

# ANÁLISIS DEL CONTEXTO HISTÓRICO-JURÍDICO DE LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL VERACRUZANA, 1825-1917

Juan Pablo SALAZAR ANDREU\*

Fernando MÉNDEZ SÁNCHEZ\*\*

## INTRODUCCIÓN

Si bien el objeto de análisis de la presente investigación, tiene como delimitación temporal el periodo del México independiente al revolucionario, es menester realizar un breve repaso del contexto social, jurídico y político que antecedió al constitucionalismo veracruzano.

Poblado de manera inicial por culturas tales como la Olmeca, Totonaca y Huasteca, el territorio del actual Estado Libre y Soberano de Veracruz estaría regido acorde a los deseos y voluntades de sus gobernantes, así como por los usos y costumbres, en una suerte de Derecho consuetudinario.<sup>1</sup> Los Olmecas, principal cultura que se asentó en la región, era una sociedad estratificada que fue gobernada por sus sacerdotes y los por jefes militares. Debajo de estos se hallaban los grupos de albañiles, pintores, escultores y artesanos de todo género.<sup>2</sup>

\* Profesor de la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, Profesor de la Universidad Panamericana, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 1, Presidente del Instituto Latinoamericano de Historia del Derecho, Miembro del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano, Cronista de la Ciudad De Puebla.

\*\* Profesor de la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, Maestro en Derecho Económico, Candidato a Doctor en Derecho por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

<sup>1</sup> MARGADANT, Guillermo, *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, p. 13.

<sup>2</sup> CRUZ BARNEY, Oscar, *Historia del Derecho en México*, p. 3.

A la llegada de los conquistadores castellanos, Hernán Cortés estableció, en el que llegaría ser el puerto más importante del país, el primer Ayuntamiento de México. Fundar una ciudad era un acto jurídico, por el cual, en nombre del Rey, el capitán o, en este caso, la comunidad, llevaba a efecto la constitución de un municipio y la designación de las personas integrantes de su Ayuntamiento, con lo cual se conseguía el sustento jurídico para actuar en esas tierras con la representación regia.<sup>3</sup>

Ya en el periodo hispano, se presentaron características jurídicas únicas, que dieron lugar al denominado Derecho Indiano, mezcla del orden jurídico castellano, los usos y costumbres de los indígenas, así como las normas dictaminadas por Virreyes, Oidores y Alcaldes durante el periodo de los Austrias que duró de 1521 a 1700. Posteriormente, en la etapa de los Borbones (1700-1821), se presentará una centralización del poder, reflejo de las reformas impulsadas por el Visitador General, José de Gálvez, y el Rey, Carlos III, mediante las Ordenanzas de Intendentes y Reales Ejércitos de 1786.

Ya en 1812 se presentaría la Constitución Gaditana, que daría lugar a considerables movimientos político-sociales, resaltando el júbilo con el que sería acogida por la sociedad veracruzana, así como el hecho de que fue un factor determinante para detonar el movimiento de independencia de la Nueva España. Agustín de Iturbide presentó varios proyectos de Constitución, no obstante, Veracruz y el resto de las regiones mexicanas se rigieron hasta 1824 por la Constitución de Cádiz, así como por el Reglamento Provisional del Imperio Mexicano.

El Estado Libre y Soberano de Veracruz ha tenido cuatro Constituciones de corte federal, las de 1825, 1857, 1917 y 2000. En muchas ocasiones los Congresos, que adquirieron el carácter de Constituyentes, se contradijeron respecto a dicho carácter, toda vez que invocaban el concepto de reforma a la Constitución, fundamentándose para ello, en artículos relativos a modificaciones constitucionales. Por ello, se puede aseverar que los diputados veracruzanos, en la mayoría de las ocasiones, sólo modificaron el texto constitucional. Únicamente sólo en cuatro ocasiones crearon nueva Constitución. Ésta opinión coincide con la de la Dra. Aguirre Moreno, de la Universidad Veracruzana, quien también reconoce cuatro constituciones, sin atender a las modificaciones o reformas, tales como las de 1850, 1873, 1878, 1880 y 1882.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> GARCÍA-GALLO, Alfonso, *Los orígenes españoles de las instituciones de las Américas. Estudios de Derecho Indiano*, pp. 43-44.

<sup>4</sup> AGUIRRE MORENO, Judith, "Evolución del Derecho Constitucional Veracruzano" en *Derecho Constitucional Estatal*, pp. 449-457.

De manera parcialmente distinta opina Fidel Herrera Beltrán, quien asevera que Veracruz ha tenido cinco Constituciones: 1825, 1858, 1871, 1917 y 2000.<sup>5</sup>

De las modificaciones al texto Constitucional se pueden mencionar las de 1831, 1848, 1850, 1871, 1873, 1878, 1880, 1882 y 1902. El interés por la evolución del Constitucionalismo del Estado Libre y Soberano de Veracruz, especialmente entre 1825 y 1917, es porque su estudio permite dimensionar los conflictos políticos, jurídicos y sociales que permitieron al país definir su rumbo e identidad hacia el de una República Federal, democrática y laica.

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ DE 1825

La caída del Emperador Agustín I estableció el federalismo con fundamento en el Plan de Casa Mata, que fue publicado en febrero de 1823, y que mostraba el ideario político del diplomático veracruzano Miguel Santa María, complementando así al llamado Plan de Veracruz.<sup>6</sup> El éxito del movimiento tuvo como base la fragmentación de las fuerzas militares, así como el crecimiento de la autonomía de las provincias en virtud del apoyo de los grupos regionales de pensamiento liberal.<sup>7</sup>

Las instituciones virreinales siguieron trabajando acordes al marco jurídico positivo de la época, evolucionando y transformándose, hasta conformar nuevas figuras, tal como fue el caso del Jefe Superior Político, que pasó a ser el Gobernador Provisional del Estado, siendo Miguel Barragán el primer titular de dicho puesto.<sup>8</sup>

El 22 de diciembre de 1823, Veracruz se constituye como Estado integrante de la Federación Mexicana. Así, el 9 de mayo de 1824, se integró el Primer Congreso que procedería a la redacción de su Constitución.<sup>9</sup> En este momento histórico, se mantenía en Veracruz un estado de guerra en contra de las fuerzas españolas, siendo el Puerto víctima de cruel destrucción.<sup>10</sup>

<sup>5</sup> HERRERA BELTRÁN, Fidel, *Los Derechos fundamentales del Pueblo de Veracruz a través de su Historia. Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Conceptualización, Comentarios e Historia*, p. 14.

