



## CAPÍTULO TERCERO

### CONSTITUCIÓN DE NUEVO LEÓN Y COAHUILA

#### I. CONTEXTO HISTÓRICO

El primero de marzo de 1854, el coronel don Florencio Villarreal proclamó en Ayutla, población del estado de Guerrero, el plan revolucionario destinado a combatir la dictadura del general don Antonio López de Santa Anna, cuya presencia en el poder ya era intolerable. Las injusticias, las persecuciones, los destierros, la supresión de la libre manifestación de las ideas, el desenfreno, el despilfarro, el caudillaje y como corolario, la desvergonzada venta de La Mesilla a los Estados Unidos, despertaron las adormecidas iras nacionales.

Los señores licenciado don Benito Juárez, don Melchor Ocampo, don José Mata, don Ponciano Arriaga y otros ilustres liberales, desde hacía tiempo se encontraban en Nueva Orleans, donde habían organizado una Junta Revolucionaria cuya finalidad era el derrocamiento del tirano. Se afirma que fueron los revolucionarios citados los que dieron forma a los planes de Ayutla y de Monterrey; que los enviaron, el primero a don Ignacio Comonfort y el otro a Santiago Vidaurri, a Nuevo León.

Proclamado el Plan Restaurador, Vidaurri invitó a los estados de Coahuila y Tamaulipas para que unidos a Nuevo León, si lo consideraban conveniente, formaran un sólo y compacto gobierno que les permitiera luchar contra los bárbaros y contra todos aquellos que pretendieran combatir los principios salvadores y de libertad sostenidos por aquel documento.

Los acontecimientos en el sur se desarrollaron vertiginosamente. Una a una fueron cayendo las poblaciones en poder de los partidarios del Plan de Ayutla. El conocimiento del documento, sus principios políticos, los ideales sociales que proclamaba y el propósito firme de señalar nuevas orientaciones al país, iban sumando entusiastas voluntades. Santa Anna, convencido de que ya nada tenía que hacer en México, siguió el rumbo del exilio el 9 de agosto de 1855.

El 17 de octubre de 1855, el presidente de la República, general don Juan Álvarez, envió al ministro de Relaciones Interiores y Exteriores, licenciado don Melchor Ocampo, la Convocatoria para el Congreso Constituyente, de conformidad con la Base 5 del Plan de Acapulco que modificó, aunque no substancialmente, al de Ayutla. Nuestra entidad tuvo como representantes a los ciudadanos José María Viesca y Montes que llevaba como suplente a Simón de la Garza y Melo; don Miguel Blanco, cuyo suplente lo era don Simón Blanco y el licenciado Juan Antonio de la Fuente que tuvo como suplente a don Francisco de Paula Ramos. Los primeros cuatro fueron electos por las poblaciones del norte y Parras; el licenciado De la Fuente y de Paula Ramos, por Saltillo.

Al enviarse los expedientes al Constituyente, las primeras credenciales de Coahuila aprobadas el 11 de abril de 1856 correspondieron a los diputados por Saltillo; las de Garza y Melo y Miguel Blanco, el 19 del mismo mes y año. Ya para entonces, Vidaurri había planteado el problema de la incorporación: el 19 de febrero de 1856 expidió un Decreto por el que, sosteniendo que era producto de la expresada voluntad de sus pueblos, Coahuila pasaba a formar parte de Nuevo León, exceptuándose a los de Saltillo y Ramos Arizpe, por haberse opuesto a ello.

El problema, planteado de esa manera, pasó al Congreso Constituyente que conoció del mismo durante la sesión celebrada el 11 de marzo. El gobierno federal había enviado el expediente a los constituyentes, con la nota de que Vidaurri protestaba acatar las resoluciones que, una vez discutido el caso, dictara la asamblea, mas como el Constituyente acordara reservar el asunto de la incorpo-

ración hasta cuando tuviese que tratar sobre la división territorial, dejando al gobierno la facultad de disponer lo más conveniente, en uso de esas facultades y en lo previsto en el Plan de Ayutla, el gobierno de Comonfort acordó suspender el Decreto de Vidaurri, restituir su soberanía al Estado y nombrar gobernador de Coahuila al jefe político del Saltillo, licenciado don Santiago Rodríguez.

Después de férreas batallas armadas entre el gobierno nacional y Vidaurri, se llegó al llamado Convenio de la Cuesta de los Muertos, con en el que ambos quedarían satisfechos. Nuevo León reconocía al supremo gobierno, por lo que las tropas de ambos bandos se retirarían de sus posiciones.

Por su parte, los estados de Nuevo León y Coahuila permanecerían formando una sola entidad, previa aprobación de los ciudadanos de Coahuila, la cual se dio con abrumadora mayoría de 4,056 votos a favor contra 260 votos. Después se llevó el asunto al seno del Congreso Constituyente, lo que provocaría largos debates, pero al final fue aprobada la unión de ambos estados por 60 votos a favor y 20 en contra. Poco después, Vidaurri enviaba al Congreso Constituyente las actas de los municipios que apoyaron la anexión a Nuevo León, con excepción de Saltillo y Ramos Arizpe, que no estuvieron conformes.

Durante la Sesión verificada por el Constituyente el 21 de mayo de 1856, la Comisión Especial nombrada para tratar el asunto de la incorporación, presentó un dictamen en el que, después de hacer una serie de falsas consideraciones, enfocó el problema desde diversos ángulos, aunque siempre buscando salvar su responsabilidad. Principió por sostener que aunque era ilegítimo el Decreto, no era lo único que estaba a discusión, sino si en verdad lo de unir Coahuila a Nuevo León era voluntad del pueblo de Coahuila, para terminar proponiendo que una comisión, formada por dos representantes para cada Distrito, uno del Congreso y otro del Gobierno, se trasladaran a Coahuila para presidir reuniones donde comprobaran cuáles eran los deseos de los Coahuilenses.

