

La Constitución del estado de Veracruz de 1917

Eduardo de Jesús Castellanos Hernández¹

Introducción

P

uesto que la Constitución general de un Estado federal coincide con la Constitución particular de sus entidades federativas, es oportuno recordar que dicha coincidencia es normativa, temporal y espacial. De ahí la necesidad de referirnos a población, territorio, gobierno y orden jurídico al estudiar las constituciones locales de México.

Edmundo O'Gorman, en su *Historia de las Divisiones Territoriales de México*,² señala "que se habla de dos cosas bien distintas cuando se hace referencia a las divisiones territoriales coloniales y a las de México independiente y baste, también, tener presen-

1 Profesor e Investigador. Investigador Nacional, Nivel I.

2 Editorial Porrúa, p. 5.

te que las primeras sólo son antecedente geográfico, pero no ideológico de las segundas". Más aún, distingue en la época colonial varias clases de divisiones territoriales. Una primera, la división eclesiástica que a su vez incluía varias clases, como la derivada de la jerarquía propia de la iglesia, de las provincias de evangelización encomendadas a las órdenes monásticas y de la judicial eclesiástica correspondiente a los tribunales del santo oficio.

Por otra parte, la división territorial administrativa, subdividida a su vez en gobiernos, corregimientos y alcaldías. Finalmente, la derivada de la creación de las Provincias Internas y del sistema de Intendencias, durante el siglo XVIII.

El artículo 10 de la Constitución de Cádiz estableció, por su parte, que el territorio de las Españas comprendía la península, la América Septentrional, la América meridional y, en Asia, las islas Filipinas. La América septentrional, a su vez, comprendía "Nueva España con la Nueva Galicia y Península de Yucatán, Guatemala, provincias internas de Oriente, provincias internas de Occidente, isla de Cuba con las dos Floridas, la parte española de la isla de Santo Domingo y la isla de Puerto Rico con las demás adyacentes a éstas y al Continente en uno y otro mar".

La división del territorio de la Colonia, en la época de la consumación de la independencia de México, según O'Gorman,³ incluía dos divisiones, una en provincias internas y otra en intendencias y gobiernos. Las dos provincias internas eran las de Oriente (Nuevo Reino de León, Nuevo Santander, Provincia de Coahuila y Provincia de Texas) y las Occidente (Nueva Vizcaya, Provincias de Sonora y Sinaloa, y Provincia de Nuevo México).

La otra división incluye doce intendencias: México, Guadalajara, Puebla, **Veracruz**, Mérida, Oaxaca, Guanajuato, Valladolid, San Luis Potosí, Zacatecas, Durango y Arizpe; así como tres gobiernos: Tlaxcala, Vieja California y Nueva California.

El territorio de la intendencia de Veracruz se formó, a partir de la División Antigua,⁴ con territorio de las provincias de Nuevo Santander (Tamaulipas), Michoacán, México, Puebla de los Ángeles y Antequera (Oaxaca).

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, estableció que el territorio de la nación mexicana, "libre e independiente del gobierno español y de cualquiera otra potencia" (artículo 1º), comprendía "el que fue del virreinato

3 *Ob. cit.*, p. 24.

4 O'Gorman, *Idem*, Mapa I.

La Constitución del estado de Veracruz de 1917

llamado antes N. E., el que se decía capitán general de Yucatán, el de las comandancias llamadas antes de provincias internas de Oriente y de Occidente, y el de la baja y alta California con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares (artículo 2º).

La parte expositiva del proyecto de la comisión dictaminadora de dicho Congreso General Constituyente, de fecha 19 de noviembre de 1823,⁵ señala que para definir la división territorial se siguió la regla de que los Estados “ni fuesen tan pocos que por su extensión y riqueza pudiesen en breves años aspirar a constituirse en naciones independientes, rompiendo el lazo federal, ni tantos, que por falta de hombres y recursos viniese a ser impracticable el sistema”.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el día cinco de febrero de 1857, estableció en su artículo 43 que:

Las partes integrantes de la federación son: los estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, **Veracruz**, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de la Baja California. (Énfasis propio)

Colima y Tlaxcala pasaron de ser territorios a estados de la Federación. El estado de Valle de México se formaría del territorio que comprendía el distrito federal, siempre y cuando los Poderes Federales se trasladasen a otro lugar. Por lo que toca al territorio del Estado de Veracruz, la Constitución de 1857 dispuso: “El departamento de Tuxpan continuará formando parte de Veracruz. El cantón de Huimanguillo, que ha pertenecido a Veracruz, se incorporará a Tabasco” (artículo 49).

El estudio de las constituciones locales derivadas de la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917, que entró en vigor el 1º de mayo de ese mismo año, se inicia con las constituciones de los estados de la República que discutieron y aprobaron sus respectivas constituciones locales en el mismo año 1917 y concluye con la Constitución Política de la Ciudad de México, promulgada el 5 de febrero de 2017, que entrará en vigor el 17 de septiembre de este año en curso.

No todos los estados de la República discutieron y aprobaron sus respectivas constituciones locales en el año 1917. La aprobación de las constituciones locales ha sido gradual. En primer lugar, porque en el momento de su aprobación, la Constitución Federal de 1917, en su artículo 43, estableció que:

5 Debates del Acta constitutiva de la Federación, citado por O’Gorman, *Idem*, p. 171.

Las partes integrantes de la Federación, son los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, **Veracruz**, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de la Baja California y Territorio de Quintana Roo. (Énfasis propio)

En seguida, porque los territorios de Baja California y de Quintana Roo, fueron convertidos en estados de la República en virtud del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de 8 de octubre de 1974. Previamente, mediante decreto de reforma constitucional publicado en el DOF de 7 de febrero de 1931, el territorio de Baja California había sido dividido en territorio norte y territorio sur. Más tarde, mediante otro decreto publicado el 16 de enero de 1952, el territorio norte fue convertido en el estado de Baja California. Incluso, en 1931,⁶ el territorio de Quintana Roo fue suprimido como parte integrante de la Federación y reincorporado como tal en 1935.⁷

En el caso de la Ciudad de México, es hasta la reforma constitucional publicada en el DOF de 29 de enero de 2016 en que el Distrito Federal cambia de nombre y naturaleza jurídica⁸ al ser convertido en la entidad federativa Ciudad de México.

Pero, fundamentalmente, porque en el momento de la aprobación de la Constitución federal de 1917, las circunstancias políticas y militares en cada estado de la República condicionaron dicha aprobación gradual.

Como puede apreciar el lector, se trata de un ciclo constitucional que abarca una centuria, durante la cual han sido muy diversos los contextos internacional, nacional, local, económico, político, social, constitucional y convencional —por señalar los que de manera más relevante pueden ser identificados—, de cada nuevo ordenamiento local.

Es también oportuno recordar que Jorge Carpizo, en su libro *La Constitución Mexicana de 1917*,⁹ señala que “Grecia conoció la institución jurídico-política denominada confederación, y como ejemplos se pueden citar la Liga Jónica,

6 DOF de 19 de diciembre de 1931.

7 DOF de 16 de enero de 1935.

8 El cambio más importante de su naturaleza jurídica ocurrió con motivo de la reforma constitucional al mismo precepto constitucional, el 122, publicada el 25 de octubre de 1993, en virtud de la cual el Departamento del Distrito Federal pasa de ser un departamento administrativo cuyo titular podía ser nombrado y removido libremente por el presidente de la República, para disponer que los Poderes de la Unión tendrían a su cargo el Gobierno del Distrito Federal.

