

# El Proceso de Reforma Integral a la Constitución de Veracruz del año 2000

*Por: Rodolfo Chena Rivas*

*Hace más de 140 años, en 1857, Francisco Zarco señalaba que "El Congreso sabe muy bien que en el siglo presente no hay barrera que pueda mantener estacionario a un pueblo, que la corriente del espíritu no se estanca, que las leyes inmutables son frágil valladar para el progreso de las sociedades...y que el género humano avanza día a día necesitando incesantes innovaciones en su modo de ser político y social". (Exposición de motivos de la Iniciativa de Reforma Integral a la Constitución Política del Estado de Veracruz, 13 de septiembre de 1999. Páginas XXIII y XXIV).*

Ninguna duda existe hoy día de que el paradigma de mayor boga en el constitucionalismo de fuente occidental, es el que se refiere a constituciones liberales garantes de derechos humanos dogmáticos, que hacen una determinación orgánica de los Poderes Públicos y establecen la existencia de organismos autónomos de estado. Este arquetipo jurídico admite variantes federalistas o centralistas, presidencialistas o parlamentaristas, y, por supuesto, la posibilidad de entrecruce de formas, según su acriollamiento en paisajes nacionales específicos donde tienen lugar las relaciones centro-periferia de las diversas regiones, provincias o estados que componen un estado nacional. En el caso de países como México, que siguen el sistema federal con predominante presidencialista, la creación constitucional en los órdenes estatales atiende, obligadamente, a los principios fundamentales que sienta la constitución federal y que se erigen como límites al poder revisor local.

En consecuencia, para comprender el sentido y realidad de la Constitución de Veracruz del año 2000, en el punto de la teoría del orden jurídico y su praxis se

requieren sopesar los aspectos científico jurídicos y de metodología social que informaron los trabajos de la *Comisión Técnico Jurídica para la Revisión, Evaluación y Elaboración de la Reforma Integral a la Constitución Política del Estado*, creada ex profeso para esa labor; pero también debe examinarse la nueva creativa constitucional por su dimensionamiento como proceso social, culturalmente ubicado en el terreno de las relaciones de poder y ante la realidad de una notable y extendida autonomización de los sujetos e instituciones del Estado respecto de la sociedad civil.

Así, esta Introducción tiene un carácter retrospectivo y jurídicamente *ex post*; pero desde la óptica de lo que en el ámbito de las ciencias sociales se conoce como *observador participante*, porque fui miembro de la *Comisión* y en ella, además, estuve a cargo de la Secretaría Técnica, cuyas funciones fueron las de redactar y suscribir las actas definitivas de las reuniones de trabajo de la *Comisión*, así como de integrar el Proyecto de Constitución entregado al Titular del Ejecutivo Estatal en septiembre de 1999.

Por supuesto, para expresar cualquier opinión -o sostener la propia- se requieren los denominados datos *duros*; y, en este tema, tal calidad debe otorgarse, con sencillez, a las hasta ahora inéditas **ACTAS DE LAS REUNIONES DE TRABAJO DE LA COMISIÓN TÉCNICO JURÍDICA PARA LA REVISIÓN, EVALUACIÓN Y ELABORACIÓN DE LA REFORMA INTEGRAL A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ**, que en número de veintiuno se celebraron del 26 de enero al 27 de agosto de 1999, y que aquí se reproducen en formato digital después de esta **INTRODUCCIÓN**. Asimismo, se añaden diversos documentos que nunca antes se habían compilado y sistematizado, para lograr una visión de conjunto de todo el **PROCESO DE REFORMA INTEGRAL A LA CONSTITUCIÓN DE VERACRUZ DEL AÑO 2000**.

Se trata de que puedan conocerse los acuerdos, temas y consultas que la *Comisión* discutió, propuso, reformuló y registró, con el propósito de entregar, nueve meses después de la instalación de sus trabajos, el *Proyecto de Iniciativa de Reforma Integral a la Constitución del Estado de Veracruz* al Gobernador del Estado, quien el día trece de septiembre envió el documento proyectado al

Congreso local, en forma de Iniciativa de Reforma Integral, para dar impulso legislativo al denominado *proceso constituyente permanente o extraordinario* de orden local.

Aunque la mayoría de los comisionados no pertenecían a la estructura gubernamental, conocieron y trataron de cerca a quienes tomaron decisiones políticas claves para que la nueva constitución de Veracruz pudiera ser aprobada. Finalizados los trabajos de la *Comisión* y, con ello, la actividad para la cual habían sido llamados sus integrantes, quien escribe y otro excomisionado, el Licenciado Gustavo Kubli Ramírez, fueron nuevamente requeridos para discutir el cuerpo constitucional presentado como Iniciativa, en términos estrictamente técnico-jurídicos, con los representantes de la dirigencia del partido político (de la Revolución Democrática) con quien el gobierno local daba el *lobby* para alcanzar la mayoría calificada necesaria para aprobar el proyecto de reforma integral, con el propósito de que tanto los cabilderos gubernamentales como los partidistas – ambos de orden cupular- pudieran partir de acuerdos básicos de contenido normativo que les permitieran resolver los textos *encorchetados*<sup>1</sup> que se sujetarían al tamiz de la negociación política *dura*, no exenta de expectativas de transacciones reales de poder cuyo análisis escapa a los fines de esta Introducción.

