



## CAPÍTULO SEGUNDO

### LA CONSTITUCIÓN DE 1849

#### I. EL CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO

Con la entrada en vigor de las Bases Orgánicas o Siete Leyes, en 1836, los estados de la Unión se convirtieron en departamentos y, en lugar de congresos locales, hubo una junta departamental constitucional en cada uno de ellos y, como consecuencia, las Constituciones locales perdieron vigencia normativa.

En el caso de Nuevo León, la anterior Legislatura ya se había disuelto en octubre de 1835. La nueva institución centralista estaba integrada por catorce miembros, entre propietarios y suplentes, y su función principal era la de formular una terna ante el presidente de la República con los nombres de los candidatos que pudieran ocupar el Poder Ejecutivo en el departamento.

Una vez pasado el capítulo centralista, y derogadas las Siete Leyes, la junta departamental pasó a ser la llamada Asamblea Departamental Legislativa Constitucional. Sin embargo, dada la constante inestabilidad entre federalistas y centralistas, esta institución quedó reducida a una simple junta consultiva de sólo seis miembros.<sup>22</sup>

En este contexto, el origen del restablecimiento de esta Constitución se da en 1847, cuando se restituyó en México la Constitución Federal de 1824.<sup>23</sup> Es importante recordar que, en México, en esos momentos de rehabilitación constitucional, también se

<sup>22</sup> Cavazos Garza, Israel, *Breve historia de Nuevo León*, cit., p. 131.

<sup>23</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, cit., pp. 442 y 443.

pasaba por momentos difíciles, ya que el país había sido invadido militarmente por los Estados Unidos de Norteamérica.

En especial para Nuevo León, esta guerra fue devastadora, ya que fue uno de los primeros estados en ser invadido (acción que fue realizada por el general Zachary Taylor). La ocupación del estado duró cerca de dos años y veintidós meses para ser exacto.

En vísperas del inicio de la intervención norteamericana a Monterrey, fue nombrado gobernador del estado, el licenciado Juan Nepomuceno de la Garza Evia (marzo de 1845), por el presidente de la República, general José Joaquín Herrera.<sup>24</sup> No obstante, la inestabilidad política lo obligó a ceder el gobierno al general Pedro Ampudia (nacido en la Habana, Cuba), jefe militar de la plaza (septiembre de 1846), cuyo nombramiento fue ratificado posteriormente por el presidente de la República, general Mariano Salas, con fundamento en la Constitución de 1824, con lo cual se hizo a un lado la Constitución centralista y se regresó a la vigencia material de la Constitución Federal de 1824.

Posteriormente, y en medio de la contingencia bélica con el vecino del norte, fue nombrado gobernador de forma interina Francisco de P. Morales, el 20 de septiembre de 1846, quien restituyó los poderes, que funcionaron de forma simbólica en Linares, y convocó a elecciones de los supremos poderes locales.<sup>25</sup> Fueron años difíciles para Nuevo León, pues aunado a la invasión norteamericana, hubo que agregar la epidemia del cólera, morbo que diezmo a la población regionmontana.

En las elecciones convocadas por el gobernador Morales, se eligió la VII Legislatura constitucional del estado, la cual quedó integrada a mediados de octubre de 1847 y, a su vez, ésta realizó el cómputo para la elección de gobernador en su segunda sesión, ya en los inicios de 1848. En la votación, salió electo José María Pa-

<sup>24</sup> Guzmán Arturo *et al.*, *Los gobernantes de Nuevo León (1579-1989)*, J.R. Fortson y Cía. Editores, 1990, pp. 71 y ss.

<sup>25</sup> Flores Treviño, Jesús *et al.*, *Las leyes electorales de Nuevo León 1825-1997. Semblanza histórico-político-legislativa, cit.*, p. 31.

rás, quien tomó posesión a mediados de febrero, pero sería hasta mayo cuando regresaron los poderes a Monterrey, una vez que las tropas norteamericanas salieron del territorio regiomontano.