9 Editorial Porrúa, Décima primera edición, 1998, pp. 219-220.

■ La Constitución del estado de Veracruz de 1917 ■

la Confederación Beótica, la Confederación Peloponésica y la Liga Aticodeliana. Pero el estado federal nació en 1787 al promulgarse la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica. Varias son las diferencias —agrega— entre la confederación y el Estado federal, pero entre una de las más importantes se puede subrayar que en tanto la confederación es una asociación de Estados soberanos, sometida a las normas del derecho internacional, en el Estado federal sólo hay un Estado soberano (el pueblo, y no varios pueblos soberanos) y todo su orden jurídico está encuadrado en la constitución federal”.

Esta visión de la supremacía constitucional se encuentra sujeta a revisión constitucional y jurisprudencial en virtud del denominado constitucionalismo multinivel y, en México, especialmente, a partir de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, y de las consultas a trámite, para el cumplimiento de dicha sentencia internacional, formuladas por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación a sí misma, cuya resolución más importante se encuentra en el expediente varios 912/2010, en el cual se define un nuevo modelo de control difuso *ex officio* de la constitucionalidad y la convencionalidad.¹⁰

Es por ello que, en el caso de la Constitución Política de la Ciudad de México, actualmente se encuentra *sub judice* su contenido, en virtud de los diferentes medios de impugnación hechos valer en su contra. Anoto estos datos finales sólo para actualizar el contexto de los ordenamientos constitucionales locales cuyo análisis, en la presente contribución es principalmente histórico y comparativo con las disposiciones de la Constitución federal de 1917.

Concluyo este acápite con la cita de Elisur Arteaga Nava, en su obra *Derecho Constitucional*,¹¹ en el capítulo inicial de su libro tercero dedicado a la Teoría de la Constitución Estatal, cuando afirma que “La constitución general y las particulares de los estados tienen mucho en común. Los elementos teóricos y las instituciones de aquella, se dan, asimismo, en las cartas locales. Ambas, aunque a diferente nivel y respecto a otras materias, regulan el ejercicio del poder, establecen la naturaleza y la forma de las relaciones de sometimiento-obediencia, enmarcan la actuación de las autoridades e intentan hacer operante el principio de seguridad jurídica”.

10 Consultar: Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, “Reordenación y consolidación del texto constitucional respecto del control difuso de convencionalidad *ex officio* en materia electoral”, publicado en *Quórum Legislativo* 116, pp. 123-148.

11 Oxford University Press, p. 487.

Pasemos al estudio de las coincidencias y diferencias entre la Constitución general de 1917 y la Constitución particular de Veracruz del mismo año, no sin antes incursionar en nuevos antecedentes, ahora, sobre la identidad local veracruzana.

Contexto histórico

Luis Juventino García Ruiz y Paulo César López Romero, al escribir sobre “La conquista española y el orden colonial”, en la *Historia General de Veracruz*,¹² afirman:

Es bien sabido que el periodo posclásico tardío (1200-1521 d. C.) se caracterizó por la hegemonía del imperio mexica sobre una amplia superficie del territorio mesoamericano. Desde la ciudad de México-Tenochtitlan se ejercía un control militar sobre los señoríos sometidos a su autoridad, se fijaban las tasas de tributos y se controlaban los caminos y las redes de comercio y abastecimiento. Entre los siglos XV y XVI, los mexicas se habían expandido por lo que hoy es la sierra norte de Puebla, las tierras totonacas y el litoral veracruzano con el propósito de asegurarse el abasto de maíz, algodón, vainilla y telas. Para este propósito se establecieron puntos estratégicos de recaudación sobre la ruta que unía al altiplano central con la costa del Golfo de México: Papantla, Tlapacoyan, Atzalan-Mexicalcingo y Jalacingo. La exacción de riquezas materiales y hombres que el imperio mexica demandaba anualmente, aunado a la opresión militar, despertaron un profundo malestar e impotencia entre los señoríos sometidos por no tener la fuerza suficiente para liberarse del avasallamiento mexica. Con este escenario se encontraron Hernán Cortés y sus huestes cuando desembarcaron en las costas veracruzanas el viernes santo de 1519.

La fundación de un primer asentamiento de españoles en tierra firme que recibió el nombre de Villa Rica de la Vera Cruz, es considerada como la fecha fundacional también del primer ayuntamiento municipal o autoridad local en nuestro país. Significó, igualmente, el rompimiento de la dominación mexica sobre los pueblos totonacos a cambio del juramento de fidelidad al emperador Carlos V.

La villa de Veracruz tuvo cuatro cambios de emplazamiento: San Juan de Ulúa, Villa Rica, La Antigua y San Juan de Ulúa, pero de cualquier forma se consolidó como uno de los principales puertos de América por su comunicación con Cuba, Santo Domingo, Yucatán, Portobelo y Cartagena de Indias. Su importancia se explica por ser el punto de entrada y salida de personas, mercancías e ideas que circulaban entre Europa y el nuevo mundo descubierto por los europeos. Recibió el título de ciudad en 1607.

12 *Ob. cit.*, p. 125.

La Constitución del estado de Veracruz de 1917

Xalapa, por su parte, era un caserío ubicado al sur del volcán Macuiltepec. Su desarrollo paulatino estuvo vinculado a las actividades del puerto de Veracruz. La corona española decidió, en el siglo XVIII, celebrar en Xalapa ferias comerciales cada cuatro años. Orizaba también fue un punto estratégico para el tráfico de mercancías entre México y Veracruz; en 1748, Orizaba producía la tercera parte del tabaco consumido en la Nueva España. Córdoba, a su vez, fue fundada como villa de españoles en el año 1618, elevada al rango de ciudad en 1830 y en 1880 obtuvo el título de heroica por haber “prestado a sus hijos a favor de la Nación”.

Señalan los autores en cita que:

La propagación de la religión católica, la dinámica de los flujos de los hombres, las mercancías y las ideas; las actividades económicas; los procesos de mestizaje y la existencia de centros nodales que jerarquizaron el espacio, determinaron la formación de identidades culturales regionales que giraron en torno a prácticas, percepciones, referencias comunes o cultos religiosos que configuraron un sentimiento de pertenencia al territorio, es decir, a una “patria chica”. Estas manifestaciones se convirtieron en elementos identificadores y cohesionadores de una sociedad pluriétnica que comenzó a configurarse a partir de la conquista española.¹³

El reparto de las encomiendas inició, tal vez, hacia 1522, pero muy rápido, a partir de 1530, las repartidas en Veracruz iniciaron su transición a jurisdicción real. Para 1570, según informan los autores citados, todas las encomiendas de Veracruz ya estaban asignadas a un corregimiento. Cada corregimiento tenía un corregidor subordinado a un alcalde mayor o menor, encargado de administrar justicia; en la villa o pueblo cabecera de la alcaldía residían también las autoridades eclesiásticas.

En el periodo que comprende los siglos XVI y XVIII las alcaldías mayores con jurisdicción sobre el territorio del actual estado de Veracruz tuvieron como capital: Pánuco, Huayacocotla, Huejutla, Hueytlalpan, Papantla, Xalapa, Córdoba, Tehuacán, Orizaba, Veracruz Vieja, Veracruz Nueva, Tlacotalpan, Tuxtla, Cosamaloapan y Coatzacoalcos.

Según da cuenta Edmundo O’Gorman,¹⁴ al momento de la independencia nacional la Intendencia de Veracruz comprendía:

La Ciudad capital de su título, con la Jurisdicción de su Gobierno conforme al citado nuevo arreglo ó graduación.