La constitución inició su vigencia el 4 de febrero del 2000, pero su proceso de construcción como proyecto técnica, jurídica y políticamente viable, comenzó en diciembre de 1998. El contexto en que se dio fue especial, sobre todo por la ruptura del tradicional amansamiento de los gobiernos estatales frente al federal, debido al primer antecedente palpable de inevitable alteración de las relaciones y equilibrios de poder, que se mostró con el resultado de las elecciones federales intermedias de 1997, desfavorables por primera vez en más de seis décadas al partido en el poder, que confirmaba la entonces fractura del grupo dominante, manifiesta desde los comicios federales de 1988, y el consecuente agotamiento de la continuidad y gradualismo políticos que habían hecho del monopartidismo

---

<sup>1</sup> Como coloquialmente se denomina en el medio parlamentario o administrativo a los contenidos técnico-jurídicos que se “aislan” para su discusión específica.

efectivo casi una constante en la vida nacional. Las elecciones federales del año 2000 terminarían confirmando los efectos de la fractura interna, así como el dislocamiento de las hegemonías nacional y estatales.

El entonces Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, había asumido la investidura en 1994, en circunstancias histórico políticas inusitadas. Aunque el sucesor de Carlos Salinas de Gortari llegó al cargo en una elección sin aparentes complicaciones o conflictos comiciales, realmente fue producto imprevisto y azaroso de una combinación de dos hechos de fuerte impacto nacional. En la circunstancia del relevo sexenal, Luis Donaldo Colosio, candidato del PRI a la presidencia por ungimiento del presidente en turno, era asesinado en marzo de 1994 y sustituido por Zedillo. Por su dimensión, el hecho fue comparado en diferentes medios con la muerte de Álvaro Obregón, quien ya con el status de presidente reelecto fue asesinado a fines de la década de los años veinte.

Por otra parte, el EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional) se levantaba en Chiapas el uno de enero de 1994, justo el día en que iniciaba su vigencia el Tratado de Libre Comercio México-EUA-Canadá, haciéndonos recordar que el antecedente más inmediato de acciones guerrilleras importantes, había sido “zanjado” por el estado mexicano con la muerte de Lucio Cabañas a mediados de los setentas, el más representativo guerrillero mexicano antes de la aparición mediática del *comandante Marcos*.

El cambio de sexenio es una expresión de fuerte tradición (Tarrés, 2001) y significado en el ámbito político mexicano. Desde su ampliación efectiva por la vía constitucional, en la década de los 30's del siglo que apenas terminó, el periodo presidencial de gobierno significó algo más que el incremento de un lapso de ejercicio de poder de cuatro a seis años. Determinó el paso generacional de una clase revolucionaria a una clase posrevolucionaria, que instauró una nueva legitimidad política, representada en reglas no escritas y rituales simbólicos (Hobsbawm, 1983) contruidos en torno a la idea de un poder omnímodo pero de carácter temporal.

A diferencia del pasado porfiriano y de los antecedentes carrancista, obregonista y callista, desde el presidente Cárdenas la cúspide del poder fue alcanzada por un hombre transfigurado en factor político fundamental y fiel de la balanza nacional, cuya persona, una vez concluido su sexenio, no podía trascender políticamente más allá de su memoria (incluso en vida), a menos de padecer un ostracismo real (como el que Cárdenas aplicó a Calles); a cambio, perduró la nueva institución presidencial, diseñada con arreglos de naturaleza transgeneracional, que sobre todo a partir de 1940 constituyó la solución de la unidad nacional, instituyó el *tapadismo* y el *dedazo* presidencial (designación unipersonal del sucesor) y determinó el rumbo del regionalismo político traducido en el ungimiento de candidatos a gobernadores.

*El tapado* presidencial y *el candidato* a gobernador formaron parte de la cotidianeidad y subjetividad ligadas a las prácticas políticas de facto y a la legitimidad de las instituciones y de las autoridades, que persistieron hasta la ruptura de 2000, con los *quiebres* precedentes de 1968 y 1988. En el año dos mil, las elecciones federales -preludiadas en apenas diez años por los antecedentes de triunfos electorales en Baja California<sup>2</sup>, seguidos de los de Guanajuato, Chihuahua y San Luis Potosí (gobernadores del Partido Acción Nacional)- produjeron un cambio de partido en el poder (la presidencia 2000-2006 de Vicente Fox Quezada, de extracción panista) y un gobierno dividido (congreso sin mayorías absolutas, que se mantiene hasta hoy día en ambas cámaras legislativas), que trasladó el esquema de la lucha política de un ámbito intrapartidario a uno de carácter interpartidario.