En la sesión del día 30 de mayo se desató la tempestad. Después de que el diputado Barrera, miembro de la Comisión, de-

fendió el dictamen presentado en la sesión anterior, sosteniendo que la proclamación del Plan de Ayutla por Don José Ma. Aguirre había sido consecuencia de intrigas políticas con la mira de debilitar a Vidaurri que había consumado la revolución en la frontera, solicitó la palabra el licenciado Juan Antonio de la Fuente, quien empezó diciendo que aunque se demostrara que Coahuila era un pueblo de conservadores, eso no sería razón para que se le despojara de sus derechos; pero que lejos de ser así, los coahuilenses habían tenido gran parte en la consumación de la independencia, abrazando con entusiasmo el sistema federal y durante la guerra contra los americanos realizado grandes sacrificios; pero que, pueblo civilizado, opuso con energía que se victimara a los prisioneros texanos, de la misma manera como salvó a unos veinticinco hombres de Nuevo León que cayeron prisioneros de las tropas de Santa Anna, cuya muerte parecía inevitable.

A continuación hizo un examen sobre las teorías de la comisión en relación con la libre voluntad de los pueblos, manifestando que de aceptarse el estado natural a que vuelven después de una revolución que todo lo destruye, para construir sobre sus escombros un nuevo estado social, podría darse el caso de que en un pueblo se proclamara la anexión a Estados Unidos. ¿Entonces —se pregunta— dónde está la Patria?, ¿dónde la sociedad?

El 11 de junio de 1856, la Comisión respectiva presentó el proyecto de Constitución. En dicho proyecto, en el artículo 49 que se refirió a las partes integrantes de la federación y del territorio nacional, señaló entre ellas al estado de Coahuila. Sin embargo, no sería sino hasta el 4 de julio cuando volviera a abordarse el asunto de la incorporación. El tono de los discursos fue el mismo: por un lado el temor de que Vidaurri —temor no infundado, desde luego—, violento como era, se viera “obligado a cometer uno de los más grandes crímenes que puedan manchar a un mexicano”.

En la sesión del 26 de noviembre se dio la primera lectura al dictamen de la comisión de División Territorial para la Constitución. En el mismo se incluía a Coahuila y Nuevo León como un solo estado.

En este contexto, y en cumplimiento del tratado hecho en la Cuesta de los Muertos, Vidaurri entregó el gobierno al presidente de su Consejo, el licenciado Juan Nepomuceno de la Garza y Evia, a quien le correspondió expedir la convocatoria para integrar un nuevo Congreso Constituyente que expidiese una nueva Constitución que regulase la vida institucional del nuevo estado de Nuevo León y Coahuila, apegándose a los preceptos de la Constitución Federal que habría de jurarse el 5 de febrero.

El gobernador De la Garza y Evia, el 7 de abril de 1857, expidió una convocatoria para que se reuniera el 1o. de julio de ese año, el nuevo Congreso Local, pero ahora como ya indicamos, con la calidad de Constituyente, mismo que inició sesiones solemnemente en la segunda decena del mes de julio del mismo año.

El resultado de los trabajos legislativos culminó con la publicación de la nueva Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y Coahuila el cuatro de octubre de 1857. Tanto esta Constitución como la federal fueron el fruto de una época turbulenta en el país y como ejemplo de lo dicho, en Monterrey, la Constitución local fue llevada a la Catedral para su bendición en solemne acción de gracias. Sin embargo, el obispo, Francisco de P. Vereá, prohibió no solamente los sacramentos a quienes la hubiesen jurado, sino hasta la entrada al templo a los funcionarios de gobierno y se negó a repicar las campanas el día de la publicación. Conducta que dio lugar a embrollada disputa entra las autoridades civiles y religiosas. El gobernador Vidaurri arrestó al obispo y lo desterró de Nuevo León así como también aplicó la Ley Lerdo relativa a la desamortización de los bienes del clero.

En tanto, la Constitución de 1857 a nivel Federal agudizó los conflictos políticos en todo el país al provocar una reacción más fuerte de parte de los conservadores, que exigían la total desaparición del nuevo texto legal, aumentando el desconcierto entre los miembros del grupo liberal. El presidente Comonfort desconoció la Constitución de 1857 (estaba convencido de que era imposible gobernar con una Constitución tan “radical”), por lo que, a pesar de que él mismo era un liberal moderado, se unió junto con

otros conservadores de la Ciudad de México encabezados por el General Félix Zuloaga y proclamaron el “Plan de Tacubaya” que rechazaba la Constitución de 1857.

Como consecuencia de esto, la República vuelve a verse envuelta en una nueva guerra: la Guerra de Reforma, también conocida como la Guerra de los Tres Años en la que el nuevo estado de Nuevo León y Coahuila se vieron involucrados.

En este contexto, Comonfort lanzó un manifiesto de apoyo al Plan de Tacubaya y mandó poner en prisión al licenciado Benito Juárez que figuraba en su gobierno como presidente de la Suprema Corte, cargo que representaba además el de vicepresidente de la República. Don Juan Antonio de la Fuente, que formaba parte del gabinete como ministro de Relaciones, al enterarse de lo que se proponía Comonfort, renunció días antes al Ministerio.

El 11 de enero de 1858, Zuloaga desconoció a Comonfort y éste, arrepentido de su traición, lo primero que hizo fue poner en libertad a Juárez, que ese mismo día, acompañado de un grupo de diputados salió de la capital dirigiéndose a Guanajuato, donde permaneció hasta mediados de febrero en que se trasladó a Guadalajara, a donde arribó el 14 del citado mes para allí instalar su gobierno.