De la VIII Legislatura surgió el proyecto de Constitución para el estado de Nuevo León, siendo todavía gobernador del estado, José María Parás, mismo que dedicó su administración a la reconstrucción. Sin embargo, debido a su quebrantada salud, la Comisión Permanente, por medio del acuerdo del 14 de enero, le concedió permiso por seis meses, pero murió al mes siguiente, sucediéndole el vicegobernador, Pedro José García.<sup>26</sup>

A pesar de todos los problemas que se presentaron, la VIII Legislatura se reunió y redactó la reforma y el restablecimiento de la Constitución estatal de 1825, siendo el presidente de la Legislatura Trinidad de la Garza Melo.

Esta Legislatura fue considerada como el segundo Congreso Constituyente de Nuevo León, según el Decreto del 28 de diciembre de 1848 (aunque, en el preámbulo, el texto se presenta como reforma a la de 1825).<sup>27</sup> Este Congreso<sup>28</sup> inauguró el primer perio-

<sup>26</sup> García Valero, José Luis (comp.), *Nuevo León: una historia compartida*, México, Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, 1989, p. 86.

<sup>27</sup> Para este efecto, es importante hacer la aclaración de la diferencia entre la definición de un poder constituyente y un poder constituido. 1) El poder constituyente es un poder de origen; los poderes constituidos derivan de la Constitución; 2) el poder constituyente es un poder creador de todo el orden jurídico; el poder constituido es creado por el propio poder constituyente en la Constitución; 3) El poder constituyente, en principio, es un poder jurídicamente ilimitado; el poder constituido es limitado; 4) El poder constituyente tiene una sola función: hacer la Constitución y luego desaparece; el poder constituido tiene múltiples funciones, y 5) el poder constituyente no gobierna; el poder constituido fue creado para gobernar. Carpizo, Jorge, "Reflexiones sobre el poder constituyente", *Estudios constitucionales*, México, Porrúa, 1999, p. 573.

<sup>28</sup> Este Congreso estuvo integrado por el licenciado Trinidad de la Garza Melo, licenciado Domingo Martínez, licenciado Manuel P. de Llano, doctor José Sotero Noriega, Hermenegildo García Guerra, Antonio Treviño y Martínez, Atenógenes Ballesteros, Jesús Garza González, José Silvestre Aramberri, Pablo González Amaya; diputados suplentes: Francisco Tijerina (entró sustituyendo al dimitente Atenógenes Ballesteros) y Pedro Cortés.

do de sesiones el 1o. de febrero de 1849<sup>29</sup> y el nuevo texto constitucional estuvo listo y aprobado el 29 de octubre del mismo año.

La Constitución de 1849, contenía diez títulos y ciento sesenta seis artículos; los dos últimos eran transitorios, así que, a diferencia de la primera Constitución del estado, ésta era más pequeña, pues tenía once títulos menos y también ciento ocho artículos menos que su antecesora. Como ya mencionamos, este texto se presentó no como una nueva Constitución, sino como una reforma a la Constitución de 1825.

Al igual que la anterior Constitución, ésta también iniciaba haciendo alusión al “Dios todopoderoso” y al uso de la soberanía del Estado para justificar y legitimar la mencionada reforma.

Por su parte, el título primero hacía referencia a todos los distritos municipales que formaban Nuevo León y, nuevamente, fijó su independencia y su soberanía frente a los demás estados de la Federación, así como frente a los extranjeros. Además, estableció la cláusula residual del federalismo (artículo 2o.) y ratificó su forma de gobierno republicana, agregando que es *representativa, popular y federada* (artículo 3o.) Al igual que la Constitución de 1825, confirmó que la religión es la católica, apostólica y romana, y que el estado la debe de proteger y no admitir el ejercicio de ninguna otra religión (artículo 4o.).

Por otra parte, en lo relativo a la ciudadanía, la Constitución de 1849 consideraba como ciudadano neoleonés al que tuviera veinte años, pero en caso de tener dieciocho, podía tener dispensa, es decir, tenía que estar casado, tener un modo honesto de vivir y no haber sido condenado en proceso legal o tener alguna pena infamante (artículo 11).