El gradualismo practicado desde los 1930's, por casi setenta años, encontró su ruptura en 2000 y dio paso a la actual transición partidocrática que

---

<sup>2</sup> Ernesto Ruffo Appel, del Partido Acción Nacional, ganó la presidencia municipal de Ensenada en 1986 y la gubernatura del Estado en 1989 "*en tiempos de monopolio del entonces partido hegemónico...cuando esos triunfos eran insólitos*" (Granados Chapa, editorial Plaza Pública: "*Paradojas y dilemas panistas*, 27 de julio de 2009, en: Periódico Reforma, p. 11). Por supuesto, ya antes se habían dado triunfos panistas y de otros partidos políticos en municipios de diversos estados; pero el de Ruffo Appel en particular fue el "antecedente" municipal que "preparó" el primer triunfo de la "oposición" en la elección de un gobernador en nuestro país, durante el predominio presidencial priísta.

dura ya doce años<sup>3</sup>. Sobre todo desde 1988 al día de hoy, en torno a las fechas de las elecciones federales presidenciales o de las intermedias (cuando únicamente se eligen legisladores federales), y durante los periodos de sesiones legislativas, el debate político-discursivo ha incidido recurrentemente en la tónica del atemperamiento del modelo presidencialista, dado que con todo y cambio de partido en la presidencia de la república en el año que inauguró el siglo veintiuno, el sistema es estructuralmente el mismo diseñado por la clase política posrevolucionaria de los 30's y los 40's del siglo veinte.

Debido a estas condiciones, en los últimos veinte años ha cobrado insistencia el denominado impulso a la *reforma del estado* por la ruta de modificaciones constitucionales<sup>4</sup>, conforme a dos temas fundamentales: 1. La inclusión *dogmática* de figuras de democracia semidirecta para ampliar la participación democrática de los ciudadanos; y, 2. La reconfiguración del modelo político de gobierno, con la adopción *orgánica* de figuras semiparlamentarias en el ámbito del poder ejecutivo y la administración pública<sup>5</sup>.

Por eso al fenómeno político de gradualismo-ruptura-transición observado en nuestro país durante casi todo el siglo veinte, se le ha incorporado una forma de oferta político partidista que da dividendos públicos y publicitarios más

---

<sup>3</sup> Y que llegará al menos a los quince años, porque en las elecciones federales intermedias de 2009 el PRI fue el partido triunfador, aunque no alcanzó la mitad más uno de los 500 diputados necesarios para dar la *mayoría absoluta*; sin embargo, en unión de los diputados de su aliado político-electoral, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), podrá lograrla en los hechos. Por su parte, dado que el Senado no se renovó porque sus elecciones son cada seis años, el *lobby* parlamentario para el trienio 2009-2012, sobre todo en materia constitucional, pasará por los datos políticos *duros* de predominancia del PRI en la Cámara de Diputados y predominancia del PAN en la Cámara de Senadores. Así que tendremos gobierno dividido (o *empatado*, como también suele denominarse a las particulares circunstancias de mayorías relativas opositoras en los congresos) y partidocracia real al menos hasta el 31 de agosto de 2012.

<sup>4</sup> El discurso reformista-estadual llevado al orden constitucional, con insistencia en el vector político electoral, no es creación de estos tiempos, pues reconoce su antecedente directo en la reforma política de 1977 que trajo consigo la incorporación de mecanismos de representación proporcional, primero en la cámara de diputados federal y después en los ayuntamientos. A su vez, la reforma del 77 se hila con el incipiente mecanismo de elección de "diputados de partido" instaurado en 1963. El sentido de ambas reformas era la de posibilitar la representación legislativa del (de los) partido(s) minoritario(s), para encauzar por la vía institucional la entonces existencia "clandestina" de grupos y expresiones políticas de izquierda opuestas al gobierno.

<sup>5</sup> Por supuesto, en este párrafo se utilizan los vocablos *dogmático* y *orgánico* en su más estricto sentido histórico político y teórico constitucional.

redituables que otras retóricas: no hay sujeto político (partido o personaje) que se presente como organización de vanguardia o como actor, que, para sobrepasar a los partidos, no resuma el debate de *lo política y socialmente necesario* en una propuesta fundamental: nuevo pacto social, reforma de fondo a la constitución federal, nueva constitucionalidad.

Al día de hoy, sin embargo, la realidad es que México cerró el 2009 con un inacabado y deficiente ejercicio de reforma del estado, no obstante que se hizo la modificación medular de varios artículos sustantivos de la constitución federal, al calor de los intereses en juego en el espacio de la LX legislatura federal (2006-2009) que concluyó en agosto de ese año.

La idea de nuevos códigos normativos siempre ha sido sugerente en el nivel constitucional, porque generalmente ofrece una nueva pauta simbólica y un discurso alternativo sobre los derechos humanos (ámbito dogmático) y las instituciones políticas (ámbito orgánico), que apertura debates con los partidos políticos, con los grupos de interés y, sobre todo, reverbera en los medios de difusión colectiva porque se prometen nuevas formas de hacer democracia.