Mientras esto acontecía, en el estado de Nuevo León y Coahuila, se hacían aprestos para la lucha, Vidaurri dirigió una carta al presidente Juárez felicitándolo por la actitud asumida en defensa de la Constitución, y al mismo tiempo para participarle que en breves días, al frente de mil hombres, se dirigiría a San Luis Potosí; además, rencoroso como era, agregaba que si no salía antes a campaña, era porque aún sufría las consecuencias de la guerra contra Santa Anna, y de la que tuvo que sostener contra Comonfort cuando el asunto de la incorporación de Coahuila a Nuevo León.

La expedición de las Leyes de Reforma torno más encarnizada la guerra entre liberales y conservadores. Durante su discusión en Veracruz, los liberales moderados opinaban la inconveniencia de expedirlas, porque, argumentaban:

Si ahora la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma dadas en tiempos de Comonfort, especialmente la de desamortización de bienes eclesiásticos, tienen envuelta la República en una guerra y conflagración universal, ¿qué será, echando nuevo combustible? Ahora —agregaban—, según el estado que guardan las cosas, hay esperanzas de que triunfen nuestras armas y se restablezca el orden constitucional y cuando hayan transcurrido tres o cuatro años, se haya consolidado el orden constitucional y conquistado la opinión pública en pro de las Leyes de Reforma, entonces será tiempo de dar dichas leyes; pero si se dan ahora, se exacerbará la guerra, nos arrollarán, se perderá todo y el partido liberal quedará reducido a la nulidad.

A lo anterior, el presidente Juárez, que contaba con el apoyo de liberales radicales como De la Fuente, Ocampo, Ramírez, Lerdo de Tejada y Manuel Romero Rubio, respondía:

más vale una guerra que dos. Yo confío en que la guerra terminará pronto y se restablecerá el orden constitucional; y si el dar las Leyes de Reforma se aplaza para tres o cuatro años, entonces se suscitará una nueva guerra, tan cruda como la presente, y la República, en vez de una guerra sufrirá dos, con los grandísimos males consiguientes a ellas. Que ahora sea la guerra por la Constitución y las Leyes de Reforma dadas antes, y también por la nacionalización de bienes eclesiásticos y demás leyes que faltan.

La participación del pueblo de Coahuila en la guerra de Reforma fue impresionante. Como que olvidó sus agravios para consagrarse a la defensa de la Constitución que no obstante que había sido el argumento legal para despojar al Estado de su independencia, comprendía que la Constitución, en su parte fundamental, representaba el pensamiento y la voluntad de la nación.

Y, además, porque guardaba como un tesoro de invaluable valor cívico, las palabras pronunciadas por el integérrimo don Santiago Rodríguez cuando, al dejar el Gobierno como consecuencia de la aprobación por el Constituyente de la incorporación a Nuevo León, recomendó a los coahuilenses:

Confiad en el tiempo, en la justicia de vuestra causa y en el esfuerzo legal para hacerla triunfar; los motivos que han obrado en su contra son efimeros y si tenéis unión y en nuestros corazones permanece indeleble el sentimiento de independencia de la patria, al fin la obtendréis; porque os servirá de apoyo la conveniencia de la República y porque el pueblo que quiere ser libre lo es.

Los coahuilenses fueron a las armas, hasta 1862 cuando la patria, ya invadida, reclamaba una vez más para su salvación el concurso de todos sus hijos.

Uno de los momentos de más intensa emoción, vividos por los habitantes de la ciudad de Saltillo, se registró el 5 de marzo de 1862, día en que salió con destino a Puebla, para incorporarse al Ejército de Oriente que mandaba Zaragoza, el Batallón Libres de Coahuila bajo el mando del teniente coronel Victoriano Cepeda.

Serían las doce del día cuando empezó a desfilar aquel cuerpo de 450 plazas que se había organizado en el antiguo Mesón del Huisache, que estaba ubicado en la calle del Huisache —hoy Morelos—. Al frente iba la banda de música del batallón, dirigida por el profesor Nazario Valdés, la seguía su comandante don Victoriano Cepeda.

La participación de aquellos valientes quedó escrita en las páginas de la historia. Con arrojo fronterizo se batieron en Coahuila y San Lorenzo y sólo cuando el hambre, la peste y la falta de pertrechos hicieron inútil el sacrificio y obligaron a la rendición a los sitiados en 1863, los bravos saltillenses retornaron al terruño, pero no para descansar, sino a recobrar energías y nuevos brazos para la lucha contra el Imperio.

## II. CONTENIDO DE LA CONSTITUCIÓN DE NUEVO LEÓN Y COAHUILA

La Constitución de Nuevo León y Coahuila de cuatro de octubre de mil ochocientos cincuenta y siete, trigésimo séptimo de la independencia, según indica la fecha de su expedición, consta



de XII títulos y 122 artículos; además de un preámbulo en el que textualmente expresaba:

En el nombre de Dios y con la autoridad del pueblo de Nuevo León y Coahuila. Los representantes de los diferentes partidos que componen el estado de Nuevo León y Coahuila, llamados por la convocatoria expedida en 7 de abril de 1857 para constituirlo conforme a la carta fundamental de la República, dada en 5 de febrero del mismo, bajo la forma democrática, representativa, popular, poniendo en ejercicio los poderes con que están investidos, cumplen con su alto encargo, decretando la siguiente...

Esta invocación inicial también figura en el texto de la Constitución Federal de 1857, no obstante que se vivía el periodo de la reforma que dio cima a la separación del Estado y la Iglesia.

La Constitución fue suscrita por los diputados constituyentes Manuel P. de Llano, diputado presidente; Ignacio Galindo, diputado vicepresidente; Domingo Martínez, J. Ma. Dávila, Tomás Ballesteros, Andrés Leal y Torrea, Simón Blanco, Juan Zuazua, Andrés S. Viesca, Evaristo Madero; Antonio Valdés Carrillo, diputado secretario y Antonio G. Benítez, diputado secretario; destacándose entre estos diputados constituyentes, algunos originarios de Coahuila.

