

# La historia constitucional del Estado de Nuevo León

*di Luca Mezzetti*

**Abstract: Nuevo León constitutional history** – The essay examines the evolutionary trajectory of the constitutional history of Nuevo Leon. In particular, the various stages of the country's constitutional transition are analyzed, highlighting the progress made by the Constitutions of 1825, 1849, 1857, 1874, 1917 in matter of form of government, territorial articulation of power and protection of fundamental rights.

**Keywords:** Constitutional Transitions; Fundamental Rights; Form of Government; Federal State; Constitutional Amendments.

## 1. La primera fase de la trayectoria evolutiva del constitucionalismo en Nuevo León. La Constitución de 1825

La trayectoria evolutiva de la historia constitucional del Estado de Nuevo León se divide en cinco etapas principales (las Constituciones de 1825, 1849, 1857, 1874, 1917)<sup>1</sup>.

En la fase que coincide con el inicio del constitucionalismo de la independencia de México, el Estado de Nuevo León fue parte de las provincias internas orientales, junto con Tamaulipas, Coahuila y Texas. El Congreso General Constituyente Federal de 1824 estableció que el Estado de Nuevo León se convertiría en un Estado de la Federación mexicana, declarando también que status semejante sería atribuido a Coahuila y Texas, que luego se convirtieron a su vez en Estados federados. El primero de agosto de 1824, el Estado recién formado estableció su propia convención constitucional que elaboró en siete meses la primera Constitución del Estado libre y soberano de Nuevo León, promulgada el 5 de marzo de 1825. La forma de gobierno adoptada era republicana, representativa, popular y federada (artículo 6), basada en el principio de separación de poderes (artículo 7). La primera Constitución de Nuevo León no contenía una lista sistemática de derechos humanos (como ocurrió con referencia a las Constituciones de otras entidades federales, con la excepción del Estado de Guanajuato), que son objeto de escasa regulación: por ejemplo, el art. 9 reconocía la libertad personal y la propiedad privada, el art. 23 regulaba los derechos de electorado activo y pasivo, el derecho a no ser juzgado por tribunales especiales

---

<sup>1</sup> I. Cabazos Garza, *Breve historia de Nuevo León*, México, 1994.

estaba previsto en el art. 139, las garantías del debido proceso se incluyeron en el art. 146.

El poder ejecutivo se atribuyó a un gobernador y a un vicegobernador, elegidos por el Congreso cada dos años sobre la base de listas de ciudadanos enviadas por cada municipio, cada una compuesta de cinco candidatos: aplicando el criterio mayoritario, resultaban elegidos los candidatos que habían obtenido la mayoría absoluta y el segundo mejor resultado electoral, respectivamente como gobernador y vicegobernador (artículo 108). No estaban previstos límites para la reelección.

El gobernador era acompañado por un órgano asesor, la Junta, que debía ser consultada con referencia a todos los asuntos de especial gravedad del Estado.

El poder legislativo era compuesto de once diputados propietarios (art. 91) y cuatro miembros suplentes, elegidos cada dos años por los electores secundarios de los partidos representados en el Estado. El Título XV de la Constitución regulaba las garantías de los miembros del poder legislativo en cuanto a sus inmunidades.

Los artículos 136 y siguientes de la Constitución, atribuyendo el poder judicial a los tribunales, contemplaban en el mismo tiempo, como ya se ha mencionado, diversas garantías relacionadas con la administración de la justicia.

La estructura territorial del Estado se articulaba en distritos municipales, con una estructura de geometría variable: distritos con menos de tres mil habitantes tenían un alcalde, dos regidores y un síndico, los distritos con poblaciones de hasta cinco mil habitantes fueron equipados con dos alcaldes, tres regidores y un alcalde, los distritos con una población de más de siete mil habitantes tenían tres alcaldes, seis regidores y dos síndicos.