La diferencia con el pasado, incluso el reciente, es que hemos entrado a un acuerdo ya no de personajes políticos, sino de partidos. ¿Por qué no una nueva constitución federal de una vez? Porque nadie podría “dominar” o “controlar” políticamente, en las circunstancias actuales, a un *constituyente originario*, dado que su naturaleza histórico constitucional y sus atribuciones fundacionales casi ilimitadas –jurídicamente, por supuesto- no admiten contrapeso durante los pocos meses en que funcionan; en cambio, bajo la figura del *constituyente permanente* que posee la constitución federal, los tres partidos de mayor representación parlamentaria pueden y han podido aprobar reformas o adiciones constitucionales que se estiman de “eficacia” política, medida ésta por el alcance de los acuerdos que se logran conforme al cálculo de los intereses y expectativas de y entre cúpulas de partidos.

El dato de contexto nacional es importante para el examen del ámbito local. En marzo de 1998, Zedillo se inclinaba por la candidatura de Miguel Alemán Velasco al gobierno de Veracruz, fuerte político-empresario y primogénito de un

expresidente de la república. El proceso electoral a la gubernatura de Veracruz caminó sin objeciones ni controversias importantes, y el 1 de diciembre de 1998 Miguel Alemán Velasco asumía el cargo con resultados electorales holgados que contrastaban con la derrota del PRI en los comicios federales de 1997, que alteraron el equilibrio y los contrapesos de poder en el Congreso de la Unión, significado por la pérdida de la mayoría absoluta necesaria para controlar la cámara de diputados y la inusitada unión de los diputados de todos los partidos de oposición para bloquear cualquier intento de que el PRI ejerciera la mayoría relativa con ventajas (aunque conservaba la mayoría absoluta en la cámara de senadores).

En el discurso de toma de protesta de Miguel Alemán Velasco, la alusión a la crisis del sistema político era evidente. El nuevo gobernador de Veracruz expresaba en 1998, textualmente, la idea de impulsar “*un nuevo pacto social*” de “*una reforma de la legalidad a partir de la propia legalidad*”, frente a las circunstancias nacional y estatal imperantes<sup>6</sup>.

El discurso dijo más cosas, pero desde un punto de vista absolutamente político, esto constituyó el fondo del mensaje gubernamental. El marco para el anuncio fue el estadio universitario, habilitado previa y excepcionalmente por el Congreso del Estado para esta ocasión sexenal de ceremonia y discurso de cambio de gobierno, lleno ese día de asistentes e invitados especiales que daban un sentido multitudinario al evento oficial.

El apoyo del presidente de la república, los resultados electorales, el origen familiar y político, la condición empresarial y la conocida relación de Alemán Velasco con los medios de comunicación nacional e internacional, produjeron que desde ese mismo día se comentara en diversos espacios y ambientes que no se

---

<sup>6</sup> Las reiteraciones retóricas en este tema son fácilmente comprobables. Por ejemplo, a las 18:37 hrs. del 1 de septiembre de 2009 (fecha de entrega oficial del informe presidencial que da cuenta del estado que guarda la administración pública federal), Porfirio Muñoz Ledo (ahora diputado por el Partido del Trabajo), al fijar la posición de esta organización política expresó, en la sesión del Congreso General y apertura de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión (2009-2012), la necesidad de una “*asamblea constituyente*” para enfrentar y resolver la crisis nacional de orden económico, de seguridad pública y de incertidumbre social del país. Cinco minutos más tarde, a las 18:43 hrs., en su discurso abundó sobre la necesidad de “*un nuevo pacto social*”. De lo que Muñoz Ledo habló fue, en suma, de una nueva constitución federal y de un congreso constituyente originario.



trataba de cualquier acto de cambio de gobierno. Frente a las circunstancias políticas que privaban en 1998, el nuevo gobernador se erigía como un serio aspirante a la candidatura presidencial para el año 2000, y como posibilidad de detener o revertir la entonces acelerada tendencia a la baja del PRI, ante los aires de transición política que se dejaban sentir con fuerza sobre todo en el orden nacional.

Poco más de dos meses después, en febrero de 1999, el gobernador anunciaba la creación de la *Comisión* encargada de elaborar el proyecto de nueva constitución, que debía quedar terminado en el último trimestre de ese año para su presentación ante el Congreso Local. Siete “civiles” y dos “funcionarios” la integraban, bajo el denominador común de que todos se dedicaban profesionalmente a la materia constitucional. Desde un principio quedó claro para los “civiles” que debían concentrarse en el asunto para el que se los había convocado; en tanto que los “funcionarios” facilitarían los acercamientos y consultas con el ejecutivo estatal, porque sus funciones administrativas les daban esta capacidad de interlocución directa. La comisión tenía claro que al gobernador le interesaba realmente que se actualizara la constitución del estado, y que su diseño y contenido fuera *vanguardista*, porque un producto constitucional de estas características representaba un elemento certero de *real politik*, para potenciar un discurso fuerte de renovación social y ampliación democrática de alcances nacionales, en la construcción de expectativas serias para un proyecto que tuviera como objetivo político la Presidencia de la República. Sin embargo, el proceso constitucional estatal tomó su propio derrotero, separadamente de su instrumentación como elemento estructural dentro de un proyecto político definido en términos presidenciales.

