



## CAPÍTULO PRIMERO

### I. EL CONTEXTO HISTÓRICO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1825

Cuatro dinámicas históricas se engarzan en el tiempo-espacio significativo previo a la emisión de la primera Constitución del estado de Oaxaca: la transición del sistema-mundo y la economía mundial occidental desde la Alta Modernidad (1450-1750) a la Baja Modernidad (1750 en adelante); el proceso de Independencia de las colonias americanas respecto del imperio español, en particular la del virreinato de la Nueva España; los cambios institucionales implementados en la provincia de Antequera de Oaxaca como parte de las reformas borbónicas de finales del siglo XVIII; y la rearticulación y negociación entre instituciones y elites centrales y locales, y clases subordinadas, tanto en el periodo preindependiente como luego de la consumación de la Independencia, entre 1821 y 1824. A continuación se explica brevemente cada una de ellas.

La historia mundial y la economía occidental sufrieron un cambio de época agudizado, a partir del siglo XV, merced a los avances científicos y descubrimientos geográficos.<sup>3</sup>

Entre 1450 y 1750, unidad de tiempo conocida como Alta Modernidad, Europa sentó las bases técnicas, institucionales y organizacionales del capitalismo industrial internacional. Pero si esas bases fueron forjadas en tres largos siglos, que coinciden en par-

<sup>3</sup> En lo que sigue, véase la obra troncal de Braudel; Bethell; Rostow; Wallerstein; García Pelayo; Biscaretti di Ruffia, y De Vergottini.

te con la instauración del imperio español en América, de 1750 en adelante, especialmente durante el siglo subsecuente, 1750 a 1850, se tradujeron en profundas transformaciones políticas que reconfiguraron el mapa global. Significativamente, estas transformaciones produjeron el colapso de los imperios español y portugués, y el ascenso de potencias anglosajonas. Trajeron la concreción de los nuevos Estados-nación fundados en las ideas políticas de la soberanía popular, la representación política, los derechos del hombre y del ciudadano, la división de poderes y el orden jurídico jerarquizado. En pocas palabras, produjeron en los hechos un nuevo orden económico y político internacional definido por los Estados nacionales, cuyos fundamentos ideológicos los suministraba el liberalismo individualista y el constitucionalismo clásico, lo que puede sintetizarse en los términos: sujeto, razón y progreso, característicos de la modernidad.

Desde la perspectiva del liberalismo individualista, el hombre y sus derechos se convertían en la justificación de las instituciones sociales que los integraban en naciones y organizaciones políticas denominadas Estados. En su vertiente económica, el liberalismo asumía que el hombre racional y las fuerzas sociales eran los principales motores de la producción, distribución y consumo masivos, y que en el ánimo de lucro intensivo y sistemático residía el principal motivo para la acción. En su lado político, presupuso que el hombre tenía la capacidad para autogobernarse a través del Estado, y que éste debía autolimitarse democráticamente para facilitar el ejercicio de los derechos individuales, civiles y políticos. Las Constituciones, por lo tanto, estaban llamadas a jugar un papel fundamental en tanto marcos institucionales para el gobierno y el desarrollo de la sociedad.

En efecto, desde el ángulo del constitucionalismo, la Baja Modernidad dio paso al largo siglo de las llamadas revoluciones democráticas, que pusieron en acto político el ideario liberal. De la Revolución francesa a la de las Trece Colonias de Norteamérica, y de Hispanoamérica a Brasil, pasando por las islas del Caribe, las

independencias de los nuevos países fueron acompañadas por la gesta militar, las ideas liberales y el diseño constitucional.

Si el constitucionalismo inglés legaría a la Baja Modernidad el sistema parlamentario y el hábeas corpus, el francés haría lo propio con los derechos del hombre y la división de poderes. Si el constitucionalismo estadounidense inventaría el sistema presidencial, el federalismo y el control jurisdiccional de la Constitución, el constitucionalismo hispanoamericano haría otro tanto con ensayos ingeniosos de sistemas mixtos de gobierno y formas de tutela política y jurisdiccional de los derechos humanos. Así pues, liberalismo y constitucionalismo serían las llaves que abrirían la puerta de los nuevos Estados-nación a la modernidad capitalista industrial y democrática.

La primera revolución científica y tecnológica, y la Revolución Industrial inglesa, que incentivaron la modernidad capitalista occidental liberal y constitucional, contribuyó de manera relevante, dada la contrarreforma a que se aferró el imperio español —lo que le generó un profundo desfase entre modo de producción y modo de dominación, todo ello aunado a sus postreros intentos reformistas por remontar sus rezagos— a su propio colapso. Esta impresionante modificación de la estructura de las relaciones jurídicas, económicas y políticas internacionales afectó para siempre al entonces virreinato de la Nueva España y a su provincia de Antequera de Oaxaca.

El proceso de independencia hispanoamericana entrañó dinámicas no menos intensas e impactantes en el espacio sociopolítico oaxaqueño.<sup>4</sup>

En este sentido, la muy conocida dialéctica entre pérdida de poder del reino español en 1808, los movimientos independentistas y las estrategias para la preservación de la soberanía real en tierras americanas, encontraron en Nueva España y Oaxaca, acciones y reacciones a lo largo de esa década y la siguiente.

<sup>4</sup> En lo siguiente, véase Guerra; Chust; Calero y Guardino (2005).

A la caída del rey español en 1808, a manos de los imperialistas franceses, le siguió en Hispanoamérica el llamado “periodo juntista”, entre 1808-1810, o bien de las juntas de gobierno que buscaban preservar la soberanía real ante una situación política inédita y que amenazaba desbordarse, como en parte ocurrió, contradictoriamente, con el propio levantamiento de Miguel Hidalgo. Al mismo tiempo que se expedía en España e implementaba en Nueva España, en 1810, la convocatoria a las Cortes de Cádiz, cuya primera legislatura se extendió desde este año hasta 1813, y la subsecuente, de octubre de 1813 a mayo de 1814, cuando el rey reasumió el trono y derogó la Constitución de 1812, en Oaxaca se expresaron tanto la tendencia constitucional gaditana cuanto la orientación revolucionaria independentista. Conforme a la primera, en Oaxaca se realizaron en agosto de 1810 las elecciones para integrar su representación a las Cortes de Cádiz, honor que recayó en Juan María Ybáñez. Además, inmediatamente después de la publicación de la Constitución de Cádiz en Oaxaca, el 12 de abril de 1814, se eligió el ayuntamiento de la ciudad, acto en que participaron españoles, criollos, mestizos, indios y castas. Si bien a la restauración borbónica de ese mismo año siguió la reinstalación del ayuntamiento existente antes de abril de 1814, en junio de 1820, una vez obligado Fernando VII a jurar la Constitución de 1812, en Oaxaca se proclamó la carta gaditana, y se llamó al cabildo electo seis años antes. En relación con la segunda, bajo el gobierno insurgente en Oaxaca, extendido de noviembre de 1812 a abril de 1813, fueron electos en agosto de este último año representantes ante la insurgente Junta Nacional Suprema y, más aún, tres notables personajes oaxaqueños: el comerciante e intendente José María Murguía y Galardi, el periodista Carlos María de Bustamante, y el clérigo Sabino Crespo, participaron en 1814 en la hechura, en Chilpancingo, de la Constitución de Morelos. Así pues, la modernidad liberal constitucionalista irrumpía de lleno, en pleno proceso independentista hispanoamericano y oaxaqueño, como factor de legitimidad de las nuevas expresiones en liza.

Según se sabe, cada vez con mejor documentación, la dinámica independentista en Oaxaca, y seguramente en otras regiones del país, fue más compleja y sofisticada entre realistas e independentistas, y entre conservadores y liberales o centralistas y federalistas (en Oaxaca, los “aceites” y los “vinagres”) de lo que se pudiera pensar, pero, en todo caso, tuvo como eje de discordias y concordias la búsqueda y defensa de la legalidad y la legitimidad constitucional. Esta práctica, con todas sus virtudes y defectos, formó un patrón institucional que aceitaría el gozne de la transición entre Colonia y República independiente, así como entre intendencia y estado libre de Oaxaca.

Ahora bien, las reformas borbónicas, manifiestas en la Ordenanza de Intendencias de 1786, pretendieron modernizar la administración colonial mediante métodos centralizadores y nuevas formas de tributación, lo que generó fuertes tensiones y conflictos sociopolíticos.<sup>5</sup>

Así, por ejemplo, las nuevas reglas obligaron a la sustitución de la figura del alcalde mayor y el corregidor por el subdelegado, quien dependía de la nueva institución del intendente. A diferencia del alcalde mayor, el cual fungió por mucho tiempo como mediador político y empresarial entre burocracia, comerciantes y clases subalternas productoras, con las que operaba la figura del “repartimiento” —de productos y dinero, no de cargas de trabajo— y a las que se les cobraba ventajosamente en dinero y en especie la inversión que los comerciantes y alcaldes realizaban en los cultivos, incluido una parte del sueldo del alcalde mayor, a su vez financiado por el comerciante, el subdelegado tenía prohibido operar los “repartimientos”, y su sueldo dependía sólo de la hacienda virreinal. Así, se rompía aquella antigua relación con comerciantes y productores, lo que ahora favorecía al intendente —y no a dieciséis alcaldes mayores oaxaqueños— quien a su vez transferiría mayor riqueza a la metrópoli española con la cual po-

<sup>5</sup> En adelante, Chasen; Sánchez Silva (2003); Frasquet, y Bailón.

día tener comunicación directa —pues era nombrado por el rey con opinión del Consejo de Indias—, sin pasar por la capital novohispana, en detrimento de los comerciantes y funcionarios peninsulares. Esta medida, más el libre comercio instituido entre colonias y metrópoli, sumada a la diversificación de los consulados de comercio en la Nueva España, tendía a debilitar el notorio poderío de los comerciantes y políticos del centro del virreinato, sólo que, a la vez, generó reacciones por parte de las antiguas elites comerciales tanto de las provincias como del centro. En Oaxaca, ese cambio institucional provocó una dinámica de reacciones políticas y reacomodos en las elites y las prácticas administrativas y comerciales, propiciando nuevos pactos entre aquéllas y las clases subalternas, que tendrían solución de continuidad, bajo nuevas formas y arreglos institucionales, precisamente en la transición a la Independencia y en la hechura de la Constitución oaxaqueña de 1825.

En esta, las elites comerciales y políticas de la capital de la entidad federativa, de la cual formaban parte intrínseca los eclesiásticos —cuyo poder económico era preponderante— haciendo gala de pragmatismo y flexibilidad económica y política, además de insertar los elementos propios del liberalismo constitucional contextualizado, se aseguraron el control hacendario y político electoral de las clases subalternas, las denominadas por Sánchez Silva (1998): “indígenas y más indígenas”. Éstos, dispersos en un territorio complejo, atados a su propiedad colectiva, pero muy rico virtud a la producción de la grana cochinilla, tejido de telas de algodón y extracción de metales, también se adaptaron a las nuevas instituciones y condiciones con las que concurrían exitosamente, aun en desventaja pactada con las clases dirigentes, al comercio interno e internacional. Según lo ha advertido fundadamente Guardino, el dilema de las elites dirigentes oaxaqueñas, que se mantendría por varias décadas, consistiría en cómo asumir la idea de la igualdad de todos los hombres y, simultáneamente, preservar el orden social que les permitía explotar a las masas populares.

La independencia en Oaxaca, y su ulterior tránsito al nuevo régimen constitucional federal, pasó por otros capítulos que muestran la relevancia del factor institucional y la capacidad negociadora de las elites oaxaqueñas. Me referiré rápidamente a ello.<sup>6</sup>

En 1821, una vez firmado el Plan de Iguala entre Agustín de Iturbide y Juan O'Donojú, que mantenía en vigor la Constitución de 1812, protegía privilegios eclesiásticos y extendía los derechos políticos a los descendientes de raza negra, Antequera fue forzada a asumirlo mediante un acto militar. Éste, encabezado por Antonio de León, un militar realista oriundo de Huajuapán y electo al cabildo de esta ciudad en 1820, decidió unirse a la insurgencia, y terminó por vencer en las goteras de la ciudad a la resistencia virreinal en junio del año siguiente, en parte porque las elites de la capital de la intendencia retiraban su apoyo logístico a los realistas en la medida en que De León ganaba terreno y batallas.

Proclamada en septiembre de 1821 la Independencia de México y constituida la Junta Provisional Gubernativa a que obligaban el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, recayó en Iturbide la titularidad de la regencia colegiada. Con la apertura del primer Congreso mexicano, el 24 de febrero de 1822, inició también la tensión entre éste y la regencia, en torno a la titularidad de la soberanía, el poder militar, y la correlación entre Ejecutivo y Legislativo, que haría eclosión a finales de octubre, cuando Iturbide suspendió las garantías constitucionales y disolvió el Congreso Constituyente. Para implementar su proyecto político, Iturbide propició de inmediato la formación de la Junta Nacional Instituyente, que al derogar la Constitución de Cádiz y emitir el Reglamento Provisional del Imperio, concentrando facultades en el Poder Ejecutivo, generó la reacción de las provincias —entre ellas Oaxaca— a través del Plan de Veracruz, de diciembre de 1822, convertido en Plan de Casa Mata, en febrero de 1823, proclamado por Santa Anna, cuya presión obligó a Iturbide a restau-

<sup>6</sup> Véase Guardino; Sánchez Silva (2003); Frasset, y Tena Ramírez.

rar el Congreso, reinstalado el 7 de marzo de 1823, y luego a abdicar el 19 de ese mismo mes. Convocado un nuevo Congreso Constituyente, que aprobó el 30 de enero de 1824 el Acta de la Federación Mexicana, portadora de un modelo confederal de gobierno, se procedió a la creación de la Constitución Federal, que fue promulgada en octubre de 1824.