La Constitución de 1825 reconoció a los municipios un amplio catálogo de competencias, entre las cuales se destacaba la participación en la elección del Gobernador, a la formación de las leyes y a la revisión de la Constitución, así como la regulación a través de ordenanzas municipales de los servicios públicos locales, en particular la policía seguridad, educación, salud y bienestar de las personas. La revisión de la Constitución era regulada por el título XX de acuerdo con un procedimiento complejo, resultando articulada en dos legislaturas sucesivas y caracterizada por la participación de los municipios. Fueron excluidas de la revisión y actuaban como límites a las mismas disposiciones sobre la libertad, la independencia, la religión, la forma de gobierno, la libertad de prensa y la separación de poderes (Art. 271).

## 2. La Constitución de 1849

Los orígenes de la Constitución de 1849 se encuentran en 1847, cuando se produjo la restauración de la Constitución Federal de 1824<sup>2</sup>, después de la experiencia centralista, y se supera el trauma de la invasión estadounidense, que duró cerca de

---

<sup>2</sup> D. Pantoja Morán, *Bases del constitucionalismo mexicano. La Constitución de 1824 y la teoría constitucional*, México, 2017.

dos años, que había producido un efecto devastador, especialmente contra Nuevo León, uno de los primeros territorios sujetos a invasión<sup>3</sup>. El segundo congreso constitucional del Estado comenzó su trabajo el primero de febrero de 1849 y finalizó el 29 de octubre del mismo año. La nueva Constitución, que en realidad en el preámbulo se presenta como una revisión de la Constitución de 1825, era mucho más corta, 11 títulos y 108 artículos en menos que la anterior.

La Constitución de 1849, reafirmando la independencia y la soberanía de Nuevo León con respecto a otros Estados y a la Federación, y reiterando la cláusula residual federal (art. 2), reiteró la forma republicana de gobierno especificando su carácter popular y federado (art. 3). Al igual que la Constitución de 1825, la religión adoptada era católica, apostólica y romana, contemplándose el deber del Estado de protegerla y de no admitir el ejercicio de otros cultos (art. 4).

Junto a los tres poderes tradicionales - legislativo, ejecutivo y judicial - la nueva Constitución puso el poder electoral (artículo 18).

El texto constitucional de 1849 también denota un intento frágil de racionalizar el reconocimiento de los derechos fundamentales: los arts. 5-7 aluden a la propiedad, al derecho a una compensación en el momento de la expropiación para utilidad pública, a la prohibición de la esclavitud y al derecho del esclavo a la libertad como consecuencia inmediata de acceso al territorio del Estado. Otras normas sobre los derechos de la persona figuraban en el título V relativo a la administración de justicia, con particular referencia a los principios del debido proceso. Estos últimos incluyeron, a modo de ejemplo, la garantía del número máximo de tres grados del juicio y la garantía de la motivación de las sentencias de los jueces; la prohibición de sanciones difamatorias; la prohibición de confiscación de bienes; la prohibición de la tortura; el habeas corpus.

El poder ejecutivo se atribuyó al Gobernador, desapareciendo en la Constitución de 1849 la figura del vicegobernador. El gobernador era elegido cada dos años de manera indirecta por los electores identificados dentro de las asambleas primarias, que eran responsables de la designación directa de los diputados en el Congreso del Estado: este último declaraba la elección exitosa cuando un candidato había obtenido la mayoría absoluta o procedía a la elección del gobernador entre los candidatos que habían alcanzado la mayoría relativa.

Entre las competencias reconocidas al gobernador merece destacar el poder de decretar la detención de personas por razones de seguridad y interés público, sujeto al requisito de que la persona detenida compareciera ante el tribunal competente dentro de las cuarenta y ocho horas; el nombramiento de personas de confianza para supervisar el cumplimiento de la Constitución en los municipios; el poder de veto sobre los proyectos de ley aprobados por el Congreso previo dictamen consultivo del Consejo de gobierno, órgano que flanqueaba al gobernador de conformidad con la Constitución de 1825. Con referencia al poder legislativo, la Constitución de 1849 no mencionaba el número de miembros del Congreso, limitándose a establecer la elección de uno por

---

<sup>3</sup> I. Cabazos Garza, I. Ortega Ridaura, *Nuevo León*, México, 2011, 143.

cada mil habitantes. Los diputados eran elegidos directamente por los partidos, mantenían el cargo durante dos años y se renovaban por la mitad cada año.