En septiembre de 1999, la comisión concluía el proyecto de constitución y, en ese mismo mes, el Gobernador lo remitía al Congreso Local en forma de Iniciativa; y en noviembre iniciaban su análisis los diputados de todos los partidos, en comisiones legislativas. El proceso de aprobación en que ingresó la Iniciativa se tornó de inmediato en proceso de negociación: el PAN, partido político con el que tradicionalmente los gobiernos priístas acordaban reformas constitucionales

de orden federal o local, rompía relaciones con el gobierno y, por tanto, retiraba su apoyo al proceso constituyente.

El asunto adquirió rápidamente características de dificultad seria, porque los principios *pétreos* y las disposiciones de la Constitución Federal relativa a los Estados de la república, habían sido reformados a fines de los años ochenta y principios de los noventa, para establecer, entre otras situaciones generales, la imposibilidad de que un solo partido pudiera tener el número de diputados suficientes para lograr la mayoría calificada indispensable para reformar la propia Constitución Federal, o la de algún Estado. Desde esos años, hoy día, para lograr una reforma constitucional se requiere, predominantemente, el concurso y acuerdo de al menos dos partidos políticos. La constitución veracruzana y su posibilidad de reforma integral mostraron la verdadera sustancia de todo proceso constituyente: antes que un *código jurídico*, una constitución es un *código político* y, por tanto, necesita acuerdos entre los actores, partidos y grupos de poder.

El PAN quemó sus naves y nunca volvió a integrarse a la mesa de las negociaciones políticas. Y en un hecho sin precedentes el gobierno buscó al PRD, y los acuerdos sobre modificaciones de orden jurídico, al igual que los de orden político, se hicieron con los negociadores de este partido, no sin fuertes debates legales y desencuentros políticos; pero en la parte fundamental o crucial del proceso de aprobación de la nueva constitución veracruzana, el Congreso jugó el papel decisivo último para su aprobación.

El 14 de enero de 2000, el Congreso, con los votos del PRI y el PRD, sustancialmente, aprobaba la reforma y de inmediato se hacía circular entre los municipios para que sus ayuntamientos la aprobaran también, pues se requería – como hoy- la mitad más uno en *pro* para que las reformas constitucionales pudieran declararse válidas y legítimas. Esto último sucedió el 4 de febrero, en una ceremonia de notable cobertura noticiosa.

La nueva constitución veracruzana, *strictu sensu*, resultó un producto jurídico superior a la constitución que sustituyó, no obstante algunas de las deficiencias técnico-jurídicas que sufrió el proyecto original en la fase de negociación política *pura*, y que se trataron de corregir con las modificaciones

constitucionales publicadas el 18 de marzo de 2003, en la Gaceta Oficial del Estado.

Pues bien, la *Comisión* se instaló y trabajó en el contexto político nacional y estatal antedicho y, en términos estrictamente jurídicos, siguió cánones fundamentales y probados en materia constitucional, como la de proponer un documento que diferenciara claramente sus partes dogmática y orgánica (Adolfo Posadas), que atendiera a principios pétreos o fundamentales (Carl Schmitt) determinados por la Constitución Federal, que introdujera contenidos de orden jurídico-programático (Karl Loewenstein), que mantuviera una reformabilidad rígida (James Bryce) mediante la introducción de dos momentos legislativos de reflexión para aprobar reformas totales o parciales de la misma; y, para que la normalidad pudiera convertirse en normatividad (Herman Heller).

Pocos recuerdan que la *Comisión* interactuó con la Comisión homóloga del Poder Legislativo (Gaceta Oficial del Estado, 2 de febrero de 1999) creada con carácter especial por Acuerdo de la Legislatura del Estado, y que se integró por nueve diputados. Tampoco muchos recuerdan que ambas Comisiones, mediante convocatoria pública, celebraron diversos foros de consulta. La Comisión del Poder Legislativo efectuó nueve "*Foros Regionales de Consulta Popular*", realizados durante los meses de marzo y abril de 1999, en las ciudades de Pánuco, Tuxpan, Poza Rica, Martínez de la Torre, Veracruz, Coatzacoalcos, Acayucan, Córdoba y Xalapa. A invitación expresa de esta Comisión Especial, en todos sus Foros, desde el inicio hasta la clausura, acudieron integrantes de la Comisión del Poder Ejecutivo. De estos Foros Regionales se recopilaron 279 ponencias que, posteriormente, la Comisión Especial de Diputados organizó y sistematizó en cuatro tomos, elaborando un resumen que ordenó las ponencias presentadas y compactó las propuestas en un solo cuaderno de trabajo. Estos documentos también fueron entregados a la Comisión del Poder Ejecutivo, que procedió a su revisión minuciosa.