En Oaxaca, mientras tanto, a la reinstauración de la Constitución de Cádiz, en 1820, siguió la reinstalación del Ayuntamiento de la capital y la integración de la Diputación Provincial. En seguida, una vez que Antonio de León tomó la ciudad, a finales de 1821, y asumió la jefatura política de la provincia, fue creada, con un sentido autonomista, la Diputación en enero de 1822, en tanto que la Junta Provisional Gubernativa (integrada por 19 miembros de la propia Diputación Provincial, ayuntamiento, clero y ejército), entró en funciones el 24 de febrero de 1823. Ante los abusos de Iturbide, que estableció nuevos impuestos en la provincia y envió a gobernarla a su ahijado, Manuel Iruela Zamora, a la caída de aquél, éste fue defenestrado y, mientras se debatía en el ámbito nacional la necesidad de convocar a un nuevo Congreso Constituyente, lo que finalmente ocurrió en mayo, en Oaxaca se convocó a elecciones para formar un Congreso provisional, a la vez que, encabezada por el Cabildo de la ciudad de Oaxaca y desde luego por De León, quien en su momento se había adherido al plan federalista veracruzano, la provincia declaró su soberanía el 10. de junio de 1823, lo mismo que Jalisco, Yucatán y Zacatecas, respecto a la capital de México. En respuesta, el Supremo Poder Ejecutivo envió a Oaxaca tropas al mando de Manuel Rincón, quien entró en negociaciones con De León suscribiendo los acuerdos de “El Carrizal”, en septiembre, después de que Oaxaca restableciera, en agosto, relaciones con el gobierno nacional. El año siguiente, las desavenencias entre cabildo, Diputación Provincial, Junta Provisional Gubernativa y el jefe militar no se hicieron esperar, al punto que Guadalupe Victoria se dirigió en agosto a Oaxaca para dirimir el conflicto, lo que logró mediante negociaciones y el encarcelamiento de De León, quien estaría dos



años en prisión y dejaría el camino libre tanto para que Victoria ganara las elecciones para presidente de la República como para que se preparara la Constitución de 1825, que sería aprobada en enero de este año.

Finalmente, no debe pasar inadvertido que en Oaxaca se dio una importante legislación, a la que Carlos Sánchez Silva llama “provisional”, o bien de transición entre el viejo y el nuevo orden constitucional. Así, según lo ha precisado el reconocido historiador oaxaqueño, entre 1823 y 1825 el Congreso local —provisional— expidió 36 decretos y siete órdenes. Entre las piezas jurídicas más importantes se encuentran las Bases Provisionales para el Gobierno del Estado, de julio de 1823, y la Ley Orgánica para el Gobierno del Estado, de mayo de 1824, que sirvieron de referencia directa, junto con la propia Constitución Federal, a su vez inspirada en las Constituciones norteamericana y gaditana, para elaborar la Constitución oaxaqueña, todo lo cual tradujo en instituciones y normas la llamada “soberanía compartida” central-provincial, tesis que facilitó la consagración del federalismo mexicano.<sup>7</sup>

## II. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1825<sup>8</sup>

La Constitución Política del Estado Libre de Oaxaca, correspondiente a la Constitución Federal Mexicana de 1824, fue obra del Congreso que se declaró constituyente a finales de 1824, y que, dada la inestabilidad gubernamental, también se ocupaba de labores de administración.

La Constitución fue dada en el palacio del Congreso del estado el diez de enero de 1825 y publicada en esa misma fecha en el *Periódico Oficial*, Órgano del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

<sup>7</sup> Sánchez Silva (2003).

<sup>8</sup> Para el análisis subsecuente se ha utilizado la versión de la Constitución de 1825, que aparece en *Las Constituciones políticas del Estado de Oaxaca* (2001), y que puede consultarse en el disco compacto anexo.

El decreto correspondiente fue firmado por los constituyentes José López Ortigoza, en su carácter de presidente; Pedro José de la Vega, vicepresidente; José Esperón; Manuel Mejía; Manuel Sáenz de Enciso; Ignacio de Goytia; Manuel Francisco Domínguez; Francisco Matey; José Mariano González; Juan Ferra; Joaquín Guerrero; Florencio Castillo; José Manuel Ordoño y José María Unda, estos dos últimos como diputados secretarios, pero todos peninsulares o criollos vinculados a la elite comercial, eclesiástica y burocrática.

El primer documento constitucional oaxaqueño contenía un texto introductorio, un preámbulo, veintiocho capítulos, doscientos cincuenta y ocho artículos ordinarios y dos artículos transitorios. Registraba legados constitucionales gaditanos y norteamericanos; asumía las exigencias del cambiante contexto histórico-político en que operaría, por lo que organizó un modo funcional de dominación, y sus significados y consecuencias habrían de ser determinados por la historia.

El texto constitucional de 1825, en buena parte adaptado de la Constitución Federal de 1824 al contexto oaxaqueño, se distingue por su énfasis en la instauración de los típicos conceptos e instituciones liberales (derechos humanos, republicanismo, representación y soberanía popular), pero, al mismo tiempo, por una detallada regulación electoral y sofisticado equilibrio de poderes dentro de un sistema ejecutivo semiparlamentario, a la vez que enfatiza la relevancia de la codificación civil —de la que Oaxaca fue cuna hispanoamericana—, penal y procedimental, no menos que la educación y la cultura.

### 1. *Exposición de motivos*<sup>9</sup>

Una introducción justificatoria de la Constitución de 1825, a manera de Exposición de motivos, muestra las preocupaciones

<sup>9</sup> En adelante, las referencias textuales a la exposición de motivos, tomadas

públicas, sentido político, cultura jurídica y objetivos prácticos de los oaxaqueños de esa generación.

En principio, ese texto hacía referencia a los padecimientos y sacrificios sufridos por los oaxaqueños para lograr independencia y libertad, lo que daba lugar a "...tener un gobierno libre y justo que hallara en la sabia combinación de los principios la mejor garantía de su duración".

En él se expresaba el deseo de los constituyentes de haber conseguido llenar el objeto para el cual recibieron el mandato, cuya ejecución declaraban guiada por "...solo el deseo de vuestra felicidad, sin que la arbitrariedad, el capricho, ni las miras personales hayan tenido el menor influjo en las deliberaciones". A la vez que solicitaban indulgencia por posibles equivocaciones y errores en que hubieran incurrido, debido a lo arduo y difícil que "...es la empresa de la organización social de un estado", pedían a sus compatriotas formarse un juicio imparcial del código fundamental para lo que estimaban "...indispensable que alejéis de vosotros la exageración de principios, el celo extremado, la demasiada timidez, toda mira de interés privado y todo espíritu de partido".

En su Exposición, los constituyentes de 1825 consagraron los principios de una Constitución republicana; los derechos civiles y los derechos políticos, así como los de los extranjeros; la organización del gobierno; los poderes públicos, del Legislativo al Ejecutivo y el Judicial; la hacienda pública; la milicia del estado; la instrucción pública y la observancia de la Constitución.

Sobre esas bases, exaltadamente mostraban "...la perspectiva de felicidad y de gloria que se abre delante de vosotros...", pero también advertían que la libertad garantizada dependería de la dignidad requerida para conservarla, por lo que demandaban "Sed fieles a la Constitución, observadla con escrupulosidad: constancia, generosidad, moderación..." en tanto "...virtudes de la libertad".

---

de *Las Constituciones Políticas del Estado de Oaxaca*, aparecen en cursivas, y puede leerse completa de las páginas 41-49 de dicha obra.

En un par de párrafos finales que reflejaban —y aún transpiran— una buena parte de los dilemas profundos de sus congéneres, la unidad en la libertad y la diversidad, confiaron al futuro su más caro anhelo, que envuelve el ideal del constitucionalismo:

Ciudadanos de todos los estados, de todas las profesiones, de todos los departamentos, que no se hable más de partidos y divisiones, porque no debe haberlas entre los que viven bajo un mismo gobierno y bajo una misma constitución. Nosotros no somos tehuantepecanos, ni mistecos, costeños, ni serranos, todos somos oaxaqueños, unidos por los lazos indisolubles de una santa fraternidad.

No, nunca circunstancias más imperiosas os han convidado a renuiros en un mismo espíritu y a trabajar de consuno en el establecimiento de la Constitución. En efecto, nosotros somos hermanos, nosotros somos libres, nosotros tenemos una patria, todos tenemos un mismo deber, el de la sumisión á la Constitución y a las leyes: tengamos, pues un mismo sentimiento, el del amor y la fraternidad.

## *2. Preámbulo*

Luego de la Exposición de motivos, en lo que se puede ahora denominar como preámbulo, la Constitución de 1825 invocaba a “...Dios todopoderoso, Padre, Hijo, y Espíritu Santo, autor de la sociedad y del orden”, y agregaba que

Nos los ciudadanos representantes del Estado de Oajaca, reunidos legítimamente en Congreso constituyente, en fiel desempeño de la misión que hemos recibido de nuestros comitentes, y de conformidad con sus derechos y deseos, decretamos y establecemos para el buen gobierno y recta administración, la presente Constitución Particular del Estado de Oajaca.

### 3. *Justificaciones y contenidos*

Debidamente justificada por los constituyentes a través de la Exposición de motivos, la Constitución quedó pulcramente ordenada en sus diversos apartados y con sus correspondientes contenidos.

#### *A. Estado, religión y territorio*

Respecto al capítulo I, titulado “Del estado de Oajaca, su religión y su territorio”, la Exposición de motivos ya declaraba, con notoria habilidad, el pacto entre elites civiles y eclesiásticas, entre conservadores y liberales, entre la entidad y la Federación, pues mandaba como prioridad observar

[...] la conservación de nuestra santa religión pura é intacta; porque aun prescindiendo de los sentimientos católicos que animan al Estado y á sus representantes, estos saben como legisladores, que nada es mas conveniente para formar las costumbres, (sin las cuales ningunas leyes pueden subsistir) que la religión cristiana que predica los deberes sociales y que enseñó a los griegos y romanos, que los ilotas y los esclavos no eran bestias, sino hombres y hermanos suyos.

Ved igualmente, ciudadanos, que están grabados con mano firme los principios de una Constitución republicana, que asegura para siempre vuestras libertades públicas é individuales: que han conservado en toda su plenitud la independencia y soberanía del Estado para su administración interior, sin destruir por eso las relaciones que debe mantener con los Estados-Unidos de la Confederación Mexicana, como parte integrante de esta nación grande y poderosa.

Con esos propósitos, a lo largo de los primeros siete artículos se prevé: 1) que “el Estado de Oajaca es la reunión de todos los que habitan en su territorio...”, “...libre, independiente y sobera-

no, en todo lo que exclusivamente corresponde á su administración y gobierno interior”; 2) que la soberanía reside “...originaria y exclusivamente en los individuos que lo componen...”, por lo que les pertenece “...exclusivamente, el derecho de formar, por medio de sus representantes, su Constitución política...”, y acordar y establecer con arreglo a ella las leyes conducentes a su conservación, seguridad y prosperidad interior; 3) la perpetuidad de la religión “católica, apostólica, romana, que el Estado protege con leyes sabias y justas prohibiendo en su territorio el ejercicio de cualquier otra; 4) la organización territorial conforme a los partidos de la antigua intendencia y provincia de Oaxaca, cuyos límites fijaría una ley constitucional; 5) su división, “...para su mejor administración, en departamentos, partidos y pueblos...”, precisados por las leyes; 6) el deber estatal de observar el Acta Constitutiva, la Constitución Federal y la del estado, y 7) y el de “...conservar y proteger por leyes sabias y justas, la igualdad, libertad, propiedad y seguridad de todos los individuos que lo componen, y de todo hombre que habite en él, aunque sea extranjero y en clase de transeúnte...”; prohibir, por tanto, la introducción de esclavos en su territorio; libertar a los existentes, previa indemnización a sus propietarios, y declarar libres a los hijos que nacieren de aquellos desde el día de la publicación de la Constitución.

Claramente, los términos utilizados denotan el cuidado invertido en fundar en el liberalismo político —la voluntad autónoma y libre de todos los individuos, por ende, no esclavos, y en la soberanía del pueblo—, aun cuando se restringió la libertad religiosa —por razones obvias—, la estructura del estado. Ésta quedaba reforzada por una organización territorial renovada a partir de departamentos por encima de partidos y pueblos, pero a la vez, adherida al Acta Constitutiva y la Constitución Federal, y, por tanto, obligada a preservar la igualdad, libertad, propiedad y seguridad de sus habitantes, nacionales y extranjeros.

### *B. Derechos y obligaciones*

El capítulo II, dedicado a “Los oaxaqueños, sus derechos y obligaciones”, revela la importancia que los constituyentes asignaron a la preservación, ampliación y garantía de la integración poblacional bajo las nuevas condiciones sociales de la entidad.

