de que era delincuente; que a ningún habitante se le tomaría juramento sobre hechos propios al declarar en materias criminales, y la relativa a que a nadie podría privarse del derecho de terminar sus diferencias por medio de jueces árbitros, nombrados por ambas partes, cualquiera que fuera el estado del juicio. Es interesante observar la existencia de estas formas alternativas de resolver conflictos que en nuestro tiempo han adquirido un nuevo impulso.

Por otra parte, llama la atención que el texto reformado en 1831, excluyó otras normas contenidas en la Constitución de 1824 las cuales, no obstante, se supone que tendrían que ser respetadas pues su observancia regía para la administración de justicia en todos los estados. De cualquier modo, y dado que no existía un medio realmente efectivo de control constitucional pues el amparo aparecería hasta el Acta de Reformas de 1847, la ausencia de estas disposiciones podía tener efectos sobre la libertad de los ciudadanos veracruzanos de la época. Entre los textos no reproducidos estaba el referente a que nadie podía ser detenido solamente por indicios por más de 60 horas —no puede soslayarse el retroceso que hemos experimentado en esta materia en el ámbito federal donde el arraigo autorizado constitucionalmente permite una detención hasta de 80 días prácticamente a partir de indicios—. Tampoco se incluía en las citadas reformas de 1831 la alusión a que los cateos, a los que se denominaba en la Constitución federal de 1824 “registro de las casas, papeles y otros efectos de los habitantes de la República”, no podrían ser ordenados por ninguna autoridad “si no es en los casos expresamente dispuestos por la ley, y en la forma que ésta determine.”

2. La Constitución de 1848

El Congreso estatal efectuó, una vez superadas las vicisitudes de la ocupación estadounidense, un periodo de sesiones extraordinarias para dedicarse a la confección de la Constitución en la

cual, los derechos fundamentales ya no quedan estrechamente vinculados a la condición de ciudadano y aparece, en el artículo 7o., una referencia específica al conjunto de garantías básicas que debe otorgar la Constitución a la manera que se había señalado en la de Apatzingán, además, se incorpora un sección denominada *Disposiciones generales*, casi al final del texto, en la que se incluye un grupo de derechos básicos que reproducían en buena medida, la lista que la Constitución federal de 1824 contenía como reglas generales que debían respetarse en toda la República para la administración de justicia.

Esto se explica en parte porque el Acta de Reformas de 1847 preveía en su artículo 5o. que “Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad é igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas”.

No obstante, en la Constitución veracruzana de 1848 se reitera específicamente para los habitantes del estado la vigencia de las mencionadas garantías, al establecer en su artículo 7o. como derechos de dichos habitantes, los de libertad, igualdad, seguridad y propiedad, así como el de “publicar libremente sus ideas por medio de la prensa, sin necesidad de previa censura, pero con arreglo a las leyes”. Esta redacción es particularmente interesante por varias razones: por un lado, cambia el orden de los derechos citados en el Acta, de manera que uno puede suponer que modifica la jerarquía de tales valores generales; en segundo lugar, ya se desvincula la titularidad de los derechos fundamentales de la condición de ciudadano, de modo que queda claro que todo “habitante” posee tales derechos, y adelanta un derecho no consagrado expresamente en el ámbito federal, que era el de prohibir a las autoridades el ejercicio de la previa censura para poder publicar escritos, por supuesto, delimitaba la libertad de imprenta a los términos que se establecieran legalmente, y aún no especificaba la justificación que podría tener el establecimiento de tales li-

mitaciones como es ahora el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública.

En relación con la ciudadanía, debe indicarse que el Acta de Reformas, introdujo la regulación constitucional federal directa, de modo que la edad para ejercer los derechos de ciudadanos de la Federación se determinaba uniformemente para todo el país en veinte años. El artículo 10. de esa Acta señalaba que todo mexicano por nacimiento o naturalización que hubiese llegado a los veinte años, sería ciudadano de los Estados Unidos Mexicanos. Agregaba, como requisitos para la condición de ciudadano, el tener “modo honesto de vivir” —la cual perdura hasta la Constitución federal vigente—, y no haber sido condenado en proceso legal a alguna pena infamante.

Un aspecto que llama particularmente la atención en esta fase del federalismo mexicano es que puede apreciarse una convivencia entre dos regímenes de ciudadanía, uno de carácter federal que debía entenderse aplicable para tener efectos en todo el país, por ejemplo para participar en las elecciones federales, y otro exclusivo del estado federado. De otra manera no se explican algunas disposiciones de la constitución veracruzana de 1848 relativas al reconocimiento como ciudadanos veracruzanos de “los extranjeros que tengan un año de residencia en el Estado, y un capital o industria que les proporcione un medio honesto de subsistir.” A los nacidos en las Américas que antes dependieron de España, se les consideraba ciudadanos desde el momento en que se avecindaran sin exigirles al año requerido a otros extranjeros. El artículo 13 de la Constitución de 1848 era contundente en cuanto a considerar ciudadanos veracruzanos, a los nacidos en territorio del estado, a los mexicanos de nacimiento que se avecindaran en él y los extranjeros que reunieran las condiciones ya mencionadas.

La existencia de este doble régimen se fortalece al revisar el artículo 14 de aquella Constitución que atribuye a los ciudadanos del estado el derecho de “votar y ser votado en las elecciones populares para los cargos del Estado”. Evidentemente, según las

normas constitucionales federales, un extranjero no podría ejercer el derecho de voto en las elecciones de ese ámbito, pero según los textos constitucionales veracruzanos que reseñamos, sí tendría la posibilidad de votar en las elecciones estatales. Cabría preguntarse si la regulación específica de Veracruz daba por supuesta la naturalización de los extranjeros para otorgarles la ciudadanía, pero esta hipótesis no parece muy plausible pues los artículos de la Constitución de 1825 sí aludían expresamente a esta circunstancia, de manera que los redactores de los preceptos de 1848 tendrían que haberse percatado del efecto que tenía el no mencionar de ninguna forma la naturalización o la obtención de la *carta de naturaleza* como requisito previo.

El ejercicio de los derechos ciudadanos se suspendería, de acuerdo con el artículo 16 de esta Constitución, a quienes no supieran leer y escribir a partir de 1855.

3. *El Estatuto Orgánico de 1855*

En este Estatuto se recoge explícitamente una orientación jurnaturalista en materia de derechos fundamentales, al señalar en su artículo 11 que: “El Estado reconoce y protege los derechos naturales del hombre cualesquiera que sean la condición y las circunstancias individuales, y asegura a todos sus habitantes la libertad, igualdad, la seguridad y propiedad”.

En el instrumento que reseñamos se hace una diferenciación entre un conjunto de derechos anexos a la ciudadanía veracruzana que se relacionan en el artículo 13, de otros que aparecen en la sección IV como *Declaraciones Generales* los cuales tradicionalmente habían tenido que ver con la seguridad personal frente a la administración de justicia.

Respecto de los primeros se mencionaban: la libertad de pensamiento hablado o escrito; la libertad en todos los actos “en el círculo de la moral, las leyes y el orden establecido”, de modo que tales limitaciones podían ser reflejadas en la ley ordinaria; el derecho de petición que aparece por primera ocasión explícitamente

te; el de publicación de las ideas por la prensa sin previa censura, pero con arreglo a las leyes, de modo que se distinguía la libertad de imprenta de la mera libertad de escribir y se establecía la posibilidad de restricciones previstas en la ley; el de elegir y ser electo para los cargos del estado con sujeción a las disposiciones legales; el de acusar y perseguir ante los tribunales a los empleados públicos incumplidos o deshonestos, que corresponde a una especie de acción popular todavía reconocida en nuestro constitucionalismo federal, por ejemplo, para promover un juicio político; el de igualdad ante la ley, nacer libres de toda servidumbre o dependencia (salvo la patria potestad); el de reunión sin armas en lugares públicos previo aviso a la autoridad, que también aparecía por vez primera, al igual que la consagración expresa de la libertad de trabajo e industria, y la incorporación de un auténtico derecho social como era la “enseñanza primaria gratis para sus hijos”. Esta disposición es totalmente novedosa y no se encuentran antecedentes de ella en las normas supremas previas de carácter federal, de modo que Veracruz hizo en este Estatuto una importante aportación al constitucionalismo social mexicano; pues el texto de la Constitución federal de 1857 no toca este punto y solamente consagra la libertad de educación. En esta materia el propio Estatuto de 1855 coloca por primera vez la obligación de los ciudadanos de “procurar a sus hijos y pupilos la enseñanza primaria” que luego aparecería en el constitucionalismo federal. El mencionado Estatuto incluía la obligación de educar a los hijos en la moral cristiana y proporcionarle los medios de adquirir honrosamente su subsistencia y de ser útiles al Estado cuando llegaran a la mayoría de edad.

La obligación del servicio de armas impuesta a los ciudadanos se encuentra redactada de manera metafórica y dramática al caracterizarla como “Satisfacer la contribución de sangre que establezcan las leyes para la defensa de la República”.

Pese a lo avanzado que resultaba este Estatuto en algunos aspectos, era formalmente confuso y hasta contradictorio en cuanto a la extensión de los derechos fundamentales pues por una parte el

artículo 11 ya mencionado rechazaba cualquier restricción a los mismos, pero el 14 condicionaba el ejercicio de los derechos anejos a la ciudadanía, a los veracruzanos que hubieran cumplido veinte años y “supieran leer y escribir”, lo cual estrictamente constituía una injustificada mutilación de derechos a los analfabetas.

A este respecto es muy interesante mencionar que los textos constitucionales veracruzanos habían considerado desde el principio la realización de un esfuerzo por alfabetizar a la población. Debemos recordar que desde la Constitución de 1825 se había dado un plazo para que el requisito de saber leer y escribir se hiciera efectivo como una condición para alcanzar la ciudadanía, así se previó originalmente que a partir de 1836 se haría exigible dicha condición para todos los nacidos a partir de 1816. Como dice Ana Staples: “no se pensaba en realidad alfabetizar a los adultos; se buscaba obligar a los jóvenes a leer y escribir”⁹ puesto que la idea desde la primera Constitución era que al llegar los nacidos en 1816 a los 20 años, ya supieran leer y escribir. La previsión ya mencionada, de la Constitución de 1848 en el sentido de que a partir de 1855 se consideraría requisito para el ejercicio de la ciudadanía el estar alfabetizado, explica el precepto contenido en el Estatuto de 1855, el cual como veremos más adelante, fue suprimido en la Constitución de 1857. Pese a la buena intención de los constituyentes, nunca se llevó a la práctica un verdadero esfuerzo de alfabetización en aquellos años: una encuesta levantada entre presidiarios de Córdoba en diciembre de 1845 mostraba que de 67 que tenían entre 15 y 60 años de edad sólo 11 sabían leer y escribir, dos declaraban sólo saber leer y los demás eran analfabetas. Hay que decir que en ese tiempo se enseñaba primero a leer y posteriormente a escribir, por lo que era entendible que algunas personas solamente supieran lo primero y no lo segundo.¹⁰

⁹ Staples, Ana, “Esfuerzos y fracasos: La educación en Veracruz 1824-1867”, *La Palabra y el Hombre, revista de la Universidad Veracruzana*, octubre-diciembre de 1984, p. 35.

¹⁰ *Ibidem*, p. 36.

Otro aspecto que llama la atención en el Estatuto de 1855 es que por primera ocasión encontramos una referencia no existente en el constitucionalismo federal, a la proporcionalidad de los impuestos, ya que se establecía entre las obligaciones de los ciudadanos la de “contribuir para los gastos del Estado en proporción a sus fortunas”. Otra previsión aludía a que ciertas obligaciones como la de obedecer al gobierno legítimamente establecido y acatar las leyes, la de procurar la enseñanza primaria de los hijos y pupilos y la de contribuir a los gastos públicos, comprendían a todos los habitantes del Estado y, por supuesto, a los extranjeros. Esta útil disposición respecto del pago de impuestos no existe ni siquiera ahora de manera expresa en nuestro constitucionalismo federal y surge de la interpretación jurisprudencial. En cuanto al deber de obediencia al gobierno y a las leyes, éste se imponía a los menores a partir de los catorce años.

Los textos constitucionales previos permitían la rehabilitación de los derechos ciudadanos que se hubieran declarado perdidos por alguna de las causas previstas en los mismos, pero el Estatuto era enfático en cuanto a que “una vez perdido el derecho de ciudadano veracruzano, jamás se recobra”. Esto tenía que ver con las luchas que sostenían en ese tiempo liberales y conservadores y con el hecho de que el propio Estatuto provenía de un pronunciamiento revolucionario. Ello se confirma al observar una causa específica, contenida en el artículo 20, fracción VI, según la cual se perdía la ciudadanía “Por contribuir al establecimiento de la tiranía, por ejercer el vil oficio de denunciante y por servir a los enemigos de la nacionalidad Mexicana, previas las pruebas necesarias rendidas en juicio”.

Pese a algunas disposiciones adelantadas a su época, este Estatuto contiene una curiosa disposición, comprensible para su tiempo, pero que no aparecía en documentos constitucionales anteriores; en ella se consagraba una clara diferencia de género al indicarse en las Declaraciones Generales que “El estado reconoce en el esposo y en el padre, el jefe de una familia y protege los derechos que a éstos conceden la naturaleza, la religión y las leyes exis-

tentes”. Se percibe una influencia conservadora sobre todo por la alusión a la religión que no se compadece con el origen liberal del texto. En esa misma sección de declaraciones generales, de los artículos 33 al 43, se reiteran prohibiciones como la del tormento, las leyes retroactivas, los juicios por comisión, el reconocimiento de los títulos de nobleza, la de exigir juramento sobre hechos propios, la del cateo sin cumplir los requisitos legales o la de ser detenido sin indicios de la comisión de un delito, pero se incluye una novedad no contenida en textos anteriores: la de que los cateos tenían que realizarse “por el juez competente en persona”.

4. *La Constitución de 1857*

El primer artículo de la sección II bajo el rubro “De los habitantes del estado y sus derechos”, reiteraba una declaración proveniente desde la Constitución local de 1848 en el sentido de que “El estado de Veracruz acoge en su territorio a todo extranjero que quiera avecindarse en él”.

Aunque la Constitución federal por primera vez había iniciado su contenido con un catálogo de los derechos del hombre, la de Veracruz mantuvo la técnica de colocar algunos derechos fundamentales en la sección dedicada a regular la ciudadanía y dejar otras garantías para una sección posterior de disposiciones generales. Se recoge en su artículo 6o. un texto similar al de la Constitución de 1848 al que ya hemos aludido sobre los derechos básicos, pero aquí se mencionan únicamente la libertad, la igualdad y la seguridad, suprimiéndose la alusión a la propiedad, y se reitera la libertad de prensa sin censura previa en los mismos términos de nueve años atrás.

En el texto de 1857 ya se alude como veracruzanos a los “extranjeros naturalizados, con arreglo a las leyes de la Federación, desde el día que se avecinden en el Estado”. La condición de vecinos se adquiriría por la inscripción en el padrón municipal o por el simple hecho de comenzar a ejercer un giro, profesión o industria de que vivir. Se aprecia que por primera vez la situación de

los naturalizados queda expresamente referida a las leyes federales.

En el artículo 13 se reitera la obligación impuesta a los ciudadanos de la República de inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tienen la industria, trabajo o profesión de que subsisten.

En cuanto a la edad para la ciudadanía, se otorga ésta a los dieciocho años para los casados y a los veintiuno para los que no sean; no había ni en éste, ni en textos anteriores, referencia explícita a que la ciudadanía sólo podía ser ejercida por los varones, en realidad era la legislación civil y la costumbre las que relegaban a la mujer a una condición subordinada, de modo que quedaba sobreentendido que ahí sí, el uso del género masculino restringía sólo a los hombres el goce y el ejercicio de los derechos ciudadanos. Por otro lado, en caso de pérdida de tales derechos en este instrumento ya se vuelve a incluir la posibilidad de que se recuperen mediante una resolución del Congreso del Estado.