13 García Ruiz y López Romero, *ibidem*, p. 141.

14 O’Gorman, *ibidem*, p. 205.

La Jurisdicción de la Alcaldía Mayor de Xalapa de la Feria y Xalatzingo, y el Pueblo de Perote.

La de la Alcaldía de Acayucan, alias Goazacoalcos.

La de la Alcaldía de Tixtla y Cotaxtla, *perteneciente al Marquesado del Valle*.

La de la Alcaldía de Papantla.

La de la Alcaldía de Pánuco y Tampico.

La de la Alcaldía de Cosamaluapa.

La de la Alcaldía de Orizaba.

Y la de la Alcaldía de San Antonio Goatuzco, ó Villa de Córdoba.

El 16 de julio de 1808, *La Gaceta de México* publicó la noticia de la abdicación del rey Carlos IV a favor de su hijo Fernando, y la de Fernando a favor de José Bonaparte. Michael Ducey, Juan Ortiz Escamilla y Silvia Méndez Marín, en su artículo “Las reformas borbónicas y la invención de Veracruz”, también en *Historia General de Veracruz*, sostienen que:

La crisis de la monarquía, agudizada por los conflictos armados europeos, se reflejó de manera directa en la provincia de Veracruz porque se convirtió en el escenario de guerra y tuvo que atender a los numerosos contingentes armados, procedentes de las provincias de tierra adentro. Los acantonamientos, que hasta antes de 1797, se habían caracterizado por su intermitencia, ahora se hicieron permanentes, y como los soldados y caballos no podían sobrevivir en el teatro de la guerra, es decir, en las regiones costeras, la línea de defensa se movió treinta leguas hasta las tierras altas de la sierra, afectando con ello a las poblaciones Xalapa, Perote, Orizaba y Córdoba, que debieron hospedar a miles de soldados en espera de un enemigo que nunca se presentó. Así pues, el fantasma de la guerra llegó a tierras veracruzanas varios años antes que en el resto del virreinato.

Más tarde, al inicio de la guerra de independencia encabezada por Miguel Hidalgo e Ignacio Allende, su búsqueda de aliados internacionales pasó por el intento de enviar emisarios a los Estados Unidos a través de los puertos del golfo. Durante cinco años —según consignan Michael Ducey y Juan Ortiz Escamilla en “Veracruz en armas”—¹⁵ los rebeldes importaron cantidades significativas de armas y municiones. La importancia de la insurgencia veracruzana radicó en los caminos que unían al puerto de Veracruz con el altiplano. En su momento, el generalísimo José María Morelos y Pavón envió a uno de sus tenientes

15 *Historia General de Veracruz*, pp. 185-219.

La Constitución del estado de Veracruz de 1917

más destacados, Nicolás Bravo, y después a Guadalupe Victoria, a organizar las fuerzas de la región para resistir en torno al camino real. Para crear una base política, además, organizaron las elecciones para enviar diputados al Congreso Constituyente que aprobó la Constitución de Apatzingán de 1814, liberal y republicana, respuesta a la Constitución de Cádiz. Finalmente, en una combinación de fuerza militar y amnistías, permitiendo a los comandantes rebeldes mantener armas y autoridad sobre sus tropas, el virrey Apodaca pudo negociar la rendición de algunos de los insurrectos.

Juan Ortiz Escamilla, en su artículo “La guerra nacional por la independencia de México”,¹⁶ recuerda que:

En 1820 mediante el golpe militar del general Riego en la península, se reestableció la Constitución de 1812 en toda la monarquía, y se autorizaba a las intendencias crear su propia diputación provincial y ayuntamientos en las poblaciones con más de 1,000 almas. A ello se sumaron los movimientos armados republicanos encabezados por Guadalupe Victoria, y el pronunciamiento militar de Agustín de Iturbide, en el pueblo de Iguala. De hecho los dos movimientos se fusionaron en uno solo. Su aceptación en amplios sectores de las poblaciones urbanas y de toda la tierra caliente, modificó la correlación de fuerzas existentes en la intendencia: en primer lugar atrajo a su causa las milicias provinciales y cívicas y a los partidarios de la Constitución española. En poco tiempo la mayor parte de las poblaciones se decidieron por el Plan, con la excepción del Puerto de Veracruz que permaneció leal a España y a las poblaciones de la tierra caliente en poder de Guadalupe Victoria. Éstas, aun cuando defendían la Independencia, no reconocieron a Iturbide ni a su gobierno emanado del Plan de Iguala, que en esencia dejaba abierta la puerta al sistema monárquico; su proyecto se inclinaba más hacia el republicanismo.

En dicho contexto, después de un viaje azaroso de 61 días desde Cádiz, llegó a Veracruz, sin tropa alguna, el nuevo jefe superior político y capitán general de la Nueva España, el teniente general Juan de O'Donojú. En la ciudad de México, la autoridad legítima de la Nueva España, el Conde del Venadito, había sido depuesto por las tropas conservadoras encabezadas por Francisco Novella.

Los Tratados de Córdoba fueron suscritos por O'Donojú e Iturbide en esta villa, el 24 de agosto de 1821. Pero —como señala Ortiz Escamilla— en Veracruz, la guerra contra España no terminó en 1821 como en el resto del ahora Imperio mexicano, sino hasta 1825 en que los europeos fueron expulsados del castillo de San Juan de Ulúa; las reuniones para obtener la capitulación comenzaron el 22 de septiembre y se extendieron hasta el 18 de noviembre de 1825.

16 *Historia General de Veracruz*, pp. 205-219.

Castellanos Hernández y Gómez-Galvarriato, en *Antecedentes históricos y constituciones políticas de los estados Unidos Mexicanos*,¹⁷ señalamos que:

El 2 de diciembre de 1822 el gobernador de Veracruz, Antonio López de Santa Anna Pérez de Lebrón, se pronunció por la república con el Congreso como único depositario de la soberanía nacional, desconociendo a Iturbide como emperador. Justificó su acción con un “Manifiesto a la Gran Nación Mexicana” de 3 de diciembre y el día 6 suscribió un plan constitucional conocido como Plan de Veracruz, junto con Guadalupe Victoria (Manuel Fernández Félix). Otros distinguidos insurgentes como Nicolás Bravo Rueda y Vicente Guerrero se unieron al pronunciamiento que pronto se generalizó al sumárseles el general José Antonio de Echávarri Aldai, enviado por Iturbide a combatir la rebelión.

Echávarri, después de algunas acciones, decidió pactar con los rebeldes y con Santa Anna lanzó el Acta de Casamata el 1º de febrero de 1823, la cual fue aprobada por el Ayuntamiento de Veracruz y ampliamente circulada. En el documento se reitera que la soberanía reside en la nación y se reinstala el Congreso, si bien no se atacaba directamente al emperador.

Iturbide decretó la reinstalación del Congreso el 4 de marzo de 1823, lo que sucedió el día 7 con un discurso del propio Iturbide, donde afirmaba que sería un “Día grande, glorioso y memorable en que el primer Congreso de la Nación recobra sus augustas funciones como si jamás hubiesen sido interrumpidas”.

Sin embargo, la Junta integrada por los líderes republicanos se negó a reconocer al Congreso hasta que estuviera garantizada su libertad para deliberar, sin la influencia del emperador. Ante esto y el avance de las fuerzas rebeldes hacia la Ciudad de México, Iturbide debió abdicar y exiliarse. El día 31 de marzo el Congreso nombró a los generales Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete para integrar un Poder Ejecutivo colegiado que, entre otras actividades, impulsó la convocatoria para el Congreso Constituyente, de 21 de mayo de 1823.

Como ya he señalado al inicio de esta enumeración, la primera Constitución federal de 1824 fue sancionada el 4 de octubre de este año.