El texto constitucional colocaba en el vértice del poder judicial el Tribunal Supremo de Justicia, cuyos miembros (jueces y fiscales) eran designados por las asambleas electorales, así como el gobernador. El Tribunal Supremo de Justicia era la última instancia en casos civiles y penales, era el órgano que juzgaba sobre la responsabilidad de los alcaldes por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones y llevaba a cabo una función nomophylactica en la interpretación de las leyes sometidas por los jueces de las instancias inferiores.

En cuanto a la arquitectura del sistema de entidades locales, la Constitución de 1849 introdujo el principio de la prohibición de creación de instancias intermedias entre el Ayuntamiento y el Estado, atribuyendo el gobierno de los municipios a los *ayuntamientos* y renviando al marco estatutario la identificación del número de *alcaldes, regidores y síndicos*.

El procedimiento de revisión constitucional resultaba substancialmente modelado en la Constitución de 1825 con la disminución del número de diputados promotores (tres en lugar de cinco) y eliminaba la participación de los municipios en el proceso de revisión, confinado dentro del Congreso cuanto a su desarrollo.

### 3. La Constitución de 1857

La entrada en vigor de la Constitución Federal de 1857 hizo necesario la adaptación a la nueva Constitución de la Constitución del Estado de Nuevo León, también de 1857, que en ese momento incorporó el territorio de Coahuila (los dos territorios quedaron unidos hasta 1864).

La Constitución de 1857 realiza una sistematización, dentro del título I, de los derechos humanos. Pueden ser identificados, en ese contexto, los derechos fundamentales (libertad personal, libertad de expresión, derecho de reunión y de asociación, libertad de circulación), o relacionados con la administración de justicia (derecho a la justicia gratuita, derecho a ser puesto en libertad bajo caución, derechos del acusado) y sociales (por ejemplo el derecho a la educación) y los derechos económicos (el derecho de propiedad, el derecho a la elección de la profesión, el derecho a una remuneración justa). La Constitución de 1857 acompaña los poderes tradicionales según el modelo de la Constitución de 1849, el poder electoral y establece el principio del voto directo de los ciudadanos para la elección de todos los administradores públicos y de los representantes.

El Gobernador era elegido directamente y desaparecía de la arquitectura del poder ejecutivo el cuerpo asesor de las Constituciones anteriores (Consejo de Gobierno, Junta consultiva).

El título IV de la Constitución establecía, en cuanto a la composición de la legislatura, que eran parte del Congreso los diputados elegidos directamente por los distritos electorales sobre la base de un diputado por cada veinte mil habitantes o fracción mayor de diez mil. La Constitución de 1857 también estableció una serie

de incompatibilidades entre el cargo de diputado y aquella de Gobernador, vicegobernador, secretario de Gobierno, magistrado, fiscal del Tribunal Supremo de Justicia, así como de funcionario de la Federación.

El principio de elección popular directa cada dos años también se reiteró con referencia a la formación del Tribunal Supremo de Justicia (jueces y fiscales).

El proceso de revisión constitucional siguió fielmente el modelo de la Constitución de 1849.

#### **4. La Constitución de 1874**

La elaboración y aprobación de la Constitución de 1874 tuvo lugar a partir de 1872, después de la conclusión de la revolución de Noria con la muerte de Juárez y el acceso al cargo de Presidente de la República de Lerdo de Tejada: la nueva Constitución del Estado fue definitivamente aprobada el 14 de octubre de 1874. Esta Constitución se presentaba como una revisión de la Constitución de 1857 y encontró aplicación, a diferencia de la anterior, en el territorio de Nuevo León, excluyendo el Estado de Coahuila. No se hicieron cambios significativos respecto a la Constitución de 1857.

