

LA CONSTITUCIÓN DE VERACRUZ Y SU CONTEXTO CONTEMPORÁNEO

Salvador VALENCIA CARMONA

*Para Luis Espinosa Gorozpe,
hombre de bien e ilustre jurista
veracruzano*

I. PLANTEAMIENTO INICIAL

1. *El contexto político*

Este trabajo se propone examinar la Constitución del Estado de Veracruz en vigor ubicándola en un amplio contexto. En esta dirección, y dada la íntima relación que existe entre el derecho y la política, se dedicarán algunas líneas iniciales a explicar la vinculación del referido ordenamiento local con el proceso de transición y de reforma del estado que se experimenta en nuestro país.

Aunque la expresión de reforma del estado tiene cierta imprecisión técnica, lo que se pretende reformar no es el estado sino el sistema de gobierno, debe reconocerse que tan utilizada expresión es estimulante y plástica; han servido para poner en el centro del debate los principales temas que sobre el sistema de gobierno se plantean los principales actores políticos del país. Este debate ha tenido sus naturales efectos en la vida jurídica y política de las entidades federativas.

2. *El contexto constitucional*

El proceso de transición y la reforma del estado, inacabados todavía y con muchos temas pendientes, han logrado al menos

que se aprueben reformas importantes en la Constitución Federal, mismas que han provocado a su vez diversas modificaciones en la Constituciones locales. Por otra parte, de las propias entidades federativas ha venido también el impulso, en ellas se percibe un escenario político más plural y para adecuarse están revisando su estructura jurídica y constitucional.

En este contexto, la revisión integral de la Constitución de Veracruz del año 2000 ha sido un evento muy importante para el derecho público local, pero dicha revisión no debe considerarse un acto aislado, sino resultado y ejemplo de un movimiento jurídico y político mucho más amplio, de lo que pudiéramos calificar la renovación o despegue del constitucionalismo local. Es por ello que, en una segunda parte del trabajo, hemos tratado de examinar los adelantos e innovaciones de la Constitución veracruzana, en comparación con las demás constituciones locales del país.

II. LA TRANSICIÓN Y EL CONSTITUCIONALISMO LOCAL

1. *La transición mexicana*

Se ha puesto en boga en los últimos años la teoría de las transiciones para explicar los procesos que diversos países han experimentado al evolucionar de un régimen autoritario a un régimen democrático. La transición se compone de diversas etapas: liberalización, cuando el estado autoritario empieza a admitir la práctica efectiva de algunos derechos civiles y políticos; democratización, que ocurre cuando empiezan a implantarse los procedimientos mínimos de cualquier democracia, así la competencia libre de partidos y el reconocimiento de los triunfos electorales de la oposición; consolidación, fase en la cual se establecen las nuevas reglas del régimen político; institucionalización, cuando las nuevas reglas se tornan rutina y se reconocen por todos los actores políticos.¹

¹ Se recomienda para esta teoría : O'Donnel, Guillermo y Schmitter, Philippe, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Editorial Paidós Ibérica, 1994,

En México, hemos logrado superar las dos primeras fases de liberalización y democratización, pero no se han construido las nuevas reglas del juego. La denominada etapa de consolidación de la democracia ha sido en nuestro país larga y agobiante, a veces incluso pareciera que la consolidación se ha pasmado o estancado, en virtud de que no se ha logrado establecer todavía un régimen de gobierno que sustituya al que periclitó, permitiendo el funcionamiento efectivo y fluido de nuestros principales poderes públicos, esto es, el legislativo y el ejecutivo, así como de los demás órganos de gobierno.

Pese a ello, debe admitirse también que ha habido transformaciones y cambios políticos importantes. La reforma política planteada en 1977, a la que siguieron distintas modificaciones electorales de carácter constitucional y legal, ha conducido a un régimen de pluralidad política, que funciona hoy en distintos niveles del Estado mexicano

De este modo, el sistema político mexicano ha experimentado cambios; el régimen presidencial ha perdido su carácter hegemónico; los contrapesos del Congreso Federal y la Suprema Corte han ganado importancia; otros órganos públicos han adquirido autonomía y la participación ciudadana es más amplia y decidida. En los estados y en los municipios el desarrollo es más lento, aun así las gubernaturas se han distribuido entre los tres principales partidos políticos, asimismo los congresos locales y los municipios son mucho más plurales. El contexto nacional y estatal ha venido también influyendo en el estado de Veracruz, en donde las últimas elecciones para gobernador han sido muy competi-

4 vols.; Varios, *Las transiciones a la democracia*, México, Porrúa, 1993; Varios, *Democratización, partidos políticos y procesos electorales*, México, IEPES, 1998; Morlino, Leonardo, *Cómo cambian los regímenes políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985; Linz, Juan, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Universidad, 1987; Alcántara Sáez, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

das, igualmente se ha manifestado una pluralidad creciente en la composición del Congreso y en los propios municipios.

2. Los temas fundamentales de la reforma del Estado

Desde hace varios años los actores políticos se han venido ocupando de la llamada reforma del Estado, como resultado de este debate se han perfilado también lo que podríamos denominar sus temas fundamentales. El debate en torno a esos temas continúa abierto, ojalá se logren los consensos necesarios para construir las nuevas reglas del juego que el sistema político está demandando para consolidar la democracia.

En una enumeración meramente enunciativa, los temas fundamentales a los que nos hemos referido son los siguientes: a) nueva Constitución o reforma constitucional; b) la división de poderes y su equilibrio (forma de gobierno; optar por un régimen presidencial mejorado, semipresidencial o parlamentario); c) reforma del poder legislativo (reelección, dimensión de las cámaras, fuero); c) reforma judicial, se han hecho avances importantes, pero sobran temas pendientes, (autonomía del Ministerio Público, juicio de amparo, sistema penal acusatorio, etcétera); d) reforma al Poder Ejecutivo, (segunda vuelta en elección presidencial, aprobación del nombramiento de algunos secretarios de estado por el legislativo, servicio civil de carrera); f) Los órganos constitucionales autónomos (mejorar su control e inserción constitucional); g) el sistema federal (relaciones con la federación, independencia de los poderes legislativos y judicial locales); h) el municipio, (autonomía, control y reelección de alcaldes); i) la sociedad civil y los derechos humanos (medios de difusión, partidos, organizaciones no gubernamentales, poderes fácticos, mecanismos de participación ciudadana).²

² Para los temas de la Reformas del Estado, véanse, entre otros: Muñoz Ledo Porfirio (coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, UNAM, 2004; Camacho Solís, Manuel y Valadés,

Cada uno de los temas fundamentales tiene sus normales repercusiones en los estados y municipios del país, así como en el propio porvenir del constitucionalismo local. Sin embargo, para el ámbito local sobresalen entre ellos el replanteamiento del sistema federal y el rescate de la autonomía de los municipios; estas ideas han logrado diversas reformas constitucionales y a la legislación federal, así como motivar programas para promover el federalismo. Ni que decir que esta nueva realidad ha estado influyendo en la expedición de nuevas constituciones locales o en reformas sustanciales a las mismas, así como en la legislación local y municipal, que ha venido modificándose en forma gradual, pero sostenida.

3. La renovación del constitucionalismo local

Una vez que se expidió la Constitución Federal de 1917, los diversos estados que integraban la federación, fueron expidiendo sus respectivas constituciones locales. De manera general, puede afirmarse que tales ordenamientos locales se correspondieron con las prescripciones de la Constitución Federal, en otras palabras, el constitucionalismo local no estuvo revestido de gran originalidad, salvo las excepciones que toda regla tiene.

Ahora bien, en la actualidad puede afirmarse que las Constituciones locales de las diferentes entidades federativas están sujetas a un proceso de revisión constante, así como a incorporar frecuentemente reformas constitucionales sobre diversos tópicos. En comparación con épocas anteriores, puede también asegurarse que nunca como ahora en nuestra historia jurídica patria, se experimenta una renovación o despegue del constitucionalismo local, cuyas contribuciones se revelan en distintas materias, entre otras, los derechos humanos, la justicia constitucional local, un mayor control del Legislativo sobre el Ejecutivo, legislaturas más

dinámicas, la incorporación de órganos constitucionales autónomos y la introducción de medios de participación popular.

Este movimiento de renovación del constitucionalismo local empieza a adquirir fuerza a finales del siglo XX, se puede constatar en la expedición de nuevas Constituciones en algunos entidades, una revisión integral de sus ordenamientos fundamentales, o cuando menos un buen número de modificaciones constitucionales a los textos en vigor. La renovación se debe a varias causas, principalmente, al imperativo de adecuarse a las reformas constitucionales operadas en la Constitución Federal, a la recepción intensa del derecho internacional y del derecho comparado, así como a los propósitos visibles en los legisladores locales de ponerse a tono con los nuevos tiempos.

Han expedido nuevas constituciones los estados de Baja California Sur, 15 de enero de 1975; Quintana Roo, 12 de enero de 1975, y Querétaro, 11 de febrero de 2008. Ha sido más frecuente la reforma integral de los ordenamientos constitucionales locales, camino que han seguido: Tlaxcala, 4 de febrero de 1982; Chiapas, 24 de agosto de 1982, aunque con modificaciones sustanciales anteriores; Zacatecas, 4 de febrero de 1984; Estado de México, 2 de marzo de 1995; San Luis Potosí, 20 de noviembre de 1996; Veracruz, de 3 de febrero de 2000; y Michoacán, 20 de diciembre de 2007.³

Las nuevas constituciones locales se expidieron por razones diversas. En Baja California y Quintana Roo fue menester confeccionar nuevos textos porque se elevaron a la categoría política de entidades federativas, antes eran territorios. El caso de la Constitución de Querétaro ha sido diferente, como lo indica su exposición de motivos se inspiró precisamente en la transición democrática y en la llamada reforma del Estado.

