



LA CONSTITUCIÓN DE 1917 DEL ESTADO DE VERACRUZ

Luz del Carmen MARTÍ CAPITANACHI
Emilio de Jesús GIDI VILLARREAL

I. INTRODUCCIÓN

Una vez consumada la Revolución mexicana de 1910 y constituido el Estado a través de su nueva Constitución, la de 1917, tocó su turno a las entidades integrantes del Estado Federal, expedir sus propios textos fundamentales, y como uno de ellos, Veracruz hizo lo propio, de conformidad con el artículo 43 que enumeró a las partes integrantes de la Federación, el cual fue promulgado el 31 de julio de 1917.

El presente trabajo persigue solamente describir la evolución del documento constitucional de la entidad federativa aludida, lo cual deliberadamente hace que dejemos de lado tocar dos temas que son polémicos, en tanto no existe consenso acerca de ellos, y que brevemente pueden ser resumidos en dos interrogantes: ¿son las Constituciones de las entidades federativas verdaderas Constituciones? y ¿es válido sostener que el estado de Veracruz ha tenido más de tres constituciones?

En ambos casos se alzan voces que se contradicen. Para la primera de ellas, Luz del Carmen Martí ha sostenido como conclusión que: “Las llamadas Constituciones locales, no reúnen las características del concepto de Constitución en sentido material. Se trata exclusivamente de leyes que reglamentan las materias que

les son reservadas por la Constitución General, cuyo ámbito no pueden rebasar".¹

Por cuanto hace a la segunda interrogante, los autores del presente trabajo han sostenido: "... que el estado de Veracruz ha tenido, durante su vida como tal sólo tres Constituciones: 1825, 1857 y 1917".²

En tales condiciones, abordaremos la Constitución Veracruzana de 1917, solamente en cuanto hace a las circunstancias de su nacimiento y su evolución. A este respecto el trabajo estará dividido en dos partes; la que aludirá hasta las modificaciones previas al año 2000, y la referida a los cambios que la Constitución sufrió en esa fecha, y con posterioridad, que deben ser calificados de cuantiosos.

II. NACE UNA CONSTITUCIÓN

El siete de agosto de 1917, debido a una licencia solicitada por el gobernador constitucional del estado, el general Cándido Aguilar, ocupa el cargo, con el carácter de gobernador provisional, en tanto durara esa licencia, el doctor Mauro Loyo Sánchez que era a la sazón diputado presidente del cuerpo legislativo del Estado.³

Conviene destacar que tanto el decreto que se cita, como la promulgación de la nueva Constitución ocurren en la ciudad de Córdoba, que para ese entonces era la capital del estado, situación que se mantuvo hasta 1920, cuando le fue otorgado ese carácter a la ciudad de Xalapa, que desde entonces lo conserva.

¹ Martí Capitanachi, Luz del Carmen, "Las constituciones locales en el sistema federal mexicano ¿son verdaderas constituciones?", en David Cienfuegos Salgado (comp.), *Constitucionalismo local*, México, Editorial, 2005, pp. 339-393.

² Gidi Villarreal, Emilio y Martí de Gidi, Luz del Carmen, *Las Constituciones de Veracruz*, Universidad Veracruzana, 2a. ed., Xalapa, Textos Universitarios, 1991, p. 32.

³ Decreto núm. 4, H. Legislatura del Estado de Veracruz, *Colección de Leyes y Decretos de Veracruz, 1824-1919*, Xalapa, Universidad Veracruzana, 1997, p. 524.

Así, toca al doctor Mauro Loyo con el carácter ya mencionado, el 16 de septiembre de 1917, llevar a cabo la promulgación del texto legal que tenemos como Constitución de 1917, aun cuando la promulgación a que se hace referencia cae en la inexactitud de mencionar que se trata meramente de una reforma a “... la Constitución Política del 29 de septiembre de 1902...”, la cual en realidad no constituye una Constitución, sino una reforma más a la Constitución de 1857.

El nuevo texto tuvo originalmente 141 artículos, de los cuales, antes de referir las diferentes reformas de que fue objeto durante los siguientes 83 años, es pertinente formular algunos comentarios que parten del hecho, en su mayoría, de confrontar ciertos preceptos del texto local con diversos del texto también original de la Constitución Federal de 1917.

Tal vez debamos mencionar en primer término algo que no involucra ningún error del Constituyente Veracruzano, sino un cambio en el criterio de competencia respecto de un tema que estamos, desde hace muchos años, hechos a la idea de que se trata de una cuestión federal, y que sin embargo, nace siendo de la competencia de ambos niveles de gobierno.

En efecto, apenas 12 años después de haber sido promulgada la Constitución Federal, el 6 de septiembre de 1929, le fueron reformados los artículos 73 y 123, para el efecto de establecer que la materia del trabajo dejaba de ser también competencia de las entidades federativas, para otorgarse la capacidad de legislar en ella exclusivamente al Congreso de la Unión. En efecto, el texto original del primer párrafo del mencionado artículo 123, establecía que “El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo...”⁴, lo cual justificaba el texto del artículo 128 de la original Constitución de Veracruz de 1917, que establecía las bases para que la Legislatura Local expidiera leyes sobre la materia laboral.

⁴ Ortiz Escobar, R. Jorge, *Acercamiento al origen y evolución del artículo 123 Constitucional*, México, 2010, t. IV, p. 1412.

Es necesario, sin embargo, hacer referencia a que el citado artículo 128 jamás fue derogado por el órgano competente para reformar la Constitución local, de tal modo que fue a través de lo que podríamos calificar de una invasión de jurisdicción, que a nivel estatal simplemente se desapareció el precepto en cuestión en las ediciones oficiales posteriores, tomando como apoyo para hacerlo el artículo decimocuarto transitorio de la Ley Federal del Trabajo de 1931 que establecía: “Se derogan todas las leyes y decretos expedidos con anterioridad por las legislaturas de los Estados en materia de trabajo...”⁵

También resulta de interés comentar que en la Constitución de referencia se incorporó un tema cuya derogación mencionaremos al tratar el asunto de las reformas constitucionales, y que en la actualidad es un asunto que vuelve a ser motivo de propuestas, consistente en establecer la segunda vuelta electoral. En efecto, el original artículo 40 constitucional establecía: “En toda clase de elecciones, bastará la simple mayoría para declarar electo al que la haya obtenido, con tal que contenga esa mayoría una cuarta parte, a lo menos del total de votos emitidos. Si ninguno obtuviere tal número de votos, *se hará segunda elección* del mismo modo que la primera, no pudiendo figurar en ella como candidatos los dos que hayan obtenido mayor número”⁶.

Aun cuando es del conocimiento general que las entidades federativas que conforman el Estado Federal Mexicano son solamente autónomas en lo que se refiere a su régimen interno, característica que implica la facultad de darse sus propias normas jurídicas, siempre respetando lo que disponga la Constitución general del país, y carecen, a pesar del texto expreso de las normas constitucionales del atributo de la soberanía, tanto la Constitu-

⁵ *Diario Oficial de la Federación*, viernes 28 de agosto de 1931, México, p. 142. En la edición de 1940 de la Constitución local, al llegar al artículo 128, en su lugar se hace referencia a que fue derogado en los términos descritos.

⁶ El subrayado es nuestro. *Colección de Leyes y Decretos de Veracruz, 1824-1919, op. cit.*, p. 529

tución Federal, como la de nuestro estado declararon (artículo 40 y 20 respectivamente) que tendrán una soberanía que tuvo que ser acotada con la referencia al régimen interior de gobierno, lo cual rompe con la naturaleza de ese atributo. Lo cierto es que la Constitución veracruzana no pudo escapar a la tentación de declarar al estado: "...libre, independiente y soberano...".