Respecto de las garantías contenidas en la sección XIV como disposiciones generales, se reproduce en gran medida lo dispuesto en la Constitución de 1848, en cuanto a que en caso de delito *infraganti* el autor podía ser detenido, independientemente del fuero de que disfrutara, por cualquier autoridad e incluso por cualquier ciudadano, poniéndolo inmediatamente a disposición del juez competente; se prohibía “para siempre” la confiscación de bienes; el hogar doméstico se consideraba “sagrado” y los cateos tenían que sujetarse a las formalidades legales, pero se eliminaba la referencia del Estatuto de 1855, de que tendría que asistir el juez en persona; se seguían prohibiendo los juicios por comisión y las leyes retroactivas; también la detención sin que hubiera semiplena prueba o indicio de que se es delincuente. Se reiteraba el impedimento de tomar juramento a cualquier habitante del estado en “materias criminales” pero a diferencia de textos anteriores que restringían esta medida a los hechos propios, la Constitución que comentamos la extendían a quien “estuviere directa o indirectamente interesado en

la causa”, con lo cual las personas cercanas a un indiciado resultaban beneficiadas con esta garantía.

Es conveniente apuntar que los derechos incluidos en las disposiciones generales en realidad tenían mayor extensión que los vinculados al ejercicio de la ciudadanía pues eran concedidos a todos los habitantes del estado, lo cual debe considerarse que abarcaba a mujeres, extranjeros e incluso menores de edad.

5. Constitución de 1871

Este texto tuvo una breve vigencia y muestra un considerable enfrentamiento entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo del estado. Por lo que toca a los derechos fundamentales por primera ocasión en el constitucionalismo veracruzano, se remite expresamente a la Constitución federal para indicar que: “son derechos de los habitantes del Estado, los que especifica, como derechos del hombre la Constitución federal en la sección primera del título primero, y los demás que establece la presente”. Por supuesto que los derechos humanos consagrados en la carta magna del país regían en todo el territorio nacional sin necesidad de declaración expresa en las constituciones locales, pero de cualquier manera resultaba útil e ilustrativa la referencia explícita que contenía el artículo 4o. de la Constitución veracruzana de 1871, en el cual se recogía la idea de que el catálogo irreductible de la norma suprema de la federación, podía ser ampliado por las constituciones locales. Tan es así que esa misma Constitución se adelantaba a sus circunstancias incluyendo la abolición de la pena de muerte entre los derechos fundamentales, concretamente en su artículo 7o.

Un principio genérico de derecho, que no tiene formulación expresa en nuestra carta federal, si bien algunos textos estatales lo reconocen actualmente, ya se encuentra en el artículo 5o. de aquella Constitución veracruzana, que rezaba: “El ejercicio de la autoridad debe limitarse a las atribuciones concedidas en la leyes respectivas”, lo que implica que las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que están específicamente facultadas por la ley, en

tanto que los particulares pueden hacer todo aquello que ésta no les prohíbe. Este último principio lo expresaba ese mismo precepto de la Constitución que nos ocupa mediante la siguiente fórmula: “En el Estado de Veracruz, la libertad del hombre no tiene más límites que la prohibición de la ley”.

Esta Constitución introdujo un método de concesión de la condición de veracruzano que se mantuvo hasta la década de los setenta del siglo XX al señalar: “Son veracruzanos, los nacidos en el territorio del Estado o accidentalmente fuera de él, de padres avecinados en alguna de sus localidades”. Hasta entonces sólo se atendía al *jus soli* para otorgar el carácter de *veracruzano*, pero el cambio no únicamente introdujo el *jus sanguinis* que permitía a los padres transmitir ese carácter jurídico a sus hijos, sino que le daba una connotación muy especial al permitir tal transmisión basándose en la *vecindad* y no en el *origen* de los padres. La solución en efecto combinaba los dos principios puesto que se condicionaba a que el nacimiento hubiere ocurrido *accidentalmente* fuera del estado, lo cual hacía suponer que la familia se mantenía avecinada en el estado después de ocurrido el nacimiento del hijo fuera del territorio estatal, de ahí que se concluya que si los padres eran veracruzanos pero residían fuera del estado permanentemente, no transmitirían a sus hijos el carácter de veracruzanos.

También se introdujo una importante distinción entre estos últimos y los “vecinos del Estado”, que no les quedaban equiparados como en las constituciones anteriores pues se precisaba que eran *vecinos* los residentes habituales en el estado, fueran mexicanos o extranjeros. Se observa en esta Constitución una técnica jurídica depurada; distingue con precisión las diferentes condiciones de *veracruzano* como originario o natural del estado; de *ciudadano veracruzano* que se concedía a cualquier mexicano por nacimiento o naturalización que estuviera avecinado en el estado con un año de residencia, tuviera 18 años si era casado y 21 si no, y un modo honesto de vivir; *vecino*, que ya se explicó con antelación y *domiciliado* quien por su condición de empleado o funcionario público, militar, estudiante o preso, se encon-

traba en un determinado lugar. Además se exponía con claridad que no es lo mismo tener *domicilio* por tales motivos, que *vecindad* y, que el mero domicilio no genera derechos políticos pero si obligaciones civiles. Con esto se evitaba que se pretendiera crear un vínculo artificial con el estado domiciliándose en él para alcanzar posiciones políticas.

Es interesante apuntar que la incorporación al ejército permanente constituía una causa de suspensión de los derechos ciudadanos; esta circunstancia aunada a lo expuesto en el párrafo precedente nos permite colegir que bajo ese régimen constitucional veracruzano, los soldados no podían votar en el estado. Se reitera en este texto que la “morosidad en el pago de deudas a la hacienda pública o municipal, previa la declaración judicial” era causa de suspensión de los derechos ciudadanos, éstos se perdían, como ya se disponía en textos constitucionales anteriores como los de 1825 y sus reformas de 1831 por: “declaración de deuda fraudulenta a los caudales públicos o municipales”. La referencia al municipio se agregó desde el texto de 1857.

En las prevenciones generales, al final del texto constitucional se incluían nuevamente algunas garantías como las expresadas en normas supremas anteriores que tenían que ver con la seguridad jurídica y la protección de la libertad individual. Se mantiene la antigua previsión de que a nadie se puede privar del derecho de terminar sus diferencias por medio de jueces árbitros nombrados por ambas partes, cualquiera que fuera el estado del juicio; se redujo la prohibición de exigir declaración en materias criminales a aquél de cuyos actos propios se tratare, sin alcanzar a quien estuviera indirectamente interesado en la causa, como decía la Constitución de 1857 ya comentada. Aparece por primera vez una alusión a la libertad “*bajo de fianza*”, precisándose que ésta sería *pecuniaria* y no *carcelaria*, que debía fijarse en cantidad determinada, “atendida la naturaleza del delito y a la condición del delincuente”.

Entre estas disposiciones aparece como derecho, nuevamente, la educación primaria gratuita y se preveía que sería financiada en cada localidad, al indicarse en su artículo 143 que los fondos

destinados a dicha instrucción “se invertirán en la localidad que los produzca”. La misión de los maestros de primaria se valoraba tanto en Veracruz, que en esta Constitución fue objeto de una laudatoria mención en su artículo 142, redactado en los siguientes términos:

Es servicio altamente meritorio para la humanidad, y honorífico en el Estado, dedicarse a la enseñanza primaria. La ley de instrucción pública designará los premios y recompensas a que se hagan acreedores los que desempeñen satisfactoriamente tan importante magisterio.

Salta a la vista que se trataba de conceder un especial honor republicano a los maestros —a eso alude el adjetivo “honorífico”, no a una tarea sin retribución— y estimularles con premios y recompensas.

Se aprecia en este texto que desaparecen menciones expresas a aspectos como la prohibición de la confiscación de bienes, de los juicios por comisión, o de las leyes retroactivas, eso se debe a que ya estaban contempladas en los derechos del hombre consagrados en la Constitución federal. No obstante, ésta no hacía alusión concreta a los cateos que quedaban inmersos entre los actos de molestia que deberían ser fundados y motivados y la referencia específica a ellos también había desaparecido del catálogo de derechos de la Constitución veracruzana de 1871.

6. Constitución de 1873

En este documento se adopta la técnica de incluir en la tradicional sección II denominada *De los habitantes del estado, sus derechos y obligaciones*, todas aquellas normas que contuvieran garantías para los derechos humanos y se transfieren las que aparecían normalmente en la sección de disposiciones generales a la referida sección II. Ésta reproduce casi exactamente el contenido de la Constitución de 1871 en lo relativo a los mencionados derechos.

En cuanto a la pena de muerte, se reitera la abolición de la misma pero se hace una salvedad permitiendo la suspensión de esta *garantía* por parte de la Legislatura, en casos de grave peligro público por iniciativa del Ejecutivo y mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes. Subrayé la palabra *garantía* contenida en el artículo 12 de esta Constitución, porque anuncia la terminología que habría de emplearse en la Constitución federal de 1917 para referirse a los derechos del hombre, que era como los denominaba la carta magna de 1857.

Al igual que la de 1871, esta Constitución distingue entre las detenciones derivadas de procesos penales ordenadas por los jueces, de las “detenciones impuestas gubernativamente por las autoridades políticas”, con lo que se aludía a los arrestos administrativos, indicándose que las mismas se comunicarían por escrito a los alcaides, lo que hace suponer que se podría remitir a los detenidos a las prisiones pero distinguiendo el motivo de su detención, la cual debería basarse en la facultad legalmente concedida a la autoridad.

La Constitución de 1873, como la de 1871, hace una clara y justificada diferenciación entre los derechos de todos los habitantes del estado que correspondían a los *derechos del hombre*, y los derechos políticos concedidos a los ciudadanos veracruzanos. En realidad, la propia Constitución veracruzana de 1857, ya había iniciado esta separación entre ambos tipos de derechos.

III. DEL ESTADO, SU TERRITORIO Y RELIGIÓN

1. *Constitución de 1825 y sus reformas de 1831*

Entre los elementos fundamentales del Estado, se consideraba también a la religión en una temprana etapa del constitucionalismo mexicano, este rasgo va a desaparecer a partir de la Constitución veracruzana de noviembre de 1857, pero lo incluimos en el título del apartado en virtud de que así se denominaba la sección

En cuanto a la pena de muerte, se reitera la abolición de la misma pero se hace una salvedad permitiendo la suspensión de esta *garantía* por parte de la Legislatura, en casos de grave peligro público por iniciativa del Ejecutivo y mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes. Subrayé la palabra *garantía* contenida en el artículo 12 de esta Constitución, porque anuncia la terminología que habría de emplearse en la Constitución federal de 1917 para referirse a los derechos del hombre, que era como los denominaba la carta magna de 1857.

Al igual que la de 1871, esta Constitución distingue entre las detenciones derivadas de procesos penales ordenadas por los jueces, de las “detenciones impuestas gubernativamente por las autoridades políticas”, con lo que se aludía a los arrestos administrativos, indicándose que las mismas se comunicarían por escrito a los alcaides, lo que hace suponer que se podría remitir a los detenidos a las prisiones pero distinguiendo el motivo de su detención, la cual debería basarse en la facultad legalmente concedida a la autoridad.

La Constitución de 1873, como la de 1871, hace una clara y justificada diferenciación entre los derechos de todos los habitantes del estado que correspondían a los *derechos del hombre*, y los derechos políticos concedidos a los ciudadanos veracruzanos. En realidad, la propia Constitución veracruzana de 1857, ya había iniciado esta separación entre ambos tipos de derechos.

III. DEL ESTADO, SU TERRITORIO Y RELIGIÓN

1. *Constitución de 1825 y sus reformas de 1831*

Entre los elementos fundamentales del Estado, se consideraba también a la religión en una temprana etapa del constitucionalismo mexicano, este rasgo va a desaparecer a partir de la Constitución veracruzana de noviembre de 1857, pero lo incluimos en el título del apartado en virtud de que así se denominaba la sección

I de las primeras Constituciones del estado. La primera declaración constitucional proclamaba que el Estado de Veracruz “es parte integrante de la Federación Mexicana”, e inmediatamente después se indicaba su carácter de “libre, independiente y soberano en su administración y gobierno interior”.

La definición de su territorio se basaba en la referencia al *partido*, que era una demarcación existente con anterioridad desde la Colonia y a partir de la cual se establecía la extensión territorial del estado, si bien en la propia Constitución se abandonaba esta denominación a fin de que el territorio se dividiera en *departamentos* y *cantones*. Por eso se decía que el territorio se componía de los “antiguos partidos” de Acayucan, Córdoba, Cosamaloapan, Jalacingo, Jalapa, Misantla, Orizaba, Papantla, Tampico, Tuxtla y Veracruz. Siguiendo un método que venía desde la Constitución de Cádiz, se remitía a una ley constitucional posterior la delimitación precisa de dichos partidos. En realidad, el propio Congreso Constituyente había expedido previamente a la emisión de la Constitución, desde el 26 de mayo de 1825, una ley para la organización, policía y gobierno del estado, según la cual éste se dividiría en cuatro departamentos; el *primero*, con capital en Veracruz, comprendería los cantones de Veracruz, Misantla, Papantla y Tampico; el *segundo*, con capital en Xalapa, abarcaría los cantones de Xalapa y Jalacingo; el *tercero*, con capital en Orizaba, los cantones de Orizaba, Córdoba y Cosamaloapan, y el *cuarto*, con capital en Acayucan, los cantones de Acayucan, Tuxtla y Huimanguillo. Como ya se ha dicho, esta ley fue convalidada con un rango prácticamente constitucional, por el artículo 84 de la Constitución de 1825.

Esta norma suprema veracruzana establecía que el gobierno estatal, siguiendo a la Constitución federal, era representativo y popular y que su poder se dividía en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Llama la atención que no se aludiera expresamente a la religión católica como la oficial del estado y solamente se dijera en su artículo 50.: “La religión es la misma de la Federación”.

Las reformas de 1831 no alteraron el contenido de esta sección I.

2. Constitución de 1848

Pese a la alusión que se hacía en la ley de mayo de 1825 ya mencionada, el texto de esta Constitución es el único que se refiere al “antiguo Partido” de Huimanguillo dentro de la composición del territorio de Veracruz. En los antecedentes del actual municipio de Huimanguillo, perteneciente al estado de Tabasco, aparece que:

El desvío del cauce del río Mezcalapa en 1770, originó que la intendencia general de Guatemala pretendiera extender hasta Huimanguillo sus dominios, pero esto fue impedido por el Alcalde mayor de Tabasco y por la intervención del gobierno virreinal de la Nueva España. En efecto, en 2 antiguos mapas que ahora se exhiben en el archivo municipal de Cárdenas, Tabasco, fechados en 1776 y 1777, el territorio de Huimanguillo aparece con el nombre de Guatemala. El 27 de febrero de 1811 en Cádiz, España, el diputado José Eduardo de Cárdenas y Romero, en su “Memoria” hace la petición de que Huimanguillo se agregue a Tabasco. La solicitud fue aceptada por la corte española y en 1812 Huimanguillo estaba sujeto a Tabasco en todo lo concerniente a la administración de la Real Hacienda. En 1840 pasó a depender de la cabecera del distrito de Acahucan, Veracruz, pero en 1857 de acuerdo a la Constitución de la República y por mandato del presidente Benito Juárez, se reintegra al Departamento de Tabasco en calidad de cabecera de partido, teniendo como pueblos a Tecominuacán, Mecatepec, y Ocuapan, con todas sus riberas, haciendas y rancherías.¹¹

3. Estatuto Orgánico de 1855

En este Estatuto se emplea la expresión *República Mexicana* en lugar de *Federación Mexicana* al declarar en su artículo primero que el estado es parte de ella. Se agrega una nueva noción que no

¹¹ Véase página web <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/tabasco/mpios/27008a.htm>.

aparecía en textos anteriores en la que se indica que el “Estado es uno, indivisible e inalienable”, lo cual indica una reafirmación y defensa constitucional de la integridad de su territorio.