<sup>6</sup> FERRER, Manuel, *La formación de un Estado Nacional en México. El Imperio y la República Federal: 1821-1835*, pp. 132-133.

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> BARRAGÁN, José, *El Federalismo Mexicano*, p. 28.

<sup>9</sup> BENSON, Netie, *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*, p. 227.

<sup>10</sup> ORTIZ ESCAMILLA, Juan, "El Sistema Político en el Siglo XIX", en *Historia General de Veracruz*, p. 232.

Pero los representantes seleccionados para elaborar la Constitución Veracruzana, provenían de las clases poderosas de la región, tal como lo señala Ortiz Escamilla:

El modelo de estado y de sociedad esbozados desde la primera Constitución Política de 1825 estuvo determinado por la preexistencia de una sociedad marcada por la desigualdad en cuanto a derechos y obligaciones de sus habitantes. A buena parte de la población se le arrebató la ciudadanía que la Constitución de 1812 ya le había otorgado, y le impuso una serie de requisitos censatarios para adquirirla de nuevo, y para aspirar a las vacantes como electores de Municipios y Cantones. También se toleró la esclavitud, se redujeron los órganos ciudadanos de representación política, como los Ayuntamientos, al exigir un mínimo de dos mil almas para su formación, y se suspendió el libre tránsito de personas. El complejo sistema electoral limitaba toda posibilidad de representación de las clases populares. Para que una municipalidad tuviera representación en la junta final, debía elegir a los propietarios de mayor ingreso, quienes a su vez competirían con los propietarios de los otros Cantones.<sup>11</sup>

Lo anterior se tradujo en una afectación directa al modelo representativo democrático federal de la Nación Mexicana, y con ello al de las prerrogativas de los veracruzanos de la época.

El Congreso Constituyente dividió el territorio veracruzano en cuatro Departamentos dependientes del Poder Ejecutivo y, a su vez, cada uno de ellos en Cantones y estos en Ayuntamientos. En virtud de esto, muchas poblaciones que, de conformidad con la Constitución de Cádiz, habían contado con su Ayuntamiento, lo perdieron, afectando a la representación política, que se vio mermada al restringir la participación de los habitantes.<sup>12</sup>

La debilidad del gobierno local fue la característica principal del federalismo regional de la época; lo que se pudo observar en la pésima administración que afectaba tanto al Ejecutivo, como al Legislativo y al Judicial.<sup>13</sup> Al respecto, señala Ortiz Escamilla:

El establecimiento del régimen federal no resolvió las contradicciones vigentes en la sociedad veracruzana ni tampoco creó un gobierno fuerte, capaz de garantizar la seguridad interna, de establecer un sistema Fiscal eficiente, de promover el desarrollo económico y de dar credibilidad a los procesos de selección de autoridades, que constantemente fueron impugnadas.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 225.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 226.

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 232-233.

<sup>14</sup> *Idem*.

La notoria inestabilidad política, económica, social y jurídica que se manifestó a lo largo del siglo XIX en el recién nacido México, tenía su reflejo en el Estado de Veracruz, escenario de conspiraciones, cuartelazos y motines; lamentable pasado de inestabilidad en el camino hacia la consolidación nacional. Así, el 3 de junio de 1825, el Estado de Veracruz tuvo su primera Constitución, con 84 artículos (ninguno transitorio), asentando que era un Estado Libre, Soberano e Independiente.<sup>15</sup> en su régimen interior.

La Constitución Veracruzana de 1825, no sólo estableció al Estado de Veracruz como Libre, Independiente y Soberano, tanto en su administración, como en su gobierno interior (Artículo 2o.); también señala que su territorio se integra por Acayucan, Córdoba, Cosamaloapan, Jalancingo, Xalapa, Misantla, Orizaba, Papantla, Tampico, Tuxtla y Veracruz (Artículo 3o.); y adopta como forma de gobierno el tipo representativo y popular. Igualmente, declaró a la religión católica como la oficial del Estado y determinó la integración y el funcionamiento de cada uno de los poderes, pero sin que exista un dispositivo legal específico que establezca la división:<sup>16</sup>

- I. El Poder Legislativo estaría integrado por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores, electos popularmente y con una duración de dos años en su cargo (Artículos 16, 17 y 26); estableciendo entre sus funciones designar a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Judicial, ya fueren interinos o propietarios.<sup>17</sup> La existencia de un Senado local se inspiraba en el deseo de una mejor elaboración de las leyes, así como en controlar de manera interna la impetuosidad de una sola Cámara. De manera tal que durante el siglo XIX en México, siete Estados de la Federación contaron con un Senado. El primero que se estableció en suelo mexicano, fue precisamente el Senado veracruzano.<sup>18</sup>
- II. El Poder Ejecutivo estaba a cargo de un Gobernador y se establecía la figura del Vicegobernador que entraría en funciones en el caso de que el titular del Poder Ejecutivo fuera removido, le afectara alguna enfermedad grave o falleciera. Estas autoridades duraban en su cargo cuatro años, quedando terminantemente prohibida la reelección, pero sólo para el periodo inmediato siguiente. El mismo documento señalaba las funciones del Gobernador, destacando el cuidado que debía mantener de que se administrara pronta y cumplidamente la justicia

<sup>15</sup> HERRERA, *op. cit.*, p. 14.

<sup>16</sup> AGUIRRE, *op. cit.*, p. 450.