### 1. *Derechos fundamentales*

En este texto, a diferencia de la Constitución anterior, se incluye el título I con la denominación “De los derechos del hombre”. Éstos se contenían en los primeros veintinueve artículos de la Constitución; no obstante, el primero más que un derecho, contiene una declaración general, al afirmar que el pueblo nuevoleoncohuahuilense reconoce que estos derechos son la base y el objeto de las instituciones sociales y por lo mismo debe ser respetados por todas las autoridades, incluso las legislativas. De igual forma, el artículo 29 último del catálogo, formulaba una aclaración al ex-

presar que la enumeración de estos derechos no tiene por objeto limitar, desigualar ni negar los demás que el pueblo retiene.

Como garantías de igualdad consagraba en el artículo 2o. la supresión de la esclavitud, manifestando que en el Estado todos nacen libres, de tal suerte que los esclavos que pisaran su territorio, por este sólo hecho recobrarían su libertad; en su artículo 12, encontramos la supresión de los títulos nobiliarios, prerrogativas, u honores hereditarios; en el artículo 13, se analiza la prohibición categórica de ser juzgado por leyes privativas o por tribunales especiales.

Contenía, asimismo, un importante número de garantías de libertad, declarando en el artículo 3o. que la enseñanza es libre; en el artículo 4o. que todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo útil y honesto; en el artículo 5o. que nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, sin justa retribución y sin su pleno consentimiento; en el artículo 6o. la libertad de pensamiento; en el artículo 7o. la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia; en el artículo 8o. el derecho de petición ejercido por escrito, de una manera pacífica y respetuosa; en el artículo 9o. la libertad de asociación y reunión con un objeto lícito y de manera pacífica; en el artículo 10 el derecho de poseer y portar armas para la seguridad y legítima defensa de la persona; en el artículo 11 la libertad para entrar y salir del estado, viajar por su territorio y mudar de residencia sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otro requisito semejante, y la libre circulación de la correspondencia, sin que pueda ser objeto de registro; y, en el artículo 27 la prohibición de los monopolios, estancos, o cualquier otro a título de protección a la industria.

Contaba también con un conjunto que garantizaba la seguridad jurídica como la de irretroactividad de la ley y la de debido proceso a la que se refería el artículo 14; la de autoridad competente, mandamiento escrito y debida fundamentación y motivación a que alude el artículo 15; la de acceso a la función jurisdiccional mediante la prohibición de la autodefensa y la de encarcelamiento

por deudas de carácter puramente civil a que se refiere el artículo 16; la limitación de la prisión sólo a los delitos que merecieran pena corporal y la prohibición de la retención en reclusión por falta de pago de honorarios; el auto de término después de tres días y el maltrato en la aprehensión o en la prisión a que se refiere el artículo 18; los derechos del acusado sujeto a un juicio criminal, previstos por el artículo 19; el establecimiento oportuno de jurado para el juicio de hecho, en los delitos de homicidio, hurto y robo como lo prescribe el artículo 20; la prohibición de las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes, y cualesquiera otras penas inusitadas o trascendentales que establece el artículo 21; la abolición de la pena de muerte, salvo el caso del traidor a la patria en guerra extranjera, al salteador de caminos, al incendiario, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, a los delitos graves de orden militar y a los de piratería que definiere la ley, a que alude el artículo 22, precepto en el que también se dictaba que queda a cargo del poder administrativo establecer a la mayor brevedad el régimen penitenciario; las prohibiciones de que los juicios criminales puedan tener más de tres instancias, del enjuiciamiento doble por el mismo delito y la absolución de la instancia; la prohibición a los militares para que en tiempo de paz exigieren alojamiento, bagaje u otro servicio real o personal sin el consentimiento del propietario; y la de la aplicación de las penas propiamente tales, como facultad exclusiva de la autoridad judicial, según el artículo 28.

En orden al derecho de propiedad, el artículo 26 disponía que la propiedad de las personas no podía ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización.

## *2. Del estado en general*

Con este título la Constitución analizaba los requisitos indispensables para conformar el estado de Nuevo León y Coahuila.

En cuanto a la comprensión territorial, el artículo 30 estaba concebido en los siguientes términos: el estado de Nuevo León y Coahuila se extiende al territorio de los dos distintos estados que hoy lo forman. Comprende las municipalidades de Abasolo, Agualeguas, Aldamas, Allende, Bustamante, Cadereyta Jiménez, Candelá, Carmen, Cerralvo, Cuatro-Ciénegas, China, Dr. Arroyo, Galeana, García, Ggedo, Guadalupe, Guerrero, Hidalgo, Hualahuises, Iturbide, Lampazos, Linares, Llanos y Valdez, Marín, Mier y Noriega, Mina, Monclova, Morelos, Montemorelos, Monterrey, Múzquiz, Nadadores, Nava, Parás, Parras, Piedras Negras, Pesquería Chica, Ramos Arizpe, Rayones, Río-Blanco, Rosas, Sabinas Hidalgo, Salinas Victoria, Saltillo, San Buenaventura, San Francisco de Apodaca, San Juan de Allende, San Nicolás de los Garzas, San Vicente de Abasolo, Santa Catarina, Santiago, Terán, Vallecillo, Viesca, Villaldama y los demás que se formaren en lo sucesivo. Por primera vez se enumeraron en orden alfabético los municipios, comprendiendo tanto los de Nuevo León como los de Coahuila.

Respecto a la población, indicaba que tenían la condición de nuevoleo-coahuilenses: primero, los nacidos en el territorio del estado; segundo, los mexicanos por nacimiento o naturalización que tuvieran dos años de residencia en algún pueblo del estado, o un año si ejercieran alguna profesión útil o tuvieran alguna negociación mercantil, industrial o de minería, y tercero, los que después hayan obtenido u obtengan del Congreso carta de naturalización en el estado.