El artículo tercero suprimió la referencia a la *soberanía* como atributo del estado y habló sólo de su libertad o independencia en cuanto a la administración y gobierno interior. Además delimitó el alcance de dichas características indicando que quedaban circunscritas al nombramiento de sus poderes; la elección de sus representantes; el establecimiento de su Guardia Nacional; el arreglo de su Hacienda, “bajo las bases que determine la Constitución Política de la República”, la formación de su Código Civil y criminal, con sujeción también a las reglas de la Constitución federal; el orden de la enseñanza pública en toda su extensión y ramificaciones, y la defensa oral o escrita de sus creencias y principios políticos.

De lo anterior, destacan el propósito de que efectivamente se creara la Guardia Nacional como una fuerza armada de alcance estatal; la intención original de que la materia educativa fuere de competencia exclusivamente estatal, y la llamativa declaración de una específica libertad de expresión atribuida a la entidad política como tal para defender sus creencias y principios políticos.

En este Estatuto ya se abandona la referencia a los *partidos*, como las antiguas circunscripciones que servían de base para la determinación del territorio estatal y ya se define éste como integrado por los *departamentos* de: Veracruz, Orizaba, Jalapa, Córdoba, Jalacingo, Tampico y Tuxpan; indicándose que cada uno tenían la extensión que demarcaban las últimas leyes vigentes sobre división territorial. Esta afirmación presenta la peculiaridad de que incorpora las aludidas leyes a la propia Constitución a la manera en que nuestra norma suprema federal vigente remite a un decreto de vigencia anterior para establecer al territorio del Distrito Federal. Los departamentos se dividían en cantones y municipalidades según lo juzgara conveniente “por ahora el jefe del Estado”; redacción que daba a este último la facultad de realizar de manera temporal tal división; hay que recordar que el

Estatuto que nos ocupa estaba concebido como una normatividad provisional.

En este instrumento se alude por primera ocasión en las constituciones de Veracruz, a la religión oficial de modo expreso al indicar en su artículo 9o. que el estado profesaba la religión católica, apostólica, romana y aceptaba “como base de su legislación la moral cristiana en su manifestación evangélica”. Pese a la cercanía de los tiempos de la Reforma que se avecinaba, el precepto de referencia profundizaba el nexo entre la función estatal y la confesión religiosa predominante.

4. *La Constitución de 1857*

La sección I de esta carta magna, se denominaba ya solamente “Del Estado y su Territorio”, desapareciendo cualquier alusión a la religión. El artículo 1o. volvía a la redacción original de 1825 al indicar que el Estado de Veracruz es parte integrante de la *Federación Mexicana*; se reincorporaba la característica de *soberanía* atribuida al estado y se reiteraba la naturaleza representativa y popular de su gobierno, así como la división de su poder supremo en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En esta Constitución se suprimen los departamentos y el estado habría de dividirse en cantones que serían los de Acayucan, Coatepec, Córdoba, Cosamaloapan, Chicotepec, Huatusco, Jalapa, Jalacingo, Minatitlán, Misantla, Orizaba, Papantla, Zongolica, Tampico, Tantoyuca, Tuxpan, Tuxtla y Veracruz.

5. *Constitución de 1871*

En esta Constitución, de breve vigencia, se incorporó por primera vez un elemento que ha permanecido hasta nuestra época, al dársele al estado el nombre oficial de Estado de Veracruz-Llave en honor a don Ignacio de la Llave, esa denominación se mantuvo hasta que se hizo más explícita por medio de la reforma del 18

de marzo de 2003 y ahora se llama “Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”.

Se siguió dividiendo el territorio estatal en cantones pero se agregaba la mención expresa a las municipalidades; empero los cantones ya no se enlistaban en el articulado y se remitía a la ley ordinaria en cuanto al “censo y límites” de unos y otros.

6. *Constitución de 1873*

Esta Constitución dejó intacto el texto de la sección primera de la de 1871 al que ya hemos aludido.

IV. REFERENCIAS A LA CUESTIÓN INDÍGENA

La Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 se proclamó y juró en Xalapa en el mes de noviembre de dicho año destacando el hecho de que “otorgaba a los indios categoría ciudadana, pudiendo ser electos en los ayuntamientos”,¹² lo cual se colegía del texto de su artículo pero en los textos constitucionales veracruzanos propiamente dichos no aparecen regulaciones relativas a los indígenas. En otros documentos referidos en las fuentes consultadas encontramos que en el discurso de clausura de las sesiones pronunciado por el presidente del senado estatal, José Antonio Sastre, el 31 de enero de 1826, hay una muy breve referencia a los indígenas en la que se indica que no se había podido despachar el asunto de exonerarlos de la prestación del servicio, porque faltaba recibir informes de los párrocos que deberían pasar al gobierno. En el discurso pronunciado por el presidente de la Cámara de Diputados veracruzana, Juan Francisco de Bárcena, con motivo de la clausura del periodo de sesiones, el 31 de julio de 1826, encontramos una mención relativa a que en sus traba-

¹² Pasquel, Leonardo, *Cronología ilustrada de Xalapa, 1178-1911*, México, Citlaltépetl, t. I, 1978, p. 23.

de marzo de 2003 y ahora se llama “Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”.

Se siguió dividiendo el territorio estatal en cantones pero se agregaba la mención expresa a las municipalidades; empero los cantones ya no se enlistaban en el articulado y se remitía a la ley ordinaria en cuanto al “censo y límites” de unos y otros.

6. *Constitución de 1873*

Esta Constitución dejó intacto el texto de la sección primera de la de 1871 al que ya hemos aludido.

IV. REFERENCIAS A LA CUESTIÓN INDÍGENA

La Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 se proclamó y juró en Xalapa en el mes de noviembre de dicho año destacando el hecho de que “otorgaba a los indios categoría ciudadana, pudiendo ser electos en los ayuntamientos”,¹² lo cual se colegía del texto de su artículo pero en los textos constitucionales veracruzanos propiamente dichos no aparecen regulaciones relativas a los indígenas. En otros documentos referidos en las fuentes consultadas encontramos que en el discurso de clausura de las sesiones pronunciado por el presidente del senado estatal, José Antonio Sastre, el 31 de enero de 1826, hay una muy breve referencia a los indígenas en la que se indica que no se había podido despachar el asunto de exonerarlos de la prestación del servicio, porque faltaba recibir informes de los párrocos que deberían pasar al gobierno. En el discurso pronunciado por el presidente de la Cámara de Diputados veracruzana, Juan Francisco de Bárcena, con motivo de la clausura del periodo de sesiones, el 31 de julio de 1826, encontramos una mención relativa a que en sus traba-

¹² Pasquel, Leonardo, *Cronología ilustrada de Xalapa, 1178-1911*, México, Citlaltépetl, t. I, 1978, p. 23.

jos, el Congreso había procurado “hacer el repartimiento de tierras en propiedad a los indígenas”; este repartimiento tenía por objeto disolver la propiedad comunal y asignar en propiedad privada la tierra en contra de la ancestral costumbre de los pueblos autóctonos.

Otra de las aisladas alusiones a la cuestión indígena aparece en una cita de la obra de Rivera Cambas hecha en el libro *El Poder Legislativo en Veracruz*¹³ en donde se alude a que el Congreso del estado: “a petición del ayuntamiento de Jalapa permitió que se nombrara un individuo de probidad y aptitud que administrase los terrenos de los indígenas”.

El 17 de marzo de 1869 el Congreso ordenó que se cumplieran las disposiciones tendientes a cambiar a propiedad privada las tierras de las comunidades indígenas, posteriormente se emitieron decretos en el mismo sentido el 4 de julio de 1874 y el 7 de diciembre de 1875. Esa circunstancia revela la resistencia de las comunidades a la aplicación de esta medida de corte liberal pese a que se amenazaba con penas severas el incumplimiento de estas disposiciones legales. Es interesante citar una alusión al problema hecha por el gobernador Francisco Hernández y Hernández quien en sus informes ante la Legislatura manifestó que la:

...aparente mejoría implicada en la división de terrenos indígenas era de grave trascendencia para el porvenir de estos últimos. Había que meditar en la multitud de inconvenientes que se presentaban al querer efectuarla, ya que el indígena tenía una adoración fanática por la tierra y no comprendía la *utilidad* de su fraccionamiento.¹⁴

Otra referencia, indirectamente relacionada con la situación de los indígenas que desempeñaban labores agrícolas se encuentra en una circular de 23 de marzo de 1869 en la que se aborda el

¹³ Gidi Villarreal, Emilio y Blázquez Domínguez Carmen, *op. cit.*, p. 76.

¹⁴ *Ibidem*, p. 147.

tema de la situación laboral de los jornaleros del campo a fin de que se respetaran sus garantías individuales, por persistir la costumbre de someterlos a una especie de “simulada” esclavitud.¹⁵

V. EL PODER LEGISLATIVO

1. *La Constitución de 1825 y sus reformas de 1831*

A diferencia de la prolija y detallada regulación que en nuestro tiempo hace la Constitución general de la República de las actividades y funciones estatales internas, la Constitución federal de 1824, dedicaba solamente cuatro artículos al gobierno particular de los estados. Éste tendría que dividirse en los tres poderes clásicos y nunca reunirse dos o más de ellos en un solo individuo o corporación; el legislativo no podía tampoco depositarse en una sola persona sino en una legislatura que se compondría de la manera dispuesta en las Constituciones locales, las únicas condiciones eran que se eligiera a sus miembros popularmente y se fijara cada cuanto tiempo serían *amovibles*, es decir, renovables.

La Constitución veracruzana de 1825 disponía la existencia de un Congreso bicameral. Es de suponerse que la tendencia original de la federación mexicana fue seguir el modelo estadounidense en el cual los estados contaban con congresos compuestos por dos cámaras. La terminología empleada por los primeros constituyentes veracruzanos era ambigua en cuanto a la denominación de los miembros del Congreso en el que se depositaba el Poder Legislativo, pero a ello contribuía seguramente la manera como se elegía a sus miembros y el modo de configurar las dos cámaras. Según el artículo 16 original, dicho Congreso se compondría de diputados electos popularmente en la forma que prescribiría una ley constitucional y con base en la población. Esto último significa que se determinaría una cantidad de pobla-

¹⁵ *Ibidem*, p. 149.

tema de la situación laboral de los jornaleros del campo a fin de que se respetaran sus garantías individuales, por persistir la costumbre de someterlos a una especie de “simulada” esclavitud.¹⁵

V. EL PODER LEGISLATIVO

1. *La Constitución de 1825 y sus reformas de 1831*

A diferencia de la prolija y detallada regulación que en nuestro tiempo hace la Constitución general de la República de las actividades y funciones estatales internas, la Constitución federal de 1824, dedicaba solamente cuatro artículos al gobierno particular de los estados. Éste tendría que dividirse en los tres poderes clásicos y nunca reunirse dos o más de ellos en un solo individuo o corporación; el legislativo no podía tampoco depositarse en una sola persona sino en una legislatura que se compondría de la manera dispuesta en las Constituciones locales, las únicas condiciones eran que se eligiera a sus miembros popularmente y se fijara cada cuanto tiempo serían *amovibles*, es decir, renovables.

La Constitución veracruzana de 1825 disponía la existencia de un Congreso bicameral. Es de suponerse que la tendencia original de la federación mexicana fue seguir el modelo estadounidense en el cual los estados contaban con congresos compuestos por dos cámaras. La terminología empleada por los primeros constituyentes veracruzanos era ambigua en cuanto a la denominación de los miembros del Congreso en el que se depositaba el Poder Legislativo, pero a ello contribuía seguramente la manera como se elegía a sus miembros y el modo de configurar las dos cámaras. Según el artículo 16 original, dicho Congreso se compondría de diputados electos popularmente en la forma que prescribiría una ley constitucional y con base en la población. Esto último significa que se determinaría una cantidad de pobla-

¹⁵ *Ibidem*, p. 149.

dores para la elección de cada diputado. Como se apreciaba, dicho texto parecía dejar a la legislación secundaria la determinación de si la elección sería directa o indirecta, pero de otros artículos de la misma norma suprema, se desprendía el carácter indirecto de la elección, por ejemplo, el artículo 20 se refería a que quienes ocuparan ciertos puestos públicos sólo podrían ser elegibles como *representantes*, si se separaban de ellos con una anticipación de seis meses a las *elecciones primarias*. Esta expresión, no se aplicaba, como ahora sucede en Estados Unidos, al procedimiento de selección de candidatos al interior de los partidos políticos, en su contexto histórico aludía al carácter indirecto de la elección de diputados. De cualquier modo, las reformas de 1831 precisaron que la referida elección sería *indirecta*, esto es, que habría por lo menos un conjunto de electores intermedios entre la expresión original de los votantes y la designación de los diputados electos.

Esta disposición constitucional elevaba a ese rango el sistema que ya existía desde la ley electoral del 8 de junio de 1825 el cual establecía un método indirecto en tercer grado pues había tres procesos sucesivos para ir nombrando electores hasta que se elegía a los diputados. Las constancias de la elección del primer Congreso Constitucional muestran que las elecciones primarias se efectuaron el 23 de julio de dicho año, las secundarias entre el 3 y el 5 de agosto y la junta electoral final se realizó el 4 de septiembre. El Congreso se instaló el 3 de noviembre siguiente.

En ese esquema original, no se elegía separadamente a los diputados y a los senadores estatales. Se preveía que una vez electos los Diputados e instalado el Congreso como una asamblea única, en el interior de la misma se efectuaría una elección por cédula, es decir, secreta, y “a pluralidad absoluta de votos”, o sea, por mayoría absoluta, para designar de entre los Diputados quienes tendrían el carácter de senadores, los cuales, una vez electos, se retirarían al lugar donde habrían de sesionar. Una vez realizada la separación, las cámaras interactuaban en el proceso legislativo conservando cada una su individualidad y se preveía que el regla-

mento interior del Congreso fijaría los casos en que habrían de reunirse en forma conjunta, fuera de los cuales “*no podrá verificarse su reunión*”.

Para ser elegido *representante*, es decir, miembro del Congreso, independientemente de que se perteneciera a la Cámara de Diputados o a la de Senadores del estado, se requería: 1. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos; 2. Haber cumplido 25 años; 3. Ser natural del Estado o vecino con residencia a lo menos de cinco años, y 4. Tener una propiedad territorial, o ejercer alguna ciencia, arte o industria útil. El gobernador, el vicegobernador, el ministro superior de justicia, los jefes de las rentas del estado, los jefes de las rentas generales, los jefes de departamento y los comprendidos en la restricción 6 del artículo 23 de la Constitución federal no podrían ser electos para el Congreso estatal a menos que hubieren “cesado absolutamente en sus destinos seis meses antes de las elecciones primarias”, como ya se dijo antes. Los funcionarios incluidos en la mencionada restricción 6 contenida en la Constitución federal de 1824, eran: I. Los privados o suspensos de sus derechos de ciudadano; II. El presidente y vicepresidente de la federación; III. Los individuos de la Corte Suprema de Justicia; IV. Los secretarios del despacho y los oficiales de sus secretarías; V. Los empleados de hacienda cuyo cargo se extiende a toda la federación; VI. Los gobernadores de los Estados o Territorios, los comandantes generales, los M. M.RR. (muy reverendos) arzobispos y RR. obispos, los gobernadores de los arzobispados y obispados, los provisores y vicarios generales, los jueces de circuito, y los comisarios generales de hacienda y guerra, por los estados o territorios en que ejerzan su encargo y ministerio.