En su artículo “El sistema político en el siglo XIX”,¹⁸ Juan Ortiz Escamilla sostiene que la defensa militar del país se ubicó en las zonas costeras y atribuye este mérito a las poblaciones que ahí habitaban. “Así ocurrió —afirma— en el año de 1829 cuando se hizo frente al intento de reconquista española; en 1838 cuando el pueblo de Veracruz se armó como pudo para defender su ciudad

17 *Ob. cit.*, p. 189.

18 *Historia General de Veracruz*, pp. 223-277.

La Constitución del estado de Veracruz de 1917

contra los franceses; en 1847 las guerrillas veracruzanas dificultaron el avance estadounidense hacia México y en 1863 los guerrilleros derrotaron a las tropas de Napoleón III en la célebre batalla de Camarón.”

Durante la intervención norteamericana, Veracruz capituló el 27 de marzo de 1847. Los Tratados de Guadalupe Hidalgo entre los gobiernos de México y de los Estados Unidos fueron suscritos el 5 de marzo de 1848.

Durante la Guerra de Reforma, el presidente Benito Juárez expidió en Veracruz las siguientes disposiciones: Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos (12 de julio de 1859); Ley de Matrimonio Civil (23 de julio de 1859); Ley Orgánica de Registro Civil (28 de julio de 1859); Decreto de secularización de cementerios (31 de julio de 1859); Ley sobre libertad de cultos (4 de diciembre de 1860).

En diciembre de 1861, el capitán general de Cuba se apoderó de la aduana de Veracruz, pocos días después llegaron las flotas francesa e inglesa. El 21 de enero de 1862, el general español Juan Prim y el general Manuel Doblado, en un pueblo cercano a Veracruz, La Soledad, acordaron el reconocimiento del gobierno del presidente Juárez y el respeto a la integridad e independencia de México. Entre tanto, los conservadores encabezados por Juan Nepomuceno Almonte, con el apoyo de los franceses, desembarcaron en Veracruz y formaron un nuevo gobierno. Españoles e ingleses se retiraron y los franceses avanzaron hacia la capital de la República; había empezado la intervención francesa que permitiría la instalación del imperio encabezado por Maximiliano de Habsburgo.

En su artículo “Las luchas sociales en el Estado de Veracruz”,¹⁹ Martín Aguilar Sánchez refiere que:

En Veracruz encontramos numerosas luchas que en la historiografía se registran como antecedentes del movimiento revolucionario de 1910. Una de ellas fue la rebelión indígena de 1906, en el sur del estado de Veracruz, específicamente en la sierra de Sotepan y en el municipio de Acayucan. Previa a esta rebelión encontramos —en la misma región y como antecedentes cercanos— las rebeliones indígenas de 1881 y 1884. En Papantla se sucedieron rebeliones que van desde 1836 hasta 1906. El descontento en el sector indígena se debió por un lado y de manera más importante, al despojo que vivían por parte de los hacendados; y por otro, a inconformidades por abusos que les infligían las instancias administrativas del poder local, así como por factores regionales relativos a la autonomía, impuestos y fraude electoral.

19 *Historia General de Veracruz*, pp. 369-396.

En 1907, se suscitó en el valle de Orizaba un gran movimiento de trabajadores textiles que laboraban en las fábricas de la región. Para entonces Veracruz era ya uno de los estados más industrializados, con sectores como el textilero, el petrolero y el de actividades portuarias. Aguilar Sánchez señala que “De 1914 a 1930 tres gobernadores sobresalen: Cándido Aguilar, Adalberto Tejeda y Heriberto Jara. El primero emite una significativa ley del trabajo en 1918 que favorece en algunos aspectos a los trabajadores y es un activo militante maderista y carrancista. En la rebelión delahuertista en 1923, Aguilar se alía con De la Huerta en la lucha por la presidencia de la República, y al fracasar su intento, es exiliado”.²⁰

Durante la etapa revolucionaria, don Venustiano Carranza expidió en Veracruz la Ley Agraria de 6 de enero de 1915.

Elecciones de los diputados al constituyente

Como ya se ha señalado desde el inicio, la Constitución General de la República fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y, en su artículo primero transitorio, se estableció que “con excepción de las disposiciones relativas a las elecciones de los Supremos Poderes Federales y de los Estados, que desde luego entran en vigor, no comenzará a regir sino desde el día 1º de mayo de 1917”, fecha para la cual deberían haber estado realizadas las elecciones federales, instalado el Congreso de la Unión y protestado el cargo el Presidente de la República por quien hubiese ganado la elección presidencial.

Con el propósito de lograr que lo antes posible todos los estados de la República hubiesen aprobado sus respectivas constituciones particulares conforme a los nuevos lineamientos constitucionales federales aprobados por el Constituyente de Querétaro, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, Don Venustiano Carranza, expidió el 22 de marzo de 1917 un decreto para armonizar las constituciones de los estados con la Constitución federal del 5 de febrero de 1917, cuyos antecedentes y contenido reseñamos.

Con motivo del asesinato del presidente Francisco I. Madero y del vicepresidente José María Pino Suárez, el 26 de marzo de 1913 se expide el Plan de Guadalupe mediante el cual se desconoce al general Victoriano Huerta como Presidente de la República. El artículo 7º del Plan de Guadalupe estableció originalmente:

20 Aguilar Sánchez, *ob. cit.*, p. 375.

La Constitución del estado de Veracruz de 1917

El ciudadano que funja como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista en los Estados cuyos Gobiernos hubieren reconocido al de Huerta, asumirá el cargo de Gobernador Provisional y convocará a elecciones locales, después de que hayan tomado posesión de su cargo los ciudadanos que hubiesen sido electos para desempeñar los altos Poderes de la Federación, como lo previene la base anterior.

El Plan de Guadalupe tuvo una primera modificación el 12 de diciembre de 1914. Dichos cambios incluyeron el artículo 7º que, a partir de esta fecha ya no se refirió a la situación de convocatoria a elecciones locales, sino a regular la hipótesis de falta absoluta del Jefe de la Revolución. Sin embargo, toda vez que el artículo 1º de este decreto de adiciones estableció expresamente “Subsiste el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913”, se entiende que dicha disposición original se mantenía vigente. Hubo un nuevo decreto de reforma, el 14 de septiembre de 1916, pero no abordó el tema de las elecciones locales.

Es por ello que en el decreto del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, de fecha 22 de marzo de 1917, se señaló en la exposición de motivos:

Que habiéndose verificado ya las elecciones para los altos Poderes de la Federación, de acuerdo con el artículo 2o. transitorio de la Constitución Federal reformada, para que el régimen Constitucionalista en el orden Federal quede restablecido el día 1o. de mayo próximo y estando ya asegurada la paz pública en la mayor parte de los Estados de la República, no hay motivo para que se aplaze la convocatoria a elecciones para Poderes locales, hasta después de la fecha en que los CC. Electos para los altos Poderes Federales hayan tomado posesión de sus respectivos cargos, pues es indispensable que dichas elecciones se verifiquen cuanto antes para que toda la Administración Pública del país, quede bajo el imperio de la ley y pueda así la Constitución General ser debidamente observada en todas sus partes. Que las elecciones próximas para Poderes de los Estados deben ya sujetarse a lo que sobre el particular dispone la Constitución General de la Republica en debido acatamiento de lo que previene en su artículo 1o. transitorio; por lo que, a la vez hay que modificar la parte vigente del artículo 7o. del Plan de Guadalupe, deben dictarse provisionalmente las disposiciones encaminadas a poner las leyes locales en consonancia con los preceptos de la Constitución General por lo que toca a las elecciones para Poderes de los mismos Estados, pues de otra manera será imposible que aquellos preceptos tuviesen su pleno cumplimiento desde luego, como lo provienen de una manera expresa. Que para que la Constitución Federal sea también cumplida en otras muchas de sus disposiciones que deberán ser de observancia obligatoria desde el día primero de mayo del corriente año, es preciso que se reformen cuanto antes las Constituciones de los Estados, en consonancia con aquéllas, lo que ciertamente no podrá hacerse si hubiera que seguir los trámites lentos que la mayor parte de

dichas Constituciones establecen al efecto; para lo que hay necesidad de dar a las Legislaturas de los Estados que resulten de las próximas elecciones, el carácter de Constituyentes además del que les es propio como ordinarias.