Con referencia a la calidad de ciudadano, el artículo 35 establecía que contaba con ella, todo nuevoleo-coahuilense que hubiere llegado a la edad de veinte años, o dieciocho, siendo casado, que tuviera modo honesto de vivir, y que no hubiere sido condenado en proceso legal a alguna pena infamante. Como puede apreciarse, se redujo la edad para obtener la ciudadanía de veinticinco años a veinte. Las causas por las que se pierden o suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación, el Constituyente las delegó en el legislador ordinario de acuerdo con el artículo 36.

La propia Constitución enumeraba los derechos políticos de los ciudadanos nuevoleo-coahuilenses, considerando en primer lugar el de elegir a los mandatarios del estado; en segundo, ser ellos mismos los elegidos para los cargos públicos, si tienen las condiciones de elegibilidad requeridas para tales cargos; en tercer término, ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición; en cuarto, asociarse para tratar los asuntos políticos del país y, finalmente, en quinto, tomar las armas en la guardia nacional para la defensa de la República y de sus instituciones.

En cuanto a las características del estado, destaca la de la soberanía en el artículo 31 en el que se dice:

El estado de Nuevo León y Coahuila es libre, soberano e independiente de los demás estados de la federación y de cualquiera otro extranjero. Como parte integrante de la República mexicana, está ligado a ella del modo prevenido en la Constitución Federal de 1857 y sujeto a las leyes generales de la nación en todo lo que no afecte su régimen interior. En este punto retiene su libertad de gobernarse y administrarse por sí mismo.

Dos cuestiones caben destacar: la primera, los tres calificativos que se atribuyen al estado como libre, independiente y soberano, sin ningún acotamiento, particularmente por lo que hace al último; llama también la atención el que la sujeción al orden constitucional federal, se condicione a que no afecte el régimen interior del estado, esto es, si así fuere puede dispensarse de la observancia de la Constitución general, situación que no condice con el principio de la jerarquía de las leyes.

En este título se incluía, además, una norma de superestructura fundamental, columna vertebral de todo el orden constitucional. En efecto, en el artículo 32 se establecían las formas de gobierno, indicando que éstas eran republicana, democrática y representativa. También menciona la forma de estado, optando por la forma federal.

Concluía adoptando la clásica división de poderes en el artículo 38, indicando que el poder supremo del estado se dividía para su

ejercicio, en electoral, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, mas como se advierte, agregaba un nuevo poder al que denominó Electoral, sentando un precedente que tal vez no haya vuelto a repetirse en alguna otra Constitución.

Estos poderes, dice el artículo 39, derivan del pueblo y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en la Constitución, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción; es así como se establece el principio de que las autoridades no pueden hacer más que lo que la ley les autoriza, con lo que los gobernados saben de antemano hasta dónde puede llegar el sentido de afectación de un acto de autoridad.

### *3. División de poderes*

La división de poderes, si bien significa diferenciación y especialización de las funciones, implica también coordinación y síntesis entre los diversos actores; separación de servicios sí, pero coordinación de esfuerzos. Tal tendencia a vincular entre sí a los órganos del estado, la realizan las Constituciones, con una variedad de matices, todos los cuales caben entre los dos sistemas colocados en los puntos extremos: el sistema parlamentario inglés, que realiza el máximo de colaboración, y el sistema presidencial norteamericano, donde la independencia entre sí de los Poderes llega a su máxima expresión.

#### *A. El poder electoral*

Este Poder estaba regulado en el título III y representa una novedad en el constitucionalismo de la época. Otro punto muy importante es que la Constitución incluyó por vez primera el voto directo de los ciudadanos al fijar que las elecciones para todos los mandatarios públicos son directas en los términos y forma que prevenga la ley (artículo 40). Sin embargo, se limitaba el derecho de votar a los condenados por penas infamantes, los que hubieren malversado fondos públicos, los incapacitados físicos, los miem-

bros del estado religioso, los militares en ejercicio, los sirvientes domésticos y del campo, los ebrios consuetudinarios.

El gobernador del estado, según el artículo 40, era elegido de manera directa por los electores activos, sin intermediarios. Cabe mencionar también que desaparece el órgano consultivo que el Poder Ejecutivo había tenido en el caso de Coahuila en la Constitución anterior, denominado Consejo de Gobierno o Junta Consultiva.

Sin embargo, seguía existiendo la figura del secretario de Gobierno (artículo 86), el cual era removido por el gobernador a su arbitrio, lo que en gran medida lo hacía perder autonomía frente a este último. Asimismo, perdía vigencia fáctica lo establecido en el artículo 87 que establecía que ninguna orden se tendría como tal si no iba firmada por el gobernador y por el secretario de gobierno. En lo relativo a la sustitución del gobernador en caso de imposibilidad temporal, el Congreso elegía un ciudadano que se encargara interinamente del Ejecutivo, a diferencia de la Constitución de Coahuila en la que la sustitución operaba en la figura del vicegobernador. Sin embargo, en caso de que el Congreso no estuviere reunido o que el elegido no pudiera tomar posesión del cargo, éste lo asumía el presidente del Supremo Tribunal. En caso de imposibilidad permanente, el Congreso llamaba a elecciones, aunque si la imposibilidad se daba en los últimos seis meses del periodo constitucional la elección se omitiría y el interino terminaba el periodo (artículo 90).

### *B. El Poder Legislativo*

Este Poder estaba regulado en el título IV. Se integraba por diputados elegidos directamente por los distritos electorales bajo la base de un diputado por cada veinte mil habitantes o por una fracción que pasare de diez mil habitantes.