Las reformas de 1831 agregaron a la condición de ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, el requisito de ser *residente en el territorio de la República*, y se precisó que las leyes designarían la propiedad territorial, ciencia, arte o industria que habilitarían para ser congresista. Esas mismas reformas incluyeron entre los funcionarios que debían separarse del cargo seis meses

antes para poder ser elegidos representantes, al juez de segunda instancia y al fiscal público.

No se expresaba en la Constitución de 1825, cuál sería el número de miembros de cada cámara, lo cual se remitía a una ley. La composición de los primeros congresos estatales muestra que se elegían 18 representantes, los cuales se dividían después en nueve diputados y nueve senadores.

El periodo de ejercicio de la Legislatura era de dos años y se preveía originalmente que se renovaría totalmente a la conclusión de ese tiempo. La reelección inmediata estaba prohibida, con una salvedad consistente en que los dos tercios de los miembros presentes de la *junta electoral* decidieren reelegir a alguno o algunos de los individuos integrantes de la Legislatura saliente, en cuyo caso, no podrían volver a ser electos para la subsecuente. La referencia a la *junta electoral* nos confirma, de paso, la naturaleza indirecta de la elección de los legisladores prevista desde la Constitución de 1825 y expresamente dispuesta en las reforma de 1831.

El Congreso tenía un periodo ordinario de sesiones al año que se iniciaba el 1o. de enero y concluía el 31 de marzo, el cual podía prorrogarse hasta el 30 de abril a solicitud del gobernador o porque el Congreso así lo resolviera. Además tenía que reunirse, según disponía el artículo 24 de la Constitución de 1825, en sesión extraordinaria, el 1o. de septiembre del año en que debiera sufragarse para elegir presidente y vicepresidente así como en el que hubieren de elegirse senadores federales. Esta disposición obedecía al sistema establecido por la Constitución federal de 1824, según la cual el presidente de la República y el vicepresidente eran nombrados mediante un complejo sistema que se iniciaba mediante la elección que tenían que hacer las legislaturas estatales precisamente el 1o. de septiembre del año próximo anterior a aquél en que el nuevo presidente debía entrar a ejercer sus funciones. En esa fecha cada legislatura debía elegir por mayoría absoluta de votos a dos individuos, uno de los cuales, por lo menos, no debería ser vecino del estado en que se efectuara la elección. Las nominaciones hechas en cada estado eran remitidas al Congreso general que hacía

el cómputo de los votos y declaraba ganador al que tuviera mayoría absoluta de los designados por las legislaturas, el que quedara en segundo lugar sería vicepresidente, si ninguno obtenía la mayoría absoluta o había empate, el Congreso general decidiría entre los más votados por las legislaturas. Como se aprecia, se trataba de una elección indirecta en la que en primera instancia privaba la decisión hecha por las Legislaturas, pero que se acercaba notoriamente al sistema parlamentario desde el momento que el Congreso de la Unión podía hacer finalmente la designación. Dado que los senadores federales —pues hay que recordar que también había senadores en el estado— eran electos bajo la Constitución federal de 1824, por las Legislaturas estatales, éstas se reunían el 1o. de septiembre cada dos años, para la renovación de la mitad del Senado; ello significaba que debían elegir un senador federal cada bienio y candidatos a la Presidencia, cada cuatro años, que era el periodo de duración presidencial.

En cuanto al funcionamiento del Congreso del estado, se preveía que: “Las Cámaras ejercerán en el palacio de sus sesiones el derecho exclusivo de policía, en los términos que prescribirá el reglamento interior”; lo cual es un antecedente de la actual inviolabilidad de los recintos parlamentarios y de las facultades de los presidentes de las cámaras para decidir sobre el uso de la fuerza pública en el interior de aquéllos. Es interesante observar que esta disposición de la Constitución veracruzana de 1825, no provenía de un equivalente específico de la Constitución federal.

Respecto de las atribuciones del Congreso local, la de mayor trascendencia política era la de nombrar a los depositarios de los poderes Ejecutivo y Judicial según lo disponía el artículo 33 de la Constitución de 1825, cuya parte relativa no fue modificada por las reformas de 1831. El sistema de gobierno de esa norma suprema estatal, por lo menos en el papel, se acercaba notoriamente al parlamentario, puesto que el gobernador surgía de la elección hecha por el Legislativo y le estaba notoriamente supeditado en virtud del método de exigencia de responsabilidades que analizaremos más adelante. Ciertas facultades del Ejecutivo, como la de nombrar a

las autoridades de los departamentos en que estaba dividido el estado, estaban condicionadas a la aprobación por parte del Congreso. También tenía la facultad de exigir cuentas al gobierno, la cual se precisó en las reformas de 1831 para definir que dicha atribución la ejercería: “cada año, o cuando le parezca oportuno”.

Dicho cuerpo colegiado tenía la facultad de dar, interpretar y derogar las leyes y decretos así como las presupuéstales, la de contraer deudas sobre el crédito del estado y, como ya se indicó, la de control de la recaudación y el gasto hechos por el gobierno.

En materia militar, no parecía existir la centralización absoluta en los poderes federales puesto que aparece como facultad del Congreso estatal la de: “decretar el modo de hacer la recluta para la milicia activa en el Estado y la organización de la nacional”. De ese texto se desprende que se preveía legislativamente una responsabilidad compartida entre los estados y la federación ya que según el artículo 50, fracción XVIII de la Constitución federal de 1824, al Congreso General correspondía fijar el contingente de hombres de las fuerzas armadas de mar y tierra correspondiente a cada estado y dar ordenanzas y reglamentos para su organización y servicio.

El régimen de responsabilidades de los integrantes de los diferentes poderes se regulaba extensamente en la Constitución veracruzana de 1825. Los legisladores eran inviolables por sus opiniones manifestadas en el ejercicio de su cargo, pero la Constitución veracruzana les fijaba un límite que no existía para los federales, al decir que “siempre que no se opongan al sistema representativo popular republicano”, seguramente se refleja aquí la tendencia existente aún a defender el régimen monárquico. Dada la restricción a esta libertad parlamentaria, no se incluye en el texto veracruzano la disposición contenida en la Constitución federal de que los legisladores de ese ámbito jamás podrían ser reconvenidos por sus opiniones.

Por el contrario, se establecía un amplísimo fuero penal e incluso civil a favor de los miembros del Congreso. En ese aspecto, la Constitución veracruzana de 1825 se apartaba del modelo

adoptado por la federal de 1824 puesto que cada una de las cámaras, según el artículo 29 conocería de las acusaciones que se hicieran contra sus respectivos miembros. La Constitución federal de 1824, establecía un método cruzado según el cual los senadores serían acusados ante los diputados y viceversa, sólo para el efecto de determinar si se consideraba procedente la formación de causa, y en caso afirmativo el legislador era puesto a disposición de un tribunal. En Veracruz, como se dijo, los diputados y los senadores quedaban sujetos a la jurisdicción de su propia Cámara según los términos de esa Constitución de 1825, y si dicha cámara determinase que había lugar a la formación de causa, el juicio continuaría de acuerdo al reglamento interior; podía tratarse, según el artículo 31, tanto de juicios penales como civiles. El Reglamento Interior, que había sido emitido por el propio Congreso Constituyente de 1825, el 13 de junio de dicho año actuando como legislatura ordinaria, establecía como órgano jurisdiccional, el Tribunal del Congreso para estos efectos.¹⁶

Este precepto fue objeto de una precisión con motivo de las reformas de 1831 que muestran el grado extremo de protección que se disponía para los legisladores: el texto original decía que la referida forma de juzgarlos tendría lugar “durante el tiempo de las sesiones” y es de suponerse válidamente que, para aclarar que el fuero abarcaba todo el periodo del encargo, se aclaró para que dijera “durante el tiempo de la Legislatura”.

Se establecía un fuero para el gobernador, vicegobernador, ministro superior de justicia, y “demás funcionarios públicos”, los cuales no eran precisados. El régimen de responsabilidades previsto en la facultad *decimaquinta* de las concedidas al Congreso, era en realidad bastante confuso. En la redacción original de 1825 aludía a una responsabilidad cuya naturaleza no se definía y parecía abarcar tanto la responsabilidad política como la penal. Esto particularmente en lo que concernía al gobernador y al vicegobernador que en caso de ser acusados, serían juzgados por el

¹⁶ Gidi Villarreal, Emilio, *op. cit.*, p. 34.

cuerpo integrado de manera específica para tal fin. Sin embargo, el efecto de la sentencia condenatoria, en estos casos, sería únicamente el de deponer al acusado del empleo y declararlo incapaz de obtener otro en el estado, dejándolo en condición de simple ciudadano sometido a la jurisdicción común. Como puede apreciarse, se mezclaban elementos de lo que en la actualidad son el juicio político y el desafuero. Sabemos además, por el artículo 37 original, que entre los funcionarios públicos que disponían de este fuero se encontraban el “jefe principal de rentas” y los jefes de departamento, que eran las autoridades designadas por el gobernador en cada una de esas divisiones territoriales del estado. El citado precepto señalaba que estos funcionarios serían juzgados por el Tribunal Superior de Justicia, sin especificar claramente si de manera previa tenía que llegarse a la sentencia de desposesión del cargo por parte de la cámara que hubiese conocido de la acusación original.

Las reformas introducidas en 1831 intentaron arreglar este galimatías y dedicaron a esta cuestión un buen número de cambios. Se reformuló toda la facultad *decimaquinta* del artículo 33 determinándose que se trataba de la exigencia de “responsabilidad por toda clase de delitos”, esto eliminaba la posibilidad de deponer al gobernador por una exigencia genérica de responsabilidad —que significaba una agudización de los elementos parlamentarios de ese régimen constitucional— y reducía el ámbito de competencia de las cámaras a conocer acerca de la procedencia de una acusación penal. La reforma también enlistó de modo exhaustivo a los funcionarios sujetos a este procedimiento aplicable: “al Gobernador, Vicegobernador, Ministro Superior de Justicia, juez de segunda instancia, fiscal público y Administrador General de Rentas.” En esta relación llama la atención la referencia al “fiscal público” cuya naturaleza no se especificaba en el texto original ni en las reformas constitucionales de 1831, pero su denominación y el hecho de encontrarse entre los funcionarios con fuero, permiten estimar que se trataba de un lejano antecedente de nuestro Ministerio Público actual.

El procedimiento era distinto según el funcionario involucrado. El gobernador, el vicedgobernador y el ministro superior de justicia eran juzgados al interior del propio Poder Legislativo ejerciendo funciones jurisdiccionales, de manera similar a la que se adopta actualmente en nuestra Constitución federal para enjuiciar al presidente de la República. En la Constitución veracruzana reformada en 1831, la diferencia era que no se constituía la Cámara de Senadores local en jurado de sentencia, ya que cuando aquella cámara en que se hubiere iniciado la acusación la considerara procedente, habría de integrarse un tribunal: “compuesto de nueve individuos electos de un número doble que al efecto propondrá la Cámara de Diputados a la de Senadores”. No se precisaba en el texto si este tribunal debería existir con antelación en virtud de alguna reglamentación interior del Congreso, pero de no ser así, estaríamos en presencia de un caso de “juicio por comisión” excepcionalmente permitido por la propia Constitución.

En las mencionadas reformas se definía el procedimiento desde la cámara en la que se presentara la acusación que debía efectuar una instrucción por medio de una Sección del Jurado del Congreso durante la cual se concedía a los acusados el derecho de audiencia. Si la cámara donde se había iniciado el procedimiento decidía acusar, tratándose del juez de segunda instancia, el fiscal público o el administrador general de rentas, tal acusación se presentaba ante la otra cámara que haría la declaración de si había o no lugar a la “formación de causa”. Si tal declaración era positiva y la acusación penal era contra el fiscal, conocería del juicio el juez de segunda instancia; si era contra éste o el administrador de rentas —más o menos equivalente a lo que hoy es un secretario de finanzas— el proceso se desahogaría por el ministro superior de justicia. Se estableció pues, un procedimiento de desafuero propiamente dicho, dado que se mantenía la disposición por virtud de la cual, el funcionario contra el cual se hubiese declarado procedente la formación de causa quedaba “suspense, y su plaza sería servida interinamente” lo cual significa que se le separaba del empleo en tanto era juzgado. Simultáneamente se eli-

minaron los artículos 35 y 36 del texto original en los que se preveía como sanción la destitución y la inhabilitación, y la remisión del destituido a la justicia común. Así, se eliminaban elementos de lo que ahora constituye el denominado *juicio político* y la alusión a que el funcionario quedaba en condición de simple ciudadano, significaba que estaría a disposición de los órganos judiciales encargados específicamente de juzgarlo por el delito que se le imputara. Como hemos visto en el apartado inicial, estas modificaciones tienen un interés teórico pero no llegaron a tener vigencia efectiva por los conflictos entre las distintas legislaturas que se disputaban el poder en esos años.

El Senado estatal estaba investido de una función jurisdiccional para resolver controversias entre los poderes Ejecutivo y Judicial.

Por lo que respecta al procedimiento legislativo, la Constitución de 1825 no era específica en cuanto a quiénes tenían el derecho de iniciativa y remitía al respecto al reglamento interior. Ni los legisladores en lo individual, ni el Ejecutivo tenían reconocido expresamente en la Constitución dicho derecho. Se hacía sólo una alusión a que las proposiciones provenientes de las Legislaturas de otros estados y de alguna de las cámaras tendrían el carácter de iniciativas de ley. Llama la atención que los órganos legislativos de otros estados de la Federación tuvieran la potestad de iniciar leyes en Veracruz.

Las reformas de 1831 determinaron de mejor modo las iniciativas de ley, concediendo explícitamente el derecho de presentarlas al gobierno del Estado, a las Legislaturas de los otros de la federación y al Ministerio Superior de Justicia "*en su ramo*", esto es, en lo relativo a la justicia. Se corrigió la incorrección técnica de atribuir la naturaleza de "iniciativa" a una proposición hecha por la otra cámara, puesto que ello suponía un proyecto de ley o decreto que tenía que haber sido "iniciado" previamente. En cambio se incorporó la posibilidad de que los miembros de las cámaras presentaran proposiciones que, de ser admitidas a discusión, se convertían en *iniciativas*. Los legisladores no disponían de un derecho irrestricto de presentar iniciativas de ley que

forzosamente debieran pasar al estudio de una comisión del Congreso, ya que primero la cámara correspondiente debía dar su aprobación al respecto. El condicionamiento a las proposiciones de los congresistas se encuentra presente aún en nuestra Constitución federal al disponer que las iniciativas presentadas por ellos se someterán al trámite que disponga el reglamento interior, si bien éste les da el mismo trato que las presentadas por otros sujetos con derecho de iniciativa y ordena que pasen desde luego a comisión.

Otro aspecto digno de mención es el observar que si bien el texto de 1825 no incluía la facultad de iniciativa al Poder Judicial en los asuntos de su competencia, esta práctica aparece desde 1831 y se ha mantenido consistentemente en el derecho constitucional local tanto en Veracruz como en la generalidad de los estados de la República. Lo cual no ocurre en el ámbito federal.

El gobernador tenía una importante intervención en el proceso legislativo pues disponía de veto. Las leyes debían ser sancionadas por él y podía objetarlas en un término de diez días, suspendiendo su cumplimiento y dirigiendo al Congreso un escrito al respecto. En tal caso el proyecto debía discutirse nuevamente en ambas cámaras y el veto podía superarse con el voto de las dos terceras partes de los presentes en cada una de ellas.