En consecuencia, en el artículo 1º de este decreto se reforma la última parte del artículo 7º del Plan de Guadalupe, en los siguientes términos:

Artículo 7. Los Gobernadores Provisionales de los Estados convocarán a elecciones para Poderes Locales a medida que en cada caso y en atención a la situación que guarda cada Estado, los autorice el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, o en su caso, el Presidente de la República, procurando que dichas elecciones se hagan de manera que las personas que resulten electas tomen posesión de sus cargos antes del día primero de julio del presente año, hecha excepción de los Estados en que la paz estuviese alterada, en los que se instalarán los poderes locales hasta que el orden sea restablecido.

El decreto estableció las siguientes disposiciones para hacer posible el cumplimiento del artículo 7º reformado del Plan de Guadalupe:

Artículo 2. Para ser Gobernador de un Estado se necesita ser ciudadano mexicano por nacimiento, originario del Estado o vecino de él, con residencia efectiva, en los últimos cinco años anteriores al día de la elección.

Artículo 3. Los Gobernadores Provisionales de los Estados dividirán sus respectivos territorios en tantos distritos electorales cuantos estimaren convenientes, en atención al censo de la población, pero de manera que en ningún caso podrán ser dichos distritos menos de quince.

Artículo 4. Quedan facultados los Gobernadores de los Estados para hacer en las leyes locales las modificaciones necesarias para que se cumplan debidamente las disposiciones anteriores.

Artículo 5. Las Legislaturas de los Estados que resulten de las elecciones próximas, tendrán además del carácter de Constitucionales, el de Constituyentes, para sólo el efecto de implantar en las Constituciones locales, las reformas de la nueva Constitución General de la República en la parte que les concierna, y así se expresará en la convocatoria correspondiente.

Artículo 6. Esta ley se publicará por bando solemne en toda la República. Por tanto, mando se imprima, circule y se le dé el debido cumplimiento.

Dado en el Palacio Nacional de la Ciudad de México, Capital de la República, a los veintidós días del mes de marzo de mil novecientos diez y siete. V. CARRANZA, Rúbrica. Al C. Lic. Manuel Aguirre Berlanga, Subsecretario Encargado del Despacho de Gobernación.

■ La Constitución del estado de Veracruz de 1917 ■

En su comentario al respecto, Daniel A. Barceló Rojas²¹ señala que “Venustiano Carranza obvió el mecanismo de reforma constitucional contenido en la mayoría de las constituciones de los estados, que exigía que una reforma constitucional local fuese propuesta por una Legislatura pero aprobada por la siguiente. Haber seguido ese procedimiento de reforma y adición constitucional en cada Estado, hubiese ralentizado la implantación del derecho de la Revolución —al menos— por dos años, con el peligro político que ello entrañaba de provocar más levantamientos por este solo hecho. Y en este punto, como en otras tantas cuestiones que tenían que ver con el Derecho político en tiempos de excepción de la República, Venustiano Carranza siguió el ejemplo de la generación de 1857, que en su día —12 de febrero de 1857— publicó una disposición transitoria configurada para que las constituciones estatales adoptaran las nuevas disposiciones de la recién promulgada Constitución del 1857. Tal prescripción legada por los doctos juristas de la Reforma, era bien conocida por Carranza”.

El gobernador del Estado de Veracruz que convocó a elecciones y promulgó la armonización de la Constitución particular a la General de la República, lo hizo en la siguiente forma:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave.

Mauro Loyo, Gobernador Provisional del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, a sus habitantes, sabed: que la H. Legislatura me ha dirigido, para su promulgación, la Constitución Política que sigue:

La XXVI Legislatura del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, en funciones de Constituyente, a que fué convocada por decreto de 7 de abril del corriente año, reforma la Constitución Política de 29 de septiembre de 1902, en los términos siguientes:

(texto íntegro)

Dada en la H. Ciudad de Córdoba, a veinticuatro de agosto de mil novecientos diez y siete.-

.....

Por tanto, mando se imprima, publique por Bando solemne en todo el Estado y circule para general conocimiento. CONSTITUCION Y REFORMAS. H. Córdoba, a 16 de septiembre de 1917.-M. Loyo.-Carlos I. Meléndez, Secretario.

21 *Veracruz. Revolución y Constitución en las entidades federativas.*

Los integrantes de la XXVI Legislatura del Estado que fungieron con el doble carácter de legisladores ordinarios y legisladores constituyentes, con base a las disposiciones antes transcritas y que suscribieron la Constitución, fueron los siguientes:

Carlos Méndez Alcalde, Diputado por el 14o Distrito Electoral, Presidente.

Desiderio R. Pavón, Diputado por el 1er. Distrito Electoral.

Isaac Velázquez, Diputado por el 3er. Distrito Electoral.

Efrén A. Bauza, Diputado por el 5o Distrito Electoral.

Celerino Murrieta, Diputado por el 6o Distrito Electoral.

Luis Gustavo Bello, Diputado por el 7o Distrito Electoral.

Delfino Victoria, Diputado por el 8o Distrito Electoral.

Elías Pérez, Diputado por el 9o Distrito Electoral.

Miguel B. Fernández, Diputado por el 10o Distrito Electoral.

Miguel Limón Uriarte, Diputado por el 11o Distrito Electoral.

Samuel L. Herrera, Diputado por el 12o Distrito Electoral.

Pánfilo Méndez, Diputado por el 13o Distrito Electoral.

Mauro Loyo Sánchez, Diputado por el 15o Distrito Electoral.

Rodolfo Cancela Nogueira, Diputado por el 16o Distrito Electoral.

Gaspar Méndez, Diputado por el 17o Distrito Electoral.

Luis G. Carrión, Diputado el 18o Distrito Electoral.

Antonio Ortiz Ríos, Diputado por el 19o Distrito Electoral.

Antonio Nava, Diputado por el 4o Distrito Electoral, Secretario.

Las sesiones de la Legislatura ordinaria en funciones de constituyente fueron veintitrés y transcurrieron del 2 de julio al 16 de agosto de 1917.

Instalación y participación del Constituyente

Luz del Carmen Martí Capitanachi y Emilio de Jesús Gidi Villarreal, en el capítulo “La Constitución de 1917 del Estado de Veracruz”,²² resumen lo que hasta aquí se ha descrito y documentado de la manera siguiente:

El 7 de agosto de 1917, debido a una licencia solicitada por el gobernador constitucional del estado, el general Cándido Aguilar, ocupa el cargo, con el carácter de gobernador provisional, en tanto durara esa licencia, el doctor Mauro loyo Sánchez que era a la sazón diputado presidente del cuerpo legislativo del Estado.