<sup>17</sup> *Idem*.

<sup>18</sup> GONZÁLEZ, Manuel, *La Constitución Federal de 1857 y sus Reformas*, pp. XXXII-XXXIV.

por los Tribunales del Estado (Artículo 59 fracción VII), lo que es, a su vez, evidencia de la estrecha relación que existía en esa época entre los poderes, lo cual resulta excepcional en un país presidencialista. Entre las prohibiciones expresas para el Ejecutivo sobresalen el privar a alguien de su libertad o sus propiedades, así como impedir las elecciones para el Congreso Local.<sup>19</sup>

III. El Poder Judicial se depositaba en un Ministro Superior de Justicia, designado por el Congreso, así como en Jueces que se establecerían con posterioridad.<sup>20</sup>

IV. Existía además un Consejo de Gobierno, integrado por el Vicegobernador más dos Senadores y dos Diputados, que equivaldría a una Comisión Permanente encargada de ejercer las facultades del Congreso en sus recesos, de rendir dictámenes de cuantos negocios le consultaran y de convocar por sí solo o con acuerdo del Gobernador, al Congreso a sesiones extraordinarias en caso de grave.<sup>21</sup>

La organización territorial y la administración del Estado estaría conformada por Departamentos (con una autoridad denominada Jefe de Departamento), Cantones (con un Jefe de Cantón subordinado al del Departamento) y Ayuntamientos. El término Cantón alude a los sitios o poblaciones donde se formaron acantonamientos de tropas, cuando el Virreinato se sentía amenazado por el desembarco de tropas militares extranjeras a finales del siglo XVIII y comienzos del XIX. De tal manera que la palabra Cantón fue utilizada para designar una provincia, zona o región, compuesta por pueblos vecinos con algunas afinidades culturales o históricas.<sup>22</sup> Se estableció que hasta que hubieran transcurrido dos Legislaturas, no podía ser modificado el texto constitucional, y se enuncian los derechos de libertad e igualdad en los Artículos 9 y 10 del documento.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> AGUIRRE, *op. cit.*, pp. 450-451.

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> *Idem.*

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> *Idem.*

## REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1831

Por el requisito señalado en el párrafo anterior (de las dos legislaturas), fue hasta 1831 que se llevaron a cabo las primeras reformas constitucionales; año difícil para el Estado de Veracruz y la Federación Mexicana que, pese a la sensación de relativa tranquilidad que representó la Presidencia de Victoria, se encontraba empujada hacia el caos por los diversos intereses liberales, moderados y conservadores.<sup>24</sup> Vicente Guerrero, mediante la Revuelta de la Acordada, suplió en la presidencia a Victoria, pese al triunfo electoral de Gómez Pedraza, complicando el ya de por sí delicado escenario político y social de México. En Veracruz, el Plan de Jalapa sería el inicio de movimientos militares en contra de Guerrero, quien no contaría con el apoyo de Santa Anna, encargado de la Comandancia General del Estado de Veracruz.<sup>25</sup>

El 1 de enero de 1830, el ejercicio del Poder Ejecutivo fue desempeñado por el General Anastasio Bustamante, coincidiendo con la apertura de sesiones del Congreso Federal.<sup>26</sup> Al siguiente año, se renovó la Cámara de Diputados y la mitad del Senado, reuniéndose así el Congreso.<sup>27</sup> Santa Anna, quien había permanecido retirado en su Hacienda de Manga de Clavo, volvió a la escena nacional y, apoyando a Landero, se apropió del dinero que sería embarcado en Veracruz para el pago de un dividendo de la deuda externa, así como de los fondos que el Ministro Mangino había dejado en la aduana del Puerto. Todo culminó con los tratados de la Hacienda de Zavaleta (Puebla), entre Bustamante y Gómez Pedraza, bajo la influencia del canónigo Miguel Ramos Arizpe.<sup>28</sup> Dichos sucesos, se asume, estaban alimentados por el descontento social, ya que diversos grupos, étnias y castas habían tratado de conseguir derechos y prerrogativas que la Constitución de 1824 no había logrado consolidar,<sup>29</sup> incluyendo beneficios democráticos,<sup>30</sup> ya que a inicios del México independiente se podían ubicar “burguesías advenedizas” y nuevas facciones que buscaban la hegemonía y alteraban el escenario político de manera constante.<sup>31</sup>

<sup>24</sup> TERÁN, Adriana, *México en Lugar de Nueva España: El Reconocimiento de una Pérdida*, pp.12-13.

<sup>25</sup> TORNER, Florentino, *Resumen Integral de México a través de los Siglos*, pp. 158-171.

<sup>26</sup> ALAMÁN, Lucas, *Historia de México*, p. 355.

<sup>27</sup> ARRANGONIZ, Francisco, *México. Desde 1808 hasta 1867*, p. 848.

<sup>28</sup> *Idem.*

<sup>29</sup> NARVÁEZ, José Ramón, “¿Federalismo Artificial? La Historia de la Creación de una Entidad Federativa en el México Decimonónico”, en *Quaderni Fiorentini Per La Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, pp.734-735.

<sup>30</sup> ORTIZ, *op. cit.*, p. 226.

<sup>31</sup> GARCÍA, Antonio, *Tierra Adentro, Mar en Fuera. El Puerto de Veracruz y su litoral a Sotavento, 1519-1821*, p. 902.

Entre enero y abril de 1825 se realizaron las primeras modificaciones al texto constitucional, sólo derogándose un artículo en enero y reconfigurando al Poder Judicial en abril, estableciendo reglas de funcionamiento de la administración de la justicia y otorgando a los veracruzanos algunas garantías de seguridad jurídica inspiradas en la Constitución Federal.<sup>32</sup> Respecto al Poder Legislativo, se modificó la forma de renovar el Congreso, a través de un sistema mediante el cual se renovaría la mitad de los miembros, saliendo los diputados más antiguos.

#### REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1848

Diez días después de consumado el alzamiento del General Salas, desembarcaban en el Puerto de Veracruz y eran recibidos por don Valentín Gómez Farías, el general López de Santa Anna y Manuel Crescencio Rejón, quien afirmaba que la guerra con Estados Unidos no podría ganarse solamente con las armas, sino mediante la instauración de instituciones similares a las de esa nación.<sup>33</sup>

El año de 1847 estuvo marcado por los enfrentamientos entre liberales y conservadores. En febrero tuvo lugar la Rebelión de los Batallones de Polkos, que encabezara el General Peña Barragán, exigiendo la salida de Valentín Gómez Farías. Asimismo, el Ejército de los Estados Unidos de América desembarcaba en Veracruz, consolidando la invasión del territorio mexicano.<sup>34</sup> Posteriormente, en mayo, el Congreso Mexicano aprobó el Acta de Reformas, documento jurídico que permitía el retorno del sistema federal.<sup>35</sup>

Vencido el ejército mexicano por las fuerzas norteamericanas, la ocupación de la Ciudad de México fue inmediata, y el 2 de febrero de 1848 se firmó en Guadalupe, el Tratado de Paz por el que el país perdía gran parte de su territorio e indemnizaba a sus invasores con 15, 000.000 de pesos.<sup>36</sup> El periodo entre 1847-1848 puede señalarse como inestable para el país porque además finalizó el decenio centralista, retornó Antonio López de Santa Anna y se restauró formalmente el federalismo, lo que implicó abolir las Asambleas

<sup>32</sup> AGUIRRE, *op. cit.*, pp. 451-452.

<sup>33</sup> TENA, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, p. 439.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 440.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 441.

<sup>36</sup> TORNER, *op. cit.*, p. 453

Departamentales, dando lugar a que los Gobernadores de los que otra vez se conocerían como Estados, gobernarán de conformidad con sus respectivas Constituciones locales.<sup>37</sup>

Judith Aguirre afirma que el restablecimiento del Sistema Federal en México implicó para Veracruz que el Congreso se reuniera con carácter de Constitucional y Constituyente para modificar por segunda ocasión la Constitución de 1825. En esta ocasión la reforma cobraba un valor significativo, ya que al jurarla entraba en escena el Estado de Veracruz como tal, abandonando la categoría de Departamento del régimen centralista.<sup>38</sup>

#### REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1850

En 1850, iniciaba sus sesiones el Segundo Congreso Constitucional de la denominada segunda época de la Federación, y la situación de la República parecía ir mejorando. Las relaciones diplomáticas con las potencias aliadas marchaban adecuadamente, al grado que Inglaterra ofrecía su intervención para finalizar la guerra con los indígenas de Yucatán, ejemplo de que las luchas contra los salvajes en los Estados fronterizos no se habían aún controlado. La minería estaba en su auge y el estado del fisco era estable, toda vez que en el año 1849 las rentas alcanzaron la cifra de 6,000,000 de pesos. Las fuerzas castrenses no superaban los 6,000 hombres y las relaciones con la Iglesia Católica pasaban por un buen momento, gracias al auxilio que el gobierno mexicano había dado al Papa Pío IX, quien expresó su gratitud concediendo diferentes gracias.<sup>39</sup>

En el preámbulo de la Reforma Constitucional de 1850 se expresaba que el Congreso Constituyente había elaborado un nuevo texto constitucional, sin embargo, en el mismo párrafo establece que se trata de la Constitución de 1825, modificada el 3 de abril de 1850. Evidentemente existe una contradicción, pues en realidad son meramente reformas.<sup>40</sup> Este texto consta de 74 artículos.

Las razones que permitieron reformas constitucionales en el periodo tan corto de dos años, se debieron al fortalecimiento del Poder Judicial, ya que se adicionan dos magistrados al Tribunal Superior de Justicia y desaparece la

<sup>37</sup> COSTELOE, Michael, *La República Central en México, 1835-1846*, p. 376.

<sup>38</sup> AGUIRRE, *op. cit.*, p. 452.

<sup>39</sup> TORNER, *op. cit.*, p. 467.

<sup>40</sup> AGUIRRE, *op. cit.*, p. 452.

figura del ministro fiscal, introducida en 1848.<sup>41</sup> También cabría aseverar que los legisladores veracruzanos, confundidos entre Constitución y Reformas Constitucionales, trataron a toda costa de que la corriente federalista se fortaleciera en su territorio, expidiendo un texto constitucional, que en realidad era el de 1825.

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ DE 1857

Antonio López de Santa Anna es, sin duda, uno de los personajes históricos que marcaría para siempre los inicios del México Independiente. Tras el Plan de Casa Mata, ocuparía en once ocasiones la Presidencia de la República, apoyando las causas liberales o las posturas conservadoras conforme le beneficiaran, utilizando en todo momento su capacidad, oportunista así como los intereses mezquinos de otros hombres de la época. La Revolución de Ayutla buscaba el derrocamiento de su *Alteza Serenísima* y destacaba la convocatoria para la elección, por representantes de cada Estado y territorio, de un Presidente Interino, convocando a un Congreso extraordinario que establecería la República Representativa Popular como modelo de gobierno en México.<sup>42</sup> Sin embargo, el 11 de marzo del mismo año, el coronel Ignacio Comonfort modificó el Plan, estableciendo que el Presidente Interino sería elegido por los representantes de los Departamentos, en lugar de los Estados, lo que parecía un clara reminiscencia centralista.<sup>43</sup> Sería en la madrugada del 9 de agosto de 1855, que López de Santa Anna, tras encargar el gobierno a un Triunvirato, saldría de la capital mexicana rumbo a Veracruz. El general Juan Álvarez sería elegido como Presidente Interino, pero en razón de su mala salud, pasaría a Comonfort el cargo.<sup>44</sup> El recién conformado Congreso sesionó en la Ciudad de México el 17 de febrero de 1856. Al día siguiente se realizó la apertura solemne de sus sesiones. La elaboración del texto constitucional presentó diversos problemas, entre ellos, el no definir su carácter de centralista o federal, provocando que durante meses fuera sometido a diversos e intensos debates.<sup>45</sup> Finalmente, la nueva Constitución fue aprobada en febrero de 1857, siendo jurada el día 5 del mismo mes; pero no sería sino hasta

<sup>41</sup> *Idem.*

<sup>42</sup> RABASA, Emilio, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, p. 59.