Eran requisitos para ser electo diputado, según el artículo 50, tener la edad de veinte y cinco años cumplidos, ser ciudadano nuevoleonense-coahuilense en el ejercicio de sus derechos y vecino del

estado. La vecindad no se perdía por ausencia en el desempeño de un cargo público en servicio del estado o de la nación.

En este contexto, también se establecía la inhabilitación para ser diputados en el caso del gobernador, el secretario de gobierno, los magistrados del Supremo Tribunal, el fiscal adscrito, así como los empleados de la federación y los que fueran empleados en las rentas del estado (artículo 51) y en caso de que quisiesen ser elegidos para ese cargo, tenía que renunciar antes de empezar las elecciones (artículo 52). Como puede apreciarse, la Constitución no establecía un tiempo expreso para que esos servidores públicos se separaran de su cargo, sino sólo hacía referencia al inicio del proceso electoral como término para el apartamiento del puesto incompatible.

Por su parte, el artículo 56 les aseguraba a los diputados su inviolabilidad parlamentaria al disponer que gozaran de una libertad absoluta para hablar, en consecuencia eran inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, sobre las cuales en ningún tiempo podían ser reconvenidos o juzgados por autoridad alguna.

En lo relativo a los periodos ordinarios de sesiones, esta ley fundamental cambiaba el calendario de sesiones del Congreso, de febrero a septiembre, para empezar el dieciséis de este último mes y terminar el día quince de diciembre. Sin embargo, al igual que las anteriores Constituciones, existía la posibilidad de ampliar o disminuir el periodo por un mes si así lo juzgaba necesario el Congreso (artículos 60 y 61). Como puede apreciarse, sólo se dejó un periodo de sesiones a diferencia de la Constitución coahuilteca que establecía dos.

Según el artículo 59, a la apertura de las sesiones del Congreso asistía el gobernador y pronunciaba un discurso en que manifestaba la situación que guardaba el estado. El presidente del Congreso contestaría en términos generales; precepto en el que se establecía la obligación del titular del Poder Ejecutivo de informar anualmente sobre el estado que guardaba la administración.



En los términos de los artículos 60 y 61 el Congreso podía prorrogar su periodo de sesiones por un mes más, o bien acortarlo por igual tiempo si antes hubiese cumplido sus labores.

Antes de su receso, el artículo 62 disponía que la Legislatura debía nombrar, a pluralidad absoluta de votos, una diputación permanente de tres individuos y un suplente de su seno, que durante el periodo inactivo del Congreso preparara y adelantara los trabajos pendientes, para dar cuenta en su próxima reunión y le informara de cuanto fuera debido y conveniente instruirle. La diputación permanente podía convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando considerase conveniente para la salud del Estado, o lo exigiese el cumplimiento de alguna ley general, o lo hubiere solicitado el Ejecutivo, ello en los términos del artículo 63.

Las facultades de las que estaba investido el Congreso eran múltiples, desde el punto de vista material las tenía de carácter legislativo, ejecutivo o jurisdiccional; sin embargo, el acto legislativo constituía su principal función, así la fracción I establecía que a él correspondía decretar las leyes relativas a la administración y gobierno interior del estado en todos sus ramos, declararlas y derogarlas en caso necesario, también tenía facultad para iniciarlas, según la fracción II; le correspondía igualmente examinar y aprobar los reglamentos municipales y generales para la policía de seguridad y examinar y aprobar las ordenanzas municipales y los proyectos y arbitrios para obras de utilidad pública de acuerdo con las fracciones V y VII; en el orden fiscal, le correspondía fijar anualmente todos los gastos de la administración pública del estado, a propuesta del gobernador, y establecer contribuciones para cubrirlos, determinando la duración de éstas y el modo de recaudarlas, y la fracción XXVII lo autorizaba para formular su Reglamento Interior.

Entre las de carácter jurisdiccional, cabe mencionar la prevista en la fracción XXV que lo autorizaba a erigirse en gran jurado para declarar si había o no lugar a la formación de causa cuando por delitos oficiales o comunes fuere acusado el gobernador, los

magistrados y el fiscal del Supremo Tribunal de Justicia, algún diputado, el secretario de gobierno o el jefe de hacienda.

Puramente administrativas eran las facultades que le permitían velar sobre el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, especialmente de las disposiciones que consideraban la seguridad de las personas y propiedades; crear empleos, oficinas y plazas, aun inferiores, necesarias para la administración en todos los ramos, y suprimirlas cesando su necesidad; asignar los sueldos de ellas y reformarlos; conceder jubilaciones a los empleados inutilizados en el servicio del estado, en los términos y bajo las condiciones que determinara la ley; revisar y aprobar la cuenta anual de gastos; promover la educación pública; efectuar el cómputo de votos para el cargo de gobernador, diputados, magistrados, fiscal del Tribunal de Justicia, jueces de letras, y asesores, entre otras, previstas en las fracciones VII, VIII, XI, XII Y XIII.

Como puede apreciarse, en orden al sinnúmero de facultades que tenía el Congreso y la importancia de todas ellas, el sistema adoptado por esta Constitución era congresionalista, otorgándosele primacía sobre los Poderes Ejecutivo y Judicial.

La facultad de iniciar leyes correspondía a todo diputado, autoridad pública general o particular, todo ayuntamiento y cualquier ciudadano en los términos del artículo 69; sistema por demás democrático al conceder esta facultad a cualquier ciudadano, sin limitación alguna. Agregaba el artículo 70 que no podían dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los poderes Ejecutivo y Judicial del estado, las que se presentaran firmadas por tres diputados, y las que dirigiera algún ayuntamiento sobre asuntos privativos de su municipalidad.