Allí se definió con aquella calidad a los nacidos en el territorio del estado o nacidos en otro estado o territorio, pero avecindados en algún pueblo del mismo, o bien establecidos o avecindados en cualquier lugar del estado desde el catorce de septiembre de mil ochocientos veintiuno, o bien los americanos nacidos en otros estados emancipados de la dominación española, avecindados en el estado al publicarse la Constitución. Subsecuentemente, introdujo la categoría de oaxaqueño por naturalización mediante casamiento con oaxaqueña o con dos años de vecindad y poseedores de propiedad territorial o un establecimiento de agricultura o comercio, o bien se dediquen a algún arte o cualquiera otra industria útil dejando subordinadas tales disposiciones “...a la regla general sobre naturalización que dictara el Congreso de los Estados-Unidos” (artículo 8o.).

En los siguientes doce artículos, del nueve al veinte, el compromiso liberal fue sellado a través de un catálogo de derechos civiles, debidamente garantizado.

Al respecto, los constituyentes hicieron notar que esos derechos aparecían consignados “...muy detalladamente...” y que en lugar de principios vagos y definiciones inexactas se reducían a leyes prácticas protegiéndolos tanto de ataques opresores como de quimeras anárquicas.

Así, los derechos fueron enunciados en orden del primero al sexto: la libertad individual y seguridad personal; libertad de imprenta; derecho de propiedad; igualdad ante la ley; derecho de petición, y derecho de ser gobernados por la Constitución y leyes conformes con ella.

En seguida, las garantías de esos derechos fueron especificadas en el texto:

Prohibición de aprisionamiento, arresto o detención en casos no determinados y en formas no prescritas por las leyes; castigo, como si atentaran contra la seguridad y libertad individual, a quienes soliciten, expidan o ejecuten órdenes arbitrarias, en el entendido de que quien sea llamado o preso por autoridad competente debía obedecer, pues toda resistencia equivaldría a delito.

Derecho a no allanamiento de casas, y a no secuestro, examen o interceptación de libros, papeles y correspondencia epistolar, sino en casos expresamente determinados por ley, y bajo responsabilidad del juez, que dará la orden por escrito dejando una copia de ella firmada al interesado.

Derecho a publicar, por medio de la imprenta, sus opiniones políticas y pensamientos en cualquier materia, pero con sujeción a las leyes represoras de abusos de dicha libertad, y sin que escrito alguno en materia religiosa pudiera imprimirse sin previas censura y licencia del ordinario eclesiástico.

Derecho a disponer de sus bienes muebles o bienes raíces, corporales o incorporales de que sean propietarios, y de emplear sus facultades naturales o adquiridas, como les agradare, con tal que no dañen a otro ni a la sociedad.

Derecho a indemnización previa con sus justos precios, o bien vista de hombres buenos, cuando por causa de alguna necesidad pública o de utilidad común, legalmente averiguada, la autoridad legítima tomara la propiedad de un particular.

Prohibición de la pena de confiscación de bienes y su posible restablecimiento; inviolabilidad y religiosidad de cumplimiento de todos los empeños contraídos por el estado; igualdad ante la ley, ya sea que premie o castigue y sin otras diferencias que las establecidas por ella, y, por tanto, derecho de admisión a empleos del estado sin otro motivo de preferencia en la elección que los méritos personales, virtudes, idoneidad y talentos de cada uno. Prohibición de distinciones, autoridad ni poder hereditarios; no concesión de privilegios exclusivos en el comercio ni en el ejercicio de otro género de industria, salvo en obras de propia inven-



ción y nuevas en el estado, caso en que podrán concederse por tiempo determinado.

En el numeral 19, que debe apreciarse en perspectiva de control constitucional por órgano político, los constituyentes de 1825 colocaron lo siguiente:

Derecho a reclamar a la legislatura la observancia de la Constitución, y denunciarle las infracciones de ella que se hayan cometido, con tal de que lo haga con moderación y sin alterar el buen orden con sus expresiones. De la misma manera podrá presentar a la legislatura, gobierno, ó a cualquiera otra autoridad pública peticiones, con tal que sean individuales y sus autores sean responsables de su contenido. Ninguna petición suscrita o formada a nombre de muchos individuos podrá ser presentada, si no es que sea por corporación legítima o autoridad constituida, y que lo haga en desempeño de sus atribuciones.

En cuanto a las obligaciones, se previó la fidelidad a las Constituciones federal y particular del estado; someterse a leyes y autoridades constituidas; contribuir proporcionalmente a sus haberes para los gastos del estado; servir a la patria del modo que cada uno pueda, y defenderla con las armas cuando sean llamados por la ley a cumplir tal deber; "...y ser justos y benéficos, fieles en sus pactos, moderados, económicos, templados y virtuosos al ser buenos hijos, buenos padres, buenos hermanos, buenos amigos y buenos esposos".

### *C. Ciudadanía y derechos políticos*

En el capítulo III, "De los ciudadanos oaxaqueños, derechos políticos que les pertenecen y causas por las cuales se pierden o suspenden", otros diez artículos afianzaban la estructura liberal del estado en ciernes, que sin embargo se hacía cargo —según se verá más adelante— de las limitaciones sociales de su contexto demográfico abrumadoramente indígena, ajeno al idioma español.

Sobre este aspecto, los constituyentes pusieron en relieve que los derechos políticos se estaban concediendo "...a todos los miembros de la asociación" bajo condiciones de edad o estado civil casado. Asimismo, reiteraban su ánimo exaltado por cuanto pensaban que la Constitución inauguraba una nueva época, cuya herencia se transmitiría a la posteridad. Esta confianza estaba cifrada en el ascenso al rango de ciudadanos, admisibles a todos los empleos y aun a los cargos más elevados del estado, sólo a partir de méritos, talentos y virtudes. Además, ponderaban las nuevas libertades, sólo sujetas a la ley, en tanto que las funciones de ciudadano o de depositario del gobierno colocaban en sus manos la utilidad de la administración. Al referirse a los extranjeros, tenían claro el beneficio económico que su presencia generaría en razón del aumento de la población, industria y riqueza, lo que recompensaría la hospitalidad en libertad que el estado les ofrecía con tan sólo colmar los requisitos que la Constitución les solicitaba.

Así, se definió como ciudadanos a todos los oaxaqueños por naturaleza avecindados en el estado con veintiún años cumplidos o dieciocho siendo casados; los ciudadanos de otro estado o territorio avecindados en Oaxaca; avecindados al momento de jurarse su emancipación política y que siguieron viviendo en él y permanecido fieles a la causa de la independencia nacional; americanos naturales de algún otro estado emancipado de la dominación española, que con algún empleo, profesión o industria productiva estén avecindados en el estado al publicarse la Constitución; naturales de algún otro Estado de América, emancipados de la dominación española, que con alguna profesión o industria o con un capital conocido se avecindaran con tres años de residencia en el estado; y el extranjero naturalizado que obtuviera de la legislatura, una carta especial de ciudadano, la cual se condicionaba a propiedad territorial, profesión, industria productiva o servicios a la nación o al estado, más vecindad de seis años o sólo tres si estuviera radicado con su familia en el estado o estuviera casado con oaxaqueña.

De inmediato, luego que se publicara la Constitución, se ordenaba a las municipalidades la apertura de registros para la inscripción de ciudadanos en sus respectivos distritos, lo que constituía el catálogo de ciudadanos que hacía prueba de esa calidad con prohibición expresa de inscribir a no ciudadanos y obligación de los padres u otras personas de presentar e inscribir en aquél a sus hijos a punto de cumplir veintiún años, lo que les daba derecho a estos últimos a una “patente” y “asiento” entre sus miembros, y a aquéllos y a éstos les confería el derecho por dos días inmediatos siguientes a no ser reconvenidos por deudas ni presos, sino por delitos que merecieran pena corporal. En términos del numeral 26, cuidadosamente redactado para asegurar el control, la ciudadanía oaxaqueña confería el derecho al sufragio en las juntas populares establecidas en la propia Constitución, pero sólo sus titulares podían ser nombrados “...electores primarios o secundarios, miembros de las municipalidades, diputados en la cámara de representantes, senadores, secretarios del despacho y demás empleos...”.

La pérdida del ejercicio de los derechos políticos, importante cláusula que permitía a las elites el manejo del cuerpo electoral, se concretaba por naturalizarse en país extranjero; admitir empleo, condecoración o pensión de un gobierno extranjero sin permiso del gobierno mexicano; “...vender su voto o comprar el ajeno en las juntas electorales, ya se dirija este manejo a su favor o al de tercera persona; pero es menester que preceda la prueba, y que el delito sea calificado”, y por quiebra fraudulenta así calificada. La suspensión de su ejercicio se consumaba por incapacidad física o moral, previa declaración judicial en casos dudosos; ser deudor a fondos públicos luego del plazo cumplido y haber sido reconvenido para el pago; no tener domicilio, empleo, oficio o modo de vivir conocidos; estar procesado criminalmente; ser sirviente doméstico dedicado inmediatamente a la persona; no estar alistado en la milicia local sin causa legítima que lo justifique, y no estar inscrito en el catálogo de ciudadanos de su respectiva municipalidad después de dos años de publicada la Cons-

titución. La suspensión operaba igual sobre el ciudadano que sin comisión ni licencia del gobierno se ausentara del estado por cinco años continuos —lo que desde luego hizo un cierto número de peninsulares—, pero el imperativo de incentivar la fortaleza de la entidad llevó a agregar que podría recobrarlos al residir sin interrupción por un año en territorio estatal.

En un precepto que revela tanto fines políticos de legitimación del nuevo orden cuanto las limitaciones sociales, de las que los constituyentes estaban conscientes, se previó que “desde el año mil ochocientos cuarenta deberán saber leer y escribir los que de nuevo entren en el ejercicio de los derechos de ciudadano” (artículo 30), lo que significaba que hasta antes de ese año se concedía el derecho al sufragio a quienes no sabían leer y escribir en tanto el estado generaba las condiciones para garantizar que esta limitación fuera superada, a la vez que el gobierno representativo podía sostenerse durante esa transición. Esta disposición, según se explicará más adelante, engarzaba armónicamente con el sistema electoral y el sistema de gobierno construidos para asegurar la estabilidad y el control político en sus dimensiones poblacional y territorial.

#### *D. Gobierno*

El capítulo IV se destinó a la estructura “Del gobierno del estado”. Al respecto, sus hacedores asentaron que la felicidad del estado dependía de la organización de su gobierno con poderes públicos divididos, pues su reunión o confusión en unas mismas manos suprimía la libertad y daba paso al despotismo. Su limitación e independencia les preservaba de la opresión de unos a otros, y su combinación los encaminaba “...a obrar el bien y que su oposición y mutua vigilancia hagan casi imposible el mal”. La división del Poder Legislativo en dos cámaras evitaría que la oratoria elocuente, influjo de un individuo, entusiasmo momentáneo o circunstancia extraordinaria “...arranquen de una sola asam-

blea deliberante, decretos precipitados que pudieran hacer la ruina de la libertad y de la felicidad del Estado”. Ni el orden en las deliberaciones podría contener en una sola asamblea su agrado por destruir sus propias fórmulas, además de que a mayor facilidad para legislar mayor multiplicación, contradicción y pérdida de respeto a las leyes, de modo que el bicameralismo erigía un dique poderoso a la impetuosidad legislativa, “...según la experiencia de pueblos sabios y amantes de su libertad...”, como la de “...los vecinos del norte, que nos han precedido en la carrera de la libertad”, salvo la de Pensilvania, que luego de múltiples disensos internos adoptó el ejemplo de sus “...co-estados”. Por el contrario, agregaban:

Por este medio se maduran todas las deliberaciones, haciéndolas correr en dos grados distintos. La Cámara de Diputados pondrá más cuidado en sus resoluciones, por la sola razón de que deberán sufrir una revisión en el senado; este, advertido de las equivocaciones de aquella, y de las causas que las habrán producido, se precaverá con anticipación de un juicio erróneo: Por otra parte, el senado no se atreverá a rechazar una resolución de la Cámara de Diputados que vaya marcada con el sello de la justicia y de la aprobación general.

Si la cuestión fuere dudosa; de la aceptación de una cámara y de la negativa de la otra resultará una nueva discusión, y aun cuando alguna vez el senado insista en una negativa mal fundada, no hay comparación alguna entre el peligro que corre el Estado de tener una buena ley de menos, y el que correría de tener una ley mala de más.

Para los constituyentes, a efecto de evitar rivalidades extravagantes, el Senado no tendría derecho de iniciativa, en tanto que, para evitar amenaza a las libertades públicas y la perversión del poder, la Cámara de Diputados se renovarían cada dos años en su totalidad, y el Senado en la mitad de sus miembros.

El pensamiento político de los constituyentes, a tono con los progresos de la época, y a las exigencias operativas de su tiempo

y espacio, que incluían distinguir entre soberanía, poderes y gobierno republicano, se tradujo en la declaración de que el gobierno del estado de Oaxaca sería popular, representativo, republicano y federal. República una e indivisible, de modo que ningún departamento o pueblo, individuo o porción de ciudadanos podrían atribuirse la soberanía ni ejercer función pública no establecida por la ley, incluidas las corporaciones, sujetas a la Constitución y las leyes. División de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con prohibición de reunir uno o dos de ellos en una sola persona o corporación; potestad legislativa reservada al Congreso bicameral; Poder Ejecutivo confiado a un gobernador, y Poder Judicial depositado en tribunales previstos por ley, forjaban la base de la organización política (artículos 31-35).