<sup>43</sup> *Idem.*

<sup>44</sup> *Idem.*

<sup>45</sup> TENA, *op. cit.*, nota 37, p. 595.

el 8 de octubre, cuando quedaría instalado el Poder Legislativo, relegando la instalación de los otros poderes al 1 de diciembre. El poder Ejecutivo quedó a cargo del general Ignacio Comonfort y el Judicial fue encabezado por Benito Juárez. Cabe señalar que éste último también ostentaba el título de Vicepresidente de la República.<sup>46</sup> La entrada en vigor de la Constitución de 1857, trajo consigo violencia al interior del país. El Pronunciamiento de Tacubaya, el día 17 de diciembre de 1857, desconocía esta norma fundamental y daba inicio a la Guerra de los Tres Años.<sup>47</sup>

En Veracruz, el Estatuto Orgánico de 10 de octubre de 1855, otorgaba facultades legislativas al denominado Jefe de Estado quien, de conformidad con el texto legal, ejercía el Poder Supremo.<sup>48</sup> Este texto jurídico fundamental rigió la vida política de la entidad hasta que la Constitución de 1857 entró en vigor, imponiendo a los Estados de la República, el deber de expedir sus respectivas Constituciones. La Ley Electoral de 3 de febrero de 1857 establecía los lineamientos para las elecciones de los gobernadores y Legislaturas estatales.<sup>49</sup>

El Congreso Veracruzano, el 18 de noviembre de 1857, aprobó la Constitución Estatal; la influencia del Estatuto Orgánico se muestra al observar la autonomía y facultades del Poder Ejecutivo, que sería elegido por voto popular y por dos terceras partes de los votos emitidos en el Estado, y con posibilidad de reelección; igualmente, sus faltas temporales serían suplidas por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia.<sup>50</sup> El Poder Judicial, por su parte, se conformaría por tres Magistrados numerarios y tres supernumerarios electos por el pueblo.<sup>51</sup> El Poder Legislativo, que residía en el Congreso, se elegiría por el voto popular, renovándose totalmente cada dos años, haciendo alusión por primera vez al número de habitantes para elegir a los diputados.<sup>52</sup>

Aspectos de suma importancia fueron la inserción de garantías individuales, la organización del Estado y su territorio.

<sup>46</sup> O'GORMAN, Edmundo, *La Supervivencia Política Novohispana. Reflexiones sobre el Monarquismo Mexicano*, p. 57.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 58.

<sup>48</sup> AGUIRRE, *op. cit.*, nota 1, p. 453.

<sup>49</sup> *Ibidem*, pp. 453-454.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 454.

<sup>51</sup> *Idem.*

<sup>52</sup> *Idem.*

## REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1871

La instauración de la Constitución Federal de 1857 trajo consigo años de guerra, lucha, tragedia y fratricidio. Si bien la historia oficial trata de señalar esta etapa como gloriosa, no fue más que el resultado de la insatisfacción social, y del abuso de élites para convertir a personas en carne de cañón en pro de intereses económicos y políticos supranacionales.

México, en ese entonces un país joven, que todavía buscaba su identidad en el enorme y complejo tablero de la política internacional, se enfrentaba ahora a la disyuntiva mundial: Europa o Estados Unidos. En esta bifurcación de la historia, la balanza se inclinó por los vecinos del norte, quienes triunfaron a través de la Doctrina Monroe: América para los americanos.

Los bandos conservadores y liberales, empeñados en imponer su ideario político y social, dieron lugar entre los años de 1858 a 1861, a la Guerra de los Tres Años, a la intervención francesa de 1862 y al eclipse del federalismo con el Imperio de Maximiliano. Fue con Benito Juárez, primer Presidente indígena en la historia de América, que se consolidó el federalismo en 1867, pero sin llevar a la práctica una democracia liberal y representativa, que se tradujera en derechos para los ciudadanos o en beneficios económicos. En palabras de Luis González:

Para poder apagar lumbres, los dos Presidentes de la década acudieron a la Cámara de Diputados por facultades extraordinarias. Durante 49 meses de los 112 que duró la República restaurada estuvieron suspendidas las garantías individuales, rebajada la libertad personal y vigorizado el Poder Ejecutivo. Por su parte, la gran mayoría ciudadana siguió sin ejercer los derechos concedidos por los constituyentes en 1856.<sup>53</sup>

En ésta época, la mayoría de los mexicanos se mantuvo en la miseria y el analfabetismo, situación que se presume igual que si el bando conservador hubiese triunfado. En palabras de Fernando R. Sandoval, el periodo de 1867-1876 puede denominarse como de consolidación del Estado burgués semifederal y no como "República triunfante" o "República restaurada".<sup>54</sup>

Las diversas rebeliones de indígenas y campesinos que se suscitaron en 1869 (y que se extendieron a Veracruz) fueron consecuencia de la aplicación de las Leyes de Reforma; especialmente la Ley Lerdo, consistente en la privación legalizada de tierras que habían poseído inveteradamente.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> GONZÁLEZ, Luis, "El liberalismo triunfante", en *Historia General de México*, p. 647.

<sup>54</sup> SANDOVAL, Fernando R., *Historia crítica del Estado Mexicano. Análisis Estructural y Superestructural de los Estados Azteca, Novohispano e Independiente (1325-1911)*, p. 664.

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 666.