³ <http://www.cbcs.gob.mx>; <http://www.cddiputados.gob.mx>; <http://www.congresochiapas.gob.mx>; <http://www.congresomich.gob.mx>; <http://www.congresoqroo.gob.mx>; <http://www.congresotlaxcala.gob.mx>; <http://www.congresozaac.gob.mx>; <http://www.legislaturaqroo.gob.mx>; <http://www.legisver.gob.mx>; <http://148.235.65.21/LIX>.

Ha tenido la reforma integral diversos grados; puede respetar de manera general la estructura y conformación de la Constitución anterior, aportar reformas constitucionales de mayor envergadura o de plano so pretexto de revisión integral expedir de hecho una nueva Constitución.

De este modo, en algunas de estas revisiones integrales se tuvo el prurito de mencionar al gobernador que expidió la Constitución local, una vez terminado el movimiento revolucionario; la constitución de Michoacán menciona todavía a don Pascual Ortiz Rubio, la de Tlaxcala al gobernador Máximo Rojas, la de San Luis Potosí al general Juan Barragán y la de Chiapas al general Tiburcio Fernández Ruiz. Otras Constituciones únicamente se refieren al gobernador bajo cuyo mandato se hizo la reforma integral, como son los casos de Arturo Romo Gutiérrez en Zacatecas o Miguel Alemán Velasco en Veracruz.

4. *La doctrina constitucional local*

Se han fortalecido en los últimos años de manera notable los estudios e investigaciones sobre el derecho constitucional local. Han también contribuido de manera decidida a esta tarea el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e importantes universidades públicas del país, que han celebrado periódicamente congresos nacionales de derecho constitucional de los Estados. El propio Instituto en unión con el Senado de la República ha emprendido, con motivo del Bicentenario de la Independencia, la magnífica pero ardua tarea de una colección sobre la historia de las constituciones locales en el país, de la cual forma parte este volumen.

De la bibliografía nacional más reciente destacan: Andrea, Francisco José de (coordinador), *Derecho constitucional estatal, estudios históricos, legislativos y teórico-prácticos de los estados de la República Mexicana*, UNAM, 2001; Gámiz Parral, Máximo, *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, UNAM, 2003; Gámiz Parral, Máximo y Rivera Rodríguez,

José Enrique (coordinadores), *Las aportaciones en las entidades federativas a la reforma del Estado*, México, UNAM, 2005; Cienfuegos Salgado, David (compilador) *Constitucionalismo local*, Porrua, 2005 y *Estudios de derecho procesal constitucional local*, Laguna, 2008; Gámiz Parral, Máximo, Astudillo, Cesar y otros, *Derecho constitucional estatal. Memorias del VI y VII Congresos de derecho constitucional de los estados*, UNAM, 2009; Álvarez Hernández, Efrén, *Introducción al derecho parlamentario estatal. Estudios sobre los Congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, UNAM-Senado de la República, 2009.

En Veracruz, igualmente, se han venido haciendo aportaciones para el constitucionalismo local, entre ellas: Gidi Villareal, Emilio y Martí Capitanachi, Luz del Carmen, *Las Constituciones veracruzanas*, Textos Universitarios, 1991; Schleske Tiburcio, Jorge, *La Constitución veracruzana de 1917. Setenta y cinco años de vigencia*, Xalapa, Gobierno del Estado, 1992; Varios autores, *Memoria de las propuestas presentadas en el tercer curso de derecho constitucional veracruzano "Hacia una Nueva Constitución Política para el Estado de Veracruz Llave"*, Universidad Veracruzana-Universidad de Xalapa, 1999; Casarin León, Manlio Fabio, López Gómez Sara María, Luna Leal Marisol, (coordinadores), *Temas de derecho constitucional veracruzano*, Congreso del Estado de Veracruz-Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, 2007; Álvarez Montero, José Lorenzo, *Las constituciones políticas en el Estado de Veracruz, sus Reformas y los gobernadores que las han promulgado*, Xalapa-Enríquez, Veracruz, 2009. Se han multiplicado también los artículos sobre distintos aspectos del constitucionalismo veracruzano en revistas especializadas.

III. EL CONSTITUCIONALISMO VERACRUZANO

1. *Los primeros textos constitucionales veracruzanos*

En la evolución del constitucionalismo veracruzano decimonónico se reflejaron los efectos de la oscilación política que si-

guió a la emancipación, visible en el dilatado enfrentamiento entre conservadores y liberales, que descendió incluso al terreno de las armas. Esta etapa se describe de manera magistral por el ideólogo veracruzano, don Jesús Reyes Heróles, cuando señalaba que en cada país latinoamericano se presenta, en mayor o menor medida, el fenómeno que se advierte en la nación mexicana posterior a la emancipación, a la cual caracterizó como una sociedad “fluctuante” entre el orden colonial y el emanado de la independencia.⁴

De esta manera, en las principales Constituciones veracruzanas se perciben los efectos que produjeron nuestros principales movimientos sociales, la Independencia, la Reforma y la Revolución. Las Constituciones federales de 1824, 1857 y 1917, fueron determinantes para la evolución del constitucionalismo local y en el país, entre ellos el veracruzano. Evidentemente, también tuvieron repercusión en su momento, las Constituciones centralistas de 1836 y 1843, en la fisonomía local veracruzana.

Ahora bien, la historia y su interpretación dan siempre lugar a polémica, así sucede entre los propios tratadistas veracruzanos, los cuales han vertido distintas opiniones respecto del número de constituciones que han regido en el estado, así como de los alcances que han tenido las reformas constitucionales efectuadas.

De este modo, para Gidi Villareal y Martí Capitanachi, con base histórica y en la propia formulación de las reformas, han sido tres las Constituciones que han regido en Veracruz, expedidas en 1825, 1857 y 1917, las demás han sido reformas constitucionales.⁵ Por su parte, Cordoba Cervantes, expresó que en el estado habían estado en vigor ocho Constituciones, que son las

⁴ Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, 2a. ed, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, t. II, p. XII.

⁵ Gidi Villareal, Emilio y Martí, Luz del Carmen, *Las Constituciones de Veracruz*, 2a. ed, Xalapa, Universidad Veracruzana, 1991, p 3.

siguientes: 1825, 1831, 1850, 1857, 1871, 1873, 1902 y 1917.⁶ Otro criterio tiene la exposición de motivos de la iniciativa de reforma integral de 2000, la cual señala que en Veracruz ha tenido lugar “seis procesos constituyentes, en los años de 1825, 1857, 1871, 1873, 1902 y 1917”.⁷ Un criterio parecido ha expuesto Álvarez Montero, quien sostiene que han regido seis Constituciones e incluye como una nueva la de 2000, y elimina las de 1873 y 1902, a las cuales considera reformas constitucionales.⁸

Sin pretender zanjar en esta polémica, a reserva de volver en otra ocasión a tratar el asunto con mayor profundidad, estimamos pertinente hacer algunos comentarios sobre la evolución constitucional veracruzana, que permitan al menos evaluar el sentido y magnitud que han tenido los principales documentos que estuvieron en vigor.⁹

La primera Constitución que rigió en el Estado, del 3 de junio de 1825, expedida por el gobernador Miguel Barragán, constó de 84 artículos, repartidos en quince secciones. Este ordenamiento contenía un esquema de gobierno que privilegiaba al Poder Legislativo; el Congreso estaba unido de atribuciones considerables, nombraba al gobernador, al vicegobernador y al propio titular del poder judicial, éste se depositaba en un ministro de

⁶ Córdoba Cervantes, Luis Antonio, *La evolución del derecho constitucional en el estado de Veracruz Llave*, Xalapa, Veracruz, 1968, 2 ts.

⁷ <http://www.legisver.gob.mx/leyes/ConstitucionPDF/DICTAMEN.pdf> consultada el 25 de agosto de 2010.

⁸ Álvarez Montero, José Lorenzo, *Constitución Política y Ley orgánica del Estado Libre y Soberano de Veracruz Llave*, 3a. ed, Xalapa, Universidad de Xalapa, 2001, pp 33 y ss; y *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz Llave*, Xalapa, Septiembre del 2003, pp 1 y ss.

⁹ Para estos textos, consúltense, Córdoba Cervantes, Luis Antonio, *La evolución del derecho constitucional en el estado de Veracruz Llave*, cit.; Álvarez Montero, José Lorenzo, *Las Constituciones políticas en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, sus reformas y los gobernadores que las han promulgado*, Veracruz, Xalapa-Enríquez, septiembre de 2009; Pérez, Oliva, Platas, Armando et al., *Dictamen sobre los gobernadores constitucionales del Estado de Veracruz*, Fundación Colosio Veracruz-Gobierno del Estado, diciembre de 2003.

justicia. El Congreso fue bicameral; se componía de cámara de senadores y diputados; la legislatura se renovaba cada dos años. En los recesos del Congreso, funcionaba un Consejo de Gobierno, integrado por el vicegobernador, dos diputados y dos senadores.

Se efectuaron reformas a la Constitución de 1825 en tres ocasiones, mismas que versaron, principalmente, sobre el régimen de gobierno. El 29 de abril de 1831, se publicaron modificaciones por el gobernador Sebastián Camacho, que incidieron básicamente sobre el proceso legislativo y el Poder Judicial. La segunda reforma se produjo el 13 de diciembre 1848, y fue promulgada por el gobernador Juan Soto Ramos; esta reforma puede considerarse la primera revisión de carácter integral, aunque los artículos se redujeron a 74, cambió sensiblemente la parte orgánica; el Congreso por esta reforma se tornó unicameral y la elección del gobernador fue indirecta, colegios electorales se encargaban de la renovación de ambos poderes; el Poder Judicial se compuso de cuatro magistrados y un Ministerio Fiscal. En fin, el 3 de abril de 1850, el gobernador Miguel Palacios promulgó modificaciones que eliminaron el Ministerio Fiscal e integraron el Tribunal Superior de Justicia con seis magistrados, dos más que en el texto anterior.