#### *a. Poder Legislativo*

El Poder Legislativo, regulado en el capítulo V (artículos 35-37), quedaba autolimitado, pues contenía la fórmula de la bicameralidad, puesto que lo depositaba en un Congreso dividido en dos cámaras: Cámara de Diputados del estado, y Senado del estado. Asimismo, se preveía la renovación de la Cámara de Diputados cada dos años en la totalidad de sus miembros, y la del Senado por mitad en ese mismo periodo "...saliendo por primera vez los senadores nombrados en los últimos lugares de la fracción que se acerque a la mitad, y en adelante alternativamente la fracción mayor o menor de los más antiguos" (artículo 36). Además, se establecía la elección popular de legisladores mediante juntas de parroquia, departamento y del estado, es decir, vía elección indirecta en tres grados.

#### *i. Elección indirecta*

A la sofisticada regulación de la elección indirecta, clave armónica para la preservación y el manejo del poder de las elites asen-

tadas en la capital del estado, no se refirieron los constituyentes en su exposición de motivos, no obstante que dedicaron tres capítulos y veintiocho artículos (artículos 38-66) a lo que hoy denominaríamos derecho constitucional electoral, tanto sustantivo como procesal, con fuerte influencia gaditana.

Así, se preveían juntas de parroquia públicas celebradas cada dos años el quince de agosto, convocadas por la autoridad local con ocho días de antelación, designando lugar y llamando a todos los ciudadanos avecindados y residentes en el territorio. Un elector por cada quince mil almas, dos electores si fueran mil quinientas, tres si dos mil quinientas, y así, progresivamente, en tanto que los de quinientas tendrían uno, y si fueran menos se sumarían al más inmediato nombrando a los que correspondan a su población unida. Se regulaba el procedimiento consistente en la reunión de los ciudadanos bajo "...la presidencia de la primera autoridad del lugar..." el día y lugar señalados, nombrando, una vez que se congregaran al menos treinta ciudadanos, cuatro escrutadores y un secretario, en el entendido de que, de no darse esa condición a las doce horas, entonces la autoridad local los nombraría de entre los vecinos. El presidente anunciaría en voz alta que se procedería al nombramiento de los electores parroquiales, y los ciudadanos votarían uno a uno designándolos por sus nombres al secretario, quien los escribiría en un registro destinado para tal efecto. Presidente, escrutadores y secretario decidían sin recurso posible "...las tachas que se pongan en la junta a votantes y votados, dejando a salvo su respectivo derecho". Cohecho, soborno y calumnia operaban como causales de pérdida de voz activa y pasiva en todas las elecciones, sin que hubiera lugar a votarse a sí mismo. Las juntas electorales se celebrarían a puerta abierta y sin guardia, a la vez que se prohibía a los ciudadanos presentarse con ninguna clase de armas. Las juntas duraban dos días, de ocho de la mañana a seis de la tarde, y al cierre del primer día de votación, presidente, escrutadores y secretario examinaban y rubricaban las fojas del registro en que escribieron los votos. Al concluir la votación, aquéllos procederían a "...la re-

gulación de todos los sufragios”, el presidente publicaría los nombres de quienes recibían más sufragios, y el secretario libraría la certificación que acreditara su nombramiento.

La misión de los electores de parroquia consistía en votar en la junta electoral de departamento para nombrar electores secundarios, quienes elegían a los diputados del Congreso federal, senadores y diputados del Congreso estatal.

La junta quedaba disuelta una vez que se publicaba la votación, y se extendía el acta, debidamente firmada.

El carácter restringido de la representación, que garantizaba el manejo del poder por parte de las elites desde la capital del estado, quedaba sellado por el hecho de que un elector parroquial debía satisfacer los requisitos de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos; mayor de veinticinco años; vecino del pueblo con residencia al menos de un año; saber leer y escribir (a partir de 1840) y tener una propiedad territorial o en bienes raíces, o una profesión, empleo o industria productiva.

Los electores, y su sensible función de delegados portadores de soberanía, quedaban protegidos por un estatus especial, puesto que desde su nombramiento y hasta cuatro días después de concluido su cargo no podían ser demandados por deudas ni detenidos ni presos salvo por causa criminal que mereciera pena corporal, sin que el cargo de elector fuera excusable.

Esa garantía se reforzaba con la intermediación gubernamental, puesto que las juntas de departamento se componían de todos los electores parroquiales “...de su comprensión...”, y debían reunirse en la cabecera de departamento el ocho de septiembre “...bajo la presidencia de la primera autoridad política”, en el entendido de que cuatro días antes de esa fecha, reunidos en la casa consistorial, aquellos electores debían elegir entre ellos a cuatro escrutadores y un secretario que certificaran los nombramientos informando al día siguiente sobre su validez, en tanto que los de los escrutadores y secretarios serían examinados por una comisión de tres individuos nombrados al efecto por la junta.



En efecto, al día siguiente se procedía a leer los informes, y si se hallaba defecto en las certificaciones o en las calidades de los electores, la junta decidía en sesión permanente ejecutándose sus resoluciones sin que hubiera lugar a recurso alguno.

El día señalado, presentes al menos dos terceras partes de los ciudadanos integrantes de la junta, se hacía la elección de electores departamentales, debiendo recaer el nombramiento en un individuo que fuera vecino del mismo departamento.

Una vez concluida la votación, "...que se hará por escrutinio secreto...", presidente, escrutadores y secretario procedían a lo que hoy llamamos escrutinio de los votos, teniendo por elector departamental a quien reuniera la mitad más uno de los votos presentes, debiendo el presidente publicar cada elección, en el entendido de que cabía una segunda vuelta, bajo el principio de mayoría simple, entre los dos candidatos con el mayor número de votos, si en la primera ninguno alcanzaba la mayoría absoluta. "En caso de empate decidirá la suerte".

El acta, extendida por el secretario, debían firmarla presidente y escrutadores, entregando copia, debidamente firmada, a las personas elegidas "...para que les sirva de credencial", en tanto que el presidente debía remitir una copia firmada de ella, que hacía las veces de credencial para el elector elegido, al presidente del consejo de gobierno o al senado, con lo que la junta quedaba disuelta.

Es pertinente advertir que para estas elecciones, la base poblacional era la de un elector por cada diez mil almas o fracción que pasara de cinco mil; es decir, según aclara el propio texto constitucional,

[...] por cada diez electores parroquiales, o por una fracción que pase de cinco, se nombrará un elector de departamento conforme a esta regla: el departamento que pase de cinco mil almas, aunque no llegue a diez mil, nombrará un elector; pero el de menor población se unirá al mas inmediato para elegir los electores que correspondan a la suma de sus poblaciones.

En el mismo tenor censitario advertido para el caso de los electores parroquiales, el texto precisaba que para ser elector de departamento se requería ser ciudadano en ejercicio de sus derechos; mayor de veinticinco años; vecino del departamento con residencia de al menos un año; saber leer y escribir, y tener una propiedad de quinientos pesos, o un empleo, profesión o industria que produjeran ciento cincuenta pesos anuales. En un párrafo complementario se introdujo una medida de seguridad adicional para las elites políticas, pues se establecía que “La elección podrá recaer en los ciudadanos que componen la junta, o en los de fuera de ella”.

El estatus especial de los electores quedaba asegurado desde el día de su nombramiento hasta quince días luego de concluido su encargo, a modo de asegurar la estabilidad en la representación y el mandato.

En cuanto a la junta electoral del estado, se preceptuaba su celebración el primer domingo del mes de octubre en la capital, y se integraría con todos los electores departamentales bajo la presidencia del gobernador. Se realizaba tres días antes de aquel primer domingo, a puerta abierta, el procedimiento de nombramiento de escrutadores y secretario para proceder a la calificación de los nombramientos y acreditación de los electores, y se procedía en tiempo a la elección.

En primer término, en presencia de dos tercios de los electores, se elegían diputados para el Congreso general con las mismas reglas que la elección de electores departamentales, incluida la posible segunda vuelta a mayoría simple y la apelación a la suerte en caso de empate. En este caso, luego de firmada el acta, el presidente remitía testimonio de ella “...al presidente del consejo de gobierno de los Estados Unidos, y se participará a los elegidos su nombramiento por un oficio que les servirá de credencial”. Luego, bajo las mismas reglas, se elegían diputados y senadores del estado, se enviaba una copia del acta firmada a los elegidos y al presidente del consejo o del senado, y la junta quedaba disuelta.

*ii. Congreso y proceso legislativo*

Los capítulos del IX al XIII, en total 52 artículos (57 a 118), se refieren a la conformación del Congreso y sus cámaras; sus respectivas facultades y el proceso legislativo.

La Cámara de Diputados se integraba con representantes elegidos en su totalidad cada dos años por la junta electoral del estado, diputados cuyo número tenía como base, con arreglo a la ley nutrida por el censo levantado cada década, sin variación posible durante el intervalo, uno por cada cuarenta mil almas o fracción que excediera de veinte mil, a la vez que se elegirían diputados suplentes a razón de uno por cada tres propietarios o fracción que llegara a dos.

Los diputados requerían ser ciudadanos en ejercicio de sus derechos; avecindados en el territorio estatal con residencia de cinco años; veinticinco años cumplidos el día de la elección, y con un régimen de incompatibilidades que incluía el que no podían ser diputados mientras ejercieran su cargo

[...] el Gobernador del Estado, el secretario del despacho universal, los senadores del Estado, el muy reverendo obispo, el Gobernador del obispado, el provisor, los diputados y senadores del Congreso general, los Gobernadores de departamento, los magistrados de la corte de justicia, el jefe de hacienda del Estado, y todos los demás empleados que por el artículo veinte y tres de la citada Constitución federal no pueden ser diputados.

Aquéllos tenían, por lo tanto, para romper la incompatibilidad, que "...haber cesado absolutamente en sus destinos seis meses antes de las elecciones", en tanto que los últimos quedarían suspendidos de sus empleos durante el tiempo de sus funciones en la legislatura. Obviamente, la confusión entre el poder civil y el poder eclesiástico se instalaba con trato suave en el propio texto constitucional.

La Cámara de Senadores, igualmente autolimitada, se integraba con siete miembros elegidos a mayoría absoluta de votos por

la junta electoral del estado, y se renovaba por mitad cada dos años, en el entendido de que los senadores nombrados en los tres últimos lugares cesaban luego del primer bienio y en lo sucesivo los cuatro o tres más antiguos. Las faltas absolutas por muerte o incapacidad física o moral eran cubiertas por la junta electoral del estado cuando tuviera su respectiva reunión electoral. Los requisitos de elegibilidad y el régimen de incompatibilidades eran idénticos a los de diputado, salvo la edad, pues se exigían treinta años cumplidos. Por ende, los actores eclesiásticos también ingresaban al Senado.

La intención deliberada de construir un Poder Legislativo sólido y funcional se refleja en la detallada reglamentación de sus principales actos institucionales.

El Congreso se reunía el día dos de julio de cada año en la capital del estado y en sede exclusiva para tal efecto, la que podía ser trasladada a otro lugar por acuerdo de dos tercios de los miembros de cada cámara, observando en sus juntas preparatorias, gobierno interior, instalación, apertura y cierre de sus sesiones, el reglamento que formaría el Congreso entonces en funciones, el cual podría, claro, ser reformado.

Cada cámara realizaba el procedimiento de autocalificación de sus miembros y resolvía dudas y excepciones correlativas. El gobernador estaba obligado a asistir a la apertura del Congreso, lo que no podía posponerse por ningún motivo, haciendo una sencilla exposición por escrito sobre su administración pública, a la que contestaba el presidente en términos generales.

El Congreso sesionaría, en público o en secreto, cada cámara en sala distinta, salvo excepciones previstas por la Constitución, tres meses consecutivos durante cada uno de los primeros seis años, procediendo prórroga de un mes más sólo a petición del gobierno o por conveniencia del propio Congreso mediante resolución de dos tercios de cada cámara. Pasados esos primeros seis años, las sesiones durarían dos meses, y la posible prórroga sólo un mes más.

Se preveían sesiones diarias, sin más interrupción que los días festivos, pero no más de tres días sin acuerdo de ambas cámaras; quórum del cincuenta por ciento de sus miembros con facultad de compeler a los ausentes vía el gobierno bajo las penas legales establecidas; comunicación con el gobierno a través de sus secretarios o por medio de mensajes; no reelección sino hasta pasados dos años, en el caso de diputados, y cuatro años, en el de senadores, luego de haber cesado en sus funciones; inviolabilidad de opiniones políticas y, por tanto, no reconvención, acusación o juicio sobre ellos en tiempo alguno, ni por autoridad alguna, por sus expresiones en desempeño del cargo; sujeción "...en todo lo que mira a la policía a sus respectivas cámaras; pero cada una de ellas no puede imponer penas mas graves que la censura y el arresto de ocho días"; el fuero legislativo exigía declaratoria del Congreso de haber lugar a la respectiva formación de la causa, desde el día del nombramiento hasta un mes luego de concluido el encargo; el procedimiento de responsabilidad iba de la denuncia de delitos escrita y firmada por persona conocida, dirigida a la Cámara de Diputados, la cual resolvería sobre la formación de la causa en tanto que el senado tendría, subsecuentemente, que hacer lo propio "...poniendo al presunto reo a la disposición de la corte de justicia, y remitiendo a esta los datos que obren contra aquel".