Las elecciones presidenciales se llevaron a cabo en 1871, conteniendo para el cargo Benito Juárez (cuya postulación suscitó diversas rebeliones en el país), Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz. Ya que ninguno de los tres candidatos obtuvo mayoría absoluta, el 12 de octubre de 1871, el Congreso declaró de manera casi fraudulenta el triunfo del Presidente Juárez, lo que abrió la puerta a nuevos enfrentamientos, pero al fallecer éste, el 18 de julio de 1872, el conflicto armado se desactivó.<sup>56</sup>

Con la instauración de la "República restaurada", se planteó la reforma de la Constitución veracruzana de 1857, pero se requería la aprobación de dos Legislaturas, por lo que la primera (1867-1869) elaboró un proyecto de reformas con carácter preponderante. La Legislatura siguiente (1869-1871) sería la responsable de aceptarlas o rechazarlas. Curiosamente, se aprobaría un paquete de modificaciones que desvirtuaba la iniciativa primigenia de 1867-1869, por lo que se le consideró inconstitucional, pero fue aprobada y publicada por el entonces gobernador Francisco Hernández.

El nuevo texto constitucional consideraba veracruzanos a los nacidos en el Estado o los que accidentalmente nacieran fuera de él, siempre y cuando fueran hijos de vecindados del Estado de Veracruz, categoría que se otorgaba a aquellos que residían habitualmente en el territorio veracruzano (incluyendo hijos de padres extranjeros). Esta disposición se reformó en 1980. A vecinos y ciudadanos se les impuso condiciones diversas, entre ellas, pagar impuestos, inscribirse en un padrón, ejercer cargos públicos y votar y ser votados en las elecciones.

Se prohibió, por primera vez, que dos o más poderes se depositaran en una misma persona, salvo en los supuestos de alteración del orden público o invasión. Los integrantes del Poder Judicial continuarían siendo designados democráticamente por voto popular y el Poder Legislativo se fortalecería al introducir la Diputación Permanente en lugar del Consejo de Gobierno; además, la Legislatura contaría con un Presidente electo por el pueblo. En lo referente al Ejecutivo, aparece la figura del Secretario de Despacho, quien estará a cargo de una Secretaría y se encargará de los negocios del Gobernador.<sup>57</sup>

El Artículo 89 estableció las Congregaciones, que se adicionaron a la división territorial de Cantones y Municipalidades. Las Congregaciones, cuyos orígenes se remontan al periodo hispano, fueron contempladas en la Ley Orgánica para la Administración Interior del Estado Libre y Soberano de Veracruz, de 1861.<sup>58</sup>

<sup>56</sup> *Ibidem*, pp. 670-675.

<sup>57</sup> AGUIRRE, *op. cit.*, nota 1, pp. 454-455.

<sup>58</sup> Artículo 29 Ley Orgánica para la Administración Interior del Estado Libre y Soberano de Veracruz 1861, A.H.C.E.V. Fondo Documental.

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ DE 1857

### *Reformas Constitucionales de 1873, 1878, 1880 y 1882*

La incorporación a la Constitución de 1857 de las Leyes de Reforma, el 25 de septiembre de 1873, complementaban la legislación emanada del liberalismo.<sup>59</sup> Sin embargo, la Legislatura veracruzana de 1871-1873, diseñó un mes después un proyecto de reformas a las que es factible calificar de superficiales, ya que no afectaron la esencia del texto de 1871.

En dichas reformas, el Poder Ejecutivo sufre modificaciones en el procedimiento para su sustitución en caso de ausencia, señalando, en primer lugar, al Presidente del Tribunal Superior de Justicia y, posteriormente, a un Gobernador Interino, nombrado por la Legislatura.<sup>60</sup>

Ciertamente, las reformas constitucionales del texto federal y del veracruzano, coinciden en fecha, pero no en profundidad e impacto.

Posteriormente, en 1878, tanto a nivel federal como estatal, se van a producir modificaciones a los textos constitucionales, destacando en el primer nivel, el asunto relativo a que el Presidente de la República entre a ejercer su encargo el 1 de diciembre, con una duración de cuatro años, y restringiéndose la reelección para el periodo inmediato. De igual manera, se establece que los Estados adopten, en su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo, popular y que determinaran, en sus respectivas Constituciones, los términos en que quedaba prohibida la reelección de sus Gobernadores. Se prohíbe también la reelección inmediata de Gobernador, toda vez que, al igual que el Presidente, debe esperar un periodo de 4 años desde la fecha en que terminó su mandato.<sup>61</sup> Todo esto, se ve reflejado a nivel estatal, en la Entidad Veracruzana, incorporando en el Artículo 85 de su Constitución, la no reelección inmediata del titular del ejecutivo. El decreto de dicha reforma constitucional fue promulgado por mandato del entonces gobernador, Luis Mier y Terán, el 3 de noviembre de 1878.

Las elecciones del año 1880 fueron de gran importancia por la sustitución de Porfirio Díaz por su compadre Manuel González, quien asumió el cargo el 1 de diciembre del mismo año.<sup>62</sup> A nivel federal, la Constitución de 1857 no

fue objeto de ningún cambio; pero la Constitución veracruzana de idéntico año fue reformada por cuarta ocasión. Mier y Terán, hombre cercano a Porfirio Díaz y gobernador del Estado, por decreto de 5 de noviembre de 1880, modificó los artículos relativos a la manera de sustituir a los altos funcionarios del Estado, sus responsabilidades, cuestiones relativas al cese absoluto de funciones del Gobernador y sus faltas temporales, así como la designación del Gobernador Interino.

Para 1882, bajo el gobierno del general González, México comenzaba ya su camino hacia una estabilidad económica, política, jurídica y social, notoria a través del flujo de inversiones extranjeras. En el campo de lo jurídico, la Constitución Federal de 1857 fue reformada en los meses de mayo, junio y octubre, destacando la abolición de aduanas interiores y alcabalas, concediendo privilegios a los inventores y descubridores de cualquier ramo de la industria y, curiosamente, tal como lo había previsto la reforma constitucional veracruzana de 1880, respecto a las faltas temporales y absolutas de su Gobernador. Ahora se regularon las faltas temporales y absolutas del Presidente de la República.<sup>63</sup>

Por lo que atañe a las modificaciones constitucionales de 1882 a la Constitución estatal de 1857, el gobernador Apolinar Castillo envió un decreto que fue aprobado por la décima Legislatura, en Orizaba, el 22 de septiembre de 1882, en virtud del cual se modificó el Artículo 66 relativo a las facultades que corresponden a dicha Legislatura.