En este contexto, el artículo 14 establecía las causas por las que se suspendían los derechos del ciudadano, de entre las que sobresale y que llama la atención, la relacionada con el no saber leer y escribir. Aunque, hay que hacer la aclaración que esta causal entraría en vigor a partir de 1855, es decir, seis años después de realizada

<sup>29</sup> Nava Coello, Pedro, *Las más importantes leyes y decretos, cit.*, p. 101.

esta norma suprema y sólo para quienes por primera vez fueran a entrar en el ejercicio de sus derechos (artículo 14, fracción VI).

A diferencia de ésta, la Constitución de 1825 ampliaba el factor de la edad para dicha suspensión, al añadir a los mayores de cuarenta años que no supieran leer y escribir. En tal contexto, esta Constitución nuevamente facultaba al Congreso para rehabilitar los derechos ciudadanos a quien los hubiere perdido.

Para terminar, el título primero hacía referencia a un dato que es importante resaltar y es el relativo a los poderes que forman el supremo poder del estado, el cual, además de contemplar al Poder Legislativo, al Poder Judicial y al Poder Ejecutivo, agrega uno más, denominado *Poder Electoral* (artículo 18) sobre el cual abundaremos más adelante.

## II. DERECHOS FUNDAMENTALES

A partir del artículo 5o., en la Constitución de 1849 se realizó un pequeño listado de derechos fundamentales, como el derecho a la propiedad privada y los derechos políticos (artículo 5o.); se garantizó la indemnización en caso de expropiación por causa de utilidad pública (artículo 6o.), así como también la prohibición de la esclavitud y la garantía que le aseguraba al esclavo que entrara a territorio del estado, el que, por este simple hecho, ganaría su libertad (artículo 7o.). Como ya advertimos, en esta Constitución existían más derechos juntos, además de que era un apartado más explícito que el de la Constitución anterior.

Sin embargo, encontramos nuevamente que, en el título quinto, donde se regulaba al Poder Judicial, en su sección primera, con la denominación “De la administración de justicia en general”, volvió a establecer otros derechos, la mayor parte identificados con el derecho al debido proceso (artículo 95).

Entre estos derechos, encontramos la garantía de que ningún juicio debía de tener más de tres instancias (artículo 98); la garantía de motivar y justificar las sentencias por parte de los jueces (artículo 99); asimismo esta Constitución prohibía que las penas

infamantes pasaran de la persona a la que se le había impuesto (artículo 102); igualmente, prohibía la confiscación de bienes (artículo 103), abolía la práctica de la tortura (artículo 104) y obligaba a la autoridad administrativa a poner inmediatamente a disposición del juez al delincuente. También hacía mención del derecho a la libertad bajo fianza en delitos que no tuvieran pena corporal (artículo 109) y garantizaba que no se catearía domicilio alguno, ni se registraría papelería, sino con mandato de autoridad competente y con los requisitos legales (artículo 111).

### III. EL PODER LEGISLATIVO

Esta Constitución no mencionaba expresamente el número de diputados que formaban el Congreso estatal, aunque sí especificaba que se elegirían bajo la base de uno por cada mil habitantes, o por fracción que pasara de cinco mil; además, hacía alusión a que éstos serían elegidos directamente por medio de las asambleas en el partido que les correspondía (ver Poder Electoral). El voto, todavía, no era universal (artículo 38). En ese momento, integraron la Legislatura once diputados.<sup>30</sup>

Por otra parte, la duración del periodo de los diputados era de dos años y se renovaban cada año por mitades (artículo 39). El Congreso se instalaba el último día de enero de cada año (artículo 50).

En lo relativo al periodo ordinario de sesiones, éste empezaba el primer día de febrero y duraba hasta el treinta de marzo (artículo 52); no obstante, el Congreso podía ampliar un mes más el periodo ordinario si lo consideraba necesario, pero también podía dispensar un mes de sesiones.