22 Publicado en: VERACRUZ. *Historia de las Instituciones Jurídicas*, pp. 1-36.

La Constitución del estado de Veracruz de 1917

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

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

No existe una versión taquigráfica de las sesiones. En la elaboración de este trabajo se consultaron las actas de las sesiones, con excepción de la sesión 12ª, reunidas en el libro electrónico *Digesto Constitucional Mexicano. Veracruz de Ignacio de la Llave*, resultado de la investigación de Manuel González Oropeza, con la presentación del Ministro Luis María Aguilar Morales, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Este libro forma parte de un ambicioso y exitoso proyecto de investigación y editorial auspiciado por la Suprema Corte y por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En su presentación, el Ministro Aguilar Morales señala:

El nombre del Estado de Veracruz obedece al que recibió la ciudad portuaria fundada el 22 de abril de 1519: Villa Rica de la Vera Cruz; cuya denominación cambió a Veracruz–Llave en honor al general y gobernador local Ignacio de la Llave.

Veracruz de Ignacio de la Llave ha tenido una historia constitucional relevante. Fue allá donde, en 1879, se produjeron los tristes hechos que originaron el ejercicio de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, competencia que se incorporó al artículo 97 de la Constitución Federal de 1917 y que finalmente se extinguió con la reforma de 10 de junio de 2011.

La primera Constitución veracruzana se aprobó en 1825 y se reformó 5 veces entre 1831 y 1847. La segunda data de 1871 y se suprimió en 1873; la de 1902 fue una reforma integral de la de 1871, e impuso la reelección indefinida del gobernador; se modificó en su totalidad el 3 de febrero de 2000.

Como veremos en seguida al analizar sus aportaciones, las Constituciones particulares del estado de Veracruz, por razón natural, coinciden con las Constituciones federales de 1824, 1857 y 1917. Pero, para fortuna de los investigadores sobre el tema, el *Digesto Constitucional Mexicano* dedicado a Veracruz reúne el texto íntegro de diferentes reformas constitucionales integrales, razón por la

cual el estudio que en seguida se presenta de las aportaciones del constitucionalismo local, incluye también el texto de dichas reformas.

Aportaciones del constitucionalismo estatal

La Constitución de 1825

La primera Constitución particular del estado de Veracruz fue promulgada por el C. Miguel Barragán, General de Brigada de los ejércitos de la República mexicana, Coronel del regimiento de caballería núm. 10, Comandante general y Gobernador del Estado libre de Veracruz. Dicha Constitución fue dada en Jalapa el 3 de junio de 1825, "5º de la independencia, 4º de la libertad y 3º de la federación"-, por los siguientes legisladores locales constituyentes:

El presidente del congreso, *José de la Fuente*.— El vice-presidente del congreso, *José Andrés de Jáuregui*.— *Sebastián Camacho*.— *Luis Ruiz*.— *Rafael Arguelles*.— *Manuel José Royo*.— *Manuel Giménez*.— *Francisco Cueto*.— *José Antonio Martínez*.— *Diego María de Alcalde*.— El diputado secretario, *Pedro José Echeverría*.— El diputado secretario, *Juan Francisco de Bárcena*.

La Constitución de 1825 dispuso que el estado de Veracruz era parte integrante de la federación mexicana; libre, independiente y soberano en su administración y gobierno interior; que su territorio se componía de los antiguos partidos de Acayúcam, Córdoba, Cosamaloapam, Jalacingo, Jalapa, Misantla, Orizaba, Papantla, Tampico, Tuxtla y Veracruz. El gobierno del Estado era representativo popular, y su poder supremo se dividía en legislativo, ejecutivo y judicial. La religión sería la misma de la federación.

El Congreso del Estado estaba formado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, cuyos integrantes duraban en el cargo dos años y no podían ser reelectos de manera inmediata, salvo que así lo decidiese la junta electoral por mayoría de dos tercios. Para ser representante en algunas de las cámaras era necesario tener veinticinco años de edad y tener una propiedad territorial o ejercer alguna ciencia, arte o industria útil.

El gobernador, el vicegobernador y el ministro superior de justicia eran nombrados por el Congreso; se trató, en consecuencia, de un modelo constitucional de tipo parlamentario. El gobernador era nombrado por cuatro años y no podía haber reelección consecutiva. Durante los recesos del Congreso había un

La Constitución del estado de Veracruz de 1917

consejo de gobierno presidido por el vicegobernador e integrado por diputados y senadores nombrados por el Congreso.

El Estado quedó dividido en departamentos y cantones. Los jefes de departamento eran nombrados por el gobernador con aprobación del Congreso, y los jefes de cantón por el gobierno a propuesta del jefe de departamento.

La reforma de la Constitución, en un primer caso, sólo podría hacerse hasta después de pasadas dos legislaturas, siempre que las reformas propuestas hubiesen sido admitidas a discusión en ambas cámaras de ambas legislaturas por, al menos, las dos terceras de los miembros de cada cámara. La tercera legislatura debería aprobar las reformas por la misma mayoría. En lo sucesivo, las reformas serían aprobadas por igual mayoría en ambas cámaras con el intervalo de una legislatura.

La Constitución de 1848

Una vez restablecido el sistema federal y que las circunstancias lo permitieron, la Constitución Política del estado de Veracruz de 1848 fue sancionada por su Congreso Constituyente en 3 de junio de 1825, y reformada el 13 de diciembre de 1848 por la Legislatura, en virtud de su doble carácter de constituyente y constitucional.

La Constitución fue aprobada y jurada en Jalapa, el trece de diciembre de mil ochocientos cuarenta y ocho por los siguientes diputados:

Manuel J. Royo, presidente – José ?, vicepresidente, Juan F de Bárcena.– . – Ramón M. Terán. – Manuel M. Quíros, – Ignacio de la Llave. –Antonio Alafita.– Angel de Ochoa, –J. Julián Carrillo. – Juan N. Duran, secretario – Ramon F. Guzman, secretario.– Juan N. Duran, Diputado secretario.– Ramón F. Guzmán, Diputado secretario.

Entre las reformas aprobadas por el Constituyente local es oportuno señalar las siguientes: el Poder Legislativo residiría a partir de entonces en un Congreso unicameral, renovable por mitad cada dos años, compuesto de doce diputados propietarios y seis suplentes. El Consejo de Gobierno estaría integrado por cinco diputados presididos por el más antiguo. El Poder Judicial estaría integrado por un Tribunal Superior de Justicia que funcionaría en dos salas, integrado por cuatro magistrados y un fiscal. El Congreso podría nombrar al gobernador, a los magistrados y al fiscal interinos, pero los de elección popular indirecta lo serían de la siguiente forma, con la que se abandona el modelo constitucional inicial de tipo parlamentario:

Artículo 48. Los Colegios secundarios que deban hacer el nombramiento de elecciones finales para la renovación del Congreso elegirán al Gobernador, emitiendo para el efecto un voto cada decena de electores que contengan los mencionados Colegios, y haciendo lo mismo aquellas fracciones de electores que sin llegar a diez no bajen de seis. Las actas de la elección practicada en los Colegios secundarios, serán remitidas en pliegos certificados a la secretaria del Congreso, el cual al día siguiente de haber abierto sus sesiones hará la computación respectiva, y si resultara mayoría de sufragios en favor de algún Ciudadano, declarará a este Gobernador del Estado: no habiéndole, el mismo Congreso, de entre los individuos que hayan obtenido mayor número de sufragios, elegirá al que considere más a propósito para el Gobierno. El nuevo Gobernador tomará posesión el 10 de febrero: una ley secundaria, con sujeción a la base establecida en este artículo, señalará el modo y términos en que deba ser verificada la elección de Gobernador.