Es de comentar asimismo, que el Constituyente de Córdoba asumió al igual que el federal el principio de la división de poderes (artículo 49 y 33 respectivamente), pero no pudo sustraerse a la tentación que le generaban los artículos 29 y 49 de la primera de ellas, que paralelamente a declarar dicha división y la imposibilidad de reunir dos o más de esos poderes en una sola persona o corporación, al igual que en la Constitución de 1857, concibió un caso de excepción (suspensión de las garantías individuales) en que al titular del Poder Ejecutivo se le otorgaban facultades extraordinarias para legislar.

En efecto, el Constituyente local, sin poder llegar al extremo de hablar de suspensión de garantías individuales, lo que no podría en ningún caso reglamentar, al establecer la prohibición de que no podrían recaer dos o más de los poderes creados en una sola persona o corporación, también creó una excepción (artículos 37 y 68 fracción XXII) sólo que en lugar de hablar de suspensión de garantías, lo cual simplemente no podría ser, generó la hipótesis de que era posible otorgar al gobernador "... las facultades extraordinarias que necesite para salvar la situación, en casos de invasión, alteración del orden o peligro público". Con el tiempo, resultó muy repetitivo que al titular del Poder Ejecutivo estatal se le otorgaran "facultades extraordinarias" para legislar sin invocar una situación de excepción.

Otro punto a destacar acerca del texto inicial de la Constitución Veracruzana de 1917 es el haber concebido la creación de la Universidad Veracruzana, a la cual hacía referencia en los incisos E, F y G del artículo 68; sin embargo, esa institución no nació sino hasta 1944 en que fue expedida su primera Ley Orgánica. Durante el lapso transcurrido (27 años), lo que funcionó en la

entidad fue el llamado Departamento Universitario, al cual se hacía alusión en el artículo 5o. transitorio.

Son también cuestiones que llaman la atención, debido a que permanecieron vigentes por poco tiempo, las relativas a la duración que en sus respectivos cargos podían tener el titular del Poder Ejecutivo (cuatro años), los integrantes del Poder Legislativo (dos años) y los Ayuntamientos (dos años), por disposición expresa de los artículos 51, 85 y 113 respectivamente.

Dejamos para concluir este apartado y pasar a referir el tema relativo a las reformas constitucionales, el comentar una disposición de la Constitución de Veracruz en su versión original de 1917, cuya aplicación violentaba en ese momento las normas federales de mayor jerarquía.

En efecto, el artículo 10 reiteraba en cierto modo lo dispuesto por el tercer párrafo del artículo 22 de la Constitución Federal, que prohibía la pena de muerte por delitos políticos y para los llamados delitos del orden común y solamente la permitía para "... el traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja (esto es el homicidio calificado), al plagiario, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar". Por su parte, el citado precepto local abolía en el estado, para toda clase de delitos, (lo cual sí era de su competencia) lo que llamó la "pena capital", pues debemos entender que hacía referencia a la pena de muerte; sin embargo, enseguida autorizaba a la Legislatura, para que en el caso "de grave peligro público", sin explicar ese concepto, podría suspender dicha garantía, "... respecto de los delitos del orden común..."

En el mejor de los casos, para entender esa norma debemos aceptar que la Legislatura Local estaba facultada para legislar cuando estimara pertinente la existencia de casos de grave peligro público, pero no para establecer la pena de muerte para sancionar conductas delictivas que no quedaran comprendidas en el párrafo transcrito arriba del artículo 22, lo cual simplemente resultaba violatorio de tal precepto.

III. REFORMAS CONSTITUCIONALES

En relación con las reformas que se han realizado a la Constitución de 1917, cuyo resumen puede ser consultado en la página web de nuestra autoría,⁷ es menester formular algunas acotaciones que permiten su mejor entendimiento; la primera de ellas es prevenir al lector que mencionadas en algunas de ellas, se hace referencia a otras más, que por ser repetitivas se consideró pertinente no darles un espacio propio.

Veamos, si consultáramos la relación de reformas que se incorpora como anexo, aparece con el número 4, Gaceta Oficial de 10. de noviembre de 1938, al finalizar la transcripción incorporamos una nota que explica que ese artículo fue reformado con anterioridad, en diferentes fechas de 1920, 1922 y 1924, que estimamos no debían transcribirse. De manera semejante en distintas reformas, al menos de las primeras 38, se encontrará semejante explicación.

De igual modo merece una explicación el porqué de limitar el comentario a la reforma 38. Al respecto se advertirá que la número 39 corresponde al 3 de febrero de 2000, que para quienes esto escriben corresponde a una reforma integral a la Constitución Política local de 1917, en tanto que para otros autores marca el origen de una nueva Constitución Política del estado de Veracruz.

También es interesante destacar que a pesar de lo masivo de la reforma de 2000, que de 141 preceptos redujo el texto constitucional a 84, en los siguientes nueve años, se le practicaron reformas en 16 ocasiones, lo cual obliga a reflexionar acerca de

⁷ http://portal.veracruz.gob.mx/portal/page?_pageid=2105,4356052&_dad=portal&_schema=PORTAL. Asimismo, se hicieron tres versiones impresas de la legislación veracruzana vigente: *Guía legislativa para el Estado de Veracruz 1917-1990*, Xalapa, Secretaría de Educación y Cultura en 2 tomos, 1991; *Guía legislativa para el Estado de Veracruz 1917-1985*, Xalapa, Universidad Veracruzana, 1985, 372 pp.; *Guía legislativa para el Estado de Veracruz 1917-1982*, Xalapa, SEP, 1983.

la estabilidad de nuestros textos constitucionales, habida cuenta que la Constitución Federal también ha sido objeto de innumerables reformas.

Hechas estas precisiones, resulta de interés revisar, en primer lugar, durante el lapso que nos ocupa, el tratamiento que recibieron los integrantes de los tres poderes en que se dividió el llamado “poder supremo” del estado, (artículo 33 constitucional).

Así, los integrantes del Poder Legislativo de conformidad con el inicial artículo 51 de la Constitución debían ser sustituidos cada dos años mediante elección directa, que debería ser calificada por la Legislatura saliente (artículo 50 constitucional); para 1950, fue reformado el precepto arriba citado, prorrogando la duración de la Legislatura de dos a tres años, que es la que conserva en la actualidad.

En reforma practicada el 18 de enero de 1988, se introdujeron al Poder Legislativo del estado los llamados diputados de representación proporcional, incrementándose el número total de sus componentes. En efecto, si en 1917 eran quince sus integrantes, para el año de la reforma antes mencionada se incrementó a cuarenta (artículo 46 constitucional), de los cuales 24 eran de mayoría relativa y 16 de representación proporcional; para la actualidad, el total de componentes es de cincuenta, debiendo precisarse que dicho número se fija en el Código Electoral y no en la Constitución.

Por lo que se refiere al gobernador del estado, de conformidad con lo que disponía el artículo 85 de la Constitución de 1917, “...durará cuatro años en su cargo y no podrá ser electo nuevamente, sino después de transcurrir dos periodos desde que dejó de serlo...” La situación se modificó radicalmente el 28 de enero de 1943, al reformarse el precepto citado, incrementando a seis años la duración del gobernador en el cargo, pero prohibiendo en forma absoluta el hecho de volver a ocupar ese cargo “...ni aun con el carácter de interino, provisional, substituto o encargado del despacho”.

Es de interés, referir la reforma que el 21 de enero de 1984 se introdujo al artículo 86 constitucional, publicada en la *Gaceta Oficial del Estado* número 9, mediante la cual se autorizó una hipótesis de reelección en los términos siguientes: “El gobernador substituto, interino, el provisional o el ciudadano, que bajo cualquier denominación hubiera sido designado gobernador para concluir el periodo en caso de falta absoluta del Constitucional o que supla las faltas temporales de éste, no podrá ser electo para el periodo inmediato siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.” Esto es, *contrario sensu*, sí podía contender por la gubernatura, lo cual ocurrió en los hechos, una vez pasado el siguiente periodo.