Un intervalo en la evolución constitucional veracruzana se produjo durante los regímenes centralistas; los estados se volvieron departamentos, perdieron su autonomía y desaparecieron las legislaturas locales. Las Bases Constitucionales, expedidas el 15 de diciembre de 1835, en sus artículos 9 y 10, dispusieron que los departamentos relevarían a los estados, estarían al frente de un gobernador, nombrado por el Ejecutivo nacional, al cual asistiría una junta departamental que sustituiría a la legislatura; en Veracruz hubo una valerosa oposición de Sebastián Camacho a esta última medida. Más tarde, el 30 de diciembre de 1836, se pusieron en vigor las llamadas Siete Leyes Constitucionales, y después se expidieron las Bases Orgánicas, de 12 de junio de 1843; ambos ordenamientos centralistas estatuyeron que el presidente

de la República designaría a los gobernadores, auxiliados por sus respectivas asambleas departamentales.

Con el triunfo del Plan de Ayutla, se logró expedir poco después la Constitución Federal del 5 de febrero 1857. Al poco tiempo se aprobó en Veracruz una nueva Constitución del 18 de diciembre de 1857, misma que se compuso de 75 artículos agrupados en catorce secciones. En este ordenamiento, el Congreso unicameral se renovaba cada dos años; el Ejecutivo local se eligió ahora de manera popular y directa; igual procedimiento se dispuso para los tres magistrados propietarios y suplentes integrantes del tribunal superior.

A la Constitución veracruzana de 1857 se le hicieron también tres reformas. La primera de ellas y la más importante se produjo el 18 de febrero de 1871, promulgada por el gobernador Francisco Hernández Hernández; a esta reforma debe concedérsele también un carácter de integral porque afectó de manera importante el texto anterior, incrementó los artículos de 75 a 144 y las secciones de catorce a veinte; el Poder Legislativo se modifica, su presidente accedería al cargo por elección popular, al igual que el gobernador; se introduce por primera vez la diputación permanente; en los cantones se elige como autoridad al jefe político y se regula también a los municipios; todo el Poder Judicial se sujeta a elección directa, incluso los jueces de paz. La segunda reforma fue de 9 de octubre de 1873, promulgada por el gobernador Francisco Landero y Coss; al texto anterior se le hicieron algunas enmiendas y se recogieron algunas observaciones que a éste había hecho el gobernador Hernández Hernández. Finalmente, la tercera reforma tuvo lugar el 29 de septiembre de 1902, durante el mandato del gobernador Teodoro Dehesa; se conservaron los mismos artículos del texto precedente, aunque se permitió la reelección del gobernador; incumbía a la legislatura hacer el escrutinio de los votos de las elecciones del gobernador, del procurador y de los ayuntamientos.

2. *La Constitución Veracruzana de 1917*

Concluida la Revolución y publicada la Constitución Federal de 5 de febrero de 1917, requirió Veracruz expedir su propio ordenamiento local. Con fecha 16 de septiembre de 1917, se promulgó la nueva Constitución en la ciudad de Córdoba, que entonces fungía como capital del estado, y lo fue hasta 1920, después tal carácter se le otorgó a la ciudad de Xalapa que lo conserva hasta la fecha. Es curioso observar que en la promulgación de esta Constitución hecha por el gobernador Mauro Loyo, interino por licencia del general Cándido Aguilar, se indicó que dicho ordenamiento “reforma la Constitución Política de 29 de diciembre de 1902”

La Constitución Veracruzana de 1917 se compuso de 141 artículos, distribuidos en nueve títulos y quince capítulos. De 1917 hasta antes de 2000 fue objeto de 63 decretos de reforma, mismos que abarcan 94 artículos, algunos de ellos reformados varias veces, y que en conjunto conforman un total de 364 modificaciones a los preceptos constitucionales.

El texto de 1917 modificó de manera muy importante la división territorial del Estado. Se eliminaron los cantones y también los jefes políticos. El municipio se erigió, según lo disponía la propia Constitución federal, en la base de la división territorial y de la organización del Estado; el título IV se denominó “De los municipios”, que comprendió de los artículos 110 a 114.

En su redacción original, la Constitución que se comenta señaló que los miembros del Poder Legislativo, el gobernador y los ayuntamientos se elegían de manera directa. El gobernador, según el artículo 85, duraba en su encargo 4 años, y para ser reelecto era preciso que hubiesen transcurrido dos periodos. El gobernador podía nombrar libremente al secretario de gobierno, al tesorero general, a los secretarios de despacho y demás empleados de la administración.

Aunque el gobernador en este esquema era un ejecutivo fuerte, al Poder Legislativo se le dotó de atribuciones para ser un

efectivo contrapeso. Incumbía a la legislatura del Estado elegir a los magistrados del Tribunal Superior, en funciones de colegio electoral, con la concurrencia por lo menos de las dos terceras partes del total de sus miembros, por escrutinio secreto y mayoría absoluta de votos; si no se alcanzare la mayoría en la primera votación, se repetiría entre los candidatos que hubiesen obtenido mayor votación. Al procurador de justicia del estado se le elegía de la misma manera, aunque dejó de formar parte del Poder Judicial. Tenía también la Legislatura del Estado otras atribuciones; específicamente, podía decretar las medidas necesarias para la enseñanza primaria y secundaria, haciéndose mención expresa de dos instituciones la Dirección General de Educación y la Universidad.

Este esquema que favorecía el equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Judicial, menguó a través de sucesivas reformas constitucionales. A este respecto, recuérdese que en buena parte del siglo XX imperó la tendencia hacia el predominio del Poder Ejecutivo en nuestro país, como también sucedió en las entidades federativas; en Veracruz, el ejecutivo local con el tiempo ejerció una fuerte ascendente sobre los demás poderes, su papel fue determinante después para nombrar al procurador y a los propios magistrados del Tribunal Superior.

3. La revisión integral de 2000

Se originó la revisión integral en el mensaje inicial como gobernador de Miguel Alemán Velasco, quien propuso un nuevo pacto social, el cambio de la legalidad, y en lo que interesa expresó: “No propongo reformas parciales, propongo un debate responsable y serio, para dar a nuestro estado una nueva Constitución política que fije el rumbo de nuestro desarrollo en el próximo siglo”. A principios de 1999, para cumplir con este propósito se crearon sendas comisiones por los poderes ejecutivo y legislativo locales.

El titular del ejecutivo local, por acuerdo de 9 de febrero de 1999, dispuso se formara la “Comisión Técnica Jurídica para la

Reforma Integral de la Constitución Libre del Estado Libre y Soberano de Veracruz Llave”, coordinada por don Emilio Rabasa Mishkin e integrada además por otros conocidos juristas.¹⁰ Por su parte, la Legislatura Local, con fecha del 2 de febrero del propio año, dispuso se creara una Comisión Especial para el mismo objetivo, integrada por nueve diputados de todos los partidos políticos representados en el referido órgano legislativo.

La revisión efectuada a la Constitución de 1917 mereció con creces la denominación de integral. De los originales 141 artículos que tuvo la Constitución de 1917 hasta 1999, se logró reducirla a 84 artículos en 2000; los títulos y capítulos fueron también modificados de manera importante.

Pero no sólo se trató de una cuestión cuantitativa, sino también profundamente cualitativa, pues en el nuevo texto se recogieron tendencias constitucionales por las que se ha venido pugnado en el constitucionalismo nacional y aún universal, así como se introdujeron innovaciones que han impulsado el constitucionalismo local.

Los principales lineamientos y aportaciones de la reforma integral de 2000, a los que hace obviamente referencia tanto la iniciativa del ejecutivo como el dictamen del congreso local, pueden enunciarse de la manera siguiente: A) Catálogo amplio y actualizado de los derechos humanos; B) Sistema de justicia constitucional local, que introduce diversos medios de control de la constitucionalidad C) Algunas mejoras para el funcionamiento de los principales poderes públicos; D) Capítulo para los órganos constitucionales autónomos; E) Pluralidad política, con los porcentajes que deben imperar en la composición del congreso y los límites para los partidos respecto del número mayor de diputados por los principios de mayoría y representación proporcional;

¹⁰ Integraron también la Comisión Manuel González Oropeza, Pericles Namorado Urrutia, Francisco Berlín Valenzuela, Roberto López Delfín, Rodolfo Chena Rivas, José Lorenzo Álvarez Montero, Gustavo Kubli Ramírez, Juan Carlos Gómez Martínez.

F) Mecanismos participativos, mediante la introducción de procedimientos de democracia semidirecta.

Habría que destacar, por último, que la renovación de la Constitución veracruzana ha proseguido con diversos ajustes después de la revisión integral. Hasta junio de 2009, se habían publicado 17 decretos de reforma, que versan sobre diferentes materias, entre otras, comunidades indígenas, derecho de la información, igualdad del hombre y la mujer, régimen electoral, órgano de fiscalización.

4. Constitución renovada o nueva Constitución

Cuando se aprobó la reforma integral de 2000 a la Constitución veracruzana se desataron algunas críticas e interrogantes. Un argumento en contra fue que la revisión integral implicaba en realidad expedir una nueva Constitución, tarea de un constituyente originario y no de un poder revisor. Una segunda interrogante que puede considerarse todavía debatible, es si la revisión integral entrañaba una nueva Constitución o se trató de una reforma constitucional más, aunque de notable alcance.