El texto constitucional establecía que para ser diputado se debía tener veinticinco años cumplidos, ser neoleonés y, además, poseer una renta anual de quinientos pesos (artículo 40); es decir, la mitad de la que se solicitaba para ser gobernador. Asimismo,

<sup>30</sup> *Idem.*

se les garantizaba a los diputados su inviolabilidad parlamentaria (artículo 46) y su inmunidad procesal. En estos artículos ya no se hacía referencia a la inmunidad con el término de poderes públicos, como en la anterior Constitución (artículos 47 y 48).

Las competencias del Congreso estaban enunciadas en el artículo 60, y entre las que consideramos más importantes, encontramos la relativa a la regulación de los votos de los ciudadanos en las juntas electorales de partido para los cargos de gobernador, magistrados y fiscal del Tribunal de Justicia, así como la de decidir los empates en las votaciones (ver el Poder Electoral). Además, tenía la facultad del indulto (artículo XVII) y la fracción XXIX aseguraba la cláusula residual a favor del Congreso estatal, al fijar que *“últimamente el Congreso puede ejercer todas las facultades propias de un cuerpo legislativo en todo aquello que no le prohíba el Acta Constitutiva, Constitución federal, actas de reforma o esta Constitución”*.

#### IV. EL PODER EJECUTIVO

El artículo 64 establecía que el Poder Ejecutivo recaía en el gobernador del estado. Un dato importante es que ya en esta Constitución no se contemplaba la figura del vicegobernador. Por otra parte, la elección del gobernador era cada dos años, de forma indirecta, según los artículos 26 y 27 (para la forma de elección, véase lo relativo al Poder Electoral) y tomaba posesión del cargo el primero de marzo (artículo 77).

Para ser gobernador, la Constitución pedía, además de ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, tener treinta años cumplidos y poseer una renta anual de mil pesos procedente de capital físico o moral, así como no pertenecer a la Iglesia ni al Ejército, y no ser empleado federal o de la Hacienda Pública del estado (artículo 75).

En el artículo 78, enumeraba todas las competencias del Poder Ejecutivo, dentro de las que sobresalen, la posibilidad para que, mediante orden administrativa del gobernador, se decretase

el arresto de alguna persona cuando, por seguridad y por el bien del estado, fuese necesario, con la condición de ponerlo a disposición del tribunal o juez competente dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes (fracción II). Asimismo, tenía la competencia de nombrar personas de su confianza para explorar la observancia de la Constitución en los distritos (municipios, fracción IX).

Del mismo modo, se establecía la posibilidad de que el gobernador externara su inconformidad con la ley, previo dictamen del Consejo (véase *infra*) durante los primeros diez días contados desde que se recibió la ley o disposición del Congreso, exponiendo los motivos contrarios a la disposición (fracción XIV). Es decir, el gobernador tenía la posibilidad de vetar la ley, aunque necesitaba el previo dictamen del Consejo de Gobierno (artículo 66), (véase *infra*).

Al igual que en la Constitución de 1825, en ésta también el gobernador contaba con un órgano asesor, aunque en ese momento fue llamado *Consejo de Gobierno* y estaba integrado por el presidente del Supremo Tribunal de Justicia, el jefe de Hacienda, el secretario de Gobierno y dos ciudadanos elegidos por el Congreso. El presidente del Consejo era el presidente del Supremo Tribunal de Justicia (artículos 84).

Como observamos, a diferencia de la Constitución pasada, en ésta se eliminó de este órgano al *prelado diocesano*, al *vicegobernador*, al *jefe de hacienda* y a la *primera autoridad política de la capital*.

Para terminar, el artículo 87 le aseguraba al gobernador su inmunidad procesal y el artículo siguiente establecía que quien sustituiría al gobernador en caso de impedimento o imposibilidad temporal, sería el elegido por el Congreso entre los tres que en la última votación hubieran obtenido la votación más alta después del propietario. En caso de que el Congreso no se encontrase reunido o que el elegido no estuviere pronto a entrar en ejercicio, el presidente del Tribunal de Justicia tomaría el cargo (artículo 88).