Probablemente haya sido el Poder Judicial del estado el que de los tres, haya sido modificado en su estructura un mayor número de ocasiones; veamos, de conformidad con el inicial artículo 95 de la Constitución del estado, el Tribunal Superior de Justicia estaría integrado por nueve magistrados, y en ese momento no se establecía la distinción entre magistrados numerarios y supernumerarios. Fue en la reforma constitucional del 28 de diciembre de 1920 que se modificó tal estado de cosas, pues aunque el número de magistrados, ahora sí denominados numerarios se mantuvo en nueve, incorporan al precepto en cuestión a cuatro magistrados supernumerarios.

Apenas cuatro años más tarde, se lleva a cabo una nueva reforma, en la cual entre muchos otros preceptos, el 95 es otra vez modificado, para incrementar el número de magistrados numerarios a diez, manteniendo en cuatro el de los llamados supernumerarios.⁸

Respecto al número de magistrados, conviene aventurar que el número de nueve que se mantuvo por un poco más de siete años, resultaba inadecuado, toda vez que al menos durante los primeros tres años, dado el texto constitucional vigente, quien

⁸ La reforma de referencia puede ser consultada en la *Gaceta Oficial del Estado* núm. 95, de 8 de noviembre de 1924.

fungía como presidente del Tribunal Superior de Justicia debía al propio tiempo integrar Sala, lo cual, a partir de 1920, dándose el caso de que uno de los magistrados numerarios fuera designado presidente, en la Sala correspondiente podía ser designado uno de los supernumerarios. Dicha alternativa, podría considerarse superada a partir de 1924, en que los magistrados numerarios aumentaron a diez.

La cadena de reformas en cuanto a la composición del Tribunal Superior de Justicia de Veracruz, se continuó hasta el 16 de diciembre de 1986, cuando en la *Gaceta Oficial del Estado* de ese año, se publicó una nueva reforma al artículo 95, aumentando a dieciséis el número de magistrados numerarios.

Corresponde al tiempo que en este momento abordamos comentar otras reformas que merecen ser destacadas respecto del Poder que ahora nos ocupa. Una de ellas es la ocurrida mediante la *Gaceta Oficial del Estado* del 12 de octubre de 1993 en la cual de manera expresa se establece que el magistrado designado para ocupar la presidencia del Tribunal Superior de Justicia, "... no integrará Sala...", lo cual aunque ya ocurría, carecía de respaldo normativo.

Otro tema que despierta el interés de ser conocido, es el relativo a la forma en que los magistrados del Tribunal debían ser designados. Al respecto, al iniciar su vigencia la Constitución, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 97: "Los Magistrados que componen el Tribunal Superior de Justicia del Estado y el procurador general de justicia, serán nombrados por la Legislatura en funciones de Colegio Electoral...La elección se hará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, previa discusión de las candidaturas presentadas..."⁹

Como puede advertirse de la redacción anterior, el proceso de designación de los magistrados quedaba en el campo exclusivo del Congreso, llegando al punto de que le correspondía también

⁹ *Colección de Leyes y Decretos de Veracruz, 1824-1919*, t. XV, *op. cit.*, p. 550.

la designación de un colaborador directo del titular del Poder Ejecutivo, como lo es el procurador general de justicia.

Dicha situación cambió hasta la reforma constitucional del 10. de noviembre de 1938 que apareció en la *Gaceta Oficial del Estado* núm. 131, en la cual, el artículo 97 es reformado para el efecto de establecer que la Legislatura otorgaba o negaba su aprobación en el término improrrogable de diez días, a las propuestas formuladas por el gobernador del Estado, lo cual implicaba una colaboración funcional de dos poderes estatales; sin embargo, dicha situación evolucionó de manera semejante a lo que podríamos denominar *gobernadurismo*, como equivalente del concepto de *presidencialismo*, que ha caracterizado a nuestro sistema de gobierno y del cual no escapan las entidades federativas; y así, en reforma constitucional publicada en la *Gaceta Oficial del Estado* número 150 de 16 de diciembre de 1986, se reforma el artículo 97 de referencia, estableciendo de manera categórica que: “los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, será, hechos directamente por el gobernador, quedando encomendados los trámites relativos a la Secretaría General de Gobierno”.

Conviene destacar que la tendencia a que aludimos arriba, en lo que ha transcurrido del nuevo siglo, es en el sentido de revertirla, orientándose al *parlamentarismo*; de ese modo, se debe mencionar que actualmente la facultad de designar a los magistrados, ha vuelto al Congreso del estado.

Parece evidente que de los tres poderes el que mayores cambios ha sufrido es el Judicial, lo cual puede ya advertirse de los que hasta ahora hemos comentado, y ciertamente lo ratificará el análisis que se realice a la Constitución reformada o nueva Constitución de 2000, según sea la posición que se adopte.

En todo caso, dentro del lapso que nos ocupa, en la Gaceta número 62 del 25 de mayo de 1995, se practicó una reforma al artículo 45 constitucional, que si bien es útil para empezar a dar forma a una tendencia relativamente reciente, consistente en crear lo que genéricamente se denomina “organismos constitucionales

autónomos”, y que en el caso en cita consistió en la creación del Tribunal Estatal de Elecciones, como “...órgano autónomo de carácter permanente...”, su destino final sería pasar a formar parte del Poder Judicial del estado, confirmando así la afirmación acerca de las múltiples modificaciones que ha sufrido.

Dicho Poder Judicial fue también modificado mediante reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Estado* número 8 del 19 de enero de 1988, donde se cambia el artículo 36 para establecer que el Poder Judicial se deposita también en los llamados jueces menores, que es una creación, en opinión de los autores, poco afortunada, la cual todavía subsiste.

Años más tarde y en especial a partir de 2000 en que según los autores de este trabajo se procedió a reformar de manera masiva o integral la Constitución de 1917, el Poder Judicial del estado fue objeto de grandes transformaciones, las cuales serán tratadas adelante.

Es importante en el estudio del desenvolvimiento del texto constitucional conocer la forma en que a lo largo de su vigencia se ha venido desarrollando su sistema de reforma.

De acuerdo a la clasificación que Bryce¹⁰ heredó al derecho constitucional, y que es aceptada por la mayoría de los autores, se agrupa a las constituciones escritas en dos grandes grupos: rígidas y flexibles, según los mecanismos que tales ordenamientos establecen para que sea posible reformarlos o adicionarlos.

Se califican de rígidas aquéllas que no pueden ser reformadas por el legislador ordinario y crean por tanto un órgano especial para tal efecto. La Constitución General de la República pertenece a este grupo, al establecer en su artículo 135 el denominado por algunos autores Poder Revisor, y por otros Poder Constituyente Permanente que se integra por el Congreso de la Unión y las Legislaturas estatales.

¹⁰ Bryce, James, *Constituciones Flexibles y Constituciones Rígidas*, estudio preliminar de Pablo Lucas Verdú, 2a. ed., Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1988, pp. 23 y ss.

Son flexibles, aquéllas en que el Poder Legislativo constituido u ordinario tiene reconocida la facultad para reformar la Constitución.

Por cuanto hace a la Constitución del Estado de Veracruz, durante sus primeros ochenta años de vigencia puede ser calificada de *flexible* en atención a que era la legislatura estatal la facultada para aprobar su reforma o adición y *rígida* a partir de 1996 en que además de la Legislatura deben participar en el proceso de reforma los ayuntamientos, lo cual da origen a un mecanismo diverso del sólo órgano legislativo.