### *Reforma Constitucional de 1902*

Si bien dicho documento se denomina como Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave de 1902, se trata tan sólo de una reforma, tal como señala el decreto del gobernador Teodoro A. Dehesa.<sup>64</sup>

Bajo el liderazgo del General Díaz, parte del país y el Estado de Veracruz experimentaron auges similares, especialmente en la industria manufacturera en ciudades y poblaciones como el Valle de Orizaba.<sup>65</sup> Así, el 27 de septiembre de 1902, se llevaron a cabo, en Veracruz, reformas a la Constitución de 1857.

<sup>59</sup> SANDOVAL, *op. cit.*, nota 68, p. 684.

<sup>60</sup> AGUIRRE, *op. cit.*, nota 1, p. 456.

<sup>61</sup> TENA, *op. cit.*, nota 37, p. 705.

<sup>62</sup> SANDOVAL, *op. cit.*, nota 68, p. 689.

<sup>63</sup> TENA, *op. cit.*, nota 37, pp. 705-707.

<sup>64</sup> DUCEY, Michael, "La Economía en el Siglo XIX" en *Historia General de Veracruz*, Martín Aguilar y Juan Ortiz (Coord.), p. 275.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 273.

El Poder Judicial se conformará ahora por el Tribunal Superior de Justicia, compuesto por 9 Magistrados y un Procurador General, Jueces de Primera Instancia, Jueces Menores, Jueces de Paz y los demás que disponga la ley. Además, y de manera novedosa para la época, se incorpora la figura del Ministerio Público, cuyo titular será el Procurador General, quien velará por la exacta observancia de la ley.

Se establece, en el Artículo 38, que los miembros del Tribunal Superior de Justicia, los Diputados, autoridades de los Ayuntamientos, Gobernador y Jueces de Paz serán electos por voto popular, que, por cierto, anula el realizado por extranjeros.

En relación al titular del Poder Ejecutivo, se dispuso que la Legislatura nombraría a un Interino en caso de ausencias definitivas. En receso del órgano legislativo aludido, la Diputación Permanente designaría a un Gobernador Provisional que ejercería las funciones del Ejecutivo, llamándose entonces a sesión extraordinaria a la Legislatura para nombrar al Interino (Artículo 119). Por otro lado, si la falta fuera temporal, sería suplido por un Gobernador Provisional designado por la Legislatura o la Diputación Permanente, según fuera el caso. En el caso de faltas del Secretario de Despacho, se establece que serán cubiertas por un Subsecretario.

La Constitución veracruzana de 1857, reformada en 1902, consta de 146 artículos y un artículo transitorio. Para esa fecha, ya había sido modificada en 6 ocasiones.

### *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz Llave de 1917*

La inestabilidad, violencia e incertidumbre, son las características que entre 1910 y 1917 caracterizan a una desangrada Nación Mexicana, que vio en el transcurso de siete años, la pérdida de casi todo lo logrado hasta los albores del siglo XX. Finalmente, en Querétaro, el Constituyente concluyó sus labores el 31 de enero de 1917, las cuales llevó a cabo durante 67 sesiones ordinarias; expidiéndose, el 5 de febrero, la que ha sido denominada la Primera Constitución Política Social del Mundo.<sup>66</sup> Esta se destaca por incluir las denominadas "garantías sociales", consignadas en los Artículos 3, 27, 123 y 130,<sup>67</sup> y por la supresión de la vicepresidencia, la no reelección y el rubro relativo a las garantías individuales.

<sup>66</sup> TRUEBA, Alberto, *La Primera Constitución Política Social del Mundo*, 1971.

<sup>67</sup> RABASA, *op. cit.*, nota 54, p. 101.

La entrada en vigor del nuevo texto constitucional fue el 1 de mayo de 1917,<sup>68</sup> y por decreto del Presidente Carranza. Los Estados integrantes de la Federación también tenían que convocar a elecciones extraordinarias con el propósito, de que una vez instalados los Poderes del Estado, el Legislativo se erigiera en Congreso Constituyente para el efecto de implantar en la Constitución del Estado, las reformas de la nueva Constitución Política de la República.<sup>69</sup>

El texto constitucional veracruzano de 1917 destaca:

- \* Los Municipios como única forma de organización política y territorial, a cargo de una autoridad elegida popularmente, quedando prohibida la reelección.
- \* El Poder Judicial se mantuvo sin cambios, excepto que los Magistrados del Tribunal Superior serían designados por el Poder Legislativo y no por el pueblo; los Jueces de Primera Instancia serían nombrados por el Tribunal Superior.
- \* El Poder Ejecutivo estaría encabezado por el Gobernador durante 4 años, pero nuevamente se implantó la reelección una vez transcurridos dos periodos. En 1943 se impuso la no reelección. El proceso de sustitución era parecido al anterior, pero en las faltas temporales lo sustituía el Secretario de Despacho.
- \* Referente al Poder Legislativo, la Legislatura se conformaba cuando menos por 15 Diputados elegidos popularmente. Para tal fin se dividió al Estado en Distritos de 60, 000 habitantes.
- \* Contiene un título dedicado al trabajo y a la previsión social.<sup>70</sup>

El Gobernador provisional, Mauro Loyo, reformó la Constitución Política de 1902, que en realidad es la nueva Constitución de 1917, la cual contiene 141 preceptos jurídicos y 7 artículos transitorios.

<sup>68</sup> TENA, *op. cit.*, nota 37, p. 816.