La división del Estado quedó ahora en departamentos, cantones y municipalidades. La reforma de la Constitución, por su parte, a cargo de dos legislaturas, en las cuales tanto la propuesta como su aprobación deberían contar con por lo menos las dos terceras partes de votos.

La Constitución de 1850

Se trata de una reforma constitucional, aprobada el 3 de abril de 1850, que no modifica las decisiones políticas fundamentales locales de la Constitución local de 1848; fue aprobada después de la restauración de la Constitución federal de 1824 en el año 1847. En esta Constitución local reformada se eleva de cuatro a seis el número de magistrados que integran el Tribunal Superior de Justicia y desaparece de su texto la figura del fiscal —que más tarde reaparecerá—. La Constitución se mantuvo formada con un número de setenta y cuatro artículos.

Estatuto Orgánico de 1855

Correspondió a Ignacio de la Llave, Jefe de las fuerzas libertadoras del Estado de Veracruz, en ejercicio del Poder Ejecutivo del mismo —“llamado por el plan nacional de Ayutla, a ejercer los mandos civil y militar del mismo”—, sancionar y promulgar el Estatuto Orgánico formado por la Junta constituyente.

Dicho Estatuto dio base legal al ejercicio del poder público durante la época de provisionalidad del mismo, la cual habría de terminar tan luego se promulgase la Constitución Política de la República. Entre tanto, hubo un Consejo compuesto de cinco personas nombradas por el Jefe del Estado.

La Constitución del estado de Veracruz de 1917

El artículo 46, numeral último del Estatuto, estableció que el Jefe del Estado sería responsable de sus actos ante la representas nacional. Fue aprobado en la Heroica Veracruz, el 9 de octubre de 1855, por los siguientes integrantes de la Junta constituyente:

Manuel María Pérez, vicepresidente.– Angel Lascurain y Gómez.– León Carvallo.– Manuel Díaz Mirón.– Francisco Talavera.– Lic. F. Hernández Carrasco, secretario.

Cabe señalar que este ordenamiento provisional fue posterior al Plan de Ayutla, de 1º de marzo de 1854, y anterior al Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, de 15 de mayo de 1856, expedido por Ignacio Comonfort en su calidad de Presidente sustituto.

La Constitución de 1857

Una vez promulgada la Constitución federal el 5 de febrero de 1857, correspondió al C. Manuel G. Zamora, Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz, promulgar la Constitución particular.

El artículo 3º de la Constitución particular estableció que el territorio del Estado de Veracruz se componía de los cantones de Acayucan, Coatepec, Córdoba, Cosamaloapan, Chicontepec, Huatusco, Jalapa, Jalacingo, Minatitlán, Misantla, Orizaba, Papantla, Zongolica, Tampico, Tantoyuca, Tuxpan, Tuxtla y Veracruz.

El Poder Legislativo residía en un Congreso compuesto de diputado electos de manera directa, propietario y suplente, uno por cada cincuenta mil habitantes o fracción que pase de veinticinco mil. El Gobernador duraría cuatro años y podría ser reelecto siempre que obtuviese más de dos terceras partes de los votos; su elección era popular directa. El Consejo de Gobierno que funcionaba durante el receso del Congreso, estaba formado por tres diputados. El Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial, a su vez, se integraba por tres magistrados propietarios y tres supernumerarios. La división del Estado era en cantones y municipios. Se regula la responsabilidad de los funcionarios públicos y se mantiene el procedimiento de reforma constitucional en dos legislaturas, con la votación de dos tercios en ambas para proponer y aprobar la reforma correspondiente. Esta Constitución consta de setenta y cinco artículos. Fue aprobada y promulgada el 18 de noviembre de 1857 en la Heroica Veracruz.

La Constitución de 1871

Se trata de una amplia reforma constitucional local que elevó a ciento cuarenta y cuatro artículos y dos transitorios el contenido del ordenamiento. El C. Lic. Francisco H. y Hernández, Gobernador del Estado Libre y Soberano de Veracruz Llave, el 18 de febrero de 1871 promulgó las reformas aprobadas en la H. Veracruz el 13 de febrero del mismo año.

Se regulan con todo detalle las atribuciones del gobernador y de la Legislatura, así como las figuras de secretario del Despacho o secretario de Gobierno, ayuntamientos, jefes políticos, jueces de primera instancia y la forma de sustituir a los altos funcionarios. Por cuanto a su elección se estableció lo siguiente:

Artículo 33. Los miembros de la Legislatura, del Tribunal Superior y de los Ayuntamientos, el Gobernador, los jefes políticos y los jueces de paz serán nombrados popularmente en elección directa, en los términos que disponga la ley orgánica respectiva.

Artículo 34. Para las elecciones de diputados, se dividirá el Estado en distritos cuarenta mil habitantes. La fracción que pase de veinte mil compondrá también un distrito.

Artículo 35. En toda clase de elecciones basta la simple mayoría, con tal que contenga una cuarta parte, a lo menos del total de los votos emitidos, para declarar electo que la haya obtenido. Si ninguno obtuviere ese número de votos, se hará segunda elección de mismo modo que la primera, no pudiendo figurar en ella como candidatas, sino los dos que hayan reunido mayor número.

Además, en el caso de la Legislatura del Estado, renovable cada dos años, se compondría de un presidente elegido por todos los ciudadanos veracruzanos. También era atribución de la Legislatura nombrar, a propuesta en terna del Gobernador, al tesorero del Estado. La Diputación Permanente era presidida por el presidente de la Legislatura, la cual elegía a cinco diputados para integrarla como propietarios y suplentes.

El Tribunal Superior de Justicia estuvo formado por un presidente, cuatro magistrados propietarios, tres magistrados supernumerarios y un fiscal, cuyo escrutinio para su elección se realizaba junto con la del gobernador.

La Constitución de 1873

Expedida en Jalapa el 10 de octubre de 1873 por el Gobernador F. de Landero y Cos, aprobada un día antes por la Legislatura, eleva a ciento cuarenta y seis artículos y dos transitorios el contenido de la Constitución. Desaparece la figura de Presidente de la Legislatura de elección popular. El periodo de ejercicio constitucional del Gobernador es de cuatro años pudiendo ser reelecto una vez pasado un periodo igual.

El Tribunal Superior de Justicia se compondría ahora con un presidente, cinco magistrados propietarios, cinco magistrados supernumerarios y un fiscal.

Las reformas a la Constitución seguirían siendo aprobadas por la Legislatura siguiente a la que las propuso, en ambos casos por una mayoría calificada de dos tercios.

Los miembros de la Legislatura, del Tribunal superior y de los Ayuntamientos, el Gobernador y los jueces de paz serían nombrados popularmente en elección directa. En toda clase de elecciones bastaba la simple mayoría, con tal que contuviera una cuarta parte, a los menos, del total de los votos emitidos, para declarar electo a que la hubiese obtenido. Si ninguno obtuviere ese número de votos, se haría segunda elección del mismo modo que la primera, no pudiendo figurar en ella como candidatos, sino los dos que hubieran reunido mayor número. En las elecciones de Ayuntamientos, los extranjeros avecindados tendrían voto activo y pasivo menos para los cargos de presidente o síndicos.

La Legislatura del Estado tenía facultad para conceder al Ejecutivo, por un tiempo limitado, las facultades extraordinarias que necesitase para salvar la situación, en casos de invasión, alteración del orden o peligro público,

Cabe destacar que todos los funcionarios públicos de elección popular, menos los municipales, recibirían por sus servicios la compensación que les designase la ley.