Los congresistas tenían derecho a una indemnización o pago por el tiempo en que duraran en sus funciones, pero el cargo no sería excusable, en la inteligencia de que el monto del estipendio, no sujeto a variación, lo determinaba la legislatura previa, y tampoco podrían admitir para ellos ni solicitar para otros "...pensión, condecoración, ni empleo alguno de provisión del gobierno que se haya creado en aquella legislatura, o cuya dotación haya sido aumentada en la misma"; las reuniones extraordinarias del Congreso atenderían estrictamente al objeto de su convocatoria, y no interferirían con la posible elección de nuevos legisladores en el tiempo prescrito; y las dos cámaras sólo podrían sesionar en una misma sala en casos tales como el acto de apertura y cierre de se-

siones; nombrar presidente y vicepresidente de los Estados Unidos, ministros de la alta corte de justicia, senadores del Congreso general, jefe de rentas el estado y ministros de la corte de justicia del mismo, a pluralidad absoluta de votos de sus miembros presentes, o bien para recibir los juramentos de los referidos funcionarios del estado, además del caso en que se llegara a deliberar sobre la variación o reforma de algún artículo constitucional.

El fuerte matiz parlamentario de la Constitución oaxaqueña de 1825 se advierte con meridiana claridad, pues el Congreso quedaba pertrechado con amplias facultades, tales como las de proponer y decretar, interpretar y derogar, modificar y aclarar, con base en el Acta Constitutiva, la Constitución federal de los Estados Unidos y el propio texto local, las leyes relativas a su administración y gobierno interior del estado en todos sus ramos. Decretar la creación y supresión de plazas en tribunales, empleos y oficios públicos con arreglo a la Constitución, así como el aumento y rebaja de sus dotaciones. Decretar anualmente contribuciones e impuestos para gastos del estado. Fijar los gastos anuales de la administración del estado. Aprobar el repartimiento de las contribuciones en los pueblos del estado, disponer la aplicación de sus productos y aprobar las cuentas de su inversión conforme a lo dispuesto en la Constitución. Tomar caudales a préstamo sobre el crédito del estado. Disponer lo conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes del estado. Promover y fomentar ramas como la agricultura, artes, minería y comercio removiendo los obstáculos que entorpezcan el progreso de la industria y la prosperidad del estado.

Destacadamente, dado el impacto que tendría en la formación de cuadros profesionales y políticos, se le encargaba cuidar de la enseñanza y educación de la juventud, estableciendo escuelas de primeras letras, y un establecimiento, por lo menos, donde se enseñen las ciencias eclesiásticas y naturales, las bellas artes y artes útiles.

Asimismo, se le encomendaba, en lo que puede apreciarse hoy en términos de una función de tutela de derechos humanos por

órgano político, velar por los derechos civiles y políticos de los habitantes del estado, y asegurar, proteger y arreglar la libertad de imprenta precaviendo y castigando sus abusos.

Además, se le atribuía formar los códigos de la legislación estatal; establecer jurados para causas criminales cuando lo juzgara conveniente, conforme a la ilustración y moralidad de los pueblos; extender carta de naturaleza y ciudadanía a los extranjeros; recompensar a quienes sirvieran extraordinariamente al estado; conmutar penas a los reos, decretar el alistamiento y fijar la milicia local.

Sumadas a las anteriores, dos importantes atribuciones le conferirían un peso político extraordinario en la división de poderes del estado: una, nombrar al gobernador y vicegobernador, ministros de la Corte de Justicia y jefe de las rentas del estado, así como determinar lo conducente en caso de que estos alegaran excusas para admitir sus cargos. Más aún: elegir al presidente y vicepresidente de los Estados Unidos, ministros de la Alta Corte de Justicia y senadores del Congreso general. Otra: declarar la procedencia de la causa a diputados y senadores, gobernador y vicegobernador del estado, secretario del despacho universal y a los ministros de la Corte de Justicia, así como a cualquier otro funcionario público por infracciones a la Constitución, de modo que el Congreso era el centro de gravedad política de la constelación de poderes estatales, tanto por sus facultades de nombramiento de integrantes de las ramas ejecutiva y judicial en los ámbitos local y federal, cuanto por su competencia para iniciar juicios de responsabilidad a todo tipo de funcionarios locales.

Todavía más, diputados y gobernador del estado contaban con derecho de iniciar leyes, necesariamente en la Cámara de Diputados, la que las aprobaría por mayoría absoluta de sus miembros presentes pasando a la Cámara de Senadores en busca de la mayoría absoluta de votos para convertirse en leyes del estado, pues en caso contrario no se podría volver a presentar sino hasta el siguiente periodo de sesiones. Congreso y gobernador quedaban

constreñidos a turnar y promulgar, respectivamente, en plazos breves las leyes aprobadas.

*b. Poder Ejecutivo*

Los constituyentes oaxaqueños también advirtieron la necesidad de que las leyes fueran ejecutadas con eficacia, pero con la debida responsabilidad. Al respecto, asentaron en su Exposición lo siguiente:

Pero si es preciso que las leyes se hagan con circunspección y lentitud, no es menos necesario que sean ejecutadas con prontitud y rapidez. Con este designio la Constitución confía el poder ejecutivo a un solo individuo, elegido por la legislatura y renovado cada tres años.

Por grande que sea la suma del poder que ha sido necesario depositar en el gobernador del Estado, no debe escitar desconfianzas, ni causar alarmas á las libertades públicas: porque la responsabilidad del secretario del despacho que debe firmar todas sus órdenes para que sean obedecidas, su corta duración y la vigilancia que el cuerpo legislativo tiene sobre su conducta, harán quiméricas cualesquiera pretensiones de este funcionario, á la tiranía.

En efecto, el Poder Ejecutivo (artículos 119-143), no menos autolimitado que el Congreso y sus dos cámaras, sería ejercido por el gobernador del estado, pero podía recaer incluso en un vicegobernador con todas las facultades inherentes, en caso de falta absoluta de aquél. Ambos cubrían un periodo de tres años, con posible reelección inmediata por una sola vez y reelección mediata sin límites. Eran elegibles cuando alcanzaran la ciudadanía; habiendo nacido en la América emancipada de la dominación española, pero con vecindad y residencia de siete años en el territorio del estado; mayores de treinta años, y sin poder ser a la vez diputado, senador ni ministro de la Corte de Justicia. El Congreso, otra vez cuidadosamente equilibrado para tan delicada función,



era el encargado de la elección de uno y otro erigiéndose en junta electoral. Para ello, procedía el quince de julio de cada tres años, a través de la Cámara de Diputados, a elegir, por escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, seis personas cuyos nombres, escritos en una lista, sería remitida al Senado, para que éste consumara la elección dos días después, por mayoría absoluta y en escrutinio secreto, en el entendido de que el empate, en una y otra cámaras, obligaba a decidir mediante la suerte. Los así electos prestaban juramento ante el Congreso y entraban a ejercer sus cargos el doce de agosto.

Un detallado sistema de sustituciones reforzaba todavía más el poder del Congreso y salvaguardaba la integración del Poder Ejecutivo, puesto que se preveía que si los recién electos no asumían sus cargos, el Congreso nombraría interinos. Si la ausencia ocurría después de asumir sus cargos y con el Congreso en receso, el Poder Ejecutivo recaía en el presidente de la Corte de Justicia y en dos individuos nombrados por el consejo de gobierno. Éstos debían reunir los requisitos de elegibilidad de los electos y había impedimento para que los congresistas de la legislatura en curso pudieran ocupar el cargo. Si la imposibilidad de ejercer el cargo fuera permanente (perpetua), entonces el Congreso nombraba a los sustitutos, quienes cubrirían el periodo hasta su finalización. Mientras que los titulares de esos cargos protestaban ante el Congreso, los interinos lo hacían ante el consejo de gobierno, si no estuviera reunido aquél, en la inteligencia de que si el vicegobernador protestaba antes que el gobernador, ejercía el cargo hasta que este último rindiera protesta. Al mismo tiempo, gobernador y vicegobernador eran responsables ante el Congreso, y gozaban de compensación decente designada por el Congreso.

El cargo de gobernador también resultaba fortalecido no menos que autolimitado. Por una parte, gozaba de inmunidad hasta un año después de concluido su periodo, luego del cual sólo podía ser acusado ante la Cámara de Diputados por atentar contra la independencia nacional, la forma de gobierno y por cohecho o soborno cometidos durante su ejercicio, o bien por obstrucción a

las elecciones para cargos ejecutivos o legislativos, así como para el ejercicio de funciones del Congreso, lo mismo que por delitos comunes, aunque en este último caso, pasado un año los delitos prescribían. Por la otra, en su caso, la Cámara de Diputados, erigida en gran jurado, declaraba la procedencia de la causa por el voto de dos tercios de sus miembros presentes, lo que producía la suspensión de su cargo, quedando a disposición de la Corte de Justicia. En cambio, en el caso del vicegobernador, éste sí podía ser acusado, ante la Cámara de Diputados, durante el periodo de su ejercicio por cualquier delito cometido en ese lapso.

Las importantes facultades del gobernador en los ámbitos jurídico, político, económico y de conducción de relaciones con la federación, estaban contrapesadas mediante relaciones con el Congreso y el Consejo de Estado, lo mismo que por prohibiciones expresas.

Así, podía publicar y ejecutar leyes, decretos y órdenes federales comunicándolas al Congreso; publicar, ejecutar y reglamentar las leyes y decretos del Congreso del estado, lo mismo que iniciar leyes a través de la Cámara de Diputados. Nombrar y remover al secretario del despacho universal; nombrar a propuesta en terna de la Corte de Justicia a los jueces de primera instancia y demás empleados de la administración de justicia. Nombrar, a propuesta en terna del Senado, y en su receso del consejo de gobierno, a los gobernadores de departamento, así como a otros empleados de gobierno. Cuidar la recaudación y decretar las contribuciones con base en las leyes, y la administración pronta y cumplida de la justicia. Convocar en caso grave y urgente, previa opinión del consejo de gobierno, o bien cuando éste lo estimara conveniente, a dos tercios de sus votos, a Congreso extraordinario. Disponer de la milicia local dentro del territorio estatal para resistir invasiones extranjeras, pero dando cuenta de inmediato al gobierno de la federación, con el que debía llevar la correspondencia oficial sobre negocios de interés nacional y sobre los particulares del estado. Dirigir noticias e informes al Congreso, el cual se los podía requerir. Suspender de sus cargos y privar de la mitad de sus

sueldos, por hasta tres meses, a los empleados de gobierno y hacienda del estado que violaran sus decretos y órdenes, pasando los antecedentes al tribunal respectivo.

Sin embargo, el gobernador no podía mandar en persona la milicia local sin permiso expreso del Congreso; ocupar propiedades particulares ni turbarles en su posesión, uso o aprovechamiento, salvo por causa de necesidad o utilidad pública legalmente averiguadas, previa aprobación del Senado o, en sus recesos, del consejo de gobierno, pero "...indemnizando primero al propietario con su justo precio, a bien vista de hombres buenos". Tampoco podía arrestar a persona alguna, salvo cuando el bien y seguridad del estado lo exigieran, pero poniendo al arrestado en cuarenta y ocho horas, a lo más, a disposición de tribunal o juez competente. No podía imponer pena alguna, pero sí conminar con multas por hasta quinientos pesos, ni ausentarse del estado sin permiso del Congreso, y tampoco infringir las leyes y decretos vigentes.

Así pues, al menos sobre el papel, los constituyentes oaxaqueños de 1825 diseñaron una fina relojería constitucional de precisión para evitar el temido abuso del poder.

#### *i. Sistema semiparlamentario*

En ese esfuerzo, en congruencia con el modelo de gobierno establecido en la Constitución Federal, adaptaron una pieza más de un "sistema semi-parlamentario": el Consejo de Gobierno (artículos 144-154).

Éste se componía de vicegobernador, que sería su "...presidente nato...", y de cuatro senadores, los más antiguos, en el entendido de que "...en caso de que la fracción de los más antiguos sea la menor, se completará con el primer nombrado de los cuatro menos antiguos". En la primera integración, el Consejo sería integrado por los nombrados en los cuatro primeros lugares.

Sus atribuciones, de supervisión de constitucionalidad y legalidad; consultivas; de nombramiento y juramentación de interinos integrantes del Poder Ejecutivo, merecen ser transcritas:

Primero. Velar sobre la observancia de la Constitución y leyes del Estado, formar expedientes sobre las infracciones que se hayan cometido, y dar cuenta con ellos al Congreso cuando se reúna.

Segunda. Dar su voto consultivo en todos los negocios graves gubernativos, en que tenga a bien pedirlo el Gobernador.

Tercera. Formar, y dirigir al Gobernador las ternas para la provisión de los gobiernos de departamento.

Cuarta. Nombrar los dos individuos que con el presidente de la corte de justicia deben ejercer provisionalmente el supremo poder ejecutivo, según el artículo 131.

Quinta. Recibir el juramento a los individuos del supremo poder ejecutivo, en los casos prevenidos en esta Constitución.

Ahora bien, fieles a su compromiso constitucional, los constituyentes advirtieron de inmediato que “Los individuos del consejo son responsables por sus consultas contrarias a la Constitución y leyes, a la Cámara de Diputados, la cual se constituirá en gran jurado para el caso de declarar haber lugar a la formación de la causa”.