<sup>69</sup> AGUIRRE, *op. cit.*, nota 1, p. 457.

<sup>70</sup> *Ibidem*, pp.457-458.

## BIBLIOGRAFÍA

## ABREVIATURAS

A.H.C.E.V. Archivo del Honorable Congreso del Estado de Veracruz Llave

## Fuentes Documentales

Archivo del Honorable Congreso del Estado de Veracruz Llave (A.H.C.E.V.)

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz 1825, A.H.C.E.V.

Ley Orgánica para la Administración Interior del Estado Libre y Soberano de Veracruz 1861, A.H.C.E.V.

## Fuentes impresas

ÁLVAREZ MORENO, José Lorenzo, *Reformas a la Constitución Política del Estado de Veracruz de 1831, 1850, 1871, 1873, 1878, 1880, 1882 y 1902*, Colección Unidad de Servicios Bibliotecarios y de Información-Xalapa (USBI-X) Hero Rodríguez Toro.

## Fuentes Bibliográficas

AGUILAR, Martín y Ortiz, Juan (Coord.), *Historia General de Veracruz*, México, Universidad Veracruzana, 2011.

AGUIRRE MORENO, Judith, "Evolución del Derecho Constitucional Veracruzano", en *Derecho Constitucional Estatal. Estudios Históricos, Legislativos y Técnicos Prácticos de los Estados de la República Mexicana*, Francisco José de Andrea Sánchez (Coord.), México, UNAM, 2007.

ALAMÁN, Lucas, *Historia de México. Desde los Primeros Movimientos que Prepararon su Independencia en el Año de 1808 hasta la Época Presente*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

ARRANGONIZ, Francisco de Paula, *México desde 1808 hasta 1867*, México, Ed. Porrúa, 1996.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *El Federalismo Mexicano. Visión histórico-Constitucional*, México, UNAM, 2007.

BENSON, Nettie Lee, *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*, México, Colegio de México, 1994.

CIENFUEGOS SALGADO, David (Comp.), *Constitucionalismo Local*, México, 2005.

COSTELOE, Michael, *La República Central en México, 1835-1846, "Hombres de bien" en la Época de Santa Anna*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

CRUZ BARNEY, Oscar, *Historia del Derecho en México*, 2a. edición, México, Oxford University Press, 2011.

DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José (Coord.), *Derecho Constitucional Estatal. Estudios Históricos, Legislativos y Técnicos Prácticos de los Estados de la República Mexicana*, México, UNAM, 2001.

FERRER MUÑOZ, Manuel, *La Formación de un Estado nacional en México. El Imperio y la República Federal: 1821-1835*, México, UNAM, 1995.

GARCÍA DE LEÓN, Antonio, *Tierra adentro, Mar en Fuera. El Puerto de Veracruz y su Litoral a Sotavento, 1519-1821*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.

GARCÍA-GALLO, Alfonso, *Los orígenes españoles de las instituciones de las Américas, estudios de derecho indiano*, España, Ed. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1987.

GIDI VILLAREAL, Emilio y MARTÍ, Luz del Carmen, *Las Constituciones de Veracruz*, México, Universidad Veracruzana, 1986.

- GONZALBO, Pilar, *Historia y Nación (Actas del Congreso en Homenaje a Josefina Zaraida Vázquez)*, V. II, México, Colegio de México, 1998.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *La Constitución Federal de 1857 y sus Reformas*, Prólogo de la Confederación Cívica Independiente. Anteproyecto del señor licenciado don José Diego Fernández, 1914, México, 2005.
- GONZÁLEZ, Luis, *Historia General de México*, México, Colegio de México, 2000.
- HERRERA BELTRÁN, Fidel, *Los Derechos fundamentales del Pueblo de Veracruz a través de su Historia. Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Conceptualización, Comentarios e Historia*. México, Gobierno del Estado de Veracruz-Miguel Ángel Porrúa, 2011.
- JIMÉNEZ GASSÓS, Teresita del Carmen, *José María Cos: Ideólogo de la Insurgencia Mexicana*, México, Universidad Veracruzana, 1999.
- MARGADANT, Guillermo, *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, México, UNAM, 1971.
- NARVÁEZ, José Ramón, “¿Federalismo Artificial? La historia de la creación de una entidad federativa en el México decimonónico”, en *Quaderni Fiorentini Per La Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, Vol. 32, Italia, 2004.
- O’GORMAN, Edmundo, *La Supervivencia Política Novohispana. Reflexiones sobre el Monarquismo Mexicano*, México, Universidad Iberoamericana, 1986.
- ORTIZ ESCAMILLA, Juan, “El Sistema Político en el siglo XIX”, en *Historia General de Veracruz*, Martín Aguilar y Juan Ortiz (Coords.), México, 2011.
- RABASA, Emilio, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, México, UNAM, 2002.
- SANDOVAL, Fernando R., *Historia crítica del Estado Mexicano. Análisis Estructural y Superestructural de los Estados Azteca, Novohispano e Independiente (1325-1911)*, México, Porrúa, 2001.

- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *El Pensamiento Constitucional en la Independencia*, México, Porrúa, 2012.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México. 1808-1998*, México, Ed. Porrúa, 1998.
- TERÁN ENRÍQUEZ, Adriana, *México en lugar de Nueva España: El Reconocimiento de una Pérdida*, Colección Lecturas Jurídicas. Serie estudios jurídicos, No. 49, UNAM, 2007.
- TORNER, Florentino, *Resumen Integral de México a través de los Siglos*, T. IV, Compañía General de Ediciones, 1967.
- VÁZQUEZ, Josefina Zoraida y MEYER, Lorenzo, *México frente a Estados Unidos: Un Ensayo Histórico, 1776-1993*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

#### Fuentes Cibergráficas

- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *La Constitución Veracruzana. A Diez Años de la Reforma Integral*, México, 2010, en: [http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/la\\_constitucion\\_veracruzana.pdf](http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/la_constitucion_veracruzana.pdf)