La interacción entre las cámaras no se precisaba en el texto inicial de la Constitución de 1825, pero las reformas de 1831 reproducían el mecanismo existente en la Constitución federal de 1824 que otorgaba una especie de poder de veto a la cámara revisora, el cual podía ser superado por la de origen si ésta insistía en su proyecto con una votación calificada de las dos terceras partes de los miembros presentes; en esa eventualidad, la cámara revisora solamente podía detener la aprobación si rechazaba el proyecto por las dos terceras partes también de los presentes. Esto implicaba que si en la revisora hubiere una mayoría en contra de lo aprobado con mayoría calificada por la de origen, pero no se alcanzaban los dos tercios, la ley podía ser enviada al Ejecutivo aun sin la aprobación de una cámara.

Durante los recesos del Congreso se preveía la formación de un Consejo de Gobierno presidido por el vicegobernador quien dispondría de voto e integrado además por dos diputados y dos senadores. Este Consejo ejercería determinadas facultades no legislativas correspondientes al Congreso y podía convocar a éste a sesiones extraordinarias. También lo facultaba la Constitución para dar al gobierno su dictamen motivado y por escrito en cuantos negocios le consultara.

2. La Constitución de 1848

Esta norma suprema estatal modifica el sistema bicamaral en el Poder Legislativo para adoptar el unicamaral que permanece desde entonces. Su artículo 19 establece que “el Poder Legislativo rendirá en un Congreso compuesto de doce Diputados propietarios y seis suplentes elegidos popularmente en la forma que prescriba una ley constitucional”. Debe indicarse que con anterioridad a la emisión de esta Constitución, desde el 1o. de febrero de 1847, por el Decreto número 12 el Congreso elegido para fungir durante 1847 y 1848 se había realizado una reforma constitucional para suprimir el bicamarismo.

Se eliminaba la referencia a que la elección sería *indirecta* y se remitía la forma de la elección a la legislación ordinaria. Igualmente se conservaban la duración bianual de los diputados, su renovación por mitades y la duración del periodo de sesiones. En general se mantenían los requisitos para ser diputado que ya existían con antelación, excepto el de la residencia mínima para quienes no fueran naturales del estado, que se reducía de cinco a tres años. Un cambio significativo lo encontramos en el tiempo que se exigía a determinados funcionarios para poder ser electos diputados, el cual se reducía de seis meses previos a las elecciones primarias, simplemente a la cesación absoluta en el desempeño de los cargos considerados incompatibles, “al tiempo de las elecciones primarias”.

En cuanto al estatuto de los parlamentarios se modificó el fuero para asuntos civiles, indicándose que no se necesitaría declaración previa de formación de causa, pero del texto del artículo se desprende que la manera de juzgarlos se determinaría en el reglamento interior del propio Congreso.

En el catálogo de facultades de aquel Congreso destaca la relativa a la posibilidad de reclamar la inconstitucionalidad de leyes federales, pues se indicaba que podría “Reclamar ante la Suprema Corte de Justicia las [leyes] del mismo Congreso general que ataquen la soberanía e independencia del Estado, o que por cualquier otro motivo se consideren inconstitucionales”. Esta atribución se sustentaba en lo dispuesto por el artículo 23 del Acta de Reformas de 1847 que daba a las legislaturas estatales la potestad de hacer la referida reclamación.

Se prevé la facultad de conceder amnistías en circunstancias extraordinarias y por acuerdo de las dos terceras partes de los miembros presentes; y se le distingue de la de otorgar indultos particularizados, la cual se restringe a los casos de pena capital, por la misma mayoría calificada.

Se reitera la atribución de “dirimir las competencias que puedan suscitarse entre el Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia”.

En este documento se incluyeron prohibiciones expresas al Congreso, disponiendo que éste no podía: atentar contra el sistema representativo popular federal; decretar más contribuciones que las suficientes para cubrir el presupuesto y en casos extraordinarios se tendrían que aprobar los nuevos impuestos por las dos terceras partes de los diputados presentes; imponer préstamos forzosos; decretar penas por acciones ya concretadas, y mandar a hacer corte de cuentas con los acreedores del estado a fin de no pagar los créditos.

En cuanto al derecho de iniciar leyes, además de los ya facultados por la Constitución reformada en 1831, se incluyó a los ayuntamientos, siempre que fueran por lo menos cuatro los que conjuntamente presentaran la iniciativa. Los trámites de todas las

iniciativas se remitían a lo que dispusiera el reglamento interior del Congreso.

El gobernador conservaba su facultad de veto y para superar éste se necesitaban los votos de las tres cuartas partes de los miembros presentes. Se creó la figura de los proyectos urgentes, en los que así fueran declarados por el Congreso, el gobernador dispondría sólo de dos días para vetarlos. Se abandonó la disposición de que las elecciones de personas tuvieran que hacerse mediante voto secreto en boletas y se dejó que el reglamento interior resolviera este punto.

Durante los recesos del Congreso funcionaría un Consejo de Gobierno formado por cinco diputados elegidos por el mismo Congreso y presidido por el más antiguo de ellos, ya no se alude al vicegobernador, como en la de 1825, pues esa figura había desaparecido.

3. El Estatuto Orgánico de 1855

Este Estatuto era un documento constitucional de excepción surgido al calor de la Revolución de Ayutla y concentraba el poder en el denominado Jefe del Estado que de acuerdo al Plan de Ayutla debía ejercer los mandos civil y militar en la entidad con carácter provisional hasta la emisión de la Constitución Política de la República. En consecuencia, no contiene previsiones aplicables al Poder Legislativo, ya que las tradicionales facultades del Congreso quedaban concentradas en el mencionado Jefe.

4. La Constitución de 1857

Por primera vez se establece en la Constitución que la elección de los diputados se haría en forma directa, es decir, sin electores intermedios y se fija la base poblacional para elegir a los diputados, de manera que se nombraría a un diputado por cada 50 mil habitantes o fracción que pasara de 25 mil.

En lugar de los seis suplentes establecidos en la Constitución de 1848, se disponía que por cada diputado propietario se eligiera un suplente.

En cuanto a los requisitos para ser diputado, se eliminó la exigencia de que los vecinos no nacidos en el Estado tuvieran una residencia mínima de tres años, pues bastaba con ser natural o vecino del Estado. Se suprimió también la referencia a la posesión de propiedad territorial o el ejercicio de alguna ciencia, arte o industria previstas en la ley, para incorporar el requisito netamente republicano previsto en la Constitución federal, de tener un modo honesto de vivir. Se impedía al gobernador, a los magistrados del Tribunal Superior, a los eclesiásticos, a los jefes políticos y a los de las rentas generales y del Estado, acceder al cargo de diputado sin precisar un tiempo previo de separación del cargo.

Se cambió la fecha del inicio del periodo ordinario de sesiones para iniciarlo el 15 de noviembre y cerrarlo el 15 de febrero, pudiendo prorrogarlo por un mes a solicitud del gobierno o por resolución del propio congreso. También se cambió la regla de renovación por mitades para indicar que ésta se realizaría en su totalidad cada dos años.

Es notoria la adecuación general que se hace de las instituciones veracruzanas al texto de la Constitución federal de 1857 así, por ejemplo, la inviolabilidad parlamentaria se consagra de modo absoluto, sin la limitante contenida en Constituciones anteriores relativas a la no oposición al sistema representativo popular republicano.

Las facultades conferidas al congreso son prácticamente las mismas que las de la Constitución de 1848, excepto la de nombrar depositario interino del Supremo Poder Ejecutivo y a los magistrados propietarios o interinos del Tribunal Superior de Justicia. Se suprimen los departamentos y se divide el Estado sólo en cantones. Se mantienen las prohibiciones al Congreso contenidas en la Constitución de 1848, salvo la de decretar más contribuciones que las suficientes para cubrir el presupuesto del esta-

do, la cual incluía el condicionamiento de que para cubrir gastos extraordinarios los nuevos impuestos tendrían que aprobarse por las dos terceras partes de los diputados presentes.

Por lo que toca al derecho de iniciativa, se mantienen las previsiones de la Constitución de 1848 que incluían la posibilidad de que las legislaturas de otros estados presentaran iniciativas de ley. Se otorga también este derecho a cualquier ayuntamiento sin exigir que fueran por lo menos cuatro.

Un punto en el que la Constitución estatal se aparta ligeramente de la línea seguida por la federal, es el relativo al del veto que se concede al gobernador exactamente en los mismos términos que existían en la Constitución de 1848, ya comentados.

Durante los recesos del Congreso se preveía la existencia de un Consejo de Gobierno con facultades similares a las establecidas en las constituciones anteriores. En este caso estaría integrado por tres diputados elegidos por el mismo Congreso y presidido por el más antiguo.

5. *La Constitución de 1871*

Esta Constitución modifica la denominación del órgano legislativo que, en lugar de Congreso, pasa a denominarse Legislatura del Estado. Se mantiene la elección directa y se indica que para la de diputados se dividirá el estado en distritos de 40 mil habitantes, estableciéndose que la fracción que pase de 20 mil también compondría un distrito.

Aparece en este texto un interesante procedimiento consistente en una posible segunda vuelta cuando ningún candidato hubiese obtenido por lo menos la cuarta parte de los votos. La norma contenida en el artículo 35 era aplicable a “toda clase de elecciones”. Los funcionarios electos popularmente mediante elección directa, de acuerdo con esa Constitución, eran los miembros de la Legislatura, los del Tribunal Superior, de los ayuntamientos, el gobernador, los jefes políticos y los jueces de paz. Como puede apreciarse, las elecciones abarcaban a miembros del Poder Judi-

cial. En todos los mencionados procesos electorales, para triunfar bastaba la mayoría simple o relativa, es decir, tener más votos que cualquiera de las otras opciones, siempre y cuando el triunfador obtuviese por lo menos la cuarta parte de los votos emitidos. Si nadie alcanzaba esa cuarta parte debía efectuarse una segunda elección en la que sólo figurarían los dos candidatos con el mayor número de votos.

Otro aspecto interesante del sistema electoral de esta Constitución es que como ocurre en nuestros tiempos en la Unión Europea, los extranjeros avecindados tenían derecho de voto para la elección de ayuntamientos e incluso, podían ser electos para cargos concejiles excepto de presidente o síndico.

Otra curiosidad de esta Constitución era el hecho de que se diferenciaba al presidente de la legislatura como funcionario electo por el voto directo de todos los veracruzanos, lo cual lo ponía en pugna natural con el gobernador.

A los requisitos para ser diputado, previstos en anteriores Constituciones, se agregaba el de saber leer y escribir. Se volvía a exigir una residencia mínima a quien no siendo natural del estado, fuese vecino de éste, ahora se pedía un tiempo de dos años. Entre los cargos que impedían la postulación para ser diputado se incluyeron a los ministros de cultos religiosos, a los militares en servicio activo o en cuartel y a los jefes políticos.

Se mantuvo la regla de la renovación total de la Legislatura cada dos años; se cambió su fecha de instalación para el 16 de septiembre y se establecieron dos periodos de sesiones anuales, el primero iniciaría en la fecha mencionada para concluir el 16 de diciembre, con una posible prórroga de treinta días y el segundo improrrogable comenzaría el 5 de mayo para terminar el 5 de julio.

Se previó por primera ocasión en el constitucionalismo veracruzano la regla de quórum para la apertura de las sesiones y para el ejercicio del encargo de la legislatura. Siguiendo el modelo de la Constitución federal se establecía como mínimo la presencia de más de la mitad de sus integrantes. Se incluían reglas más detalladas en cuanto al lugar de las sesiones; que sería el designa-

do para la residencia de los poderes del estado, así como para la realización de juntas preparatorias y la exigencia de la protesta de guardar y hacer guardar la Constitución estatal y la general de la República. A la apertura y clausura de sesiones ordinarias debían asistir el gobernador y el presidente del Tribunal Superior. Se disponía que ambos pronunciaran un discurso con motivo de dicha ocasión. No se trataba propiamente de un informe puesto que existía una previsión para que al día siguiente de la apertura del primer periodo, el secretario de gobierno expusiera “en nombre del Gobernador la situación que guarda el Estado en todos los ramos administrativos; y el Tesorero general presentará otra sobre el estado del tesoro público, proponiendo las medidas que estime más acertadas para mejorarlo”.

El catálogo de atribuciones de la legislatura reproducía el de Constituciones anteriores pero agregaba facultades de carácter electoral para calificar la validez de las elecciones de los diferentes funcionarios públicos y de los diputados. También tenía la potestad de nombrar al tesorero del estado a propuesta, en terna, del gobernador. Se le encargaba “proteger la libertad de cultos, sin consentir preferencia alguna en favor de determinada religión”. Podía también cambiar provisionalmente la residencia de los poderes del estado con una mayoría de las dos terceras partes de los diputados presentes. Y con la misma mayoría calificada conceder al Ejecutivo, por un tiempo limitado, facultades extraordinarias para salvar la situación en caso de invasión, alteración del orden o peligro público.

A las prohibiciones tradicionalmente señaladas al Poder Legislativo se agregaba la que le imponía conceder jubilaciones a los empleados del orden civil o pensiones a sus familias salvo el otorgamiento de premios y recompensas a los que hubieren prestado servicios de importancia a la humanidad y al Estado.

En cuanto al proceso legislativo se precisaban los trámites internos que debían seguirse en la legislatura y se modificaba el derecho de veto concedido por anteriores Constituciones al gobernador, ya que éste tendría que emitir su opinión mientras el

proyecto se encontraba aún en la Legislatura. La redacción de este punto en el artículo 64 de aquella carta magna veracruzana es confusa, pero todo indica que se pretendía que una vez aprobada por una mayoría, la iniciativa en cuestión se enviaría al Ejecutivo para que en el término de siete días manifestase su opinión. Si ésta fuese discrepante, el expediente sería revisado nuevamente por la Comisión y se emitiría un nuevo dictamen, pero para superar ese veto no se requeriría una mayoría calificada. En este sistema se otorgaba una enorme fuerza a la legislatura sobre el Ejecutivo.

La Constitución a la que venimos aludiendo contenía una disposición de técnica legislativa verdaderamente excepcional cuya existencia quizá sería muy útil en nuestros tiempos. Ésta consistía en que “ninguna disposición legislativa contendrá citas de artículos que adopte o derogue de otras, sin reproducirlos textualmente”.

Durante el receso debía funcionar una diputación permanente compuesta de cinco diputados en ejercicio, dos de ellos propietarios y dos suplentes y el presidente de la legislatura quien presidiría también dicha diputación. Se nota aquí el cambio de nomenclatura al dejar de aludir a un Consejo de Gobierno y adoptar la tradicional denominación de la institución procedente del derecho hispano que era la de *Diputación Permanente*.

6. La Constitución de 1873

Esta Constitución eliminó la figura del *presidente de la Legislatura* electo popularmente por los ciudadanos del estado y volvió a la igualación de todos los diputados electos en distritos. Se mantuvo la elección popular de los mismos funcionarios señalados en la de 1871 con excepción de los jefes políticos y, en general, se reprodujeron todas las previsiones aplicables al Poder Legislativo contenidas en la referida Constitución de 1871.

Se mantenía la Diputación Permanente como órgano que debía funcionar durante los recesos del Congreso pero ahora compuesta por seis diputados, tres de ellos propietarios y tres suplen-

tes, sin que tuviera que integrarla el presidente de la Legislatura como en la Constitución anterior. Esta Diputación seguía teniendo entre otras funciones, la proveniente de la institución que fuera su antecesora desde 1825, el Consejo de Gobierno, consistente en dar un dictamen consultivo al gobierno en los asuntos que se lo pidiese. Una atribución curiosa de este órgano, que ya aparecía en la Constitución de 1871, era la que tenía que ejercer de común acuerdo con el gobernador, para “conceder o denegar la legitimación de los hijos naturales, con arreglo a las leyes, y otorgar de la misma manera habilitación de edad a los menores que la soliciten fundadamente”.