Pero si el gobernador muriere o estuviere imposibilitado permanentemente, la Legislatura dispondría de las juntas electorales

de partido para que eligieran un nuevo gobernador (artículo 89), aunque si la falta del gobernador se diere dentro de los últimos seis meses, el interino nombrado sería el que terminaría el periodo de gobierno (artículo 90).

## V. EL PODER JUDICIAL

En la sección II del título quinto, se regulaba lo relativo al órgano judicial y, en el artículo 119, se establecía que habría un Supremo Tribunal de Justicia que sería regulado conforme a la ley. Nos llama la atención que los integrantes de este órgano (magistrados y el ministro fiscal) también eran elegidos por los electores primarios a través de las asambleas (véase Poder Electoral), al igual que el gobernador del estado. La duración en el cargo de los magistrados era de dos años y el Tribunal se renovaba de forma escalonada (artículo 125).

Dentro de las competencias más importantes del Supremo Tribunal, se encontraban, además de las que actualmente mantiene, por ejemplo, ser la última instancia estatal en las causas civiles y criminales; también conocía de los juicios de responsabilidades de los alcaldes por faltas cometidas en su encargo (fracción VIII); del mismo modo, tenía una facultad que resulta interesante y que se encontraba en la fracción X, la cual consistía en asesorar a los jueces de primera instancia cuando tuvieren duda sobre la interpretación de alguna ley.

Igualmente, este tribunal examinaba y aprobaba el título a los abogados y escribanos (fracción XI). Además tenía dentro de sus potestades, la posibilidad de hacer su reglamento interno, aunque éste, en última instancia, tenía que estar aprobado por el Congreso del estado (fracción XIII).

Por su parte, el artículo 127 fijaba un tribunal especial integrado por nueve jueces y un fiscal para que éste conociera de las causas y negocios que hubieren de seguirse contra el Supremo Tribunal o contra alguno de sus ministros. Los integrantes de este Tribunal eran nombrados por el Congreso del estado. La figura de este Tri-

bunal especial nos llama la atención puesto que, en la actualidad, no existe regulado en la Constitución, además de que podría ser un vestigio (claro, guardando las diferencias) de un tribunal constitucional estatal, ya que existía la posibilidad de que éste también conociera del recurso de nulidad en aquellos negocios que el Supremo Tribunal hubiere ya conocido en las tres instancias.

## VI. EL PODER ELECTORAL Y EL SISTEMA ELECTORAL

Esta institución nos resultó novedosa, ya que fijaba que el Poder Electoral recaía en los ciudadanos neoleoneses que se reunían en asambleas primarias para el ejercicio del mismo (el poder de elección de sus autoridades, artículo 20). A cada asamblea primaria le correspondía una sesión que no fuere menor de doscientos ni excediera de mil habitantes. Por otra parte, por cada doscientos habitantes se nombraba un elector que votaba en el seno de la asamblea. No podían ser electores los que ejercieran mando político, jurisdicción civil, eclesiástica y militar, o que fueran curas en el lugar donde representaban su encargo.

El Poder Electoral, traducido en las asambleas electorales, se instalaba por su propio derecho y la Constitución le resguardaba su independencia frente a cualquier otro poder y, literalmente, ésta también le aseguraba que no recibiría órdenes de ningún otro poder, ni revisión de sus actos (artículo 31).

En esta Constitución, a las asambleas les correspondía nombrar directamente a los diputados al Congreso del estado en el partido que les correspondía (artículos 26, fracción I), así como consignar en sus actas los votos de los electores primarios para el nombramiento de gobernador, magistrados, fiscal y otros funcionarios públicos cuya elección les correspondiera a ellos, según la Constitución o las leyes secundarias (fracción II).