Conviene destacar que la flexibilidad o rigidez del ordenamiento constitucional de nuestro estado no tiene relación directa con el mayor o menor grado de dificultad para llevar a cabo la reforma o adición que se pretenda.¹¹ La reforma de 1977 al artículo 130 de la Constitución local es notable no sólo por el hecho de reducir a una legislatura la facultad de reformar el texto constitucional, sino a la inexplicable limitación que estableció para iniciar el procedimiento de reforma o adición. En efecto, el texto de dicha modificación restringió la iniciativa al “...Ejecutivo del Estado y de la mitad más uno de los representantes que integren la legislatura...”, lo cual en la práctica convirtió la facultad de iniciar cualquier reforma constitucional en monopolio del gobernador del estado.

Al respecto, partimos del texto original del artículo 130 que exigía que las reformas y adiciones al texto de la Constitución fueran aprobadas por dos legislaturas, y por una mayoría especial de las dos terceras partes de los miembros presentes, acotando que las deliberaciones y consecuente votación, no podrían llevar-

¹¹ Véase Martí Capitanachi, Luz del Carmen, “La reforma de la Constitución de Veracruz”, *Memoria del Tercer Curso de Derecho Constitucional Veracruzano*, Xalapa, Universidad Veracruzana, agosto de 1999; “Supremacía y Sistemas de Reforma a la Constitución de Veracruz”, *Memoria del Seminario en Derecho Constitucional*, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana y la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Participación Ciudadana del Estado de Veracruz, Xalapa, junio 2000.

se a cabo si el quórum no era de, por lo menos, las dos terceras partes del número total de diputados.

Este sistema inicial de reforma constitucional no establecía disposición alguna acerca de si la iniciativa correspondiente tendría un tratamiento diferente al genérico de iniciativas de Ley o Decreto establecido en la propia Constitución en su artículo 70, el cual en varias fracciones abría la posibilidad de que fueran presentadas por diversas instituciones, que incluían a la Dirección General de Educación y a la Universidad Veracruzana.

El cambio al sistema que comentamos se presentó el 22 de diciembre de 1977, fecha de la *Gaceta Oficial del Estado* número 153, en que aparece la reforma al arriba citado artículo 130. El cambio fue considerable, pues a partir de ese momento, la propuesta de reforma constitucional debía ser presentada por el gobernador del Estado, o por más de la mitad de los diputados que integraran la Legislatura; y para que la reforma prosperara "...se requiere del voto de las dos terceras partes del número total de Diputados electos", manteniendo la necesidad del quórum establecido en el artículo original.

El siguiente cambio al sistema de reforma constitucional ocurrió 19 años más tarde, a través de la *Gaceta Oficial del Estado* del 9 de noviembre de 1996, que comprende no solamente la modificación del artículo 130, sino también del 131. El estado de cosas para esa reforma dejaba el sistema de la siguiente manera: la iniciativa de reformas podía ser presentada por el gobernador del estado, los diputados de la Legislatura del estado, los diputados y senadores federales electos en la entidad, y por el Tribunal Superior de Justicia y los Ayuntamientos de la entidad, pero en lo tocante a sus respectivos ramos.

Aquí, es conveniente transcribir el resto del artículo 130 y señalar que a diferencia de las reformas o adiciones a leyes, las relativas a la Constitución no permitían observaciones de parte del gobernador, y de conformidad con el artículo 131 debía, en todo caso, promulgarlas.

El texto aludido en el párrafo anterior, es el siguiente:

Para que el proyecto de adiciones o reformas lleguen a formar parte de la Constitución se requiere el voto aprobatorio de las *dos terceras partes* de los integrantes de la Legislatura y de la mayoría de los Ayuntamientos de la entidad. La Legislatura, o la Diputación Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de los Ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Finalmente, se establecía un mecanismo para eludir el hecho que no se lograra la aprobación de la mayoría de Ayuntamientos de las adiciones o reformas; si tal ocurría, "...volverá a ser examinado por la Legislatura en el siguiente periodo ordinario de sesiones y, de resultar aprobado por las *tres cuartas partes* de sus integrantes, se hará la declaratoria correspondiente y se enviará al gobernador del estado para los efectos del artículo 131 de la Constitución", que sería su promulgación.

Con la finalidad de no dejar trunca la secuencia seguida por el sistema de reformas constitucionales en nuestra entidad, es pertinente explicar brevemente el mecanismo vigente, que surge en lo que nosotros llamamos reforma integral de 2000, complementada por una reforma ocurrida el 18 de marzo de 2003.

El sistema actual exige para la reforma constitucional que sea aprobada la iniciativa en dos periodos ordinarios sucesivos del Congreso del Estado, "...por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso", y además, por la mayoría de los Ayuntamientos de la entidad, "...en sesión extraordinaria de cabildo en un término improrrogable de noventa días naturales contados a partir del día siguiente a aquel en que se reciba el proyecto."

En el mes de marzo de 2003, se incorporó al ahora artículo 84, un tercer párrafo cuyo texto es el siguiente: "Para la reforma total o abrogación de las disposiciones contenidas en esta Constitución, será obligatorio el referendo que señala el artículo 17 de este ordenamiento."

Este trabajo, debemos precisar, no es en modo alguno, exhaustivo en el análisis de las reformas que se han practicado al texto

constitucional de 1917, que según publicita el propio Congreso del Estado en su página web: “Nota: El texto original de la Constitución Política del Estado, fue publicado el 25 de septiembre de 1917 en la Gaceta oficial del estado No. 40. A partir de esta fecha se ha reformado en 76 ocasiones y se publicaron 5 Fe de erratas. Estas 76 reformas incluyen la integral del 3 de febrero del 2000.”¹²

En otro tema, dada la importancia que no solamente para Veracruz, sino para México tiene el tema de los pueblos indígenas, es preciso abordar de manera expresa la reforma constitucional publicada en la *Gaceta Oficial del Estado* número 2, de fecha 5 de enero de 1993, a través de la cual se adiciona un segundo párrafo a su artículo 6, cuyo texto es el siguiente:

El Estado de Veracruz tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas; culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la Ley.

Es menester hacer una breve explicación de las razones que impulsaron esta reforma. Se debe en primer lugar, precisar que este segundo párrafo es una copia exacta del segundo párrafo que un año antes se introdujo al artículo 4o. de la Constitución General de la República,¹³ que da un nuevo giro a la política indigenista de nuestro país.

En efecto, en el momento en que surge el México independiente se abandona la práctica colonial de reconocer, aunque fuera por razones utilitaristas, la existencia de los pueblos indígenas, pasando formalmente a desaparecerlos, convirtiéndolos según la

¹² <http://www.legisver.gob.mx/PublicacionesGenerales/MARCOJURIDICO26MAYO2010-2.pdf>.

¹³ *Diario Oficial de la Federación* de 28 de enero de 1992.

ideología liberal predominante, en mexicanos, situación que prevalece hasta los años cuarenta del siguiente siglo, cuando nuestro país adopta la ideología integracionista, que implicaba aceptar su existencia, pero a la par, implantar políticas que condujeran a su asimilación o integración.

Hacia los años setenta del propio siglo XX, debido principalmente a presiones de carácter internacional, esa política de integración, sufre una modificación que permite calificarla con el adjetivo de *participativa*; esto es, el objetivo principal sigue siendo asimilar a la cultura mayoritaria a los pueblos indígenas existentes en nuestro país, con la salvedad de que dicho proceso ahora exigía que se les tomara en cuenta, consultándoles las medidas que los involucraran.

Aun cuando no se ha logrado culminar con ninguna de las diferentes fases por las que ha transcurrido la política indigenista de nuestro país, con posterioridad al cambio referido en el párrafo anterior, dicha política incide en dos cambios; el que podríamos llamar *pluriculturalista*, y el actual que admite la denominación de multicultural o de *multiculturalismo*.