Respecto al proceso legislativo, para la discusión de toda ley o decreto se necesitaba la presencia de la mayor parte del total de los individuos del Congreso y el voto de la mayoría de los presentes para su aprobación (artículo 71); con lo que se diferenciaba con claridad el quórum necesario para que pudiese funcionar la Asamblea Legislativa, que era la mayoría absoluta de todos sus integrantes (artículo 72). Una vez que se aprobaba un proyecto

de ley o decreto, se pasaba al gobernador para su publicación; si éste lo devolvía dentro de diez días con observaciones, volvería a ser examinado: si era aprobado de nuevo por dos tercios de los individuos presentes, pasaba al gobernador, quien debía publicarlo sin demora; pasados los diez días, para hacer observaciones, sin practicar nada de lo prevenido, se tendría por sancionada la ley o decreto; se reconocía así el derecho de veto al Ejecutivo. Sancionada la ley, el gobernador la hacía publicar en la capital del estado, y la circulaba a las autoridades políticas de los pueblos para su publicación (artículo 76). Se publicaban las leyes usando esta fórmula: “N. Gobernador constitucional del estado libre y soberano de Nuevo León y Coahuila, a todos sus habitantes hago saber: que el Congreso del Estado ha tenido a bien decretar lo que sigue: [Aquí el texto literal]”. “Por lo tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en Monterrey, etcétera. Lo firmarán el gobernador del estado y su secretario” (artículo 78). Toda ley obliga desde el día de su publicación, si no es que la misma ley disponga otra cosa (artículo 79).

### *C. Del Poder Ejecutivo*

El título V de la Constitución de Nuevo León y Coahuila regulaba la estructura y funciones del Poder Ejecutivo, integrado por una sola persona, a diferencia del Poder Legislativo depositado en una sola asamblea; justificándose la diferencia en atención a que:

la elaboración de la ley importa tiempo para cambiar opiniones, para agotar consultas, para deliberar en suma, pues por su propio destino de generalidad y permanencia, la ley debe ser un acto maduro y seguro; de aquí el dilatado proceso establecido en la Constitución para la confección de leyes. Pero una vez que existe la norma general su aplicación debe ser rápida y enérgica, lo cual no admite discrepancia de opiniones, sino unidad en la decisión y la acción; por eso el poder encargado de ejecutar la ley se deposita

en un solo individuo, quien debe imprimir unidad en la marcha de la administración.<sup>13</sup>

Consecuentemente, el ejercicio del Poder Ejecutivo se depositaba en un ciudadano con el nombre de gobernador del estado, que debía contar con los siguientes requisitos: tener la edad de treinta años, no ser militar permanente en ejercicio, ni empleado federal o en la hacienda pública del estado y todos los demás requisitos para ser diputado al Congreso del Estado, que se han precisado con antelación; tomaba posesión de su empleo el día 4 de octubre. Tanto la figura del vicegobernador como el Consejo, previstos en la Constitución de Coahuila y Texas, dejaron de tener existencia. Cuando era menester la sustitución del gobernador en caso de imposibilidad temporal, el Congreso elegía un ciudadano que se encargara interinamente del Ejecutivo. Sin embargo, en caso de que el Congreso no estuviere reunido o que el elegido no pudiera tomar posesión del cargo, éste lo asumía el Presidente del Supremo Tribunal. En caso de muerte o imposibilidad permanente, el Congreso llamaba a elecciones, aunque si la imposibilidad se daba en los últimos seis meses del periodo constitucional la elección se omitía y el interino terminaba el periodo.

Para el despacho de los negocios de todos los ramos, había un solo secretario de Gobierno que debía tener las mismas cualidades que se requerían para ser diputado al Congreso del Estado, y el gobernador lo nombraba o removía a su arbitrio. Ninguna orden del Gobernador se tenía como tal, si no es que fuera firmada por el secretario, y éste era responsable de todas las órdenes que hubiere firmado, a cuyo efecto debía escribirlas en un libro con las razones que las hubiere motivado.

El Poder Ejecutivo contaba con importantes facultades entre las que, al igual que el Poder Legislativo, había de naturaleza administrativa, legislativa y judicial. Entre las primeras, como una de las más importantes, tenía la de proteger la seguridad de las

<sup>13</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, p. 446.

personas, bienes y derechos de los individuos y mantener el orden, paz y tranquilidad pública en todo el estado; podía en caso necesario decretar el arresto de una persona, pero dentro de 48 horas debía ponerlo a disposición del juez o tribunal competente; disponía la inversión de los caudales públicos del Estado en los distintos ramos de su administración, previa autorización de la ley o decreto especial del Congreso.

En el orden legislativo, y en complemento al proceso de elaboración de las leyes, podía hacer observaciones a cualquier ley o disposición del Congreso, dentro de los primeros diez días contados desde su recibo, exponiendo los motivos que tuviese en contrario; mas si no fuese éste el caso, publicaba, circulaba, cumplía y hacía cumplir la ley aprobada y las demás disposiciones del Congreso del Estado, y expedía los decretos o formulaba los reglamentos necesarios para su ejecución.

En el orden judicial, ejercía una función de controlaría singular, pues cuidaba que la justicia se administrara por los tribunales del Estado pronta y cumplidamente, y que se ejecutasen las sentencias; sin embargo, por esta inspección no podía entrometerse directamente ni indirectamente en el examen de las causas pendientes, ni disponer en manera alguna de las personas de los reos.

El gobernador tenía una doble prohibición, pues no podía salir de la capital a distancia de más de diez leguas, sin licencia del Congreso, o en su receso de la Diputación Permanente. Y si la distancia era menor, bastaba su aviso, si la ausencia no pasare de ocho días. Tampoco podía impedir o alterar bajo ningún pretexto las elecciones populares, ni la reunión y deliberaciones del Congreso.