Por su parte, el Congreso estatal, en su calidad de asamblea electoral, computaba los votos emitidos en las asambleas para la elección a gobernador y los demás funcionarios que son mencionados en la fracción segunda del artículo 26. En esta situación, el Congreso

*declaraba* la elección si recaía en algún candidato que tuviera mayoría absoluta, pero si ninguno reunía esta votación, el Congreso *elegía* entre los que tuvieran la mayoría relativa. Sin embargo, en caso de empate, esta Constitución reiteraba lo de la Constitución de 1825, es decir, que quien resolvería el caso concreto, sería la suerte (artículo 35, fracción I).

## VII. LOS ENTES LOCALES

Los entes locales estaban regulados en el título sexto. El artículo 135 ya fijaba lo que después se convertiría en uno de los principios más importantes de las constituciones en la materia municipal. Nos referimos a la prohibición de instancias intermedias entre el municipio y el estado (aunque como veremos más adelante, la Constitución de 1874 establecería las jefaturas políticas en el artículo 107). Asimismo, reconocía la independencia entre las municipalidades. Nuevamente, esta Constitución hacía referencia a los entes locales con el término de “distritos” o “municipalidades”.

En este contexto, se establecía que el gobierno de las municipalidades estaría a cargo de los ayuntamientos y remitía a la ley el número de alcaldes, regidores y síndicos que éstos deberían tener. Dicha ley utilizaría como criterio para asignar el número de miembros, al número de la población en el distrito. Observamos que esta Constitución, en sólo cuatro artículos, reglamentaba toda la organización municipal, aspecto que muestra cómo, en ese momento, los entes locales no fueron determinantes en la estructura constitucional como sí lo habían sido en la anterior Constitución, en donde los entes locales fueron protegidos de una forma considerable desde la literalidad del texto.

### VIII. PROCEDIMIENTO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN LOCAL

El procedimiento de reforma aparecía en el título décimo de la Constitución y, al igual que la Constitución de 1825, fue referida como “Del juramento de la Constitución y de sus adiciones y enmiendas”; sin embargo, vemos que a este título se le agrega lo concerniente al juramento del texto constitucional.

Así también, advierte que la carta magna, en todo momento podía ser reformada, pero dicha reforma tenía que estar apoyada por tres diputados y admitida a discusión por dos terceras partes de los diputados presentes (artículo 159). Sin embargo, para la votación de las reformas, se tenían que esperar hasta el próximo periodo de sesiones (artículo 160). La votación, para su aprobación, era de dos tercios de los diputados presentes (artículo 161). Por otra parte, la reforma constitucional no permitía expresamente el veto por parte del gobernador del estado (artículos 79 y 162).

Las leyes relativas a las materias electorales, al indulto, la conmutación de penas, la organización del Supremo Tribunal y la relativa a la organización municipal eran consideradas como leyes constitucionales y, para su reforma, se requería de los mismos procedimientos que para una reforma constitucional, con la salvedad de que ésta, por acuerdo del Congreso, podía aprobarse en un mismo periodo ordinario de sesiones. Además, establecía la *cláusula* de intangibilidad al prohibir la reforma de los principios constitucionales fijados en el artículo 29 del acta de reforma (artículo 164).

Como observamos, a diferencia de la Constitución pasada, en ésta, la reforma podía estar respaldada sólo por tres diputados en lugar de los cinco que pedía su antecesora. Asimismo, en esta Constitución ya no participan los ayuntamientos en las reformas constitucionales, sino sólo el Congreso del estado, como hasta la fecha sucede y, a diferencia de la mayor parte de los estados mexicanos, donde los ayuntamientos aprueban cualquier reforma a su Constitución estatal.

Asimismo, observamos lo que hasta el día de hoy la Constitución del estado mantiene, que es la figura de las leyes constitucionales, las cuales tienen una mayor fuerza que el resto de las leyes secundarias. Con esto, el constitucionalismo regiomontano mantiene leyes que están consideradas dentro del bloque de la constitucionalidad estatal frente al resto de leyes emitidas por el Congreso. Esta particularidad es poco común dentro del constitucionalismo local mexicano, así como el procedimiento de reforma a su Constitución.