Es precisamente el penúltimo de ellos el que impulsó la reforma federal de 1992, el cual es seguido al menos formalmente por nuestro estado, en la reforma referida de 1993.¹⁴

Con lo anterior damos por alcanzado el objetivo inicial de presentar, al menos en nuestra consideración, parcialmente, el desarrollo que ha tenido la Constitución Política del Estado de Veracruz de 1917; enseguida abordaremos las modificaciones que tuvo en la llamada reforma integral de 2000, así como las que siguieron a partir de esa fecha, acerca de las cuales es menester hacer una reflexión: a algunas personas familiarizadas con los temas legales, les surgió la idea de que una reforma de la magnitud de la realizada en dicho año 2000, haría que las reformas futuras no serían frecuentes.

¹⁴ Gidi Villarreal, Emilio, *Los derechos políticos de los pueblos indígenas mexicanos*, México, Porrúa, 2005, pp. 125 y ss.

Sin embargo, los acontecimientos desmintieron tal impresión, pues en apenas un poco más de diez años los preceptos de la Constitución integralmente reformada, han sido objeto de muchas reformas dentro de las cuales se pueden destacar las llevadas a cabo en marzo de 2003 en que fueron modificados 17 preceptos, y solamente para exemplificar, de esa fecha a 2009, el artículo 67 ha sido objeto de siete reformas.

IV. REFORMA INTEGRAL DE 2000

Dicha reforma fue publicada el jueves 3 de febrero de 2000, en la *Gaceta Oficial* núm. 24, debiendo destacarse que consta inicialmente de dos artículos; el primero de ellos deroga los preceptos del 85 al 141 de la Constitución Política vigente en esos momentos, y en el artículo segundo, anuncia las reformas que realizará a los preceptos del 1o. al 84.

De manera correcta, en el subsiguiente artículo 1o., se declara que el estado de Veracruz, en ese momento sólo denominado Llave, es parte integrante de la Federación, y superando un error ancestral, afirma que es *“libre y autónomo en su administración y gobierno interiores”*. En efecto, originalmente la Constitución afirmó que el Estado era libre, independiente y soberano, lo cual fue sin duda una afirmación incorrecta.

Con mejor técnica que la Constitución Federal, la del estado incluye un Capítulo II denominado De los derechos humanos,¹⁵ en vez de hablar de garantías individuales, y adelantándose cinco años a la Federal, prohíbe de manera general la pena de muerte, lo cual no hace aquélla hasta la reforma que se practicó al artículo 22 el 9 de diciembre de 2005.

¹⁵ Sobre este tema véase Martí Capitanachi, Luz del Carmen, “Las Constituciones de Veracruz y los Derechos Humanos”, *Boletín Informativo de la Academia de Historia de las Instituciones Jurídicas*, núm. 2, julio-diciembre de 1999, Xalapa, Ver., pp. 10-14.

Corresponde a la Constitución del Estado de Veracruz, reformada el 3 de febrero de 2000 incluir en su texto los derechos al honor y a la intimidad personal y familiar como derechos fundamentales, colocándolos junto a todos aquellos inherentes a la persona humana, derivados de su dignidad como tal, y que le son necesarios para desenvolverse plenamente, en la medida en que dicho reconocimiento legislativo admite la existencia de necesidades de la persona humana frente a lo colectivo, a lo público, así como también frente a los demás individuos.¹⁶

Puede decirse que la tutela de estos dos importantes derechos fundamentales ha tenido un déficit notable en el derecho positivo en nuestro país, y aún cuando nadie niega la importancia del derecho al honor y a la intimidad personal y familiar, por lo demás recogidos en instrumentos internacionales desde hace ya varias décadas, instrumentos que nuestro país ha signado y ratificado, es la Constitución de Veracruz el primer instrumento normativo interno que los reconoce.¹⁷

Otra modificación que puede calificarse de adecuada, es la que quedó plasmada en el párrafo cuarto del artículo 10, correspondiente al anterior inciso f) del artículo 68, que se incorporó a la Constitución el 26 de noviembre de 1996, fecha en que se otorgó la autonomía a la Universidad Veracruzana.

Así, mientras el texto original decía lacónicamente que la Universidad Veracruzana “administrará su patrimonio”, en el texto que se le adiciona al mencionado párrafo cuarto se establece: “...y administrará *libremente* su patrimonio, que se integrará con las aportaciones federales y estatales, la transmisión de bienes y derechos de personas físicas o morales, nacionales o extran-

¹⁶ Véase Martí Capitanachi, Luz del Carmen, “El derecho al honor y a la intimidad personal y familiar en la Constitución de Veracruz”, *Revista Reflexiones Jurídicas* núm. 2, Xalapa Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Participación Ciudadana del Estado de Veracruz, marzo-abril, 2001, pp. 19-34.

¹⁷ En la Constitución Federal se incorporan en el artículo 60. Constitucional a partir de 2007.

jerás, los recursos generados por los servicios que preste, así como por los demás que señale su ley”.

Es posible que la expresión preexistente podría, dada su imprevedibilidad, ser entendida como administración libre; pero en todo caso el precisarlo hace más claro su entendimiento.

Poco atinada fue, sin embargo, la declaración que en la reforma integral que comentamos se incorporó al párrafo final del artículo 10 que comentamos, toda vez que en su interés de apoyar a la máxima Casa de Estudios de Veracruz se declaró como no sujetos a la tributación local o municipal los *ingresos* de la Institución, lo cual la colocaba en una posición de excepción frente a un sinnúmero de personas morales causantes de ciertos impuestos locales sobre sus ingresos.

En todo caso, para el 18 de marzo de 2003 en que se reformó dicho párrafo, fue eliminada la exención citada, para dejar el párrafo solamente referido a que: “Los bienes inmuebles de la Universidad *destinados a la prestación del servicio educativo* estarán exentos del pago de contribuciones locales y municipales”.

En la reforma integral que comentamos, fueron incorporadas figuras de la democracia semi directa, ello en los artículos 14 y 17 entre otros, como lo son el referendo, el plebiscito y la iniciativa popular, las que fueron desarrolladas en la Ley de referendo, plebiscito e iniciativa popular, con lo cual se coloca la entidad veracruzana adelante de la propia Federación y de un buen número de entidades federativas, que aún no llegan a establecer dichas figuras.

De manera muy semejante aluden tanto el texto original de la Constitución de 1917, como su reforma integral del año 2000, a la forma de gobierno, así como al principio de la división de poderes. Del mismo modo, en el artículo 37 de la primera mencionada, y en el párrafo segundo del artículo 17 de la segunda, de manera enfática se declara que dos o más de los poderes en que se divide el estatal, no podrán reunirse en una persona o corporación, ni depositarse el Poder Legislativo en un individuo; sin embargo, aunque con diferente redacción, en los dos cuerpos de

normas se hace alusión a que dicha prohibición tendrá un caso de excepción, el cual según el texto constitucional original consistía en conceder al Ejecutivo, por un tiempo limitado y por las dos terceras partes de los diputados presentes, las facultades extraordinarias que necesite para “...salvar la situación, en casos de invasión, alteración del orden o peligro público”.

En la reforma integral el texto de la fracción XXXIII del artículo 33 omite solamente el caso de invasión para que sea procedente el otorgamiento de facultades extraordinarias.

Conviene precisar que tanto el texto derogado como el actual, omiten explicar en qué consisten dichas “facultades extraordinarias”, aunque es interpretación generalizada que se hace alusión, dado el texto de los preceptos primeramente mencionados, a facultades legislativas.

Debe precisarse que la reforma integral contempla un caso más de excepción, consistente en que se confiere al Poder Judicial la facultad de precisar el inicio de vigencia de una ley o decreto, no aprobada por omisión, por el Congreso del Estado (artículo 65 fracción III).