Asimismo, esta *Comisión Técnica Jurídica para la Reforma Integral de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave*, del Poder Ejecutivo organizó, durante el año de 1999, Reuniones Temáticas con diversos sectores de

la sociedad veracruzana, grupos de interés y especialistas, para tratar los temas siguientes:

- Educación, Derechos Indígenas y Medio Ambiente, celebrada en la ciudad de Xalapa, el día 15 de abril.
- Organismos Electorales y Municipio, que se llevó a cabo el día 22 de abril en el Puerto de Veracruz.
- Poder Judicial y Derechos Humanos, la cual tuvo lugar el día 29 de abril en la Ciudad de Xalapa.
- Derechos Humanos que se llevó a cabo el día 8 de julio en el Puerto de Veracruz.
- Sector Empresarial, que se celebró el 9 de julio en el Puerto de Veracruz.
- Ministerio Público, que tuvo verificativo en la Ciudad de Xalapa, el día 15 de julio.

La Comisión también contó, en sus trabajos internos, con la materia prima formada por los textos de las constituciones de todas las entidades del país, y las de 22 países del continente americano, desde Canadá hasta Argentina. En el ámbito estrictamente estatal, tuvo para su consulta la *Colección de Leyes y Decretos del Estado de Veracruz, 1824-1919*, publicada por la Universidad Veracruzana y la *Compilación de Ordenamientos Municipales 1824-1992*, editada por el Congreso del Estado, así como la absoluta disposición del Archivo General del Estado para la consulta de la legislación histórica relativa a las constituciones del Estado de Veracruz.

Después de que en septiembre de 1999 la *Comisión* entregara el Proyecto de Constitución al Gobernador del Estado, de que éste la remitiera en forma de Iniciativa al Congreso Local, y de que se aprobara el Dictamen en Comisiones legislativas, la Legislatura del Estado debatió el 14 de enero del año 2000 el *“Dictamen con Proyecto de Ley por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Veracruz Llave”*, que fue aprobado en lo general y en lo particular por 34 votos a favor y 7 en contra. A favor votaron PRI (27 votos), PRD (5), PVEM (1) y PT (1); en contra votó el PAN (7). Los 34 votos a favor representaron el 75.56% del total de integrantes del

Congreso local, superior al mínimo de 30 (66.67%) que se requerían para alcanzar la mayoría calificada.

Por lo que hace a la discusión teórica sobre la posibilidad de reformar integralmente o no la Constitución del Estado, los mayores referentes que en este sentido acallaron las críticas desinformadas, fueron los procesos constituyentes federales de 1856-57 y de 1917, que produjeron sendas constituciones nuevas, no obstante que, formalmente, siguieron un procedimiento de reforma total de la constitucionalidad precedente en cada caso. Igual circunstancia sucedió con varios constituyentes originarios en el Estado, de los que ya desde 1998 daba amplia cuenta el Dr. José Lorenzo Álvarez Montero, integrante, por supuesto, de la *Comisión*. Por lo que hace al análisis doctrinal, la propia Iniciativa lo explicó en estos términos:

*“Actualmente, no existe duda alguna de que un órgano constituyente clásico tiene una legitimación y origen muy diferentes a los de un órgano constituido, siendo el primero generalmente producto de un rompimiento del orden legal y constitucional por vía violenta. Al respecto, la doctrina internacional admite dos posibilidades típicas: en tanto la alemana considera que el poder revisor de la Constitución no puede tocar las denominadas decisiones fundamentales de un Estado determinado; la doctrina francesa estima que el poder revisor de la Constitución, ante lo ilimitado de sus facultades, puede modificar las denominadas normas pétreas que, por ejemplo, algunas constituciones de Europa tienen.”*

*“La normatividad constitucional nacional participa de la segunda opción, puesto que no existen límites precisos para acotar los artículos o partes de una Constitución susceptibles de ser reformados, siendo posible teórica, doctrinal y jurídicamente que el poder revisor de una Constitución, sea éste federal o local, promulgue incluso una nueva bajo el previo y formal procedimiento de la correspondiente iniciativa que proponga un proyecto de reforma integral.”*

*“La Constitución veracruzana, al igual que la General de la República, establece un mecanismo ex profeso para modificar y reformar sus disposiciones, cuando está ausente la hipótesis de rompimiento, por vía de facto, del orden jurídico y social del Estado”.*

*“Así, tanto en el ámbito federal como en el local, los correspondientes textos constitucionales incluyen un órgano y un procedimiento -diferentes y diferenciados de los constituidos-, para la revisión y modificación de las normas supremas, denominado comúnmente Constituyente Permanente o Poder Revisor de la Constitución” (Iniciativa, 13 de Septiembre de 1999, Exposición de Motivos: XXIV).*

El resultado de todos los trabajos anteriores y del proceso legislativo local, fue que el texto constitucional se integra ahora por 84 artículos, cuyas innovaciones se pueden resumir, entonces y ahora, del modo siguiente:

1.- Reconocimiento de formas de participación de democracia semidirecta como el plebiscito y el referendo (arts. 2, 15, 16 y 17), que se podrán realizar a convocatoria de el Congreso del Estado, el Gobernador o los municipios, en sus respectivo ámbito de competencia.