El problema del poder constituyente se abordó por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su resolución a la controversia constitucional número 16/2000. Esta controversia fue promovida por el municipio de Córdoba, contra actos del gobernador Constitucional, el Congreso, los ayuntamientos miembros del órgano constituyente y otras autoridades. Se falló la controversia en favor de la revisión integral por el voto de siete ministros, aunque se emitió un voto particular de cuatro por lo que respecta al juicio de protección de los derechos humanos, que veremos más adelante.

En la resolución de la referida controversia, la Suprema Corte aseguró, en primer lugar, que la Constitución Federal “no establece en ninguno de sus artículos, límites expresos a la posibilidad de reformas constitucionales locales, esto es, no prohíbe ni siquiera restringe la facultad de los congresos estatales para mo-

dificar los textos de sus constituciones”, sino que sólo establece en el artículo 116 constitucional, las cuestiones mínimas que las Constituciones locales deben observar. Por otra parte, se expresa que la soberanía del pueblo ejercida en un momento histórico determinado por un poder constituyente, “no tendría porque limitar, a priori, la voluntad de generaciones futuras que podrán o no transformar su norma suprema atendiendo al desenvolvimiento de la sociedad de que se trate y a las necesidades de la vida contemporánea que difícilmente pueden ser previstas por su totalidad y para siempre por dicho poder constituyente”.¹¹

Para concluir, la Suprema Corte expresó:

la reforma de la Constitución Política del Estado de Veracruz Llave, aún y cuando implica una reforma integral al texto anterior de la misma, en la medida que no modifica, suprime o altera lo principios que la Constitución Federal establece como lineamientos para que las legislaturas locales emitan sus textos constitucionales, no puede considerarse violatoria de la misma, motivo por el cual debe considerarse que el concepto de invalidez propuesto resulta infundado.

Por si ello fuera poco, como hemos visto en el constitucionalismo veracruzano se tienen varios antecedentes de revisiones integrales, así como las Constituciones federal y local de 1917 hacen referencia expresa de que reforman los textos constitucionales que les antecedieron.

En el decreto por el que promulga don Venustiano Carranza la Constitución Federal de 1917, se hace la mención siguiente: “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma a la de 5 de febrero de 1857”. De tal mención y otros fac-

¹¹ Este argumento de la Corte se funda en el pensamiento de Juan Jacobo Rousseau y su concepción de la voluntad general, que se recoge en la Constitución Revolucionaria francesa de 1793, cuyo artículo 28 expresó: “un pueblo tiene siempre el derecho de revisar, reformar, y de cambiar su Constitución. Una generación no puede sujetar a sus leyes a las generaciones futuras”.

tores se valieron algunos para combatir este texto, indicando que no era producto de un congreso constituyente y no había seguido el proceso ordinario de reforma.

Para uno de sus más punzantes críticos, Vera Estañol, la Constitución de 1917 era “ilegítima desde el triple punto de vista jurídico, político y revolucionario”; calificó la reunión de Querétaro como una “asamblea constituyente bastarda”. El único “poder legítimo, ortodoxo y genuino” para revisar y reformar la Constitución de 1857, era el Congreso Federal y las legislaturas de los Estados que en dicho ordenamiento estaban previstas, en lugar de ello las listas de los representantes populares se formaron por lo jefes militares y la Secretaría de Gobernación, de la que fueron excluidos expresamente las facciones hostiles a la causa constitucionalista.¹²

La historia y el propio pueblo mexicano dieron respuesta a los argumentos en aquel momento inapropiados. Con toda razón, don Felipe Tena Ramírez, expresó que las condiciones que prevalecían en 1917 impedían emplear un procedimiento democrático; la propia revolución triunfante se había dividido en varias facciones. Pudiera convenirse, agrega, que en sus orígenes fue ordenamiento impuesto, pero este hecho tuvo plena “justificación sociológica y moral”; más tarde, “la paz se organizó de acuerdo con esa Constitución; su vigencia nadie la discute, sus preceptos están en toda la base de nuestra estructura jurídica y son invocados por todos para justificar o para combatir los actos de los gobernantes”, por tanto, fue ratificada tácitamente por el pueblo y reconocida como ley suprema por los países extranjeros.¹³

En cuanto al asunto de si la reforma integral de 2000 implica una nueva Constitución o se trata de una reforma constitucional, como ya lo hemos visto difieren los criterios. En este punto,

¹² Vera Estañol, Jorge, *Al margen de la Constitución de 1917*, Los Ángeles California, Wayside Press, 1920, pp. 3 y ss.

¹³ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*; 26a. ed., México, Porrúa, 1992, pp. 73 y 74.

Álvarez Montero, después de considerar varias opciones, concluye que a partir del 4 de febrero de 2000, Veracruz tuvo una nueva Constitución política.¹⁴ Por su parte, Gidi Villareal y Martí Capitanachi,¹⁵ estiman que sigue en vigor la Constitución veracruzana de 1917, haciendo relación de sus diversas reformas. A su turno, el Congreso del Estado, en su página electrónica que describe el marco jurídico vigente en el estado de Veracruz, señala que “el texto original de la Constitución política del Estado, fue publicado el 25 de septiembre de 1917 en la *Gaceta Oficial del Estado* núm. 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”; de igual manera en el encabezado que precede al texto de la Constitución Política, indica que el texto de 1917 se modificó “de manera sustancial”.¹⁶ Por último, González Oropeza, miembro destacado de la Comisión Técnica, señala que la Constitución si bien fue reformada en su totalidad, revisando todos y cada uno de sus preceptos, “No obstante ninguno de sus principios sostenidos desde 1917 fueron variados, aunque se le agregaron muchos otros”.¹⁷

Compartimos el criterio de que los principios de la Constitución de Veracruz de 1917 se han conservado pese a la reforma integral. Del original texto veracruzano buena parte de los artí-

¹⁴ Así lo sostiene en su obra más reciente, Álvarez Montero, José Lorenzo, *Las Constituciones políticas en el estado de Veracruz, sus reformas y los gobernadores que las han promulgado*, Xalapa, 2009, pp. 277 y ss.

¹⁵ Gidi Villareal, Emilio y Martí Capitanachi, Luz del Carmen, *La Constitución de 1917 del estado de Veracruz*, pp. 1 y ss., artículo en versión electrónico que formará parte de este volumen, pp. 1 y ss.

¹⁶ <http://www.legisver.gob.mx/PublicacionesGenerales/MARCOJURIDICO-26MAYO2010-2.pdf>, p. 43; http://www.legisver.gob.mx/leyes/ConstitucionPDF/CONSTITUCION_POLITICA_%2007-10-10_1_.pdf, consultada el 26 de agosto de 2010.

¹⁷ González Oropeza, Manuel, “Proceso de Creación de la Constitución de Veracruz. Una aportación de Emilio O. Rabasa”, *Homenaje al Doctor Emilio Rabasa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídica, 2010, p 233.

culos se integraron o fusionaron; el ordenamiento de que se trata hacía también referencia a los derechos humanos, aunque no con la generosidad del vigente; el régimen de gobierno y la conformación de los poderes esenciales del estado siguen siendo los mismos; en fin, se asimilaron también las diversas reformas constitucionales que se habían aprobado antes de la revisión integral. En síntesis, la revisión integral de 2000 tuvo considerables alcances, pudiera decirse que se trató de una cirugía mayor, pero como ella misma lo subrayó fueron reformas al texto en vigor, el cual por cierto ha venido de nuevo modificándose en diversas ocasiones.

IV. LOS DERECHOS HUMANOS

1. Los derechos humanos en el constitucionalismo nacional y local

Todavía hasta hace algunos años en las mayoría de los países del mundo se consideraban a los derechos humanos un asunto doméstico, eran cuestiones reservadas a cada gobierno respecto de sus nacionales. En nuestro tiempo aquellas férreas barreras han sido derribadas, pueblos y ciudadanos del orbe se han sumado de manera abrumadora a la causa de los derechos humanos, misma que ha logrado provocar efectos muy importantes, tanto en el orden jurídico interno como en el internacional.

Pero los derechos humanos no sólo se han internacionalizado, sino que también se han diversificado en su número, así como ampliado de manera notable sus alcances. Para explicar esa nueva realidad jurídica, en la doctrina moderna se ha difundido la tesis de buena utilidad didáctica que distingue varias generaciones de derechos humanos, de acuerdo con su progresiva aparición histórica. En este sentido, se habla de la primera generación de derechos individuales clásicos; en la segunda, de derechos económicos sociales y culturales; y una tercera generación de derechos, también llamados de solidaridad por el interés que la

humanidad de ellos tiene, tales derechos frecuentemente se inspiran en la protección de intereses difusos.¹⁸

Entre los nuevos derechos o ampliación de los existentes que han venido produciéndose virtud a reformas constitucionales, podemos señalar los siguientes: cláusula general contra la discriminación y de capacidades diferentes, artículo 1o.; composición pluricultural de la nación y derechos de los pueblos indígenas, artículo 2o.; derechos concernientes a la familia y la igualdad jurídica de los sexos; libre procreación y paternidad responsable; salud; medio ambiente; vivienda; protección a la niñez, todos ellos en el artículo 4o.; derecho a la información y a la protección de datos, artículo 6o.; portación de armas y sistema penitenciario, artículos 10 y 18; reformas al proceso penal, en distintas fechas, las últimas para introducir el nuevo sistema para la justicia de los adolescentes y el nuevo sistema penal acusatorio, artículos 16, 17, 18, 19 y 20.¹⁹

Todo este importante acervo doctrinal y de reformas constitucionales han venido también ejerciendo influencias en las Constituciones locales. En los textos locales de más reciente factura, se han recogido las diversas reformas constitucionales que en materia de derechos humanos se han hecho en la Constitución Federal. Por su parte, las propias Constituciones locales han tenido apertura respecto de los derechos derivados del orden jurídico internacional o de legislaciones extranjeras más avanzadas.²⁰

¹⁸ Véanse, entre otros, Dávalos, José, “Naturaleza y definición de los Derechos Humanos”, *Órgano Informativo de Procuraduría General de la República*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1993, núm. 5, p. 190; Madrazo, Jorge, *Derechos Humanos: en el nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 25 y 26.