VI. EL PODER EJECUTIVO

1. *La Constitución de 1825 y sus reformas de 1831*

El Poder Ejecutivo residía en una sola persona denominada gobernador del Estado. Ya hemos indicado al referirnos a la regulación del Poder Legislativo en esta Constitución que su designación era hecha por el Congreso sin que ni el texto original ni sus reformas de 1831, precisaran el tipo de mayoría exigida, lo que sí se determinó con precisión en las referidas reformas, es que la votación para elegir personas tendría que hacerse en todos los casos, en escrutinio secreto por medio de cédulas. Junto con el gobernador se elegía para suplirlo en sus eventuales ausencias a un vicegobernador. La elección debería efectuarse el 1o. de febrero del año correspondiente y de acuerdo con las reformas de 1831 tomaría “posesión del mando” el 15 de marzo. La duración prevista para el cargo era de cuatro años y se prohibía la reelección para el periodo inmediato.

En una decisión cuestionable desde el punto de vista de la pureza constitucional el Congreso Constituyente, después de concluir su trabajo de elaborar la Constitución, decidió asumir la función de elegir al gobernador para el primer periodo constitu-

tes, sin que tuviera que integrarla el presidente de la Legislatura como en la Constitución anterior. Esta Diputación seguía teniendo entre otras funciones, la proveniente de la institución que fuera su antecesora desde 1825, el Consejo de Gobierno, consistente en dar un dictamen consultivo al gobierno en los asuntos que se lo pidiese. Una atribución curiosa de este órgano, que ya aparecía en la Constitución de 1871, era la que tenía que ejercer de común acuerdo con el gobernador, para “conceder o denegar la legitimación de los hijos naturales, con arreglo a las leyes, y otorgar de la misma manera habilitación de edad a los menores que la soliciten fundadamente”.

VI. EL PODER EJECUTIVO

1. *La Constitución de 1825 y sus reformas de 1831*

El Poder Ejecutivo residía en una sola persona denominada gobernador del Estado. Ya hemos indicado al referirnos a la regulación del Poder Legislativo en esta Constitución que su designación era hecha por el Congreso sin que ni el texto original ni sus reformas de 1831, precisaran el tipo de mayoría exigida, lo que sí se determinó con precisión en las referidas reformas, es que la votación para elegir personas tendría que hacerse en todos los casos, en escrutinio secreto por medio de cédulas. Junto con el gobernador se elegía para suplirlo en sus eventuales ausencias a un vicegobernador. La elección debería efectuarse el 1o. de febrero del año correspondiente y de acuerdo con las reformas de 1831 tomaría “posesión del mando” el 15 de marzo. La duración prevista para el cargo era de cuatro años y se prohibía la reelección para el periodo inmediato.

En una decisión cuestionable desde el punto de vista de la pureza constitucional el Congreso Constituyente, después de concluir su trabajo de elaborar la Constitución, decidió asumir la función de elegir al gobernador para el primer periodo constitu-

cional y el 17 de junio de 1825 nombró gobernador al general Miguel Barragán y vicegobernador a Manuel Montes Argüelles quienes ejercerían su mandato, según el decreto por virtud del cual se arrogó esta facultad, “hasta el 1o. de febrero de 1830”. En realidad, esta atribución debió corresponder al primer Congreso constituido con base en la norma constitucional.

El gobernador debía residir en el mismo lugar que el Congreso del cual no podía separarse más de diez leguas, sin permiso de éste, si la distancia era menor bastaría con que diera aviso. La legua española que estaba en uso provenía de la colonia y equivalía a un distancia aproximada de 5.5 kilómetros, de modo que el gobernador podía alejarse sin permiso del Congreso hasta unos 55 kilómetros aproximadamente.

El artículo 54 aludía de manera muy general a una especie de informe que debía rendir el gobernador, si bien sólo mencionaba que al abrirse las sesiones: “el Gobierno deberá dar cuenta al Congreso del estado de las rentas públicas, tranquilidad y prosperidad del territorio.”

Entre las facultades del gobernador estaban la de ejecutar las leyes del estado y la federación; nombrar a los empleados del estado cuyo nombramiento no se reservase el Congreso, convocar a sesiones extraordinarias al Congreso con la aprobación del Consejo de Gobierno que era el órgano que operaba en los recesos de aquél; mandar y disciplinar a la milicia –ésta era la fuerza pública del estado– nombrando a sus jefes a propuesta de los jefes de departamento; cuidar que se administrara pronta y cumplidamente la justicia por los tribunales; suspender a sus empleados hasta por tres meses e incluso a “los ineptos o infractores de sus órdenes” y, en los casos que lo ameritaran, remitirlos a los tribunales; suspender a los jefes de departamento que eran las circunscripciones territoriales en que se dividía el estado, o a los de cantón, o bien a alguno o a todos los miembros de los Ayuntamientos. A este respecto, es de hacerse notar el que, como veremos más adelante, los ayuntamientos no aparecen expresamente en la parte relativa a la división del territorio del estado denomi-

nada “De la organización interior del Estado”, en la Constitución de 1825, empero, de las facultades del gobernador en la materia queda clara la existencia de los tales Ayuntamientos y la de una figura que es un lejano antecedente de las actuales formas de suspensión de dichos órganos de gobierno municipales, previstas en nuestra Constitución federal vigente.

En caso de la referida suspensión, el gobernador informaría al Congreso mediante “parte justificado”, y en sus recesos al Consejo de Gobierno. Además se establecía la curiosa previsión de que el último Ayuntamiento saliente, es decir, el inmediato anterior, entrara a funcionar en tanto fueran juzgados y sentenciados los suspensos. Si eran declarados “inhábiles” se procedería a una nueva elección, a menos que faltaren sólo cuatro meses para concluir su encargo. De esta disposición se desprende la conclusión de que el Ayuntamiento tenía como origen una elección popular.

El gobernador tenía también la atribución de “cuidar la recaudación y distribución de los fondos públicos con arreglo a las leyes”. Además estaba facultado para tomar todas las medidas extraordinarias para salvar al Estado, en caso de “actual invasión exterior o conmoción interior, armada”. Estas facultades de excepción deberían ser aprobadas por el Congreso si estuviese reunido, y si no, del Consejo de Gobierno, convocando a aquél a sesiones extraordinarias. Este poder de tomar las referidas medidas, constituiría una especie de suspensión de garantías en el ámbito local.

Es interesante mencionar que la facultad Cuarta contenida en el artículo 59 de aquella Constitución de 1825, consistía en “Ejercer la exclusiva en la provisión de piezas eclesiásticas”, lo cual demuestra la vinculación presente en la época, entre el Estado y la iglesia católica, única reconocida como válida. Las “piezas eclesiásticas” eran los emolumentos y derechos de que gozaban los eclesiásticos, esto es los pagos que recibían los miembros del clero por sus actividades así como las prerrogativas y exenciones de que disfrutaban. Con las reformas de 1831 se matizó, por una parte esta facultad, y por otra se extendió a más asuntos religiosos al indicarse como atribución: “Ejercer en la provisión de piezas eclesiásticas, y

en los demás asuntos de este ramo, la intervención que designen las leyes”. Empero, como hemos comentado, estas previsiones no alcanzaron a cobrar vigencia.

Al igual que el Ejecutivo en el ámbito federal, según la Constitución de 1824, de acuerdo con la veracruzana de 1825 se prohibía al gobernador privar a alguien de su libertad o imponerle pena, u ocupar para él o para el Estado, la propiedad particular o turbar su uso o aprovechamiento.

También se disponía que le estaba vedado impedir las elecciones para el Congreso general, es decir el de la Unión, ni las que debían efectuarse en el estado; también se le prohibía impedir la reunión y deliberación del Congreso del estado. La infracción de estas prohibiciones relacionadas con las elecciones y los trabajos del Congreso se consideraban como traición a la Patria.

El titular del Ejecutivo disponía del derecho de veto como ya se indicó al referirnos al Poder Legislativo pero las reformas constitucionales no eran susceptibles de veto por el gobernador, tampoco eran vetables las resoluciones de las cámaras por las que se acusaba o juzgaba a un funcionario público.

Inspirada en la figura del vicepresidente, que se establecía en la Constitución federal de 1824, se elegía en el estado un vicedgobernador para desempeñar “las funciones del gobernador en los casos de muerte, remoción o enfermedad grave de aquél. En cualesquiera otros, resolverá previamente el Congreso, y en sus recesos el Consejo de Gobierno”. El texto veracruzano original era más restrictivo que el de la Constitución federal pues ésta decía que todas las facultades y prerrogativas del presidente recaerían en el vicepresidente: “en caso de imposibilidad física o moral”. Así, por ejemplo, la renuncia evidentemente imposibilitaba al presidente para seguir ejerciendo sus funciones y por lo tanto daba lugar a su sustitución por el vicepresidente, en cambio en Veracruz la renuncia del gobernador no implicaba su sustitución automática por el vicedgobernador puesto que quedaba fuera de las causas específicamente señaladas para tal sustitución, de modo que era necesaria la intervención del Congreso para determi-

nar si dicho vicegobernador asumía el cargo o lo ocupaba otro individuo. Las reformas de 1831 modificaron este régimen e introdujeron la sustitución inmediata del gobernador por parte del vicegobernador “en todas sus faltas, sean de la clase que fueren”, lo cual incluía las temporales de cualquier índole; pero ponía la condición de que fuera llamado “previamente por el Congreso, y en sus recesos el Consejo de Gobierno”.

2. *La Constitución de 1848*

Se mantiene la unipersonalidad del Ejecutivo que se deposita en el gobernador del Estado, su ejercicio seguía siendo de cuatro años y no podía ser reelecto para el periodo inmediato. La elección se efectuaba por un sistema complejo de naturaleza indirecta. Aunque en el capítulo del Legislativo no se especificaba el método electoral, el artículo 48 referente al Ejecutivo determinaba que la elección de los diputados también sería indirecta pues mencionaba que “los Colegios secundarios que deban hacer el nombramiento de elecciones finales para la renovación del Congreso elegirán al Gobernador...”, ello implica la existencia de un cuerpo de electores que tomaba la decisión última sin que la votación popular directa determinara el resultado. Estos *electores* se dividían en grupos de diez, y eventualmente en fracciones no menores de seis. Cada grupo de electores emitía un voto por separado y lo remitía al Congreso. Éste haría el cómputo y declararía electo al que hubiere conseguido el mayor número de sufragios. El texto no precisaba el tipo de mayoría necesario, pero indicaba que si no hubiere mayoría: “el mismo Congreso, de entre los individuos que hayan obtenido mayor número de sufragios, elegirá al que considere más a propósito para el Gobierno del Estado”. Esa redacción obliga a pensar que se necesitaba la mayoría absoluta de los votos de los electores para resultar electo en esa etapa sin que el Congreso tuviera que decidir. Como se aprecia, formalmente, el sistema de designación seguía aproximándose al sistema parlamentario.

La Constitución veracruzana de 1848 suprimió la figura del viregobrador y previó que si por cualquier motivo el gobernador “cesare absolutamente en sus funciones antes de terminar el periodo constitucional” el Congreso o el Consejo de Gobierno —que actuaba en los recesos de aquél— convocarían a una elección extraordinaria para que el electo concluyera el periodo excepto que la falta ocurriera en los últimos seis meses, pues en tal circunstancia el Congreso o el Consejo designarían un interino para terminar el periodo. En el caso de faltas temporales también el Congreso o el Consejo nombrarían un interino. Si los mencionados órganos no pudieren actuar con la rapidez necesaria, se encargaría del Poder Ejecutivo el presidente del Tribunal Superior de Justicia.

Se reproducían las facultades ya existentes en la Constitución anterior, incluida la relativa a la “provisión de piezas eclesiásticas” que ya se explicó. Se especificó la atribución de nombrar a los jueces de primera instancia “a la propuesta en terna que le haya el Tribunal Superior de Justicia”.

3. *El Estatuto Orgánico de 1855*

Como ya hemos indicado al referirnos a este documento, se trataba de un instrumento constitucional de excepción derivado del Plan de Ayutla elaborado por una Junta Constituyente convocada por don Ignacio de la Llave, quien lo expidió en su carácter de jefe de las Fuerzas Libertadoras del Estado de Veracruz en el puerto del mismo nombre el 9 de octubre de 1855. No había un capítulo específico en cuya denominación se mencionase expresamente al Poder Ejecutivo, pero éste se regulaba en la sección tercera titulada *De los representantes que pueda nombrar el jefe del estado, del tribunal superior, del gobernador, y de su consejo de gobierno*. Se concentraba ahí, como puede apreciarse, el conjunto de las instituciones gubernativas del más alto rango sin que existiera un cuerpo legislativo ya que las facultad de “Dar, ejecutar, interpretar y derogar las leyes y decretos”, le era atribuida al jefe del

Estado de manera provisional hasta que se promulgara la Constitución Política de la República. Se preveía la creación de un Consejo de Gobierno, formado por cinco personas designadas por el propio jefe, que tendría un carácter consultivo cuya función más importante era la designar a quien debiera sustituir al Jefe del Estado en caso de muerte “o imposibilidad física o moral de éste para continuar en el ejercicio del Poder Supremo.”

4. *La Constitución de 1857*

Se mantiene el depósito del Poder Ejecutivo en una sola persona denominada gobernador del estado, pero se varía la condición para una posible reelección que de acuerdo con la Constitución de 1848 no era permitida para el periodo inmediato, ya que en la que comentamos se introdujo una curiosa disposición que permitía prácticamente la reelección indefinida siempre que se obtuvieran “las dos terceras partes de los sufragios emitidos en el estado”.

Se abandonó el sistema de elección indirecta aplicado por las Constituciones anteriores y se estableció en el artículo 46 la elección “popular y directa” del gobernador. También se modificó el sistema para su substitución, en caso de que por cualquier motivo cesare absolutamente en sus funciones, indicándose que el cargo sería ocupado interinamente por el presidente del Tribunal Superior de Justicia, como lo establece el modelo de la Constitución federal.

Las facultades del gobernador eran las mismas que en la Constitución de 1848, excepto en la referencia a la provisión de piezas eclesiásticas, que desapareció al separarse las funciones civiles de las religiosas, proceso que en Veracruz venía abriéndose paso desde los años treinta del siglo XIX. Otro cambio consistía en poner al cuidado del Ejecutivo que se administrara la justicia de manera pronta y expedita, y que fueran visitados los tribunales del estado, lo cual se establecía con el propósito de que se verificara el cumplimiento de este importante objetivo constitucional.

5. La Constitución de 1871

Esta norma suprema modificó la metodología para la distribución de las secciones; en la cuarta hace alusión a la forma de gobierno y la manera de elegir a los funcionarios públicos y en ella se declara que el poder supremo del estado “se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”, previendo que el ejecutivo se depositaría en una sola persona con la denominación de gobernador del Estado, como lo habían hecho las anteriores, pero en este caso no había una sección con la referencia específica al Poder Ejecutivo, sino una, la décima, denominada *Del gobernador del estado, sus facultades y obligaciones*. Se mantenían los requisitos pedidos por la Constitución de 1857 para ser gobernador, agregándose el de saber leer y escribir. Curiosamente, para el caso de quien fuera natural del estado, se eliminaba el requerimiento de que residiese en territorio de la República y para el caso de que fuera un ciudadano mexicano nacido en otro estado pero vecino de Veracruz, se le exigía un mínimo de cinco años de vecindad al día de la elección. En cuanto a la posibilidad de reelección, se mantenía la regla de la Constitución de 1857 ya comentada.