2.- Adopción de la denominación más genérica y apropiada de Derechos Humanos para referirse a los derechos de los veracruzanos que, además de reiterar la vigencia de las garantías individuales federales, reconoce a los que se determinen por resolución judicial (art. 4); y expresamente otros como el derecho al honor, a la intimidad personal, familiar, al libre desarrollo de la personalidad, y el derecho a estar informados sobre las actividades que lleven a cabo sus representantes políticos (art. 6 y 15).

3.- Se garantiza el derecho de petición al obligar a la autoridad a dar respuesta escrita, pero también motivada y fundada, en un plazo no mayor de 45 días hábiles, plazo menor al fijado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; derecho que se amplía al establecer la base constitucional de que, ante el silencio de la autoridad administrativa, la respuesta a la petición se considere en sentido afirmativo en los casos que así lo señalen las leyes (art. 7).

4.- Otorgamiento del derecho de acción popular a los individuos para la preservación, restauración y equilibrio del ambiente (art. 8)

5.- Se establece, sin limitación alguna, que la educación que impartan el Estado y los Municipios siempre será gratuita, lo que abarca desde la educación preescolar a la de postgrado, y se fortalece el sistema educativo estatal y la autonomía de la Universidad Veracruzana (art. 10)

6.- Se restituye la denominación de “Congreso del Estado” al órgano legislativo (art. 20), se redimensiona su composición al introducir

porcentajes, y se limita notablemente la sobrerrepresentación política del partido mayoritario, en respeto a la resolución de efectos generales que sobre esta materia dictó la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (art. 21)

7.- Además de la facultad implícita de legislar en todo lo que sea necesario al régimen interior y al bienestar del estado, el Congreso podrá expresamente hacerlo en materia de: educación, cultura y deporte, aguas y vías de comunicación de jurisdicción local, bienes, salud y asistencia social, de combate al alcoholismo, tabaquismo y drogadicción, de desarrollo social y comunitario, de protección al ambiente y restauración del equilibrio ecológico, de turismo, de desarrollo regional y urbano, de desarrollo agropecuario, forestal y pesquero, de comunicación social, de responsabilidades de los servidores públicos, de planeación del desarrollo económico y social. (art. 33)

8.- Por cuanto al proceso legislativo, se otorga derecho de iniciativa a diputados federales y senadores en funciones, electos en el territorio del Estado; a los organismos autónomos de Estado, en su ámbito de competencia; y a los ciudadanos del Estado mediante iniciativa popular (art. 34).

9.- Se faculta al Poder Legislativo para que, una vez cumplidos los plazos y formalidades del proceso legislativo, en caso de que el Ejecutivo no ordenare la publicación de alguna ley o decreto aprobado, pueda mandarlo a publicar directamente (artículo 36)

10.- Con la finalidad de colmar la laguna de que adolece actualmente la Constitución Local, en materia de representación del Estado en juicios de controversia constitucional, se hace recaer dicha representación en el Gobernador del Estado (artículo 49).

11.- Se establece como requisito para ser Secretario del Despacho o titular de alguna entidad de la administración pública descentralizada, ser veracruzano y contar con título profesional, con lo que se da asiento constitucional para desarrollar la ley que regule el servicio civil de carrera (artículo 50).

12.- Se establece la posibilidad de impugnar por la vía jurisdiccional las resoluciones del ministerio público sobre la reserva la averiguación previa, el no ejercicio de la acción penal y su desistimiento (Art. 52). Pero, además, se introduce mayor legitimidad en la designación del Procurador General de Justicia para que su nombramiento requiera la ratificación por la mayoría calificada de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso (Arts. 33 Fracc. XX, y 53)

13.- Se deposita el Poder Judicial en el Tribunal Superior de Justicia, en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, y en los demás juzgados que señale la ley orgánica de dicho Poder. Asimismo, se amplían sus facultades a efecto de que este Poder, además de aplicar las leyes del fuero común y las del fuero federal en jurisdicción concurrente, garantice la supremacía constitucional mediante su interpretación, anule las leyes o decretos contrarios a ella y determine precedentes obligatorios que vinculen a las autoridades del Estado (artículos 55 y 56).

14.- Se prevé que los magistrados, para aspirar al nombramiento, cuenten preferentemente con estudios de postgrado, experiencia profesional de cinco años o experiencia en la judicatura, y que durarán en el cargo diez años improrrogables (artículos 58 y 59).