Un tema que estimamos de importancia, fue incluido en el texto constitucional reformado en 2000; se trata del Control Constitucional comprendido en los artículos 64 y 65 del nuevo texto, el primero de ellos establece facultades que corresponden a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia, y el segundo al Pleno de dicho Tribunal.¹⁸

Por lo que se refiere a la Sala Constitucional¹⁹ le otorga la facultad de conocer y resolver el Juicio de Protección de Derechos Humanos que se debe promover contra actos o normas de carác-

¹⁸ Véase Martí Capitanachi, Luz del Carmen, “El control constitucional local previsto en la Constitución de Veracruz: el juicio de protección de derechos humanos”, *Cuatro años de la reforma integral a la Constitución de Veracruz: reflexiones y experiencias*, Xalapa, 2004, pp. 65-71.

¹⁹ Véase Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “La nueva sala constitucional del Estado de Veracruz”, *Derecho Constitucional Procesal*, 3a. ed., México, Porrúa, 2002, pp. 3075-3087.

ter general “... que conculquen derechos humanos que *el pueblo de Veracruz se reserve*, expresión que creemos carece de sentido, pero que en todo caso procedería si el acto general conculca derechos humanos que la propia Constitución otorga.²⁰

Como ya se dijo, al introducir la Constitución de Veracruz a partir del 4 de febrero de 2000 un catálogo de derechos humanos, con mejor técnica legislativa que la Constitución Federal que únicamente consagra las garantías individuales, protegidas por la institución del Amparo, abre la posibilidad de proteger tales derechos humanos, tanto los que se encuentran regulados expresamente en el título I capítulo II de nuestra Constitución local, tales como el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y al libre desarrollo de la personalidad, el derecho a un medio ambiente sano, así como los que el pueblo de Veracruz se reserve, a través del juicio de protección que funciona como un control de la constitucionalidad a nivel local, a la manera de otros países, como en los *Lander* en Alemania o las provincias de Argentina, lo que marca el inicio del surgimiento del derecho procesal constitucional local.

Corresponde también a la mencionada Sala conocer y resolver:

... en instancia única, de las resoluciones del ministerio público sobre la reserva de la averiguación previa, el no ejercicio de la acción penal y las resoluciones de sobreseimiento que dicten los jueces con motivo de las peticiones de desistimiento que formule el ministerio público; así mismo el precepto en cuestión establece:

III. Sustanciar los procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa, y formular los proyectos de resolución definitiva que se sometan al pleno del Tribunal Superior de Justicia;

²⁰ No es sino hasta el presente año en que la Sala Constitucional del Poder Judicial del estado de Veracruz ha conocido sobre juicios de protección de derechos humanos, los años anteriores conoció sólo acerca de resoluciones del ministerio público.

IV. Dar respuesta fundada y motivada a las peticiones formuladas por los demás tribunales y jueces del Estado, cuando tengan duda sobre la constitucionalidad o aplicación de una ley local, en el proceso sobre el cual tengan conocimiento. Las peticiones tendrán efectos suspensivos y deberán ser desahogadas en un plazo no mayor de treinta días naturales, en los términos que disponga la ley.

Otra novedad que trajo la reforma integral de 2000, fue la creación de la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia, encargada de conocer de los medios de impugnación orientados a garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujeten al principio de legalidad. Considerando en su origen que funcionaría de manera permanente, mediante reforma de 18 de marzo de 2003 pasó a operar solamente durante la existencia de los procesos electorales, plebiscitarios o de referendo, y cuando esos procesos no tenían lugar, sus magistrados integraban una Sala Auxiliar en el Tribunal Superior de Justicia. Con motivo de la reforma constitucional del 24 de junio de 2009, se convirtió en Tribunal Electoral, como órgano especializado del Poder Judicial del Estado en la materia.

Aventajando en técnica legislativa a la Constitución Federal, la reforma integral de 2000 a la Constitución de Veracruz establece un Capítulo V que denomina “De los organismos autónomos del estado”. En efecto, aquél ordenamiento establece tales organismos, solamente que en forma dispersa en el articulado constitucional y no agrupándolos en un capítulo como ocurre en el texto veracruzano.

En todo caso es común a ambos ordenamientos el comentario que en relación a tal tema hace Ackerman en su trabajo denominado “Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina” :

De acuerdo con una lectura estricta del primer párrafo del artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) los organismos constitucionales autónomos no tienen

cabida en el orden jurídico mexicano: “El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial”. Al no formar parte de los poderes tradicionales del Estado, estos organismos no comparten el “supremo poder de la federación” y por lo tanto no podrían ejercer autoridad pública alguna.

En años recientes, sin embargo, ha surgido una corriente de pensamiento jurídico así como de interpretación jurisprudencial que ha abierto un espacio para la reflexión y análisis de los organismos autónomos en México. Asimismo, a nivel internacional el fenómeno de los organismos constitucionales autónomos es cada vez más relevante debido a la multiplicación y trascendencia que estas instituciones año con año han ido adquiriendo.²¹

En su redacción inicial, el artículo 67 constitucional declaraba que los organismos autónomos de estado “...contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendrán autonomía técnica y presupuestal, y sólo podrán ser fiscalizados por el Congreso del Estado”, y establecía tres de tales organismos; el Instituto Electoral Veracruzano, encargado de la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones, plebiscitos y referendos; la Comisión Estatal de Derechos Humanos a cuyo cargo está el conocimiento y sustanciación de las quejas en contra de los actos u omisiones de naturaleza administrativa que violen derechos humanos, provenientes de cualquier autoridad o servidor público, y el de Órgano de Fiscalización Superior, encargado de vigilar ingresos, egresos y aplicación de fondos de los poderes del estado y los ayuntamientos, investigar irregularidades y determinar daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública, entre otras.

Dicho precepto fue objeto de una reforma el 29 de enero de 2007, la cual se publicó en la *Gaceta Oficial del Estado* número extraordinario 31, a través de la cual fue creado el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, que asume el carácter de

²¹ Ackerman, John M., en Jorge Carpizo y Carol B. Arriaga (coords.), *Homenaje al Doctor Emilio O. Rabasa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, p.3.

órgano garante del derecho a la información y la protección de los datos personales de los gobernados, convirtiéndose de ese modo en el cuarto organismo constitucional autónomo del estado de Veracruz.

Un tema de interés que se aborda en la reforma de 2000, quedó establecido en el artículo 80, el cual constituye, por sí solo, el título VI, capítulo I del nuevo texto, denominado “De la supremacía constitucional”, el cual, en nuestra opinión, es violatorio de lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución Federal.²²

²² En efecto, este precepto establece lo que en la terminología del derecho constitucional se conoce con el nombre de jerarquía de las leyes, la cual, de conformidad con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se conforma en los términos que se insertan a continuación:

Tesis de jurisprudencia 80/2004. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de veintidós de septiembre de dos mil cuatro.

Supremacía constitucional y orden jerárquico normativo, principios de interpretación del artículo 133 constitucional que los contiene.

En el mencionado precepto constitucional no se consagra garantía individual alguna, sino que se establecen los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, por los cuales la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, así como los tratados celebrados con potencias extranjeras, hechos por el presidente de la República con aprobación del Senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, debiendo los Jueces de cada Estado arreglarse a dichos ordenamientos, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las Constituciones o en las leyes locales, pues independientemente de que conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, dicha libertad y soberanía se refiere a los asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnere el Pacto Federal, porque deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la Ley Fundamental, por lo que deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna, de manera que si las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben predominar las disposiciones del Código Supremo y no las de esas leyes ordinarias, aun cuando procedan de acuerdo con la Constitución Local correspondiente, pero sin que ello entrañe a favor de las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, facultades de control constitucional que les permitan desconocer las leyes emanadas del Congreso Local correspondiente, pues el artículo 133 constitucional debe ser interpretado a la luz del régimen

Sin embargo, el precepto 80 de nuestra Constitución local señala que: “En el Estado de Veracruz, la Constitución y leyes federales, los tratados internacionales y esta Constitución será (sic) la ley suprema”, lo cual contradice al artículo 133 ya mencionado, en la parte que indica que: “...Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados”, al igual que la interpretación de la Suprema Corte que ha quedado precisada.