¹⁹ Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, México, Porrúa-UNAM, 2009, pp 37 y ss.

²⁰ A éste respecto véanse: Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “La problemática de la incorporación y la eficacia de los derechos humanos en el constitucionalismo local”, en *Constitucionalismo Local*, México, Porrúa 2008, pp. 101 y ss.; y “La incorporación de los Derechos Humanos en las Constituciones Locales

Una concepción amplia de los derechos humanos, asegura Carmona Tinoco, se desprende de la interpretación armónica de diversos artículos constitucionales, algunos de ellos recientemente reformados, como los numerales 1 y 2 apartado A, sección tercera, 15, 102, apartado B y 133. Se colegiría de ello

que la Constitución Federal es la fuente primordial de creación y de reconocimiento de derechos humanos en el plano interno, pero no la única, pues no existe obstáculo alguno que impida que tales derechos sin estar contemplados por la carta magna, pudieran estar expresados en una constitución local, en una ley o en un reglamento, federal o local, o sean reconocidos a través de criterios judiciales.

En tanto, que en el plano exterior, habría que agregar los derechos humanos derivados de fuentes internacionales que han sido incorporados al orden jurídico interno, así como también es aconsejable asimilar las interpretaciones jurisprudenciales derivadas de la jurisdicción internacional.²¹

La propia Suprema Corte ha acogido esta concepción amplia, emitiendo una serie de postulados que tienen influencia evidente sobre el constitucionalismo local, mismos que de manera sintética exponemos: 1) las garantías constitucionales no deben tomarse como un catálogo rígido, invariante y limitativo de derechos concedidos a los gobernados, que deba interpretarse en forma rigorista, ello desvirtuaría la esencia misma de dichas garantías; 2) las garantías constitucionales son principios o lineamientos vivos, generales, y sujetos a la evolución de las necesidades sociales, no se deben aplicar con rigorismos literales, pues no siempre se pueden prever las consecuencias de dichos principios; 3) los

Mexicanas" *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 2; pp 357 y ss.; Herrera García, José Alfonso, Garantías constitucionales del derecho electoral, en *Constitucionalismo Local*, cit, pp. 313 y ss.

²¹ Carmona Tinoco, Jorge Luis, La incorporación de los Derechos Humanos en las Constituciones Locales Mexicana, cit, pp 361 y ss.

congresos locales cuando regulan cuestiones ya previstas por la Constitución Federal, deben hacerlo bajo el criterio de que ésta otorga derechos mínimos que deben ser respetados para garantizar su efectividad, pero que pueden ser ampliados, siempre que tal ampliación se realice sin vulnerar el marco constitucional a que dichos derechos se encuentran sujetos; 4) los derechos humanos previstos en la Constitución Federal son susceptibles de ser ampliados por el legislador ordinario, ya sea federal o local, en su reglamentación, al pormenorizar la norma constitucional que prevea el derecho público subjetivo a fin de procurarse su mejor aplicación y observancia.²²

En las propias constituciones locales ha venido penetrando esta concepción amplia de los derechos humanos, aunque en la mayoría de ellas se mantiene la llamada cláusula general de incorporación o reconocimiento de todos aquellos derechos que están establecidos en la Constitución Federal

Se percibe el avance en la apertura para los tratados e instrumentos internacionales como fuente importante de los derechos humanos. En ese sentido, se han inclinado los textos constitucionales de Tamaulipas, artículo 16, segundo párrafo; Jalisco artículo 4o.; Zacatecas, artículo 25, fracción primera; Querétaro, artículo 2o., párrafo segundo.

Es interesante respecto del asunto que se comenta, la regulación de la Constitución de Jalisco, en el párrafo segundo del artículo 4o. ya mencionado, que indica:

Se reconocen como derechos de los individuos que se encuentren en el territorio del Estado de Jalisco, los que se enuncian en

²² Véanse tesis jurisprudenciales GARANTÍAS INDIVIDUALES, ALCANCES DE LAS, *Semanario Judicial de la Federación*, séptima época, t. 62, 6a. parte, p 39; DERECHOS DE LOS INDÍGENAS. LOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PUEDEN SER AMPLIADOS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES DENTRO DEL MARCO DE AQUÉLLA, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XVI, noviembre de 2002, tesis: 2a CXXXIX/2002, p 446.

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en los tratados, convenciones o acuerdos internacionales que el Gobierno Federal haya firmado o los que celebre o de que forme parte.

Se han establecido también derechos de nuevo cuño o que amplían de manera considerable los existentes, veamos algunos de ellos.

Ciertos textos han incluido sugerente regulación para las funciones jurisdiccionales. La Constitución de Tlaxcala ha adoptado una concepción garantista de los derechos humanos y procesales, así se desprende de los siguientes preceptos: aplicación, eficacia directa y vinculatoria de los derechos humanos para los poderes públicos, artículo 15; principios interpretativos para los derechos humanos, artículo 16; exclusión en el procedimiento de la prueba obtenida ilegalmente, así como derecho a ser indemnizado por la privación ilegal de la libertad por alguna autoridad y aun por error judicial, artículo 19, fracción VI; derechos procesales y de seguridad jurídica, artículo 20. Aunque con menos énfasis, la Constitución de Coahuila, en el artículo 154, prescribe que toda persona tiene derecho a la justicia para tutelar de manera efectiva sus derechos fundamentales, así como a la indemnización de los daños que se le causen por error judicial o funcionamiento anormal de la administración de justicia.

Se han señalado también en algunos textos, determinados plazos para hacer más preciso el ejercicio del derecho de petición ante las autoridades. Los términos que se establecen son variables, en el estado de Puebla ocho días hábiles, artículo 138; en Coahuila y Chihuahua quince días, artículos 17 fracción III y 7o., respectivamente; en Zacatecas 30 días, artículo 29; y en Durango, 90 días naturales, artículo 5o.

Los derechos de la personalidad empiezan también a incorporarse. La Constitución del Estado de México, en su artículo 6o.,

dice textualmente: “Los habitantes del estado gozan del derecho a que les sea respetado su honor, su crédito y su prestigio”. En parecido sentido el texto de Puebla, artículo 14, y el de Tlaxcala, con menor alcance, artículo 19, fracción II.

El patrimonio familiar ha recibido también protección. La Constitución de San Luis, en su artículo 12 señala: “Las leyes regularan el patrimonio de familia y los bienes que lo constituyen serán inalienables y no estarán sujetos a embargo ni gravamen alguno”. En similar dirección, los textos de Baja California Sur artículo 15, y Zacatecas, artículo 25, párrafo segundo.

Se han ocupado también las Constituciones, informa Ortega Maldonado,²³ de derechos vinculados a la materia tributaria. En algunos textos se ha acogido el principio de capacidad contributiva, conforme al cual el pago de las contribuciones debe realizarse de acuerdo a los criterios de igualdad y equidad que establezcan las leyes, como sucede en Baja California Sur, artículo 22 Coahuila, artículo 26, y Puebla, artículo 19. Se han establecido también excluyentes de responsabilidad fiscal, en caso de riesgo, siniestro o desastre, artículos 8o. y 9o. en el estado de México. El texto de Baja California, en su artículo 16, obliga a las autoridades a fomentar la vida económica y asegurar a todos los habitantes una existencia digna.

A las Constituciones locales preocupa también garantizar los derechos sociales. Es de mencionar que la Constitución de Zacatecas, en su artículo 34, señala la obligación para el estado de establecer políticas y proveer los medios materiales necesarios para lograr la eficacia de las garantías sociales, “las inversiones y erogaciones, no tendrán otro límite que el de los recursos presupuestarios”; por su parte, el artículo 24, extiende la protección de la defensa de los derechos humanos de los zacatecanos a otras

²³ Ortega Maldonado, Juan Manuel, *Los derechos fundamentales en materia tributaria que consagra las Constituciones locales, derecho constitucional estatal. Memoria del VI y VII congresos nacionales del derecho constitucional de los estados*, México, UNAM, 2009, pp. 209 y ss.

entidades federativas e incluso a otro país, se compromete a combatir las causas de la migración y crea el Instituto Estatal de Migración, sin contravenir lo dispuesto por la legislación federal.

Los derechos de tercera generación se han también acogido, particularmente en materia ambiental. La Constitución de Querétaro, en su artículo 5o., declara: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar integral; es obligación de las autoridades y habitantes protegerlo. La protección, la conservación, la restauración y la sustentabilidad de los recursos naturales serán tareas primordiales del Estado”. Por su lado, el texto de Tlaxcala subraya que garantiza el “ejercicio pleno de las libertades y derechos humanos aun aquellos de carácter difuso”; más adelante, dedica el capítulo V del título I a los “Derechos Sociales y de Solidaridad”, que regula de manera vasta en el artículo 26.

2. Los derechos humanos en Veracruz

Para este tema, la constitución de Veracruz en vigor dedica el capítulo II del título I que lleva rubro “De los Derechos Humanos”. Este capítulo comprende los artículos 4o. a 10o. constitucionales. Se ha considerado que este capítulo entrañó un avance para el constitucionalismo veracruzano y ha tenido también sus repercusiones en otras leyes fundamentales locales. Se hará una breve síntesis del catálogo de derechos humanos.