El modelo de gobierno semiparlamentario no sólo se grababa en tales preceptos orgánicos, sino que se esmerilaba en el diseño de su operación institucional:

El despacho universal de los negocios del estado se encargaba a un secretario nombrado por el Congreso, “...sin que pueda hacerse variación mientras que permanezca en su cargo”, es decir, inamovible, siempre que, además de ser mayor de veinticinco años, “...natural de las Américas emancipadas de la dominación española” y con residencia de al menos cinco años en el estado, no dejara de firmar y, por tanto, de autorizar “Todas las órdenes y providencias del Gobernador, de cualquiera denominación y calidad que sean...”, ya que “Ningún tribunal ni juez, ningún funcionario público, ninguna corporación ni persona, dará cumplimiento a la orden del Gobernador que no esté firmada por el referido secretario”, pero en el contundente entendido de que sería responsable ante el Congreso “...de las órdenes y providencias

que autorice contra la Constitución y las leyes del Estado, *sin que le sirva de excusa haberlo mandado el Gobernador*”.

Consecuentemente —y tajantemente—, cualquiera de las dos cámaras podía hacer efectiva la responsabilidad, constituyéndose cada cámara, a su vez, en gran jurado, pero la de Diputados lo haría de manera exclusiva si se tratara de actos en que hubiera intervenido el consejo de gobierno, en uso de sus atribuciones.

Sobre el secretario del despacho universal recaía la pesada y sensible tarea de remitir cada año a la Cámara de Diputados “...las cuentas comprobadas de los gastos hechos en el año anterior en la administración del Estado, y el presupuesto de los mismos gastos para el año siguiente”, en tanto que sus funciones debían ser materia de un reglamento que si bien regularía “...la distribución y giro de los negocios a su cargo...”, tenía que ser aprobado por el Congreso.

## ii. Departamentos

En cuanto a la división vertical del poder, los constituyentes fueron conscientes de la necesidad de su adecuada regulación: “El gobierno de los departamentos y pueblos se ha organizado de un modo mas análogo á vuestras necesidades y costumbres, y se han detallado las atribuciones que deben ejercer respectivamente las municipalidades”.

Así, la delicada articulación constitucional del poder territorial, diseñada por los autores de la Constitución de 1825, concibió la administración de los departamentos y pueblos a partir de un gobernador departamental sujeto a las previsiones del propio texto fundamental (artículos 155 a 173). Su nombramiento se extendía a un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelegido para el mismo o para otro departamento del estado, con la inteligente fórmula fraseada “...sin intervalo por otra sola vez”, lo que hacía posible la consolidación de la clase política y el manejo estratégico de funcionarios y departamentos.

Tales gobernadores tendrían una decente compensación, pero determinada por el Congreso, y serían responsables por partida doble: ante el Congreso y ante el gobernador del estado, de sus actos y omisiones contrarios a Constitución y leyes.

Entre sus tareas estarían las de cuidar la tranquilidad pública, seguridad de las personas y bienes de los habitantes, así como ejecutar leyes, decretos y órdenes comunicados por el gobernador del estado. Además, asumían la muy relevante y estratégica tarea de calificar las elecciones de cargos municipales y decidir "...gubernativamente las dudas que se ofrezcan sobre ellas", o, lo que es lo mismo, administrar justicia electoral.

En el siguiente nivel se constituían pueblos con tres mil habitantes, de lo que dependía la integración de los respectivos ayuntamientos, compuestos de alcaldes, regidores y síndicos, cuyo número sería determinado por ley, aunque se dejaba abierta la opción política —que resolvía el Congreso— de que por circunstancias particulares, los de menos de tres mil habitantes también lo tuvieran. En pueblos sin ayuntamiento, la municipalidad cobraría el nombre conocido de la república y tendrían al menos un alcalde y un regidor.

### *iii. Ayuntamientos*

Las atribuciones de gobierno y administración de ayuntamientos, repúblicas y alcaldes quedaban establecidas en la propia Constitución, y unos y otras recibían el mandato de inscribir a los ciudadanos avocindados en todo el territorio en los registros públicos.

La elección de alcaldes era indirecta en primer grado, pues el primer domingo de diciembre de cada año se elegía a pluralidad de votos un número de electores que el domingo siguiente nombraban alcaldes, regidores y síndicos, que ejercían el cargo a partir del primero de enero del siguiente año, en el entendido de que los síndicos se renovaban todos los años, y los regidores, por mi-

tad o fracción más aproximada, salvo el caso de que hubiera un solo síndico se renovaría anualmente. La reelección a cualquier cargo municipal procedía luego de dos años de fenecido el nombramiento previo, pero los alcaldes tenían derecho a la reelección inmediata hasta por dos ocasiones más. Los cargos concejiles eran honorarios e inexcusables sin causa legal, pero los gastos de operación se cargaban al presupuesto. Ahora bien, alcaldes, agentes y ayuntamientos podían ser suspendidos por el gobernador, debido al incumplimiento de sus obligaciones o infracción a Constitución y leyes.

### c. Poder Judicial

Los constituyentes de 1825 tenían muy claro el papel que estaba llamado a desempeñar el Poder Judicial, sobre el cual escribieron:

Si la libertad pública debe resultar de la buena organización de los poderes legislativo y ejecutivo, la libertad civil y los derechos individuales reposan particularmente sobre el poder judicial. Su influjo es diario, de todos los momentos y de todos los lugares, y no hay circunstancia de la vida á la cual sea indiferente su buena organización. Él garantiza la seguridad de cada individuo: él vela sobre las propiedades: el despotismo y la anarquía están en sus manos. Si es demasiado fuerte, será tirano; si es demasiado débil, dejará impunes á los delincuentes.

Por estas consideraciones tan justas, la Constitución ha establecido la independencia de los tribunales, ha sancionado las fórmulas y los principios protectores de la libertad civil, y ha organizado la administración de justicia, de manera que el poder judicial jamás pueda causar inquietudes á la inocencia, ni seguridades al crimen.

Los códigos civil, criminal y de procedimientos, que se mandan formar por la Constitución, harán desaparecer todas esas leyes oscuras, complicadas, contradictorias, cuya incoherencia y muchedumbre parecía que dejaban aun á los jueces íntegros el

derecho de llamar justicia a su voluntad, á su error, algunas veces a su ignorancia.

Consecuentemente, en el articulado (174-208) el equilibrio de poderes se afianzaba a través de la estructura y funciones del Poder Judicial, depositado en tribunales y jueces del estado y sin lugar a que el Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo pudieran ejercerlo.

La concepción prevaleciente de la soberanía y la democracia de mayorías llevaba a enfatizar que jueces y tribunales sólo debían juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, de modo que "...no pueden suspender la ejecución de las leyes, ni interpretarlas ni formar reglamentos para la administración de justicia".

En el lenguaje de la época, el principio de legalidad se plasmaba en términos tales que "Todo hombre debe ser juzgado en el Estado por leyes publicadas y tribunales establecidos con anterioridad al acto porque se juzga...", de modo que se prohibían los juicios por comisión especial y leyes posteriores al hecho o con efectos retroactivos.

La igualdad ante la jurisdicción estatal implicaba que "Todo habitante del Estado deberá ser juzgado en sus negocios comunes, civiles y criminales por unos mismos tribunales y por unas mismas leyes, sin otras diferencias de las que se hacen por esta Constitución" (artículo 177).

No obstante ello, se aseguraba que eclesiásticos y militares mantuvieran sus respectivos fueros conforme a las leyes vigentes y sujetos a las autoridades a que lo estaban entonces.

Los constituyentes mandaron, "...para la mas puntual administración de justicia...", formar los códigos penal y civil, así como sus respectivos códigos de procedimientos. Advirtieron que en los juicios civiles y criminales debían observarse los trámites procesales respectivos y que su contravención suponía responsabilidad personal del juez. No se autorizaban más de tres instancias y tres sentencias definitivas, en tanto que se reservaba a la ley la determinación de cuál de ellas habría de causar ejecutoria,



pues sólo ante ésta procedería interponer el recurso de nulidad, en el entendido de que ningún juez podía repetir en la causa.

Asimismo, se prescribía la obligatoriedad de motivar y fundar las sentencias, pues "...deberían contener la expresión del hecho según resulte del proceso y el texto de la ley en que se funde la sentencia". Se explicitaba la gratuidad de la administración de justicia, salvo los aranceles legales, a la vez que se dejaba a la ley la regulación de tribunales especiales para determinados negocios. Se confería acción popular para "...acusar y pedir la responsabilidad de los jueces por el soborno, el cohecho y la prevaricación", pero se advertía que los jueces no podían ser depuestos, sea temporal o perpetuamente, "...sino por causa legalmente probada y sentenciada, ni suspendido sino por acusación legalmente intentada".

También se aclaraba que "El poder judicial se ejerce en el Estado por el tribunal de la corte de justicia, los jueces de primera instancia de los partidos, y los alcaldes de los pueblos en sus respectivos casos".

La geometría político-constitucional se completaba con la especificación de la estructura y funciones de la Corte de Justicia, jueces de primera instancia y alcaldes de los pueblos, además de las bases de la justicia criminal y civil.

Por un lado, la Corte de Justicia fungía como órgano de control político en sede jurisdiccional respecto de los principales sujetos de poder del estado.

En efecto, la Corte residía en la capital del estado, se componía de un regente, ministros y un fiscal nombrados, todos, por el Congreso por mayoría de votos, y se dividía en dos salas. La primera sala conocía, en segunda instancia, además "de todos los asuntos civiles y criminales en que ha lugar a apelación", de los importantes juicios o causas de responsabilidad y separación, y de los criminales, incoados en contra de los jueces de primera instancia y gobernadores de departamento. Más aún, conocía de "...las causas criminales que puedan ocurrir contra los miembros del Congreso, Gobernador del Estado, secretario del despacho e in-

dividuos del consejo de gobierno, debiendo preceder al efecto la declaratoria del Congreso constituido en jurado de haber lugar a la formación de causa”. Además, conocía de las causas civiles de dichos funcionarios, siempre que tuvieran lugar durante el tiempo de su encargo. También decidía sobre conflictos de competencias entre jueces subalternos.

La segunda sala podía revisar actos de jueces inferiores; operaba como segunda instancia respecto a casos conocidos por la primera sala; conocía de recursos de nulidad respecto a la legalidad de los procesos a los que hubiera recaído ya sentencia ejecutoriada; y se le reservaba competencia para conocer del recurso de nulidad por sentencia pronunciada contra ley expresa, luego que se hubieran formado los códigos civil y criminal.

La Corte, actuando en pleno, conocía “de los recursos de fuerza y protección...” interpuestos en relación con los procedimientos de los tribunales eclesiásticos; “de las dudas de ley que se ofrezcan en la administración de justicia...”, pidiendo al Congreso su interpretación a través del gobierno; y examinar y recibir con arreglo a las leyes, a quienes solicitaren ser abogados y escribanos. Desde luego, las sentencias de la Corte actuando en pleno causaban ejecutoria, y cada sala tenía facultades para ejecutar sus sentencias conforme a derecho.

Pero, por otro lado, los constituyentes oaxaqueños concibieron un mecanismo de heterocontrol de la propia Corte y sus integrantes, por la vía del Congreso, lo que revela su honda preocupación sobre el diseño equilibrado hacia adentro de los poderes y entre poderes. El texto del artículo 199 se encargaba de transmitir ese mensaje:

Para conocer de los recursos de nulidad, que se interpongan de las sentencias de la segunda sala: para conocer en primera y segunda instancia de las causas de responsabilidad que se formen a alguno o algunos ministros de la corte de justicia por mal juzgado: para juzgar a los mismos criminalmente, o a toda la corte de justicia, si llegare el caso de formarle causa, se compondrá un tri-

bunal en la forma siguiente: todos los años la Cámara de Diputados en el primer mes de sus sesiones formará una lista de veinte y cuatro individuos, que aunque no sean letrados tengan instrucción y capacidad a juicio de la misma, y las demás cualidades que se requieren para obtener el cargo de juez en el Estado. Cuando llegue alguno de los casos expresados en este artículo, la Cámara de Diputados, y en su receso el consejo de gobierno, sacará por suerte de entre los insaculados, un fiscal y los jueces que han de formar el tribunal. En las causas de responsabilidad y criminales que se formen a los ministros de la corte de justicia deberá preceder la declaración del Congreso, o en su receso del consejo de gobierno de haber lugar a la formación de causa.

Otro tanto se aprecia en relación con los jueces de primera instancia, encargados de administrar justicia civil y criminal, puesto que eran nombrados por el gobernador, pero a propuesta en terna de la Corte de Justicia, duraban en su cargo cinco años y podían ser reelectos consecutivamente para otro destino y con un intervalo si se tratara del mismo, con la expresa prohibición de entrometerse en asuntos que no fueran puramente contenciosos.

A su vez, los alcaldes de los pueblos, auxiliados por los regidores, asumían funciones de gobierno, contenciosas y de administración de justicia correccional, en tanto que en materia de justicia civil, mientras no afectara la causa pública, se insertó e hizo énfasis en el arbitraje y la conciliación entre particulares, y se prohibió la prisión por deudas civiles, siempre que no procediera delito o cuasidelito, y a cambio del embargo de bienes suficientes, condenado por sentencia ejecutoriada de juez legítimo.