#### *D. El Poder Judicial*

El título VI de la Constitución se ocupaba del Poder Judicial, cuya titularidad correspondía al Supremo Tribunal de Justicia integrado por magistrados y un ministro fiscal, los cuales eran elegidos popularmente cada dos años (artículo 116); el primer nombrado era el designado como presidente del Tribunal (artí-

culo 94). Llama la atención el que la designación de los magistrados y el fiscal se hicieran mediante elección popular, sistema poco recomendado para la conformación de este poder por los compromisos que los elegidos pudiesen adquirir para obtener el voto de los electores.

Para ser magistrado y fiscal se requería ser mexicano por nacimiento y ciudadano nuevoleo-coahuilense en el ejercicio de sus derechos; tener la edad de treinta años cumplidos; ser abogado recibido, conforme a las leyes y haber ejercido la profesión por cinco años a lo menos y no haber sido condenado en proceso legal por ningún crimen.

Su primordial facultad consistía en la potestad de aplicar las leyes en lo civil y criminal que ejercía exclusivamente, de manera conjunta con los jueces establecidos, o que se establecieran por la Constitución y las leyes.

Les estaba prohibido ejercer otras funciones diferentes a las de juzgar y hacer que se ejecutare lo juzgado; no podían suspender el cumplimiento de las leyes ni hacer reglamento alguno para la administración de justicia, facultad que se reservaba el Congreso.

En cuanto a los jueces de primera instancia, se clasificaban en letrados y asesorados. La ley determinaba en el primer caso el número de jueces y en el segundo el de asesores; señalaba el lugar de la residencia de unos y otros, y el tiempo de su duración, y establecería los requisitos para obtener estos cargos públicos. Tal vez por la época de que se trata, no habría suficientes abogados y de ahí que al lado del juez que podía ser lego, existiese un asesor, siempre con el riesgo de que el juez quedase despersonalizado por la interferencia que podía ejercer aquél, quien en última instancia indicaba los fundamentos y motivos en los que debía apoyarse la resolución.

#### *4. División territorial*

En las Constituciones de 1857 tanto en la federal del 5 de febrero como en la local de 4 de octubre, poca mención se hace de

la materia municipal. La de Nuevo León y Coahuila sólo lo hace en dos artículos, en los que se expresaba que las municipalidades eran independientes unas de otras, y en el orden político-administrativo no reconocían otro superior inmediato que el gobernador del estado; se añadía que el gobierno de las municipalidades estaba a cargo de sus respectivos Ayuntamientos y que en la ley debía señalarse el número de alcaldes, regidores y síndicos de que debían componerse con arreglo a su población respectiva, así como el detalle de sus facultades y requisitos que debían tener los nombrados. Todavía estamos muy lejos de la autonomía municipal, pues los municipios constituían una mera división territorial y administrativa cuyo gobierno dependía absolutamente del gobernador del estado.

Por otra parte, se agregaba que habría una división del estado en distritos y que éstos no tendrían otro objeto legal que el de facilitar las elecciones, con lo que se sustituía el partido a que se refería la Constitución anterior.

##### *5. Procedimiento de reforma a la Constitución local*

Se puede anticipar que el procedimiento de reforma a la Constitución del estado de Nuevo León y Coahuila era rígido en atención a que el procedimiento para efectuarlo era diferente al de una ley ordinaria, según se advierte en el texto de los artículos 117 a 120.

En efecto, conforme a estos artículos, en cualquier tiempo podía reformarse la Constitución; mas las reformas que se propusieran debían ser presentadas por tres diputados, y admitidas a discusión por las dos terceras partes de los miembros presentes. Una vez tomadas en consideración las reformas, se publicaban por la imprenta con un extracto de la discusión, y no serían votadas sino en el inmediato periodo de sesiones. Para que las reformas propuestas fueran aprobadas y se tuvieran como leyes constitucionales, se necesitaba el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes. De esta suerte, el hecho de que intervinie-

ran dos Congresos, uno proponiendo la reforma y el otro aprobándola, permitía que los electores al escoger a los diputados del segundo Congreso tomaran en cuenta que éstos iban a desarrollar, aparte de su función legislativa ordinaria, la tarea de revisar la Constitución en la parte en que ésta iba a ser reformada. Por lo demás, en la formación de estas reformas constitucionales, se guardaban las mismas reglas prescritas para la elaboración de las leyes comunes; excepto el derecho de veto, que no podía ejercer el gobernador.

#### 6. *Defensa de la Constitución*

El título XII preveía los medios indispensables para la conservación del contenido de la Constitución, anticipando que no perdería su fuerza y vigor aun cuando por alguna rebelión se interrumpiese su observancia y agregaba que en caso de que por un trastorno público se estableciese un gobierno contrario a los principios que ella sancionaba, tan luego como el pueblo recobrase su libertad, se restablecería su observancia, y, con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieran expedido, serían juzgados tanto los que hubieran figurado en el gobierno emanado de la rebelión como los que hubieran cooperado con ésta. De esta suerte, la Constitución no autorizaba o toleraba su propia derogación o reforma por medios violentos; puesto que no podía consignar su cambio a través de movimientos violentos, porque esto equivaldría a su negación.

Por otra parte, el título VII regulaba la responsabilidad de los funcionarios públicos, que podían ser enjuiciados por delitos del orden común y oficiales, de manera que podía fincárseles responsabilidad, la que era exigida por el Congreso como jurado de acusación, y el Supremo Tribunal de Justicia como jurado de sentencia. El jurado de acusación tenía por objeto declarar, a mayoría absoluta de votos, si el acusado era o no culpable. Si la declaración era absolutoria, el funcionario continuaba en el ejercicio de su encargo. Si era condenatoria, quedaba inmediatamente separado de



dicho encargo, y era puesto a disposición del Supremo Tribunal de Justicia. Éste, en Tribunal Pleno, y erigido en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiera, procedía a aplicar —a mayoría absoluta de votos—, la pena que la ley designaba.