En el artículo 4o. constitucional se contemplan los siguientes derechos: a) igualdad del hombre y la mujer en derechos y obligaciones ante la ley, párrafo primero; b) la libertad no tiene más límite que la prohibición de la ley, las autoridades sólo tienen las atribuciones que ésta le concede, párrafo segundo; c) los veracruzanos gozan de las garantías y libertades consagradas en el orden interno, los tratados internacionales y los reconocidos judicialmente, párrafo tercero; d) las autoridades deben asegurar las condiciones para que las personas gocen de sus derechos y protegerlos mediante el juicio de protección de derechos huma-

nos, párrafo cuarto; e) prohibición de la pena de muerte, párrafo quinto

En los restantes artículos constitucionales se consagran también derechos de gran trascendencia. En el artículo 5o., se afirma la composición pluricultural y multiétnica, con reconocimiento a los derechos de los pueblos indígenas. En el artículo 6o., se regulan: a) la libertad, igualdad, seguridad y la no discriminación de las personas, primer párrafo; b) los derechos de la personalidad, primer párrafo; c) la no discriminación de la mujer e igualdad de derechos con el hombre en la vida política, económica y cultural del Estado, segundo párrafo; d) los derechos a la información y protección de datos, párrafo tercero. En el artículo 7o. se norma el ejercicio del derecho de petición y el plazo para ejercerlo. El artículo 8o. se refiere al derecho a un ambiente saludable y equilibrado, establece la responsabilidad de las personas en esta materia y otorga acción popular para la problemática que se presente. En el artículo 9o. se indica que la propiedad y posesión tendrán las limitaciones señaladas por la Constitución Federal y la ley. El artículo 10o., por último, se dedica al derecho a la educación y asienta las bases del sistema educativo.

Se capta el adelanto del texto veracruzano desde la propia denominación del capítulo III “De los Derechos Humanos”, expresión que hoy día es universalmente utilizada para hacer referencia a los derechos fundamentales de la persona humana, en sus distintos planos que le son reconocidos por los ordenes interno e internacional. Esta misma denominación de derechos humanos ha venido sustituyendo a la de garantías individuales, dado que el sentido técnico de esta última expresión se aplica a los instrumentos que protegen precisamente los derechos humanos, pero que no debe confundirse con ellos.

Otro aspecto que destaca al inicio de este capítulo, es la cláusula abierta para los derechos humanos, establecida en el artículo 4o., párrafo segundo, que dice a la letra: “Los habitantes del estado gozarán de todas las garantías y libertades consagradas en la Constitución y las leyes federales, los tratados internacionales,

esta Constitución y las leyes que de ella emanen, así como aquellas que reconozca el Poder Judicial del Estado, sin distinción de origen, raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, condición o actividad social”

Es acierto innegable haber introducido la mención de los tratados internacionales en el texto constitucional veracruzano. En nuestra época es indispensable asumir con seriedad los compromisos que nuestro país ha adquirido con otras naciones y respaldar la justicia transnacional que avanza para bien de la humanidad.

Una trascendente aportación del texto veracruzano es el reconocimiento de la interpretación judicial de los derechos en favor de la persona humana. A este respecto, se explica el dictamen del congreso que aprobó la reforma integral, que dicho reconocimiento a la interpretación judicial se inspiró en:

el aporte doctrinal de jurisprudencia americana conocido como la *teoría de la penumbra* por virtud de la cual los tribunales al realizar su labor interpretativa, pueden reconocer y proteger la existencia de otros nuevos derechos, diferentes a los consagrados al catálogo de la Constitución Federal pero que en alguna forma directa o inmediata se fundan en los tradicionales.²⁴

El mérito de tan importante innovación se debe a Manuel González Oropeza, miembro de la Comisión Técnica para Reforma Integral, cuyas ideas federalistas han permeado en el constitucionalismo nacional. En sencillas líneas relata que planteó a don Emilio Rabasa, coordinador de la Comisión, que la autoridad judicial tomara parte del papel de interpretar la declaración constitucional de los derechos de los veracruzanos, para derivar nuevos derechos contemplados en el texto normativo, fundándose en la *teoría de la penumbra* expuesta por el ministro de la Su-

²⁴ <http://www.legisver.gob.mx/leyes/ConstitucionPDF/DICTAMEN.pdf>, p. 5, consultada el 27 de agosto de 2010.

prema Corte de los Estados Unidos, William Douglas, así como inspirándose en el legado de un importante precedente en aquel país, el caso de *Griswold vs Connecticut* 381 US 479 (1965).

Más aún, agrega el propio González Oropeza, que para lograr el capítulo de los derechos humanos se hizo acopio de las legislaciones de otros países. En sus palabras, “el primer objetivo fue ampliar los derechos de veracruzanos que, después de varias discusiones, y con base en los derechos establecidos en las constituciones europeas, como de España y Bélgica, incrementaron en cantidad y calidad los derechos humanos consagrados en el proyecto constitucional del Estado”.²⁵

Contribución importante también es haber garantizado en el artículo 6o., primer párrafo, “el derecho al honor, a la dignidad personal y familiar y al libre desarrollo de la personalidad”. A este respecto, la estudiosa veracruzana Martí Capitanachi, ha subrayado que la Constitución de Veracruz es el primer instrumento normativo interno que reconoce estos derechos fundamentales, mismos han tenido un déficit notable en el derecho positivo en nuestro país, pese a que se habían ya recogido desde hace varias décadas en instrumentos internacionales, que nuestro país ha signado y ratificado.²⁶

Por ultimo, la Constitución veracruzana dedica una sección especial a la educación. En un estado como Veracruz de gran tradición educativa, se explica el extenso artículo 10 dedicado al tema, en el cual se enuncian los siguientes principios: a) derecho de todas las personas a la educación, en un sistema educativo garantizado por el estado, que deberá ser laico; b) impulso a la educación en todos sus niveles y modalidades; c) fomento a la

²⁵ González Oropeza, Manuel “El proceso de creación de la Constitución de Veracruz. Una aportación de Emilio Rabasa”, *cit.*, pp. 238 y 239.

²⁶ Martí de Gidi, Luz del Carmen, “EL derecho al honor y la intimidad personal en la Constitución de Veracruz”, *Reflexiones Jurídicas (Revista Veracruzana Especializada en Derecho y Ciencia Política)*, año 1, núm. 2, mayo 2001, pp. 19 y ss.

lengua nacional y a la cultura de Veracruz; d) educación en forma bilingüe para los pueblos indígenas, e) programas especiales para los miembros de la tercera edad y los discapacitados; f) reconocimiento a la Universidad Veracruzana como una institución pública autónoma de educación superior.

V. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL LOCAL

1. *El modelo veracruzano*

La aportación de mayor valor constitucional de la Constitución veracruzana renovada es indiscutiblemente el nuevo modelo de justicia constitucional local, que se inspira en la mejor raigambre federalista y cuyo propósito es rescatar la dignidad y jerarquía de los tribunales locales. Es por ello que este modelo ha servido de ejemplo a otras Constituciones locales del país.

El sistema de justicia constitucional veracruzano es de carácter integral, como se desprende del artículo 64 de su ley fundamental, mismo que establece los siguientes medios de control de la constitucionalidad: a) el Juicio de Protección de los Derechos Humanos; b) El recurso de regularidad constitucional de los actos del Ministerio Público; c) Las Controversias constitucionales; d) Las Acciones de inconstitucionalidad; e) Las acciones por omisión legislativa; f) Las cuestiones de Inconstitucionalidad.

El control constitucional corresponde al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz, mismo que se realiza a través de dos órganos, el Pleno y la Sala Constitucional. Se integra el Pleno por ocho magistrados, presidentes de cada una de las salas que integran el Tribunal (a excepción de la electoral), más el presidente del Tribunal, para hacer un total de nueve miembros. La Sala Constitucional se compone, como se acostumbra, por tres magistrados.

La Sala Constitucional puede conocer y resolver de actos concretos y subjetivos, como son los actos y normas que se reclamen en los juicios de protección de los derechos humanos, así como

la regularidad constitucional que deba observar el Ministerio Públicos en diversos aspectos del proceso penal. Para los medios del llamado control abstracto y objetivo, se encarga la Sala sólo de sustanciar el procedimiento y formular los proyectos de resolución definitiva; por tanto, el pleno del Tribunal resuelve sobre las controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y acciones por omisión legislativa.

Cabe agregar que el juicio de protección de los derechos humanos y la propia Sala Constitucional, han quedado justificados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la resolución de la controversia 16/2000, a la que ya nos hemos referido. En esta controversia el actor, que lo fue el municipio de Córdoba, alegó que el establecimiento del juicio de protección de los derechos humanos y la Sala Constitucional, eran una invasión a las atribuciones de los tribunales de la federación.

La Suprema Corte, sin embargo, sostuvo el siguiente criterio:

De esta forma se advierte que contrariamente a lo sostenido por el Municipio actor, los preceptos reclamados no invaden las atribuciones de los tribunales de la Federación, en tanto que el instrumento para salvaguardar los derechos humanos que prevé la reforma impugnada se limita exclusivamente a proteger los derechos humanos que la propia Constitución local reserva al pueblo veracruzano; en tanto que el juicio de amparo consagrado en los artículos 103 y 107 constitucionales, comprende la protección de las garantías individuales establecidas en la parte dogmática del Pacto Federal; de donde se sigue que el Tribunal Supremo, a través de su Sala Constitucional, carece de competencia y resulta constitucionalmente incompetente para resolver sobre la constitucionalidad de leyes y actos de autoridad, es decir, sobre el apego o no de los mismos a la Constitución federal; lo cual se corrobora si se tiene en cuenta que el instrumento jurídico local difiere del juicio de amparo federal en cuanto a su finalidad, en tanto que aquél prevé que la violación de los derechos humanos que expresamente se reservan implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño conforme lo dispone el artículo 40.

de la Constitución veracruzana, características éstas que difieren con el mecanismo federal.