#### **5. La estructura constitucional actual. La Constitución de 1917 y las revisiones posteriores**

La Constitución de 1917, actualmente en vigor, aporta innovaciones significativas, en particular, en materia de derechos sociales (en consonancia con la Constitución Federal de 1917), con referencia a la educación gratuita, los derechos económicos (garantía salarial, que no podría ser sustraída a la persona, sino por resolución judicial) y de derechos fundamentales (prohibición de secuestro de la prensa; libertad de reunión cuyo ejercicio cuyo objetivo sea presentar peticiones a las autoridades; el principio de legalidad en materia penal y procesal; gratuidad de la justicia; reglas en materia de detención preventiva; prohibición de ejercer violencia física o moral contra personas bajo régimen de restricción de la libertad, principios del debido proceso)<sup>4</sup>.

En cuanto a la arquitectura constitucional, desaparece en la Constitución de 1917 la referencia al poder electoral junto a los tres poderes tradicionales, se confieren la atribuciones del primero a las asambleas electorales para la renovación de los miembros del poder legislativo, ejecutivo y judicial.

En cuanto al poder ejecutivo, las innovaciones significativas introducidas por la Constitución de 1917 fueron la ampliación del mandato del gobernador a seis años, aunque sin la posibilidad de reelección, el poder de nombrar funcionarios del registro civil y del catastro a propuesta de los municipios, el derecho de suspender a los presidentes de los municipios que hayan abusado de sus funciones, el nombramiento y la revocación del fiscal del Estado desde el ejercicio de sus funciones.

---

<sup>4</sup> D. Barceló, *Nuevo León. Revolución y Constitución*, Ciudad de México, 2016.

La nueva Constitución estableció la composición del Congreso en al menos quince miembros, con una carga de duración de dos años, modificándose la relación de representancia en la medida de un diputado por cada treinta mil habitantes o fracción mayor de quince mil.

Con referencia a las competencias, se atribuye al Congreso la facultad de fijar el número máximo de ministros de culto, la aprobación de la ley sobre el empleo, el desarrollo de la ley de educación primaria y superior, la amnistía concedida por crímenes de naturaleza política.

En la cumbre del poder judicial sigue siendo el Tribunal Supremo, cuyos miembros son elegidos directamente por el cuerpo electoral (así como los miembros de los tribunales inferiores). El fiscal adquiere el nuevo nombre de Fiscal General de Justicia. Finalmente, se atribuye a la judicatura el poder de la iniciativa legislativa sobre la administración de la justicia. La Constitución de 1917 hizo un fortalecimiento significativo del sistema de las autonomías locales. La administración de cada municipio se confiere a un ayuntamiento, cuyos miembros se renuevan anualmente. Asume rango constitucional el principio que la autoridad municipal puede administrar libremente su presupuesto y sus bienes; los municipios tienen personalidad jurídica. Entre las obligaciones del ayuntamiento se encuentra la transmisión de cuentas públicas al Congreso a través del Gobernador y el envío de un informe mensual al Ejecutivo sobre la gestión administrativa realizada en el período anterior.

El título dedicado a los derechos de la persona se convirtió en objeto, en las décadas posteriores a la entrada en vigor de la Constitución, de revisiones significativas, en particular en el trienio 2015-2018, que han incorporado en el texto derechos o principios no previstos originalmente por el texto de 1917, como la prohibición de discriminación por motivos étnicos, religiosos, de género o edad; el principio de igualdad entre hombres y mujeres; el derecho a la salud; el derecho a un ambiente saludable; el derecho de menores y adultos a una vida digna y saludable; la obligatoriedad de la educación preescolar, primaria y secundaria; el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública; la prohibición de detención por parte del fiscal durante más de cuarenta y ocho horas; la inviolabilidad de las comunicaciones privadas; el principio de compensación por daños y perjuicios contra las autoridades estatales o municipales cuya responsabilidad ha surgido con referencia al daño a los bienes o derechos personales; garantías procesales para el acusado, pero también derechos para la víctima del crimen.