La figura del gobernador quedaba muy acotada en esta carta magna veracruzana, como ya hemos indicado, por la presencia de la figura del presidente de la Legislatura que también era electo directamente; además, su facultad de vetar leyes quedaba muy disminuida como referimos al tratar el Poder Legislativo en este documento, pues tenía que hacer sus observaciones durante el proceso legislativo, además de que expresamente se indicaba en el artículo 78 que no podía negarse a sancionar y publicar las leyes, decretos y acuerdos del Legislativo.

Paradójicamente, el catálogo de sus atribuciones era más extenso y se incluían algunas que llaman particularmente la atención como la de “fomentar por todos los medios posibles la instrucción pública y toda clase de mejoras morales y materiales”; o la de “visitar todos los Cantones del Estado, durante los dos primeros años de su periodo constitucional, proveiendo lo necesa-

rio en el orden administrativo, y dando cuenta a la Legislatura, o al Tribunal Superior, de las faltas cuya gravedad así lo exigiere”. Otra función relevante, que refleja la intención de impedir atropellos seguramente existentes, era la de “impedir los abusos de la fuerza armada contra los ciudadanos y los pueblos, haciendo efectiva la responsabilidad en que aquella incurriere”. Se le concedía también la facultad de “presidir las sesiones de los Ayuntamientos y las de toda clase de juntas a las que concurra con su carácter oficial.”

6. *La Constitución de 1873*

En esta Constitución vuelve a precisarse la fecha en que debía tomar posesión el gobernador indicando que sería el 1o. de diciembre. Después de que las reformas de 1831 a la Constitución de 1825 fijaron el 15 de marzo para la asunción al cargo, las Constituciones posteriores no habían hecho alusión a este punto.

En cuanto a las atribuciones del gobernador debemos mencionar que ya desde la norma suprema de 1871 se había introducido una importante innovación consistente en la formulación expresa de su facultad reglamentaria al agregar —inmediatamente después de la referencia a su función de sancionar, promulgar y ejecutar las leyes y decretos del Estado— que debía formar “en la parte administrativa los reglamentos necesarios para su exacta observancia”.

Se reproducían todas las facultades que estaban señaladas para el gobernador en la Constitución de 1871 y se añadían: la de nombrar a los jefes políticos de los cantones, y la de expedir las bases generales de policía a las que deberían sujetarse los Ayuntamientos en la formación de los reglamentos respectivos.

Esta disposición muestra, con mucha anticipación a nuestro tiempo, la intención de que los reglamentos municipales se ajustaran a un marco general, en la actualidad ese marco, de acuerdo con el artículo 115 constitucional, debe ser una ley del estado.

En el texto que nos ocupa, se aumentaron las prohibiciones expresas al gobernador indicando que no podía:

5o. Intervenir en las elecciones para que recaigan en determinada persona, ya sea por sí o por medio de autoridades o agentes, siendo esto motivo de nulidad de la elección, además de la responsabilidad.

...

7o. Mezclarse en los asuntos judiciales, ni disponer, durante el juicio, de las personas o cosas que en él se versen.

Se revela aquí el afán de combatir la tendencia del Ejecutivo a imponer candidatos para las elecciones y a influir en resoluciones judiciales. Las actuales leyes de extinción de dominio, aunque con intervención del Poder Judicial han revertido estas previsiones liberales clásicas que impedían disponer de las cosas implicadas en un juicio.

La lista de prohibiciones al gobernador era extensa e incluía la de:

Negarse a sancionar y publicar las leyes, decretos y acuerdos de la Legislatura; Distraer los caudales públicos de los objetos a que estén destinados por la ley; Imponer contribución alguna, a no ser que esté extraordinariamente facultado; Impedir ni retardar las elecciones populares, o la instalación de la Legislatura; Separarse de la capital a distancia de más de diez leguas, sin permiso de la Legislatura o la Diputación permanente en los recesos de ésta. Siendo la distancia menor, bastará su aviso; Mandar personalmente en campaña la guardia nacional, sin permiso de la Legislatura, o de la Diputación permanente; Sancionar, las leyes o expedir reglamentos u órdenes generales o de pago, sin que vayan autorizados por el secretario de gobierno autorizados por el secretario de gobierno.

Además se mantenían los tradicionales impedimentos relativos a la ocupación de la propiedad privada o a la detención de personas que ya hemos comentado en otros textos.

Esta Constitución de 1873 volvió a prohibir la reelección del gobernador para el periodo inmediato, dicho periodo seguía siendo, como en todas las anteriores, de cuatro años.

La Constitución de 1873 sufrió reformas relativas al Poder Ejecutivo. El 10. de octubre de 1878 se modificó el artículo 85 para indicar que “El carácter de gobernador del Estado, cualesquiera que sean los títulos con que ejerza el poder es incompatible en todo caso en su elección para el siguiente periodo”.

El 30 de noviembre de 1880 se aprobaron reformas a la mecánica de sustitución del Ejecutivo en caso de falta de su titular. Se suprimió la sucesión automática que correspondía al presidente del Tribunal Superior de Justicia. En lugar de esto, se previó que si la falta ocurría estando reunida la Legislatura, ésta nombraría gobernador interino, si estaba en receso, la diputación permanente designaría uno provisional y convocaría a sesiones extraordinarias para que la Legislatura nombrara al interino. Adicionalmente, se indicaba que si el interinato debía prolongarse por más de seis meses, el gobernador interino debía convocar a nuevas elecciones, si no, él concluiría el mandato.

El artículo 121 se modificó para señalar que las faltas temporales serían cubiertas por un gobernador provisional nombrado por la Legislatura o la Diputación Permanente en su caso, a propuesta en terna del gobernador que habría de ser suplido. En cuanto a la exigencia de responsabilidades al gobernador, se modificó el sistema para señalar que la declaración de procedencia para formación de causa por alguna acusación, requeriría no la mayoría absoluta sino la calificada de dos terceras partes de los miembros de la Legislatura presentes e igual mayoría se necesitaría para decidir si era culpable o no.

En septiembre de 1888 se modificó el artículo 85 a efecto de permitir la reelección del gobernador para el periodo inmediato y exigir que transcurriera un cuatrienio para acceder al cargo por una nueva reelección. Posteriormente y a fin de posibilitar la permanencia del general Juan de la Luz Enríquez el frente del Ejecutivo, se volvió a reformar este artículo para autorizar la reelección

indefinida del gobernador. La modificación no llegó a beneficiar a su destinatario quien falleció el 17 de marzo de 1892.

VII. EL PODER JUDICIAL

1. *La Constitución de 1825 y sus reformas de 1831*

La versión original de la Constitución de 1825, en su Sección XIII contenía cinco artículos relativos al Poder Judicial, el cual se depositaba en una persona denominada ministro superior de justicia, nombrado por el Congreso, y en los demás jueces inferiores ya existentes de acuerdo con leyes anteriores y los establecidos por las leyes subsecuentes. Este es un caso en que la Constitución del estado, primera en su condición de parte de la Federación mexicana, otorgaba validez a instituciones provenientes del régimen previo lo cual podía abarcar tanto legislación emitida durante los años anteriores del México independiente como incluso instituciones provenientes del propio periodo colonial. No obstante, en el caso concreto se reconocía básicamente el contenido de la ley emitida por el Congreso Constituyente, el 28 de julio de 1824 para organizar la impartición de justicia en el estado. De acuerdo con ella, los asuntos civiles cuya cuantía fuera hasta de cien pesos y los criminales por injurias y faltas leves, serían conocidos en jurisdicción verbal, por los alcaldes asociados con dos conjuces nombrados uno por cada parte. En los asuntos de mayor cuantía, sería competente:

...un juez letrado radicado en cada cabecera de partido designado por el gobernador de una terna elegida por los mismos electores que hubieran designado al último ayuntamiento, durando el encargo tres años y pudiendo ser reelectos hasta por un periodo adicional.

Habría un juez de segunda instancia radicado en el lugar de residencia del Congreso y éste debería nombrarlo.

indefinida del gobernador. La modificación no llegó a beneficiar a su destinatario quien falleció el 17 de marzo de 1892.

VII. EL PODER JUDICIAL

1. *La Constitución de 1825 y sus reformas de 1831*

La versión original de la Constitución de 1825, en su Sección XIII contenía cinco artículos relativos al Poder Judicial, el cual se depositaba en una persona denominada ministro superior de justicia, nombrado por el Congreso, y en los demás jueces inferiores ya existentes de acuerdo con leyes anteriores y los establecidos por las leyes subsecuentes. Este es un caso en que la Constitución del estado, primera en su condición de parte de la Federación mexicana, otorgaba validez a instituciones provenientes del régimen previo lo cual podía abarcar tanto legislación emitida durante los años anteriores del México independiente como incluso instituciones provenientes del propio periodo colonial. No obstante, en el caso concreto se reconocía básicamente el contenido de la ley emitida por el Congreso Constituyente, el 28 de julio de 1824 para organizar la impartición de justicia en el estado. De acuerdo con ella, los asuntos civiles cuya cuantía fuera hasta de cien pesos y los criminales por injurias y faltas leves, serían conocidos en jurisdicción verbal, por los alcaldes asociados con dos conjuces nombrados uno por cada parte. En los asuntos de mayor cuantía, sería competente:

...un juez letrado radicado en cada cabecera de partido designado por el gobernador de una terna elegida por los mismos electores que hubieran designado al último ayuntamiento, durando el encargo tres años y pudiendo ser reelectos hasta por un periodo adicional.

Habría un juez de segunda instancia radicado en el lugar de residencia del Congreso y éste debería nombrarlo.

Como ya se ha indicado, la instancia máxima del Poder Judicial local, era de carácter unipersonal y no colegiado. Para ocupar el referido cargo de ministro se exigía “profesar la ciencia del derecho” y cubrir los mismos requisitos que para ser gobernador a los que ya nos hemos referido.

El ministro gozaba de inamovilidad pues se indicaba que sólo podría ser removido por sentencia legalmente pronunciada. Empero, de acuerdo con el sistema de responsabilidades de esta Constitución de 1825 que ya analizamos, el juicio podría incluso tener originalmente un contenido político de acuerdo con la redacción inicial de esa norma suprema, pues no exigía la comisión de un delito y se desahogaba por el Congreso. Con la reforma de 1831 se previó que era necesaria la imputación de un delito, pero el juicio seguía asignado al propio Congreso. La organización del Poder Judicial y la regulación de los procedimientos judiciales se remitían a la legislación ordinaria.

Las reformas de 1931 introdujeron cambios en la estructura de este Poder. Su instancia máxima seguía recayendo en un “magistrado supremo” denominado ministro superior de justicia, pero se añadía en un plano inmediato inferior en “un juez de segunda instancia” y luego a “los otros magistrados que establezcan las leyes”. Desaparecía la alusión a leyes anteriores de modo que todo el aparato judicial tenía como fuente el imperio constitucional vigente en el estado. Se precisaban los requisitos para ser ministro, separándolos de la remisión a aquellos necesarios para ser gobernador, de manera que el de no tener empleo de los otros estados o de la Federación, no le era exigido al ministro. Se pedía que tuviera por lo menos treinta años, eso sí igual que el gobernador; se agregaba la condición de “aprobado” como profesor en la ciencia del derecho, lo cual supone la exigencia del reconocimiento formal por parte de una institución educativa y también se adicionaba el requisito de haber ejercido la profesión de abogado “a lo menos por espacio de cinco años antes de su nombramiento”. Al juez de segunda instancia se le aplicaban los mismos requeri-

mientos, excepto la edad mínima que era de 27 años, y el periodo previo de ejercicio profesional mínimo que era de cuatro años.

El artículo que precisaba la configuración del Poder Judicial mencionaba claramente a un solo “juez de segunda instancia”, no obstante, más adelante la propia sección XIII, reformada en 1831, hablaba en plural de los “jueces de segunda y tercera instancia” al referir que serían nombrados por el Congreso. Debe considerarse que se registraba aquí una doble falla, pues pese a lo ambiguo de la redacción, se entiende que el de segunda instancia sería uno, y varios los de lo que en realidad solamente podía aludir a la primera instancia y no a la “tercera”, puesto que la segunda supone una jerarquía superior sobre la primera instancia que es a la que inicialmente acude el justiciable y en caso de recurrir la sentencia de la primera instancia, asciende a la segunda, por lo que los órganos a los que se asigna ésta suelen normalmente ser menos en número que los de aquélla.

Los jueces, en términos genéricos, quedaban dotados de inamovilidad pues se preveía que ninguno podría ser depuesto de su empleo sino por sentencia condenatoria que se hubiere ejecutoriado, es decir, que fuera definitiva; empero, se aclaraba que tratándose de delito flagrante sí podía ser arrestado por la autoridad competente. Por la forma como se redactó el texto parecería que el ministro superior no quedaba expuesto a esta posibilidad pues su inamovilidad y su fuero se regulaban por separado de los “jueces” a los que se refería el agregado de la reforma de 1831. El resto de los cambios introducidos en la aludida sección XIII en el año antes mencionado, las abordamos ya en el apartado número dos, dedicado a los *derechos individuales*.

2. La Constitución de 1848

Ésta dispuso que el Poder Judicial sería ejercido por un Tribunal Superior de Justicia compuesto de cuatro magistrados y un ministro fiscal, como también de tribunales y jueces inferiores establecidos o que establecieran las leyes. Los magistrados del

Tribunal Superior se distribuirían en dos salas, el más antiguo de ellos constituiría la segunda, y los tres restantes la primera.

Para ser magistrado o fiscal se repetían los mismos requisitos que los señalados en las reformas de 1831.

Con las reformas introducidas en 1850, se suprimió la figura del ministro fiscal como integrante del Tribunal Superior. Este funcionario era predecesor de nuestro actual ministerio público. El referido fiscal aparecía como miembro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde la Constitución federal de 1824, pero su existencia no se había reflejado en el constitucionalismo local de Veracruz, hasta la Constitución de 1848 para luego desaparecer en 1850. Las reformas de este último año variaban la composición del Tribunal Superior para que se integrara por seis magistrados distribuidos en dos salas y se repartían tres en cada una de ellas. Se mantenían los requisitos para ser magistrado que venían desde las reformas de 1831 y la disposición de que a ningún juez podía deponerse de su empleo “sino en virtud de sentencia condenatoria que se haya ejecutado”.

3. *El Estatuto Orgánico de 1855*

Como se ha explicado, este Estatuto regulaba una situación excepcional derivada de la aplicación del Plan de Ayutla de 1854 y centralizaba el poder en el Ejecutivo, encargado al jefe del Estado. En su artículo 26 preveía que “durante las actuales circunstancias extraordinarias, el Tribunal Superior del Estado se compondrá de cinco magistrados, nombrados por el jefe del mismo Estado”. En el artículo 25 se indicaban los requisitos para ser magistrado, que eran los mismos señalados en la Constitución de 1848.

4. *La Constitución de 1857*

Esta carta magna modificó radicalmente el régimen del Poder Judicial haciéndolo recaer en un Tribunal Superior de Justicia

compuesto de tres magistrados propietarios y tres supernumerarios “elegidos popularmente, cuya duración sería de cuatro años”, y en los jueces establecidos o que se establecieren. Se dejaba sentir así la influencia de la Constitución federal de 1857, según la cual los miembros de la Suprema Corte serían producto de una elección, pero indirecta en primer grado para un periodo de seis años, en los términos que dispusiera la ley electoral.

Para ser magistrado ya no se exigía la antigüedad de cinco años en el ejercicio de la abogacía y bastaba con ser “profesor aprobado en la ciencia del derecho”. Aparece por primera vez entre los requisitos para este cargo, el de no haber sido condenado por delito alguno en proceso legal.