#### *d.* Justicia criminal

Los constituyentes oaxaqueños reglamentaron en el texto la justicia criminal, incluyendo valiosas garantías de seguridad jurídica (artículos 209-230).

En los delitos privados, el juicio de conciliación precedía a la acusación, y se remitía a la ley la clasificación de delitos menores y las penas correccionales para castigarlos, sin juicio, mediante providencias gubernativas ejecutadas sin posibilidad de apelación. Por ende, se prohibía la prisión "...sin que proceda información sumaria de testigos o justificación semiplena..." con acuerdo del juez que debía notificar en el acto de la prisión pasando de inmediato una copia al alcalde, en el entendido de que podía "...ser detenido el que sea sorprendido in fraganti o difamado por notoriedad como autor de un delito o porque obren contra él indicios vehementes". Ello, sin perjuicio de la prohibición de detención basada sólo en indicios, por más de setenta y dos horas, luego de lo cual, si no recibía una copia del auto de formal prisión, el alcalde debía poner en libertad al acusado.

La declaración de detenidos o presos debía tomarse dentro de cuarenta y ocho horas sin que pudieran ser interrogados bajo juramento de hecho propio en materia criminal. Los derechos ciudadanos se suspendían desde la emisión del auto de prisión notificándolo a las municipalidades para efectos comiciales, en el entendido de que los testigos debían ser interrogados sobre su ciudadanía, concurrencia a elecciones parroquiales, pago de contribuciones personales e inclusión en lista de milicia local. Se prohibía la prisión por delito o hecho ajeno, y las penas tenían sentido preventivo o de escarmiento, pero no de mortificación para los delincuentes; se proscribían las penas infames y se ordenaba que, una vez formado el código penal, se elaborara un catecismo breve y práctico de las leyes penales para ser explicadas en las escuelas. Si el delito admitía fianza y el acusado otorgaba fiador, entonces éste no pisaba la cárcel o al presunto reo se le ponía en libertad, además de que sólo en caso de que el delito implicara responsabilidad pecuniaria se trababa embargo en cantidad suficiente para cubrirla, o bien se daba fianza a satisfacción del acreedor para evitarlo. Además, se prohibía mortificar a arrestados y presos en las cárceles, que servirían sólo para asegurarlos, de modo que se proscribía el tormento y cualquier tipo de apremio,

aparte de que el rigor no previsto en ley, empleado en el arresto, detención o ejecución, se equiparaba a crimen tanto de quien lo ordenara como de aquel que lo ejecutara. Dentro de cuarenta y ocho horas el reo debía conocer la causa de su prisión y el nombre de su acusador. Al tomarle su confesión se le impondría de todos los nombres, documentos y declaraciones de los testigos, proveyendo los medios necesarios para saber quiénes eran éstos. En interrogatorios, a los reos sólo le formularían preguntas inmediatas y directas para averiguar la verdad, quedando prohibidas las insidiosas y capciosas. Destaca la regla que establecía que “todo proceso criminal será público en el modo y forma que determinen las leyes desde el momento que se haya tomado la confesión al presunto reo”.

#### e. Hacienda pública

La crucial función hacendaria no escapó a la atención legislativa constitucional (artículos 231-242). Al respecto, los constituyentes apuntaron en su Exposición:

En fin, las contribuciones que habéis de pagar para los gastos del Estado, serán decretadas por vuestros mismos apoderados, serán proporcionadas á las necesidades públicas, serán repartidas entre todos con proporción á sus respectivos haberes, y se invertirán necesariamente en los objetos de su institución. No temáis, oaxaqueños, que el fruto de vuestros sudores sea dilapidado por manos impuras: el congreso del Estado velará incisamente en la justa inversión de las contribuciones.

En esa inteligencia, definieron que la hacienda se formaría con las contribuciones de los individuos integrantes del estado; satisfarían la parte de los gastos generales de la federación y los particulares del estado; serían directas e indirectas, y generales o municipales, pero siempre proporcionadas a los gastos a cubrir. Precisaron que las destinadas a gastos particulares del estado se

fijarán anualmente en el Congreso, conforme al presupuesto presentado por el gobernador, en la inteligencia de que sólo el primero podría establecerlos y aprobar las municipales de los pueblos. Más aún, fijaron reglas para distribuir entre la federación y los pueblos los ingresos fiscales "...asignando a cada uno de ellos el cupo que le corresponda en razón compuesta de su población y riqueza, para cuya operación el gobierno formará la estadística del Estado y la presentará con los demás datos que sean necesarios", bajo la premisa de que el cobro de las contribuciones fuera lo menos gravoso a los pueblos. Con pertinente sentido administrativo, se creaba una tesorería general para concentrar y distribuir todas las rentas del estado, y se facultó al Congreso para arreglar mediante leyes las oficinas de la hacienda pública. Además, se advirtió con lenguaje firme que

Ningún pago se admitirá en cuenta al jefe de la tesorería general, si no se hiciere para cubrir los gastos aprobados por el Congreso o por orden especial del Gobernador del estado, refrendada por el secretario del despacho. El Gobernador bajo su responsabilidad justificará la necesidad del gasto y su precisa aplicación en la sesión inmediata del Congreso al tiempo que se hizo el gasto.

El método de control financiero del gobierno se completaba con la previsión de una comisión parlamentaria, pues la Cámara de Diputados nombraba cada año, en la primera semana de sesiones, "...cinco individuos de su seno para revisar y glosar las cuentas de la tesorería del Estado y pasarlas después con su informe a la propia cámara para su aprobación en la misma sesión".

#### *f.* Milicia

En el texto constitucional también se abrió espacio a una fuerza militar estatal compuesta de los cuerpos de milicia local a fin de conservar el orden interior, en relación con lo cual el Congreso tendría que designar cada año la parte de tales milicias que ha-

brían de hacer alternativamente el servicio en el estado, “...para los objetos de su institución” (artículo 242).

#### *D. Instrucción pública*

Otro tema relevante fue el de la instrucción pública (artículos 245-247). Sobre tan imperiosa función, los constituyentes manifestaron: “La instrucción pública que promueve la Constitución, será su mejor salvaguardia: porque transmitirá á todas las clases de la sociedad los conocimientos necesarios á la felicidad de cada una de ellas, al mismo tiempo que al de toda la sociedad”.

En consecuencia, la Constitución ordenó establecer “...en todos los pueblos escuelas de primeras letras para enseñar a leer, escribir y contar, el catecismo de la religión católica y otro catecismo político que comprenderá una breve exposición de los derechos y obligaciones civiles y política, y de las leyes penales”. Asimismo, se prescribió crear los establecimientos convenientes “...para la enseñanza pública de las ciencias naturales, políticas y eclesiásticas, bellas letras y artes útiles al Estado”. En ese tenor, facultó al Congreso a formar “...un plan general de instrucción pública para facilitarla y uniformarla en el Estado”.

#### *E. Observancia, responsabilidades y reforma de la Constitución*

En un apartado final, los constituyentes ubicaron los temas de la observancia, responsabilidades y reforma de la Constitución (artículos 248-258).

Al respecto, en su Exposición señalaron que

No basta haber fundado sobre las bases de la justicia y de la igualdad el edificio social: no basta dar al Estado una Constitución que asegure la libertad y la paz; es menester que ella contenga entre sus propias leyes medios fáciles de perfeccionarla, haciendo las variaciones que la experiencia y la voluntad general estimen nece-

sarias. Con este fin la Constitución designa las fórmulas y los intervalos con que se debe proceder á variar alguno ó algunos artículos de la misma.

Así, se previó que todo empleado público debía jurar su observancia, y que ni el Congreso podía dispensarla en todo o en parte. Se apuntó que su inobservancia obligaría a hacer efectiva la responsabilidad correspondiente con o sin declaración de procedencia del Congreso, según los casos, en el entendido de que el consejo de gobierno haría de su conocimiento en sus primeras sesiones los expedientes respectivos. En torno a la reforma constitucional, se otorgó derecho de propuesta a los senadores, la cual, admitida por el Senado, se turnaba a ratificación de la Cámara de Diputados, para que, si este acto tenía lugar, se procediera únicamente a su publicación por medio de la imprenta. Luego, la legislatura siguiente, durante sus dos años de ejercicio, repetiría el procedimiento anterior, y sólo sería una subsecuente legislatura la que, en reunión de las dos cámaras, se constituiría en convención para discutirla y votarla, aprobándola con la mitad más uno de los miembros presentes, lo que pasaría, desde luego, a publicación.

#### *F. Artículos transitorios*

Finalmente, dos artículos transitorios coronaban la obra constituyente de 1825. Conforme al primero, el Congreso en funciones designaría por esa vez el número de diputados que debían ser nombrados para la primera legislatura, "...con arreglo a la estadística que actualmente ecsiste, y a la base fijada por la Constitución". El segundo ordenaba que el primer Congreso constitucional debía instalarse el 19 de marzo de 1825, distribuir sus sesiones "...en los meses y días que juzgara convenientes para cumplir con los objetos de esta Constitución, y no deberá cerrar las sesiones antes del día primero de octubre".



### III. REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN DE 1825 Y LEGISLACIÓN SECUNDARIA RELEVANTE

Manuel González Oropeza ha dejado constancia de la continuidad institucional y la producción normativa de las diez legislaturas o congresos constitucionales que al amparo de la Constitución de 1825 funcionaron en el estado entre 1825 y 1853.<sup>10</sup>

En cuanto a las reformas constitucionales, fue el tercer Congreso Constitucional el que aprobó, el 23 de septiembre de 1830, la primera modificación al texto supremo, en este caso al artículo 77.

El octavo Congreso Constitucional, que inició sesiones en julio de 1848, derogó el artículo 146, el 29 de agosto de 1848. Al hacerlo, eliminó la responsabilidad de los individuos del Consejo de Estado por sus consultas contrarias a la Constitución.<sup>11</sup>

La tercera reforma fue aprobada durante el segundo periodo de sesiones del octavo Congreso, el cuatro de octubre de 1849, al modificar el artículo 192, para precisar que la Corte de Justicia estaría integrada por cinco ministros y uno o dos fiscales; que éstos y el regente debían ser letrados; durarían cinco años en sus empleos, pudiendo ser reelectos, en el entendido de que una ley determinaría el caso en que podría haber dos fiscales, fijaría la dotación de éstos y de aquéllos, además de que durante el periodo de sus nombramientos no se podrían variar sueldos y número de fiscales.<sup>12</sup>

La cuarta reforma fue consumada por el décimo Congreso, el 9 de julio de 1852, mediante la modificación de los artículos 80, 120, 125, 128, 129 y 144, 80, relacionado con las sesiones del Congreso; 120, que extinguió el cargo de vicegobernador; 125, que redujo el periodo del gobernador a tres años; 128, que previó

<sup>10</sup> En lo que sigue, véase González Oropeza (2003: pp. 19-28), con algunos agregados propios, así como los autores que se citan.

<sup>11</sup> *Colección de leyes, decretos y circulares...*, t. I, pp. 531 y 532.

<sup>12</sup> *Ibidem*, t. I, p. 653.

el juramento del gobernador electo para el 12 de febrero; 129, que fijó este mismo día para que el gobernador entrara en funciones y su reemplazo cada tres años; y 144, que incorporó reglas para el caso de empates en las votaciones del Consejo de Gobierno.<sup>13</sup>

Ese mismo Congreso aprobó la quinta reforma, el 11 de julio de 1852, al modificar los artículos 72, en el que se eliminó el impedimento a los diputados y senadores federales para ser elegibles como diputados locales; el 113, 114, 115, a efecto de reglamentar y dar certeza al proceso legislativo, en particular en cuanto a las objeciones y remisiones a las iniciativas, entre las dos Cámaras del Congreso; y 193 y 194, en los que se reorganizaron las competencias de la Corte de Justicia mejorando en forma notable la redacción de tales preceptos<sup>14</sup>.

Por lo que hace a la legislación secundaria, es verdad, como lo advierte González Oropeza, que el periodo 1825-1853 se caracteriza por una producción normativa abundante y relevante.<sup>15</sup>

Ilustrativamente, el 25 de enero de 1825 se aprobó el Decreto para el establecimiento de Ayuntamientos y Repúblicas en los pueblos del Estado; el 10 de marzo se expidió el Reglamento para el gobierno de las Cámaras, y, dos días después, la Ley que Arregla la Administración de Justicia de los Tribunales del Estado.

El primer Congreso (1825-1827) expidió —el 15 de septiembre de 1825— la Ley para la Instrucción de las Causas Criminales; el 6 de mayo de 1826, el Decreto por el que se divide al estado en veintidós partidos y ocho departamentos; el 26 de agosto siguiente, el Decreto que crea el Instituto de Ciencias y Artes del estado;<sup>16</sup> y el 4 de septiembre de ese año, el Decreto por el que se prohíben las corridas de toros.

<sup>13</sup> *Ibidem*, t. II, pp. 13 y 14.

<sup>14</sup> *Ibidem*, t. II, pp. 15-17.

<sup>15</sup> González Oropeza (2003: pp. 19-28).