La Constitución de 1902

Las reformas a la Constitución particular promulgadas por el Gobernador Teodoro Dehesa el 29 de septiembre de 1902, fueron aprobadas dos días antes por la Legislatura, pero conforme a disposición transitoria expresa comenzó a regir a partir del 15 de noviembre de ese año. La Constitución quedó compuesta de

ciento cuarenta y seis artículos, el transitorio ya expresado y un artículo económico que disponía su publicación mediante bando.

Se mantiene la segunda vuelta en las elecciones, en los términos regulados anteriormente; se mantienen los dos periodos de sesiones de la Legislatura; su atribución para aprobar el nombramiento de tesorero del Estado a propuesta en terna presentada por el Gobernador; se permite la reelección del Gobernador; el nombramiento de jefes políticos ya no requiere autorización del Congreso; los cargos de elección popular en los ayuntamientos siguen siendo honoríficos; y el procedimiento de reforma constitucional se mantiene entre dos legislaturas; los miembros de la Legislatura, los del Tribunal Superior, los de los Ayuntamientos, el Gobernador, y los jueces de paz, seguirían siendo nombrados popularmente en elección directa.

La Constitución de 1917

Consta de 141 artículos y siete transitorios. Estableció que la Legislatura estaría formada cuando menos por quince diputados, los cuales no podrían ser reelectos de manera inmediata. La renovación de la Legislatura sería cada dos años y mantiene sus dos periodos de sesiones. Elimina el carácter honorífico de los cargos municipales de elección popular.

El territorio del Estado se dividió en Municipios —desaparecieron los jefes políticos—, sin perjuicio de las divisiones que, por razones de orden, estableciesen las leyes orgánicas y reglamentarias de los distintos ramos en la administración. La Ley orgánica de administración interior del Estado, fijaría el mínimo de la población y los demás requisitos necesarios para erigir nuevos municipios.

Todos los habitantes del Estado, además de las garantías individuales que otorga la Constitución Federal de 5 de febrero de 1917, gozarían de los derechos que estableciese la Constitución local.

Los miembros de la Legislatura, los Ayuntamientos y el Gobernador, serían nombrados popularmente en elección directa, en los términos que dispusiese la Ley orgánica respectiva. Pero los Magistrados del Tribunal Superior, serían electos por la Legislatura en la forma que se señalará en seguida. Los Jueces Municipales serían nombrados por los Ayuntamientos en sus respectivas jurisdicciones.

Se mantiene la disposición de que, en toda clase de elecciones, bastaría la simple mayoría para declarar electo al que la hubiese obtenido, con tal que con-

La Constitución del estado de Veracruz de 1917

tenga esa mayoría una cuarta parte, a lo menos, del total de los votos emitidos. Si ninguno obtuviere tal número de votos, se haría segunda elección del mismo modo que la primera, no pudiendo figurar en ella como candidatos sino los dos que hayan tenido mayor número.

El Tribunal Superior de Justicia se compondría de nueve Magistrados, debiendo ser presidido por el que eligiese el mismo Cuerpo; el presidente duraría un año en su encargo, pudiendo ser reelecto. Los Magistrados que componen el Tribunal Superior de Justicia del Estado y el Procurador General de Justicia, serían nombrados por la Legislatura en funciones de Colegio Electoral, siendo indispensable que concurren, cuando menos, las dos terceras partes del número total de sus miembros. La elección se haría en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, previa discusión de las candidaturas presentadas. Si no se obtuviere mayoría absoluta en la primera votación, se repetirá entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos.

Los Jueces de primera Instancia, serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia y tendrán los requisitos que exija la Ley. El Ministerio Público sería desempeñado por el Procurador General y los Agentes de dicho Ministerio.

En el caso de los ayuntamientos municipales, el Ejecutivo del Estado podría nombrar Inspectores con el objeto de examinar la contabilidad, verificar las entradas y salidas de los fondos, vigilar los servicios públicos, de informar sobre las faltas que en todos los ramos encontraren, de acuerdo, en cada caso, con las instrucciones que recibiesen.

La Legislatura del Estado debería expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de la región, sin contravenir a las bases establecidas en la propia Constitución particular conforme a la Constitución general, las cuales regirían el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo.

Conclusiones

La historia y la identidad local de Veracruz se encuentra entrañablemente vinculada a la historia y la identidad nacional. Veracruz es parte de México y, por las razones expuestas, México no se entiende sin Veracruz.

Las constituciones particulares de Veracruz están en función de las constituciones generales de la República federal; incluso, cuando no hubo constituciones particulares, fue porque la República Mexicana adquirió una organización centralizada o unitaria. De tal suerte que las decisiones políticas fundamentales de la República están reflejadas en las constituciones de los integrantes del Pacto Federal.

El estado de Veracruz no ha sido ajeno a reformas integrales de su Constitución particular a lo largo de su historia. No es extraño, entonces, que la reforma integral del año 2000 a la Constitución de Veracruz de 1917, haya reducido de 141 a 84 el número de sus artículos, pero con notables aportaciones que son motivo de nuevas investigaciones y reflexiones.

Finalmente, hay que tener en cuenta que las reformas a la Constitución general normalmente tienen un impacto en las particulares de los Estados y, ahora, de la Ciudad de México. Pero esto es, también, materia de nuevos estudios y cavilaciones.

Fuentes de consulta

- Aguilar Sánchez, Martín, Ortiz Escamilla, Juan (Coordinadores), *Historia General de Veracruz*, Gobierno del Estado de Veracruz, Secretaría de Educación de Veracruz, Universidad Veracruzana, México 2011.
- Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, Oxford University Press, Harla México, 1998.
- Barceló Rojas, Daniel A. (Estudio y compilación), *VERACRUZ. Revolución y Constitución en las entidades federativas*, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2016.
- Blázquez Domínguez, Carmen, Celaya Nández, Yovana, Velasco Toro, José Manuel, *Historia breve. Veracruz*, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, Segunda edición 2011, Primera reimpresión 2012, México.
- Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, Editorial Porrúa, Décimaprimer edición, México 1998.
- Castellanos Hernández, Eduardo, *Formas de Gobierno y Sistemas Electorales*, tres tomos, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, México.
- Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, Gómez-Galvarriato Freer, Aurora (Coordinadores), *Antecedentes históricos y constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría de Gobernación, Cuarta edición: octubre de 2009, Segunda reimpresión: agosto de 2011, México,

■ La Constitución del estado de Veracruz de 1917 ■

- Constitución Política de la Monarquía Española*, Edición conmemorativa en su Bicentenario, Instituto de Estudios Constitucionales, Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, México 2012.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Abril 2016*, Secretaría de Gobernación, Dirección General Adjunta del Diario Oficial de la federación, México.
- Galeana, Patricia (Compiladora), *México y sus constituciones*, Fondo de Cultura Económica, Segunda edición, corregida y aumentada, México 2003.
- González Oropeza, Manuel, *Digesto Constitucional Mexicano. Veracruz de Ignacio de la Llave*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2016.
- Martí Capitanachi, Luz del Carmen, Gidi Villarreal, Emilio, Valencia Carmona, Salvador, *Veracruz. Historia de las instituciones jurídicas*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Senado de la República, LXI Legislatura, Comisión especial Encargada de los Festejos del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución Mexicana del Senado de la República, México 2010.
- O'Gorman, Edmundo, *Historia de las Divisiones Territoriales de México*, Editorial Porrúa, Séptima edición, México 1994.
- Quórum Legislativo 115, La Constitución de 1917: Revolución y nuevo orden jurídico. Documentos*, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, México, julio 2015.
- Quórum Legislativo 116*, Revista del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, México, julio 2016.
- Rabasa, Emilio O., *Historia de las Constituciones Mexicanas*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1994.

Veracruz