Mas todavía, la Corte consideró que la reforma constitucional veracruzana se desprendía directamente del encabezado del artículo 116 de Constitución Federal, que permite a cada estado organizarse conforme a la Constitución de cada uno de ellos, disposición que se confirma en la fracción III del mismo precepto, que establece lineamientos para el Poder Judicial local.

En este punto, la Suprema Corte hizo referencia a las ideas del ameritado jurista veracruzano, Luis Espinosa Gorozpe, en los siguientes términos:

Resulta en este sentido ilustrativo citar al respecto lo señalado por el tratadista Luis Espinoza Garozpe en su artículo “Independencia del Poder Judicial y Democracia”, publicado en el libro “Las Nuevas Bases Constitucionales y Legales del Sistema Judicial Mexicano. La Reforma Judicial 1986-1987” en los siguientes términos: “... El Poder de la Federación había evolucionado notablemente desde 1824. Pero el federalismo tenía un adeudo con la provincia que le dio vida: faltaba regular constitucionalmente la administración de justicia de los Estados. Estos desde luego, no carecían de tribunales, cuya organización se había realizado conforme a las facultades derivadas del artículo 124 de la Constitución. Pero al existir un vacío en la norma superior, era en demérito del federalismo, ya que se dispersaban los esfuerzos que debieran ser comunes, para mejorar la justicia. La anarquía de sistemas propiciaba su estancamiento y ello lesionaba, mutilaba, el principio de descentralización democrática de los servicios de justicia, implícito en el federalismo. De tal suerte que durante 163 años –desde 1824 hasta la fecha-, hemos tenido en el país justicia de dos calidades: la federal y la de los Estados. La primera, con un gran desarrollo constitucional, legal y doctrinal. La segunda, en la orfandad. Con la consecuencia de que el ciudadano siempre se ha sentido más seguro en manos de un juez federal que en las de un juez de los Estados. Posiblemente esta situación inveterada haya propiciado también el incremento notable habido en el uso del juicio de

amparo, como remedio contra una justicia local que siempre ha dejado mucho que desear.

2. *Su Influencia en otros sistemas locales*

Ha tenido el modelo de justicia constitucional veracruzano una notable influencia en el constitucionalismo local. Una vez que se introdujo el modelo por la revisión integral de 2000, otros Estados de la República han también establecido en sus constituciones locales sistemas de control de la constitucionalidad, aunque como es natural estatuyendo sus propias modalidades.

Precisamente, don Genaro Góngora Pimentel, considera que las recientes reformas constitucionales veracruzanas, se fundan en “la necesidad de fortalecer la autonomía de las entidades federativas, para participar de manera activa y constante en el desarrollo del Estado mexicano”. Han contribuido también tales reformas al progreso de la justicia constitucional local, a la transformación del nuevo federalismo mexicano y a originar la emisión de diversos criterios jurisprudenciales.²⁷

Por su parte, el joven constitucionalista César Astudillo, ha considerado que “la adopción del modelo veracruzano por lo atinado de los presupuestos donde se asienta, atrajo rápidamente la atención de las otras entidades, que no tardaron mucho en adoptar sistemas similares.” En este contexto, “ahora se reconoce comúnmente que el modelo veracruzano fue pionero en la introducción de la justicia constitucional local”.²⁸

Hasta ahora en ocho entidades del país, no incluido Veracruz, se ha implantado un sistema de justicia constitucional local, que

²⁷ Góngora Pimentel, Genaro David, “La justicia Constitucional veracruzana en la transformación del nuevo federalismo mexicano”, *Estudios de Derecho Procesal Constitucional Local*, cit, pp.191 y ss.

²⁸ Astudillo, César, “La justicia constitucional en las entidades Federativas. Apuntes para valorar su desempeño”, *El Juez Constitucional en el Siglo XXI*, UNAM-SCJN, México, 2009, p. 358.

listamos por su fecha de publicación: Coahuila, 20 de marzo de 2001, modificado el 21 de julio de 2005; Guanajuato, 20 de marzo de 2001, aunque entro en vigor 180 días después; Tlaxcala, 18 de mayo de 2001; Chiapas, 6 de noviembre de 2002, con modificación de 2007; Quintana Roo, 27 de noviembre de 2002; Nuevo León, 9 de junio de 2004; Estado de México, 12 de julio de 2004; Querétaro, 31 de diciembre de 2008.

Para complementar las disposiciones de las constituciones locales referidas, se han afinado o aprobado nuevas leyes orgánicas del Poder Judicial en los Estados, así como se han expedido leyes para regular los procedimientos de control constitucional.

Como lo advertimos, se han establecido diversas modalidades de control constitucional en las entidades federativas que han consagrado el sistema. Para comprenderlas, recordemos que una clasificación elemental distingue entre los modelos concentrados y difusos de justicia constitucional, según se confíe el control a un órgano jurisdiccional específico o se ejerza por los diversos órganos jurisdiccionales. Si se aplica esta clasificación al escenario local, encontramos pluralidad de modelos, concentrado puro como en Guanajuato y en Nuevo León, concentrado atemperado en Veracruz, incluso mixto en Coahuila.

Para matizar lo anterior, empero, es preciso añadir que en todos nuestros ordenamientos de justicia constitucional local se parte de la concentración, en virtud de que el órgano que ejerce el control de manera más amplia y resuelve en definitiva, está situado en la cúspide de la organización judicial, esto es, el tribunal superior de justicia de cada estado, sea que este actúe en pleno o en salas constitucionales que al efecto se han creado.

Ahora bien aunque en la mayoría de los estados que tienen justicia constitucional local es el pleno del tribunal el órgano encargado del control, se presentan matices.

De este modo, en Coahuila existe un sistema mixto; por una parte ante el Tribunal Superior de Justicia se sustancia un proceso constitucional, interpuesto por ciertos órganos políticos, que puede conducir a declarar o no la constitucionalidad de la nor-

ma, en cuyo caso éste último en que se determina su expulsión del orden jurídico. Por otra parte, se reconoce también la participación de todos los jueces integrantes del Poder Judicial en el control constitucional, que pueden desaplicar una norma por considerarla inconstitucional en un litigio en particular, aunque tal decisión esta sujeta al recurso de revisión ante el pleno del Tribunal Superior.

Otros ordenamientos atemperan la concentración a través de la denominada cuestión de inconstitucionalidad, como sucede en Chiapas, Tlaxcala y el propio Veracruz. Mediante este procedimiento, cuando un juez tenga duda sobre la constitucionalidad o aplicación de una ley local, puede dirigirse al Tribunal Superior de Justicia para plantearla, en el entendido que la petición tiene un efecto suspensivo y debe desahogarse en un plazo perentorio.

En los procedimientos de control también hay variantes. Un buen número de Estados acepta un abanico de procedimientos de control, como en Chiapas, Coahuila, Quintana Roo, Tlaxcala y el propio Veracruz. En cambio, algunas entidades sólo aceptan el denominado control abstracto, acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, como en Guanajuato, Nuevo León o el Estado de México.

Otros puntos de interés de la justicia constitucional local y de las que depende en buen medida su funcionamiento, son los relativos al acceso a los medios de control. Éste nos lleva al problema de los sujetos legitimados, al régimen que norma a los magistrados constitucionales y la propia independencia de los poderes judiciales locales, pero como rebasarían el objeto de este trabajo se dejan para otra oportunidad.

Precisamente, respecto de la heterogeneidad y de la propia evaluación de los sistemas de justicia constitucional local existe inquietud e incertidumbre. ¿Hasta qué punto han funcionado los referidos sistemas de control? ¿Cuáles son los principales obstáculos a los que se enfrentan para su pleno desarrollo? ¿Cuáles son las medidas necesarias para mejorarlos?

Sin pretender dar respuesta definitiva a tales cuestiones, es aconsejable conocer la opinión del recién mencionado investigador Astudillo, el cual expresa que si bien hay efervescencia sobre el tema de la justicia constitucional local, ello no quiere decir que “tenemos avances significativos en relación a su consolidación institucional y, sobre todo, a su dinamismo jurisdiccional.” Hasta ahora el “desempeño de la justicia constitucional local ha sido pobre y su marcha se ha encontrado obstaculizada por múltiples factores”.²⁹

Entre los obstáculos que señala el autor referido, se encuentra la falta de “homogeneidad” en los sistemas de tutela constitucional, con las consecuentes deficiencias en el diseño orgánico y procesal, que podría superarse con bases mínimas en el artículo 116 Constitucional. El comportamiento de los propios operadores judiciales en las entidades federativas, que hace muy necesario el cambio de una cultura jurídica formalista; para ello el juez constitucional requiere especializarse, así como el propio foro y la doctrina local asimilar los nuevos medios de protección constitucional. Otro aspecto es la cuestión de la “confianza” en los poderes judiciales, los usuarios de por sí confían poco o casi nada en nuestro sistema judicial en general, lo cual se acrecienta en el nivel local por la frecuente independencia de que carecen los poderes judiciales locales frente al Poder Legislativo, y sobre todo, respecto del Poder Ejecutivo. En fin, se requiere que el propio Poder Judicial federal, incentive y deslinde el ámbito que corresponde a la justicia constitucional local, aunque ya existen algunos criterios orientadores.

En el propio estado de Veracruz el funcionamiento práctico del sistema de justicia constitucional ha sido relativo, hace falta incluir las medidas cautelares en el juicio de protección de los

²⁹ Astudillo, César, “La justicia Constitucional en las entidades Federativas. Apuntes para valorar su desempeño”, *cit.*, pp. 360 y ss; y Astudillo, César, *La justicia constitucional en México: presupuestos sistemas y retos, Estudios de Derecho Procesal Constitucional Local*, México, Laguna, 2008, pp. 27 y ss.

derechos humanos, expedir la ley reglamentaria de los artículos 64 y 65 de la Constitución local, así como divulgar y alentar la utilización de los medios de control constitucional.