<sup>16</sup> En este punto, viene al caso detallar, siguiendo a Fernando Iturribarria (pp. 73 y ss.), que fue en la Ley de Instrucción Pública, del 26 de agosto de 1826, en la que se incrustó la creación del Instituto de Ciencias y Artes, y "...en la que

De acuerdo con Raúl Ortiz Urquidi, correspondió al segundo Congreso Constitucional, entre 1827 y 1829, aprobar el Código Civil del Estado, primero en México e Hispanoamérica.<sup>17</sup> Al respecto, según Cruz Barney,

El Título Preliminar y el Libro Primero fueron promulgados por decreto núm. 29 del 2 de noviembre de 1827 expedido por el gobernador José Ignacio Morales, dividido en 13 títulos y 389 artículos. El 4 de septiembre de 1828, por decreto núm. 16, el gobernador Joaquín Guerrero promulgó el Libro Segundo con cuatro títulos, que abarcaban del art. 390 al 570, y por decreto núm. 39 del 14 de enero de 1829 el vicegobernador interino Miguel Igna-

---

se establece el funcionamiento del Instituto con las cátedras de francés, inglés y Retórica; Lógica, Ética, Elementos de Aritmética, Álgebra y Geometría; Física general y particular y Geografía, Cirugía, Botánica y elementos de Química y Mineralogía, Medicina, Estadística, Economía Política e Historia Natural del País; Derecho Natural y Civil; Derecho Público Constitucional y de Gentes, y finalmente, Derecho Canónico e Historia Eclesiástica. Llamaban aulas a esta distribución de materias, separando las afines, y eran diez por total". Cabe agregar que el Instituto abrió sus puertas el 8 de enero de 1827, durante la segunda gubernatura de Ignacio Morales; los tres primeros directores fueron eclesiásticos: Francisco Aparicio (prior del Convento de Santo Domingo), Florencio del Castillo y Francisco García Catarines (obispo de Hippen). Entre los profesores, que lo fueron también de Benito Juárez, presentes en el acto inaugural junto con integrantes del Congreso, el propio gobernador y su Consejo de Estado, estaban José Mariano Fernández Arteaga (Derecho civil y natural); Vicente Manero Embides (Derecho público y de gentes); Juan Neponuceno Bolaños (Economía política, Estadística e Historia natural), y, desde luego, Miguel Méndez (Lógica, Matemáticas y Ética). Un aspecto significativo más: "Para poder ser dotadas todas las clases de los correspondientes titulares, la Legislatura tuvo que derogar la Ley de las Cortes Españolas de 8 de octubre de 1820, que prohibía la percepción de dos sueldos, gajes y emolumentos, y así poder echar mano de la parte competente del personal del Gobierno, declarando en esa reforma 'que las aulas del Instituto y de cualquier otro establecimiento científico, pueden servirse por individuos empleados en otros ramos de la Administración Pública'. Al expedir, el 27 de junio del mismo año, el primer reglamento del plantel, el Congreso hace —y se trasluce que con orgullo— esta enfática declaración: 'En el Instituto a nadie se desecha. Todos los hombres tienen derecho para ser admitidos' (p.77).

<sup>17</sup> Ortiz Urquidi, pp. 11 y ss.

cio de Iturribarria promulgó el Libro Tercero, con ocho títulos que abarcan del art. 571 al 1,415. Estuvo vigente hasta 1837, en virtud de la adopción del centralismo.<sup>18</sup>

El cuarto Congreso se distinguió por aprobar un decreto, promovido por Benito Juárez, a efecto de atraer inversión para las excavaciones del sitio arqueológico de Mitla, en 1832.

El décimo Congreso, uno de los más prolíficos, aprobó, el 2 de octubre de 1852, misma fecha en que se formó el Colegio de Abogados, el segundo Código Civil del estado, y el 4 de octubre, el Reglamento de Justicia; el Decreto sobre libertad de prensa, y la Ley de Responsabilidad de los Funcionarios Públicos.

Conforme con el artículo 88 constitucional, el Congreso, con sus dos cámaras reunidas, suspendió sus sesiones el 4 de mayo de 1853.

#### IV. SIGNIFICADOS Y ALCANCES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1825

La Constitución de 1825 fue hija de su contexto histórico, y así debería ser entendida. Sin embargo, hay varias interpretaciones que con el tiempo le han sido asignadas y que, sin pretensiones exhaustivas, conviene referir.

Una ha sido recogida del periódico local *La Cucarda*, a principios de 1851, en cuyo editorial se le apreciaba como transacción entre lo nuevo y lo viejo "...cuando la ciencia de gobernar apenas era conocida (en el país)". Agregaba que los cambios en el estado hacían necesaria una nueva Constitución, de manera que no se impidiera su marcha; que la entidad no podía seguir siendo gobernada como lo fue la intendencia; que la Constitución era en exceso reglamentaria, dificultando el funcionamiento de la admi-

<sup>18</sup> Cruz Barney, p. 122.

nistración, y que su procedimiento de reforma era demasiado prolongado.<sup>19</sup>

Otra fue vertida por el historiador oaxaqueño Jorge Fernando Iturrubarría, quien afirmó que dicha Constitución reflejaba una combinación de teorías exóticas para el México de ese tiempo, no obstante que estaban en boga en Europa y Estados Unidos, y que el lenguaje era de estilo dogmático.

No obstante sus críticas, aceptó que la primera Constitución oaxaqueña, si bien "...copiaba los lineamientos generales de la Federal de 1824... tiene sus relieves particulares":

Sus caracteres comunes con la carta federal son, entre otros: la intolerancia religiosa, la concesión de privilegios eclesiásticos y militares —origen de una de nuestras más enconadas contiendas civiles—; el concepto individualista y teórico de libertad —palabra nueva y seductora de mirajes inquietantes— y un amplio y fraternal concepto de la ciudadanía americana...

Nuestros legisladores acusan, no obstante, en otros sentidos, personalidad. Profundizaron las cuestiones fundamentales del Derecho: la ciudadanía, las garantías individuales, la propiedad. Los conceptos que en nuestro estatuto de 1825 definían estos derechos embrionariamente, tenían amplitud capaz de hacer caber en ellos una legislación específica en cada declaración de principios, avanzados para aquellos tiempos.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> *Contexto histórico de la primera Constitución política oaxaqueña*, pp. 15 y 16, y Sánchez Silva (2003: p. 256).

<sup>20</sup> Asimismo, Iturrubarría ponderó positivamente lo que hoy denominamos "división horizontal y vertical de poderes"; los mandatos relativos a la educación pública, en particular la primaria; la regulación de los sueldos de los gobernadores de departamento —posiblemente un resabio del tiempo de los alcaldes mayores y subdelegados: "Al de Oaxaca —dice— mil pesos, el dos por ciento de la cantidad que colecte de contribución, y cuatrocientos pesos para gasto de secretaría"; así como la obligación de tales gobernadores de rendir en el plazo de dos meses los informes conducentes a ordenar la división territorial del estado en departamentos, y que dio lugar al decreto del 6 de mayo de 1825". *Cfr.* Iturrubarría, pp. 55-57.

Para otros más, la influencia liberal francesa y gaditana resultaba muy marcada, frente a los influjos norteamericanos, en tanto que investigaciones más recientes plantean que, sin perjuicio de sus influencias, el texto también fue causa y objeto de un complejo proceso de adaptación pues sentó "...las bases iniciales para un nuevo pacto de gobernabilidad en Oaxaca".<sup>21</sup>

En esta última dirección, Bailón y Sánchez Silva coinciden al citar como ejemplo la original innovación constitucional oaxaqueña, al reconocer la forma de gobierno denominada "república", en el artículo 161, que se ubicaba por debajo de los ayuntamientos, siempre que no contara con tres mil almas, y que tendrían al menos un alcalde y un regidor, pero con las facultades análogas a las de aquéllos.<sup>22</sup> Esto muestra la sensibilidad política y el conocimiento que los constituyentes tenían de la historia y realidad de regiones, pueblos, etnias y cabildos indígenas, que, según lo han advertido diversos estudiosos, se habían multiplicado y fortalecido a lo largo de la Colonia y aun durante el proceso independentista.

En aquel mismo sentido, Bailón ha planteado que la Constitución, entre otros elementos más o menos convencionales, consagró un pacto entre elites dirigentes en busca de construir una maquinaria política estatal que garantizara la operación de un sistema de poder regional en Oaxaca, cuya principal sede se ubicaba en la capital. Así, la adaptación del método de elección indirecta en segundo grado se convertiría en el instrumento para forjarlo. De acuerdo con sus creativos cálculos, Bailón plantea que el embudo de la gestión político-electoral generaba, de un total estimado de 56,402 ciudadanos (parte de una población masculina total de 225,606 personas, un cuarto de la población total en los años veinte del siglo XIX), apenas 456 escogidos en el primer grado de los comicios; es decir, al nivel de las parroquias, las que ya de por sí acusaban un sesgo territorial y demográfico exclu-

<sup>21</sup> Sánchez Silva (2003: p. 260).

<sup>22</sup> Bailón (pp. 75-99) y Sánchez Silva (pp. 256 y 257).

yente de votantes activos y pasivos de los pueblos pequeños, sumado al requisito insuperable de saber leer y escribir. Luego, en segundo grado, en las juntas de departamento, la representación se reducía, merced al voto censitario, a un “cuerpo selecto” o “excelsa minoría” de 45 o 46 ciudadanos, que se encargaban de nombrar a once o quince diputados locales, tres o cuatro senadores locales, senadores y diputados federales, y, por supuesto, al gobernador. Esta ecuación se estrechaba aún más en el principal entorno urbano: la capital del estado, cuyo Ayuntamiento era, por mucho, el más poderoso de la entidad y primera línea de defensa de los intereses de la elite capitalina y aun de la estabilidad política central.

A su vez, Sánchez Silva<sup>23</sup> ha puesto en relieve que uno de los aspectos más sensibles y complejos fue la organización e implementación de la regulación sobre el Poder Judicial, pues las instancias centrales del estado interfirieron y limitaron las competencias de la justicia interna de los pueblos.

A la luz de tales aportaciones, y del análisis propiamente jurídico-constitucional e histórico-jurídico diacrónico, es posible inferir y dejar apuntadas algunas reflexiones adicionales.

Los constituyentes oaxaqueños de 1825 fueron plenamente conscientes de su papel histórico, pues no sólo formaban parte de la elite sociopolítica de su tiempo, sino que defendían ideas e intereses específicos en la muy importante Intendencia y luego entidad federativa oaxaqueña. En mi opinión, así lo indican sus biografías, y, en particular, los consensos plasmados en la Exposición de motivos de la Constitución. Su cuidado en equilibrar las fórmulas típicas del constitucionalismo liberal con las exigencias del contexto local, en que economía, sociedad y cultura, que bien sabían no cambiarían de golpe por la simple instauración de un nuevo régimen institucional, hacían imperativo pactar en el texto normativo, y hacer explícito, en el mencionado texto introductorio, un compromiso entre ideas liberales y tradiciones iliberales.

<sup>23</sup> Sánchez Silva (2007: pp. 259 y 260).

Aceptaban las primeras, pero pretendieron conciliarlas con estructuras comunitarias forjadas por siglos, en beneficio de preservar gobernabilidad, prosperidad y dominio.

Así, por ejemplo, los constituyentes oaxaqueños no fueron ajenos a las luces ilustradas liberales que ordenaban, desde la Constitución Federal de 1824, garantizar los derechos del hombre y el ciudadano, a la vez que consagrar la división de poderes. Sin embargo, al mismo tiempo les preocupaba la fragmentación y dispersión política que la Constitución de Cádiz había provocado en el espacio regional y municipal. Así, para colocar las bases del nuevo régimen constitucional a que los obligaba la Constitución Federal de 1824, pero sin perder el control de la compleja geografía política oaxaqueña, adaptaron ingeniosamente el sistema electoral indirecto, garantizando la gobernabilidad. Para complementar ese propósito, también implementaron el ingenioso sistema “semiparlamentario” de gobierno, que equilibraba el poder de las propias elites y los cuerpos representativos tradicionales, tales como el cabildo de la capital del estado, o bien el Poder Ejecutivo, frente a un Poder Legislativo dividido en dos cámaras. Otro tanto hicieron en el plano de la división vertical de poderes mediante la figura de los gobernadores de departamento y hasta los propios alcaldes, ayuntamientos y funcionarios del Poder Judicial. No se trataba de borrar el pasado con un formato institucional enteramente innovador y exótico. Se trataba, muy sabiamente para las condiciones de la época y el contexto oaxaqueño, de innovar y cambiar gradualmente, a la vez que de preservar formas de estabilidad, sustituyendo figuras institucionales coloniales, tales como la del alcalde mayor y el corregidor de la época de los “Austrias”, o bien, el subdelegado “borbónico”, por el gobernador departamental y el alcalde republicano.

Esa misma sensibilidad se advierte en la contradicción entre constitucionalismo liberal y sociedad tradicional desaventajada; es decir, en la exigencia de implantar una institucionalidad constitucional, pero sin contar con la base social ilustrada que la hiciera funcionar regularmente. De allí su énfasis en los aspectos



educativos y pedagógicos que habrían de fomentar en los años subsecuentes, y de lo cual formaba parte, precisamente, el Instituto de Ciencias y Artes, y la codificación civil y penal.

Desde luego que, corriendo el tiempo, y a la luz de los acontecimientos internacionales, así como los del propio entorno nacional, en el que las fuerzas liberales habrían de imponer su proyecto político a tinta, sangre y fuego, ese compromiso entre pasado colonial y presente republicano tenía que quedar atrás.