En los artículos 33 fracción XIX y 59 se establece un esquema distinto al previsto en el orden federal, puesto que el Gobernador únicamente tiene



facultad de proponer, pero la atribución de nombrar es exclusiva del Poder Legislativo e, incluso, la mayoría calificada requerida se lleva a dos terceras partes de la totalidad de los integrantes del Congreso, y no de los presentes, sin que el Gobernador pueda variar la decisión parlamentaria en forma alguna.

15.- El Consejo de la Judicatura se convierte en un órgano interno encargado de la administración y vigilancia del Poder Judicial, en analogía con la reciente reforma constitucional federal en la materia (artículo 62)

16.- Creación de un Pleno del Tribunal Superior de Justicia conformado por su Presidente, y los respectivos Presidentes de las salas que se integren (artículo 57); con lo que se establece el sistema de salas en el Poder Judicial, entre las que destaca la “Sala Constitucional” del Tribunal Superior de Justicia y, para el control de la legalidad en materia electoral, se prevé una “Sala Electoral” de actuación permanente.

17.- Creación del Juicio de Protección de los derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, y las acciones de controversia constitucional, de inconstitucionalidad y de omisión legislativa, como atribuciones sustantivas del Poder Judicial sin precedente en la historia constitucional del Estado de Veracruz (artículos 4, 64 y 65)

18.- Se crea, por primera vez en el País, un capítulo que ordena, especialmente, a los “Organismos Autónomos de Estado” que desempeñarán funciones de índole estatal: Instituto Electoral Veracruzano, la Comisión Estatal de Derechos Humanos y el Órgano de Fiscalización Superior (artículo 67). En todos los casos, la designación de los titulares e integrantes de estos organismo autónomos de estado es facultad exclusiva del Congreso del Estado (Art. 33, fracciones VI, XVIII y XIX), que siempre

se harán por una mayoría calificada de dos terceras partes de los integrantes del Congreso.

19.- Se incorporan las recientes reformas constitucionales federales en materia de Municipio Libre (artículos 68 a 71), que en su momento fueran aprobadas por la Legislatura del Estado.

20.- Establecimiento expreso de que el manejo de las finanzas del Estado estará apegado a un estricto balance presupuestal, en donde el nivel de gasto sea igual o menor al de los ingresos (artículo 72).

21.- En el catálogo de servidores públicos susceptibles de ser sujetos de Juicio Político, se incluye ahora al Gobernador del Estado (artículos 76 y 77).

22.- Se establece un Capítulo relativo a la Supremacía de la Constitución, donde se determina expresamente que la Constitución y las Leyes federales, los tratados internacionales, la Constitución de Veracruz y las leyes que de ella emanen serán ley suprema en el Estado (artículo 80).

23.- Se determina que la Constitución podrá ser reformada en todo o en parte, a través de un procedimiento que abarca y obliga a dos períodos de sesiones ordinarias del Congreso, y a referendo obligatorio para la reforma o derogación total de las disposiciones contenidas en la misma (artículo 84).

La obra realizada está ahí, pero no se trata de la obra de una Comisión; sino de una Iniciativa avalada por el Gobernador del Estado, respaldada y modificada en la legislatura local y aprobada por más de la mitad de los Ayuntamientos de la entidad. Así, en el marco del décimo aniversario de la Constitución Política del Estado de Veracruz, aprobada y publicada en el año 2000, y de la presentación de la obra del Dr. José Lorenzo Álvarez Montero, sobre

*Las Constituciones Políticas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, sus reformas y los gobernadores que las han promulgado* (2009), sirva la presente compilación y sistematización inédita de las **Actas de las Reuniones de Trabajo de la Comisión Técnico Jurídica para la Revisión, Evaluación y Elaboración de la Reforma Integral a la Constitución Política del Estado de Veracruz**, conjuntamente con los documentos inherentes al **Proceso Legislativo sucedido entre septiembre de 1999 y enero del año 2000**, para dar un testimonio integral que complemente los trabajos y conferencias expresados por distinguidos juristas y académicos del Poder Judicial del Estado, así como del Instituto de Investigaciones Jurídicas y de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, con el mejor propósito de que nos lleve a una actitud de examen crítico, en su triple significado de identificación de los textos susceptibles de error, de proposición de las enmiendas necesarias, y de la reglamentación de los nuevos hechos sociales pertinentes allí donde la normativa constitucional no diga nada.

Creo, muy sentidamente, que esta es la actitud de humildad y autocrítica que al Doctor Emilio O. Rabasa y al Maestro Pericles Namorado Urrutia les hubiera gustado comunicarnos, si la vida les hubiere alcanzado para estar entre nosotros este día y conocer las valiosas opiniones vertidas en esta conmemoración de la nueva constitucionalidad veracruzana.

***Xalapa de Enríquez, Veracruz***

***3 de febrero de 2010***