VI. EL RÉGIMEN DE GOBIERNO

1. *Los poderes públicos*

Para que el sistema político mexicano funcione democráticamente se requiere de un equilibrio efectivo y de recíproca colaboración entre los principales poderes públicos, esto es, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Estos poderes tanto en el orden federal como local, están demandando nuevas estructuras y formas de actuar; un marcado consenso existe entre los principales actores políticos y la sociedad en general, de que es preciso restaurar el sentido prístino de la división de poderes y generar un nuevo arreglo entre ellos.

Se han hecho progresos evidentes a escala nacional, pero infortunadamente en el plano local las dificultades para el desarrollo democrático se multiplican, más aún se están produciendo regresiones a épocas superadas. Ciertamente, han desaparecido o se han debilitado los controles, constitucionales y de hecho, que permitían al gobierno central ejercer un estricto control sobre los ejecutivos locales. Pero ahora el riesgo consiste en que los Estados se conviertan en feudos, con gobernadores que gozan de poderes excesivos y sin los controles institucionales pertinentes.

En las entidades federativas, como bien lo señala Barceló Rojas, estudioso del constitucionalismo estatal, es preciso impulsar la segunda fase de la transición democrática de México, para lograr “el desmantelamiento de la estructura constitucional y legal del autoritarismo y simultáneamente su sustitución por la estructura constitucional y legal de un autentico estado democrático de gobierno”. Es menester para alcanzar la segunda fase, modificar el régimen de gobierno para facilitar la interlocución entre los poderes públicos, fortalecer los derechos fundamentales y las insti-

tuciones públicas estatales, incluidas particularmente la universidad pública y el municipio, así como introducir los mecanismos de democracia semidirecta.³⁰

La revisión integral de 2000 en Veracruz, se propuso —según la iniciativa— proteger los derechos humanos, al tiempo que fortalecer “la división de poderes, en su más puro sentido de colaboración y coordinación, sin afectar su independencia o autonomía”.³¹ Este último objetivo tuvo algunos logros, pero se quedó corto y es menester perseverar, con vista a modernizar el régimen de gobierno. Uno de los mayores retos que tienen los veracruzanos para que impere la democracia, es lograr un régimen político donde el gobernador mantenga su ejecutividad, encuentre colaboración en los poderes Ejecutivo y Judicial y los órganos constitucionales autónomos, pero al propio tiempo éstos últimos ejerzan de manera enérgica y pertinente los controles que les han sido depositados.

Como quiera, el congreso local ha ensanchado su función de control administrativo y financiero, aunque no lo suficiente. Interviene ahora en la designación de altos funcionarios judiciales y de los titulares de los órganos constitucionales autónomos, aunque en el proceso de designación interviene todavía de manera determinante el mandatario local, que dispone de múltiples medios para hacerlo. El proceso de designación de los referidos servidores públicos debe ser abierto y transparente; requiere de convocatorias públicas que utilicen como procedimientos el concurso de oposición o cuando de menos el de méritos; en este proceso es conveniente que también puedan proponer candidatos las

³⁰ Barceló Rojas, Daniel, “La reforma del estado en la entidades federativas. De la democracia presidencial a la democracia presidencial en los estados”, *Derecho constitucional estatal (Memorias del VI y VII Congreso Constitucional de los Estados)*, México, UNAM, 2009, pp. 11 y ss

³¹ <http://www.legisver.gob.mx/leyes/xConstitucion.htm>, p. 29, 28 de septiembre de 2010.

instituciones de educación superior, los colegios profesionales, la sociedad civil y la propia ciudadanía.

En la normación actual, los magistrados del Tribunal, a excepción de los que integran el Tribunal Electoral, según se dispone en el artículo 59 y la fracción XIX del artículo 33, serán nombrados por el Congreso del Estado con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes, pero a propuesta del gobernador del Estado; en los recesos puede hacerlo la diputación permanente con carácter provisional, en tanto que el Congreso otorga la aprobación definitiva. El presidente de la Comisión de los derechos humanos y los consejeros del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, como indica la propia fracción XIX del artículo 33, se nombran por el Congreso con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes. El Congreso designa también, establece la fracción XVII del artículo 33, a los integrantes del Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano con la aprobación de las dos terceras partes de sus miembros presentes; previa propuesta de los partidos políticos con representación en el Congreso, a cuyo cargo está una amplia consulta a la sociedad; el contralor general se designa en la misma forma, pero a propuesta de las instituciones públicas de educación superior, previa convocatoria.

Corresponde asimismo al Congreso ratificar, señala la fracción XX del artículo 33, el nombramiento del procurador general de justicia y de un miembro del Consejo de la Judicatura, con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes. En fin, los tres magistrados integrantes del Tribunal Electoral, prescribe el artículo 66, párrafo tercero, serán nombrados por las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso, a propuesta del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

2. Los organismos autónomos

El termino autonomía en el campo del derecho es un concepto y principio multidimensional; se aplica en la teoría del derecho,

en el derecho privado y en el derecho público. En este último ámbito, se emplea para calificar a varias entidades o personas que gozan de esta potestad, como son las siguientes: organismos descentralizados; estados y municipios; instituciones de educación superior públicas; órganos constitucionales autónomos.³²

Los órganos constitucionales autónomos han surgido en nuestro derecho público en época reciente, el Instituto Federal Electoral fue creado en 1990, la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1991 y el Banco de México obtuvo su autonomía en 1993.³³ Estas instituciones gozan ahora respecto de lo poderes tradicionales del Estado de una autonomía nunca antes vista, de ahí que sean objeto de atención desde hace algunos años por parte de los estudiosos.³⁴

La nueva realidad constitucional ha motivado que en las entidades federativas se hayan creado organismos similares. En la Constitución veracruzana se recoge a los nuevos órganos en el Capítulo V del Título II, que lleva el rubro “De los Organismo Autónomos del Estado”. En el artículo 67, se expresa que tales organismos autónomos constitucionales “contarán con persona-

³² Valencia Carmona, Salvador, *Derecho, autonomía y educación superior*, UNAM-IPN, México, 2003, pp. 1 y ss.

³³ Ciertamente el Banco de México se crea por la Ley de 25 de agosto de 1925, fue nuestro primer banco central y nació como una Sociedad Anónima, el gobierno federal concentraba y la mayoría de las acciones, pero también se permitía cierta participación de los particulares. Su carácter público fue fortaleciéndose por sucesivas leyes orgánica (1932, 1936, 1941 y 1985), obteniendo por fin su autonomía por la Ley Orgánica de 1993.

³⁴ Para los órganos constitucionales autónomos, véanse, entre otros: Cárdenas Gracia Jaime, *Una constitución para la democracia*, México, UNAM, 1996 pp. 243 y ss.; Ackerman, John M., *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*, México, Siglo XXI Editores-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, 311 p. 311 y ss; Sansores Betancourt, Juan Carlos, “Los Órganos Autónomos en la Administración Pública Mexicana”, *Revista de la Facultad de Derecho*, México t. LIII, núm. 239, 2003; Rivas Monroy, Pedro, “Los Órganos Autónomos”, *Justicia Fiscal y Administrativa*, 4a. época, núm. 2, diciembre, México, 2005.

lidad jurídica y patrimonio propios, tendrán autonomía técnica, presupuestal, de gestión y para emitir las reglas conforme a las cuales sistematizarán la información bajo su resguardo, y sólo podrán ser fiscalizados por el Congreso del Estado”.

Los organismos que se contemplan, por el propio artículo 67, como de carácter autónomo son los siguientes: 1) Instituto Electoral Veracruzano, a cargo de la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones, plebiscitos y referendos; 2) la Comisión Estatal de Derechos Humanos, para conocer de las quejas en contra de los actos y omisiones de naturaleza administrativa que vulneren tales derechos, provenientes de cualquier autoridad o servidor público; 3) el Órgano de Fiscalización Superior, que se encarga de supervisar los ingresos y egresos, revisar la cuenta pública y otras actividades vinculadas con tales objetivos; 4) el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, cuya tarea es garantizar los derechos a la información y protección de datos personales.

3. Pluralidad política y mecanismos participativos

La reforma integral de 2000, como se dijo en la iniciativa correspondiente, se propuso impulsar la pluralidad política y la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas. Para estos efectos, estableció ciertas reglas en la composición del congreso e incorporó procedimientos de la llamada democracia semidirecta.

Respecto del Congreso del Estado, en el artículo 21, párrafos cuarto y quinto, se establecieron las reglas siguientes: a) en caso de que el Congreso se integre por menos de 50 diputados, al partido mayoritario no podrán asignársele más de 4 diputados por el principio de representación proporcional, y en caso de que el Congreso se integre por 50 diputados o más al partido mayoritario no podrán asignársele más de 5 diputados por este principio, b) En ningún caso el Congreso se integrará por más de 60 diputados; c) “Ningún partido político podrá contar por un número

de diputados, por ambos principios, mayor al numero total de distritos electorales uninominales”.

En cuanto a los procedimientos participativos, se reconocen en el artículo 17 de la Constitución veracruzana, el referendo y el plebiscito, en el entendido que en el ámbito estatal tales procedimientos tienen como base el proceso legislativo, y en el municipal el procedimiento de inicio del cabildo.

El referéndum es de carácter obligatorio en los siguientes casos: a) para la reforma total o la abrogación de las disposiciones de la Constitución local; b) para los demás casos que establezcan la propia Constitución y la ley. Por lo que se refiere al plebiscito, será obligatorio en los casos que señalen la misma Constitución y la ley.