Es de destacarse que para llevar a cabo la reforma integral de 2000, el gobierno del estado propició la integración de una Comisión Técnica Jurídica para la Reforma Integral de la Constitución Política del Estado, cuyo trabajo se orientó a consultar exhaustivamente a la opinión pública, ilustrada o no, respecto de los reclamos de adecuación del ordenamiento de mayor jerarquía en el ámbito estatal, igual significado tiene la constitución del Consejo Jurídico y de Gobierno presidido por el gobernador del estado y cuyo motivo de creación es la convicción de que el ejercicio del poder público debe estar fundado en un sistema jurídico coherente y actualizado, cuya aplicación responda a los requerimientos sociales y en el que la formulación de las leyes tome en cuenta la opinión de quienes han contribuido con su trabajo de manera relevante en la administración pública municipal, estatal y federal. El Poder Legislativo de Veracruz, por su parte, llevó a cabo también una intensa consulta pública con propósitos semejantes a los de las entidades citadas.

Con lo anterior damos por alcanzado el objetivo inicial de presentar, al menos en nuestra consideración, el desarrollo que ha tenido la Constitución Política del Estado de Veracruz de 1917 y esperamos que pueda ser una excelente oportunidad para reflexionar sobre los verdaderos requerimientos sociales y evitar

previsto por la propia Carta Magna para ese efecto. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX*, tesis 1a. /J. 80/2004, octubre de 2004, p. 264.

así la recurrencia de reformas propiciadas sólo desde la óptica del poder.

IV. REFLEXIÓN FINAL

El texto constitucional cuyo recorrido histórico seguimos durante 83 años, si bien fue objeto de diferentes reformas, éstas obedecieron a las circunstancias que la realidad social y política fue planteando.

Sostenemos que la Constitución, como expresión de la soberanía popular, más que como un documento escrito que organiza los poderes del Estado, deriva del hecho de reflejar una determinada realidad social-estatal; de la coincidencia o congruencia entre sus normas y dicha realidad social; en suma, de su aceptación por parte del conglomerado humano al cual regula.

Por ello es válido sostener que la Constitución veracruzana ha sido factor determinante para propiciar la grandeza de nuestro estado.

V. BIBLIOGRAFÍA

ACKERMAN, John M., “Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina”, en Jorge Carpizo y Carol B. Arriaga (coords.), *Homenaje al doctor Emilio O. Rabasa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.

BRYCE, James, *Constituciones Flexibles y Constituciones Rígidas*, estudio preliminar de Pablo Lucas Verdú, 2a. ed., Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1988.

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1982.

Colección de Leyes y Decretos de Veracruz, 1824-1919, Universidad Veracruzana, Xalapa, 1997.

- CÓRDOBA CERVANTES, Luis Antonio, *La evolución del Derecho Constitucional en el Estado de Veracruz Llave*, Xalapa, Luxe América, 1968, 2 ts.
- 150 Años de Constitucionalismo Veracruzano, Xalapa, Editora del Gobierno de Veracruz., 1975.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, “La nueva sala constitucional del Estado de Veracruz”, *Derecho Constitucional Procesal*, 3a. ed., México, Porrúa, 2002.
- GIDI VILLARREAL, Emilio, *Los derechos políticos de los pueblos indígenas mexicanos*, México, Porrúa, 2005.
- y MARTÍ DE GIDI, Luz del Carmen, *Las Constituciones de Veracruz*, 2a. ed., Xalapa, Universidad Veracruzana, Textos Universitarios, 1991.
- , *Guía legislativa para el Estado de Veracruz 1917-1990*, Xalapa, Secretaría de Educación y Cultura, 1991, 2 ts.
- , *Guía legislativa para el Estado de Veracruz 1917-1985*, Xalapa, Universidad Veracruzana, 1985.
- , *Guía legislativa para el Estado de Veracruz 1917-1982*, Xalapa, SEP, 1983.
- MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen, “Las constituciones locales en el sistema federal mexicano ¿son verdaderas constituciones?”, en David Cienfuegos Salgado (comp.), *Constitucionalismo local*, México, Porrúa, 2005.
- , “El control constitucional local previsto en la Constitución de Veracruz: el juicio de protección de derechos humanos”, *Cuatro años de la reforma integral a la Constitución de Veracruz: reflexiones y experiencias*, Xalapa, 2004.
- , “Supremacía y sistemas de reforma a la Constitución de Veracruz”, *Memoria del Seminario en Derecho Constitucional*, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana y la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Participación Ciudadana del estado de Veracruz, Xalapa, junio 2000.

- , “La reforma de la Constitución de Veracruz”, *Memoria del Tercer Curso de Derecho Constitucional Veracruzano*, Xalapa, agosto de 1999.
- , “Las Constituciones de Veracruz y los Derechos Humanos”, *Boletín Informativo de la Academia de Historia de las Instituciones Jurídicas*, Xalapa, núm. 2, julio-diciembre de 1999.
- , “El derecho al honor y a la intimidad personal y familiar en la Constitución de Veracruz”, *Revista Reflexiones Jurídicas*, Xalapa, núm. 2, marzo-abril, 2001.
- ORTIZ ESCOBAR, R. Jorge, *Acercamiento al origen y evolución del artículo 123 Constitucional*, México, 2010, t. IV.
- SCHMIT, Carl, *Teoría de la Constitución*, México, Editora Nacional, 1970.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1973*, México, Porrúa, 1973.
- , Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1984.
- TRENS, Manuel B., *Historia de Veracruz*, Xalapa, La Impresora, 1950.
- ts. II, III, IV, 1er. y 20. vol, V 1er. y 2o. vol., VI.

Sitios web

- http://portal.veracruz.gob.mx/portal/page?_pageid=2105,4356052&_dad=portal&_schema=PORTAL, consultada el 20 de agosto de 2010.
- <http://www.legisver.gob.mx/PublicacionesGenerales/MARCOJURIDICO26MAYO2010-2.pdf>, consultada el 20 de agosto de 2010.

ANEXO

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz Llave

ANTECEDENTES

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz

Fecha de publicación: 3 de junio de 1825

Constitución Política del Estado de Veracruz

Fecha de publicación: 18 de noviembre de 1857.

Fecha de vigencia: 20 de noviembre de 1857

Constitución vigente en: <http://dns.veracruz-programa.gob.mx/OPG/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/constitucion.pdf>.

Fecha de publicación: 24 de agosto de 1917.

Fecha de vigencia: 16 de septiembre de 1917.

Número de gaceta: 40 TOMO I.