5. *La Constitución de 1871*

El Tribunal Superior de Justicia, de acuerdo con esta Constitución se integraría por un presidente, cuatro magistrados propietarios, tres supernumerarios y un fiscal, los cuales durarían cuatro años en su cargo. Como ya hemos explicado, los Magistrados eran electos popularmente en elección directa. Se mantenían los requisitos para ser magistrado, de la Constitución de 1857, pero para ser Fiscal bastaban 25 años de edad en lugar de 30.

El artículo 94 establecía que si los: “Magistrados nuevamente electos no se presentaren por cualquier evento en el tiempo que deban hacerlo, continuarán ejerciendo sus funciones los anteriores, sin que esto obste para que tomen posesión los que se presenten, en el orden en que resulten nombrados”.

Otra curiosidad de las regulaciones aplicables al Poder Judicial era la que señalaba que jamás podrían reunirse en el Tribunal dos o más magistrados que sean parientes consanguíneos dentro del cuarto grado, o afines dentro del segundo. Si el parentesco era con el presidente, éste permanecería en el tribunal; si lo era entre los magistrados o entre uno de éstos y el fiscal, se separaría al que hubiera obtenido menor número de votos y se repetiría la elección para reemplazar la falta.

6. *La Constitución de 1873*

En este documento se prevé que el Tribunal Superior de Justicia se compondrá de cinco magistrados propietarios, cinco supernumerarios y un fiscal, electos directamente para un periodo de cuatro años. Se mantenían los requisitos de la Constitución anterior para ser magistrado, pero para ocupar la presidencia del Tribunal se exigían los mismos que para ser gobernador, lo cual se justificaba tomando en cuenta que dicho presidente del máximo órgano judicial fungiría como titular del Ejecutivo de manera interina en las faltas temporales del electo popularmente o cuando éste faltare absolutamente en tanto se realizara una nueva elección. Si la falta absoluta se producía en los últimos seis meses del periodo, el presidente del Tribunal Superior habría de concluirlo. La Constitución de 1873 corregía el defecto existente en las de 1857 y 1871 que empleaban el mismo método para sustituir al gobernador pero no preveían que el presidente del Tribunal cumpliera los mismos requisitos de aquél. Por lo demás, se mantenían las previsiones para el Poder Judicial contenidas en la Constitución inmediata anterior. Entre éstas destaca la aparecida en la carta magna de 1871, reiterada en la de 1873, que confería al mencionado tribunal la función de: “Hacer la recepción de abogados y escribanos”, esto quiere decir que la autorización para el ejercicio de la abogacía y de la función notarial, correspondía al máximo órgano judicial del estado.

VIII. DIVISIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

1. *La Constitución de 1825 y sus reformas de 1831*

El texto original de 1825 en su Sección XIV denominada *De la organización Interior del Estado* preveía la división territorial de éste en “departamentos y cantones”. Ya dijimos que en esta Sección no se encuentra mención expresa a los Ayuntamientos, pero

6. *La Constitución de 1873*

En este documento se prevé que el Tribunal Superior de Justicia se compondrá de cinco magistrados propietarios, cinco supernumerarios y un fiscal, electos directamente para un periodo de cuatro años. Se mantenían los requisitos de la Constitución anterior para ser magistrado, pero para ocupar la presidencia del Tribunal se exigían los mismos que para ser gobernador, lo cual se justificaba tomando en cuenta que dicho presidente del máximo órgano judicial fungiría como titular del Ejecutivo de manera interina en las faltas temporales del electo popularmente o cuando éste faltare absolutamente en tanto se realizara una nueva elección. Si la falta absoluta se producía en los últimos seis meses del periodo, el presidente del Tribunal Superior habría de concluirlo. La Constitución de 1873 corregía el defecto existente en las de 1857 y 1871 que empleaban el mismo método para sustituir al gobernador pero no preveían que el presidente del Tribunal cumpliera los mismos requisitos de aquél. Por lo demás, se mantenían las previsiones para el Poder Judicial contenidas en la Constitución inmediata anterior. Entre éstas destaca la aparecida en la carta magna de 1871, reiterada en la de 1873, que confería al mencionado tribunal la función de: “Hacer la recepción de abogados y escribanos”, esto quiere decir que la autorización para el ejercicio de la abogacía y de la función notarial, correspondía al máximo órgano judicial del estado.

VIII. DIVISIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

1. *La Constitución de 1825 y sus reformas de 1831*

El texto original de 1825 en su Sección XIV denominada *De la organización Interior del Estado* preveía la división territorial de éste en “departamentos y cantones”. Ya dijimos que en esta Sección no se encuentra mención expresa a los Ayuntamientos, pero

la existencia de éstos es evidente al revisar las atribuciones del gobernador. El *departamento* era la división territorial de mayor extensión y estaba a cargo de un jefe de departamento, subordinado inmediatamente al gobernador del Estado, quien los nombraba con aprobación del Congreso, y, en sus recesos, del Consejo de Gobierno y podía suspenderlos.

Los departamentos se dividían a su vez en *cantones*, a cuyo frente habría una autoridad denominada jefe de cantón, subordinado al jefe de departamento respectivo. Este jefe de cantón sería nombrado por el “gobierno”, decía el precepto correspondiente y no “gobernador” como el caso del jefe de departamento, lo cual permitía algún género de delegación de dicha facultad. Además el nombramiento se haría entre los miembros de una terna propuesta por el jefe de departamento.

La duración de los jefes de departamento y de cantón era de cinco años, periodo que llama la atención pues era mayor que el de gobernador mismo, además se le podría prorrogar por dos años más siguiendo las mismas formalidades que para la designación original.

La rigidez de estos periodos originales, y las formalidades del nombramiento se flexibilizaron en las reformas de 1831 por virtud de las cuales la Sección XIV se integró por dos artículos únicamente, en uno de ellos ya se incluía a las *municipalidades* como unidades territoriales reconocidas al interior de los cantones, si bien el Ayuntamiento como su autoridad, no era mencionado y se dejaba a la legislación ordinaria la definición de la autoridad municipal. Por supuesto el Ayuntamiento quedaba reconocido, en la Constitución, como ya se dijo, pues se le mencionaba al hacerse referencia a las atribuciones del gobernador.

En el segundo de los artículos de la sección XIV, se decía que el nombramiento, la duración y atribuciones de los jefes de departamento y de cantón, así como las de las autoridades de los municipios se determinarían por “las leyes”, aunque permanecía en la Constitución la facultad del Congreso de aprobar las designaciones de los jefes de departamento hechas por el gobierno.

2. *La Constitución de 1848*

Se mantuvo la división en departamentos, cantones y municipalidades. Se alude a los jefes de los dos primeros pero no se menciona expresamente a los ayuntamientos, pues sólo se habla de *las autoridades que establezcan las leyes*, en su artículo 71. Esta norma suprema dedicó únicamente dos artículos a este tema y remitió los detalles a la legislación ordinaria.

3. *El Estatuto Orgánico de 1855*

El tema de la división territorial sólo se toca al atribuir al Jefe del Estado la facultad de fijar los límites de los Departamentos, Cantones y Municipalidades.

4. *La Constitución de 1857*

Se prevé la división solamente en cantones y municipalidades. Aquéllos serán gobernados por un *jefe*, pero los municipios siguen quedando constitucionalmente sujetos a la ley ordinaria respecto de la definición de sus autoridades. Los *jefes de cantón* que debían durar dos años, serían nombrados por el gobernador con aprobación de la Legislatura, sólo durante el primer bienio de la vigencia de esta Constitución, después tendrían que ser electos popularmente.

5. *La Constitución de 1871*

Esta Constitución nomina a su sección duodécima “Del gobierno político de los cantones y municipalidades” y en ella se establece que los cantones serán gobernados por un jefe político que duraría dos años en el cargo. Hay que recordar que, de acuerdo a las disposiciones electorales de esta carta magna veracruzana, los mencionados funcionarios debían ser electos popularmente de manera directa. Para ser jefe político se requerían las

mismas cualidades exigidas a los diputados del estado. La vecindad no tenía que ser en el cantón, pero sí en el territorio estatal pero una vez electo, el jefe político tendría que residir en la cabecera del cantón bajo su autoridad.

Los jefes políticos eran expresamente considerados “representantes del poder ejecutivo en los Cantones”, eran pues, una especie de delegados del gobernador pues quedaban “sujetos inmediata y directamente” al titular del Ejecutivo.

La autoridad de la municipalidad aparece con un carácter ambivalente. Se señala expresamente que los “alcaldes serán autoridades políticas de cada municipalidad” y se precisa que “cumplirán, sin intervención de los ayuntamientos, las órdenes que se les comuniquen por sus superiores y que no tengan conexión con los ramos municipales”.

La condición de los Ayuntamientos se definía en la sección decimaquinta que consideraba a éstos como “corporaciones locales, pura y exclusivamente administrativas, sin que jamás pueda encargárseles comisión o negocio alguno que corresponda a la política, ni mezclarse en ella” Así, los ayuntamientos tendrían determinadas funciones administrativas municipales pero los alcaldes se entendían como delegados del poder del gobernador y quedaban sujetos a él y a los jefes políticos. Esta sujeción fue la que alimentó la demanda revolucionaria de 1910 a favor del municipio libre.

El alcalde sería el presidente del Ayuntamiento y para ser miembro de éste se requería ser vecino del lugar y no tener empleo del gobierno general —es decir, federal— ni del estado. Los cargos del ayuntamiento serían “honoríficos, y no tendrán más recompensa que la gratitud publica”

Finalmente se remitía a la legislación ordinaria la definición de las autoridades de las congregaciones.

6. *La Constitución de 1873*

Este instrumento introdujo algunas precisiones al texto de la Constitución de 1871 que fueron las siguientes:

Para ser jefe político se requiere ser mexicano por nacimiento.

En relación con el impedimento a los Ayuntamientos de mezclarse en política, se introducen como excepción “las funciones que se les encomienden por las leyes electorales”.

Para ser miembro del Ayuntamiento se agregan los requisitos de ser mayor de edad, tener un modo honesto de vivir y “los demás que establezca la ley relativa”.

IX. LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

1. *La Constitución de 1825 y sus reformas de 1831*

Siguiendo el criterio adoptado por la Constitución federal de 1824, que preveía un lapso hasta 1830 antes de que pudiera procesarse alguna reforma, la veracruzana de 1825 estableció que no podría variarse ninguno de sus artículos sino después de haber mediado dos Legislaturas ordinarias, las cuales podrían presentar proposiciones de reforma, si ambas cámaras las aprobaban por las dos terceras partes de los presentes en cada una, se reservarían para que como propuestas, fueran tratadas por la tercera Legislatura. En caso de que ésta a su vez las aprobara por dos tercios de los presentes en cada cámara, se promulgarían con el carácter de “leyes constitucionales”; debe entenderse que se incorporarían como reformas a la Constitución.

A partir de esa tercera Legislatura, incluida la misma, el procedimiento de reforma implicaba que se trataba de una Constitución rígida por la vía de que, a diferencia de la legislación ordinaria, las modificaciones constitucionales requerían la participación de dos Legislaturas sucesivas. Las propuestas que como tales fueran aprobadas por una Legislatura se someterían al conocimiento y discusión de la siguiente; en ambos casos era necesaria la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes en cada una de las dos cámaras existentes en el sistema bicameral estatal de esta Constitución, y sólo así pasarían a formar parte del texto constitucional. Se determinaba expresamen-

Para ser jefe político se requiere ser mexicano por nacimiento.

En relación con el impedimento a los Ayuntamientos de mezclarse en política, se introducen como excepción “las funciones que se les encomienden por las leyes electorales”.

Para ser miembro del Ayuntamiento se agregan los requisitos de ser mayor de edad, tener un modo honesto de vivir y “los demás que establezca la ley relativa”.

IX. LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

1. *La Constitución de 1825 y sus reformas de 1831*

Siguiendo el criterio adoptado por la Constitución federal de 1824, que preveía un lapso hasta 1830 antes de que pudiera procesarse alguna reforma, la veracruzana de 1825 estableció que no podría variarse ninguno de sus artículos sino después de haber mediado dos Legislaturas ordinarias, las cuales podrían presentar proposiciones de reforma, si ambas cámaras las aprobaban por las dos terceras partes de los presentes en cada una, se reservarían para que como propuestas, fueran tratadas por la tercera Legislatura. En caso de que ésta a su vez las aprobara por dos tercios de los presentes en cada cámara, se promulgarían con el carácter de “leyes constitucionales”; debe entenderse que se incorporarían como reformas a la Constitución.

A partir de esa tercera Legislatura, incluida la misma, el procedimiento de reforma implicaba que se trataba de una Constitución rígida por la vía de que, a diferencia de la legislación ordinaria, las modificaciones constitucionales requerían la participación de dos Legislaturas sucesivas. Las propuestas que como tales fueran aprobadas por una Legislatura se someterían al conocimiento y discusión de la siguiente; en ambos casos era necesaria la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes en cada una de las dos cámaras existentes en el sistema bicameral estatal de esta Constitución, y sólo así pasarían a formar parte del texto constitucional. Se determinaba expresamen-

te que las reformas constitucionales no eran susceptibles de veto por el gobernador.

Al final de la sección XV, dedicada a la revisión de la Constitución se incluía una disposición cuya esencia correspondía a lo que usualmente contienen los artículos transitorios, pues se indicaba que las leyes existentes continuarían en vigor siempre que no se opusieran al actual sistema o no se derogaran expresamente. Esto implicaba la permanencia del régimen jurídico que venía desde la Colonia en diversas materias como podían ser, la civil o la criminal, hasta en tanto se fuera sustituyendo por las leyes emitidas al amparo de la nueva carta constitucional. Esta sección no sufrió ningún cambio con las reformas de 1831.

2. La Constitución de 1848

Esta Constitución mantuvo esencialmente el mismo procedimiento para su reforma que el establecido por la Constitución de 1825.

3. La Constitución de 1857

En esta norma suprema veracruzana se introdujo una curiosa variante respecto de la anterior al demandar la mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros presentes sólo para aprobar las propuestas de reformas por una Legislatura pero no para la aprobación por la siguiente.

4. La Constitución de 1871

Se mantuvo el mismo sistema de reformabilidad que en la de 1857 y se reiteró también, como en todas las anteriores, que las reformas no podían ser objeto de veto por parte del Ejecutivo.

5. La Constitución de 1873

Se reprodujo el mismo texto de la Constitución de 1871.

X. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ MONTERO, José Lorenzo, *Las Constituciones Políticas del Estado Libre y Soberano de Veracruz y sus Reformas 1825-2001*, Veracruz, Honorable Ayuntamiento de Coatzacoalcos, 2001.
- , *Las Constituciones Políticas y los gobernadores del estado de Veracruz que las promulgaron*, Veracruz, Fundación Colosio Veracruz, 2004.
- BENSON, Nettie Lee, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, 2a. ed., México, El Colegio de México-Cámara de Diputados, 1980.
- GIDI VILLARREAL, Emilio y BLÁZQUEZ DOMÍNGUEZ, Carmen, *El Poder Legislativo en Veracruz*, Veracruz, Gobierno del Estado de Veracruz, t. I (1824-1917), 1992.
- LÓPEZ ESCALERA, Juan, *Historia del Poder Legislativo y de los gobernadores del estado de Veracruz-Llave*, Veracruz, Editorial Arte y Letra, 1971.
- PASQUEL, Leonardo, *Cronología ilustrada de Xalapa, 1178-1911*, México, Citlaltépetl, t. I, 1978.
- STAPLES, Ana, “Esfuerzos y fracasos: la educación en Veracruz 1824-1867”, *La Palabra y el Hombre, revista de la Universidad Veracruzana*, octubre-diciembre de 1984.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México. 1808-1994*, 18 ed., Porrúa, 1994.