Número total de artículos: 141, transitorios: 7)

REFORMAS

1.	Gaceta Oficial de 28 de diciembre de 1920: http://dns.veracruz-programa.gob.mx/OPG/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/1Reforma.pdf
2.	Gaceta Oficial de 21 de septiembre de 1922 http://dns.veracruz-programa.gob.mx/OPG/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/2Reforma.pdf
3.	Gaceta Oficial de 13 de agosto de 1932 http://dns.veracruz-programa.gob.mx/OPG/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/3Reforma.pdf
4.	Gaceta Oficial de 1 de noviembre de 1938 http://dns.veracruz-programa.gob.mx/OPG/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/4Reforma.pdf

5.	Gaceta Oficial de 28 de enero de 1943 http://dns.veracruz-programa.gob.mx/opg/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/5Reforma.pdf
6.	Gaceta Oficial de 13 de diciembre de 1947 http://dns.veracruz-programa.gob.mx/opg/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/6Reforma.pdf
7.	Gaceta Oficial de 7 de noviembre de 1950 http://dns.veracruz-programa.gob.mx/opg/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/7Reforma.pdf
8.	Gaceta Oficial de 28 de diciembre de 1971 http://dns.veracruz-programa.gob.mx/opg/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/8Reforma.pdf
9.	Gaceta Oficial de 22 de diciembre de 1977 http://dns.veracruz-programa.gob.mx/opg/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/8Reforma.pdf
10.	Gaceta Oficial de 10 de octubre de 1978 http://dns.veracruz-programa.gob.mx/opg/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/10Reforma.pdf
11.	Gaceta Oficial de 30 de septiembre de 1980 http://dns.veracruz-programa.gob.mx/opg/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/11Reforma.pdf
12.	Gaceta Oficial de 29 de octubre de 1981 http://dns.veracruz-programa.gob.mx/opg/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/12Reforma.pdf
13.	Gaceta Oficial de 30 de diciembre de 1982 http://dns.veracruz-programa.gob.mx/opg/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/13Reforma.pdf
14.	Gaceta Oficial de 10 de noviembre de 1983 http://dns.veracruz-programa.gob.mx/opg/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/14Reforma.pdf
15.	Gaceta Oficial de 31 de diciembre de 1983 http://dns.veracruz-programa.gob.mx/opg/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/15Reforma.pdf

16.	Gaceta Oficial de 21 de enero de 1984 http://dns.veracruz-programa.gob.mx/opg/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/16Reforma.pdf
17.	Gaceta Oficial de 9 de febrero de 1984 (núm. extraordinario) http://dns.veracruz-programa.gob.mx/opg/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/17Reforma.pdf
18.	Gaceta Oficial de 9 de febrero de 1984 http://dns.veracruz-programa.gob.mx/opg/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/18Reforma.pdf
19.	Gaceta Oficial de 5 de abril de 1984 http://dns.veracruz-programa.gob.mx/opg/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/19Reforma.pdf
20.	Gaceta Oficial de 16 diciembre de 1986 http://dns.veracruz-programa.gob.mx/opg/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/20Reforma.pdf
21.	Gaceta Oficial de 19 de enero de 1988 http://dns.veracruz-programa.gob.mx/opg/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/21Reforma.pdf
22.	Gaceta Oficial de 11 de febrero de 1989 http://dns.veracruz-programa.gob.mx/opg/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/22Reforma.pdf
23.	Gaceta Oficial de 30 de diciembre de 1989 http://dns.veracruz-programa.gob.mx/opg/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/23Reforma.pdf
24.	Gaceta Oficial de 3 de mayo de 1990 http://dns.veracruz-programa.gob.mx/opg/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/24Reforma.pdf
25.	Gaceta Oficial de 16 de febrero de 1991 http://dns.veracruz-programa.gob.mx/opg/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/25Reforma.pdf
26.	Gaceta Oficial de 5 de julio de 1993 http://dns.veracruz-programa.gob.mx/opg/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/26Reforma.pdf

27.	Gaceta Oficial de 12 de octubre de 1993 http://dns.veracruz-programa.gob.mx/ogp/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/27Reforma.pdf
28.	Gaceta Oficial de 16 de diciembre de 1993 http://dns.veracruz-programa.gob.mx/ogp/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/28Reforma.pdf
29.	Gaceta Oficial de 22 de septiembre de 1994 http://dns.veracruz-programa.gob.mx/ogp/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/29Reforma.pdf
30.	Gaceta Oficial de 22 de octubre de 1994 http://dns.veracruz-programa.gob.mx/ogp/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/30Reforma.pdf
31.	Gaceta Oficial de 25 de mayo de 1995 http://dns.veracruz-programa.gob.mx/ogp/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/31Reforma.pdf
32.	Gaceta Oficial de 9 noviembre de 1996 http://dns.veracruz-programa.gob.mx/ogp/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/GacetaOficialde9deNoviembrede1996.pdf
33.	Gaceta Oficial de 26 noviembre de 1996 http://dns.veracruz-programa.gob.mx/ogp/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/GACETAOFICIALDE26DENOVIEMBREDE1996.pdf
34.	Gaceta Oficial de 17 de diciembre de 1996 http://dns.veracruz-programa.gob.mx/ogp/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/34Reforma.pdf
35.	Gaceta Oficial de 20 de marzo de 1996 (No disponible)
36.	Gaceta Oficial de 29 de septiembre de 1997 http://dns.veracruz-programa.gob.mx/ogp/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/36Reforma.pdf
37.	Gaceta Oficial de 10 de marzo de 1998 http://dns.veracruz-programa.gob.mx/ogp/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/37reforma.pdf

38.	Gaceta Oficial de 1 de octubre de 1998 http://dns.veracruz-programa.gob.mx/opg/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/38Reforma.pdf
39.	Gaceta Oficial de 3 de febrero de 2000 http://dns.veracruz-programa.gob.mx/opg/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/39Reforma.pdf
40.	Gaceta Oficial de 18 de marzo de 2003 http://dns.veracruz-programa.gob.mx/opg/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/Gaceta%20Oficial18marzo200340.pdf
41.	Gaceta Oficial de 18 de marzo de 2003 http://dns.veracruz-programa.gob.mx/opg/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/GacetaOficial18marzo200341.pdf
42.	Gaceta Oficial de 18 de marzo de 2003 http://dns.veracruz-programa.gob.mx/opg/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/GacetaOficial18marzo200342.pdf
43.	Gaceta Oficial de 17 de octubre de 2005 http://dns.veracruz-programa.gob.mx/opg/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/GacetaOficial17deoctubrede2005.pdf
44.	Gaceta Oficial de 22 de diciembre de 2006. http://dns.veracruz-programa.gob.mx/opg/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/44Reforma.pdf (3 Decretos)
45.	Gaceta Oficial de 29 de enero de 2007 (Núm. Ext.) http://dns.veracruz-programa.gob.mx/opg/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/45Reforma.pdf
46.	Gaceta Oficial de 29 de enero de 2007 (Núm. Ext.) http://dns.veracruz-programa.gob.mx/opg/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/46Reforma.pdf
47.	Gaceta Oficial de 29 de enero de 2007 (Núm. Ext.) http://dns.veracruz-programa.gob.mx/opg/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/47Reforma.pdf
48.	Gaceta Oficial de 9 de febrero de 2007 (Núm. Ext.) http://dns.veracruz-programa.gob.mx/opg/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/48Reforma.pdf

49.	Gaceta Oficial de 26 de febrero de 2007 (Núm. Ext.) http://dns.veracruz-programa.gob.mx/ogp/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/49Reforma.pdf
50.	Gaceta Oficial de 21 de marzo de 2007 (Núm. Ext.)
51.	Gaceta Oficial de 14 de octubre de 2008 (Núm. Ext. 339) http://dns.veracruz-programa.gob.mx/ogp/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/50Reforma.pdf
52	Gaceta Oficial de 14 de octubre de 2008 (Núm. Ext. 339) http://dns.veracruz-programa.gob.mx/ogp/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/52REFORMA.pdf
53.	Gaceta Oficial de 14 de noviembre de 2008 (Núm. Ext. 378) http://dns.veracruz-programa.gob.mx/ogp/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/53REFORMA.pdf
54.	Gaceta Oficial de 24 de junio de 2009 (Núm. Ext. 201) http://dns.veracruz-programa.gob.mx/ogp/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/54REFORMA.pdf
55.	Gaceta Oficial de 24 de junio de 2009 (Núm. Ext. 201) http://dns.veracruz-programa.gob.mx/ogp/Guia2/paginas/Archivos/CONSTITUCION/55REFORMA.pdf