En conformidad con la revisión constitucional de 2016, en el Estado de Nuevo León las personas disfrutaban de los derechos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los cuales es parte el Estado mexicano; además, las normas en materia de derechos humanos deben interpretarse de acuerdo con la Constitución federal y los tratados internacionales vigentes y con el objetivo de la protección más intensa. Los derechos humanos deben convertirse en objeto de promoción, respeto, protección y garantía por parte de todas las

autoridades en conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

La revisión constitucional de 2017 estableció (artículo 87) la Comisión Estatal de Derechos Humanos, organismo autónomo, con personalidad jurídica y autonomía presupuestaria, competente para conocer de recursos contra actos u omisiones de carácter administrativo llevados a cabo por autoridades públicas o funcionarios públicos que hayan causado violaciones a los derechos humanos reconocidos por la Constitución (fuera de la esfera electoral y jurisdiccional); la Comisión también tiene la facultad de formular recomendaciones, reclamaciones y recursos no vinculantes a las autoridades interesadas.

El título de la Constitución hoy dedicado al "proceso electoral" ha experimentado cambios significativos con respecto a la versión original de 1917. En particular, se ha eliminado el criterio de elección popular de los miembros del poder judicial; mediante la revisión constitucional de 2014 se constituyó la Comisión estatal electoral como una organización independiente y autónoma para las elecciones según los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, máxima publicidad e independencia (artículo 43); se ha creado un órgano judicial independiente con autonomía funcional y presupuestaria (el Tribunal Electoral Estatal) con el fin de resolver las apelaciones y disputas que surjan en los procesos electorales bajo jurisdicción estatal. La versión actual de la Constitución de 1917 confirma el mandato de seis años del Gobernador y reitera su reelegibilidad. De acuerdo a las revisiones constitucionales más recientes se produjo, por otro lado, se atribuye al gobernador el poder de proponer el nombramiento del Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y de los jueces de los tribunales administrativos, que el poder ejecutivo presentará al Congreso para su aprobación final.

Actualmente, el Congreso está compuesto por veintiséis diputados elegidos con un sistema mayoritario y dieciséis miembros elegidos con un sistema proporcional, que permanecen en el cargo durante tres años en lugar de los dos originalmente previstos en el texto de 1917. De conformidad con el art. 94 de la Constitución en la versión resultante de la revisión constitucional de 2018, el poder judicial ejerce sus facultades en materia de control de constitucionalidad, así como en materia civil, familiar, penal, laboral y penal.

El Tribunal Superior de Justicia, en particular, de conformidad con el art. 95 de la Constitución revisada en 2017, ejerce los siguientes medios de control de la constitucionalidad local: la controversia de inconstitucionalidad local, que podrá promover el Estado y municipios, así como los poderes u órganos públicos estatales o municipales, para impugnar actos de autoridad o normas generales que invadan su competencia garantizada por esta Constitución, y que provengan de otro diverso poder u órgano estatal o municipal; la acción de inconstitucionalidad local para impugnar normas generales expedidas por el Congreso o por cualquier ayuntamiento, que en abstracto violen los derechos fundamentales de las personas emanados de la Constitución, o violen la distribución de competencias que se

establecen en la Constitución para el Estado y los municipios, o para cualquiera de los poderes u órganos públicos estatales o municipales. Esta acción de inconstitucionalidad puede ser promovida por los diputados, tratándose de normas generales expedidas por el Congreso del Estado, y por los regidores, tratándose de normas generales expedidas por su respectivo ayuntamiento, en los términos determinados por la Ley reglamentaria. Esta acción también podrá promoverla el Gobernador o el Fiscal General de Justicia del Estado. Las sentencias dictadas para resolver una controversia de inconstitucionalidad local o una acción de inconstitucionalidad local, que declaren inconstitucional una norma general, tendrán efectos generales en todo el Estado cuando sean votadas por la mayoría calificada que determine la ley reglamentaria, a partir de la fecha en que sean publicadas en el Periódico Oficial del Estado o de la fecha posterior a la publicación que la propia sentencia ordene.

En términos de estructura, organización y administración del poder judicial, finalmente, se instituye el Consejo de la Judicatura del Estado, que, según la revisión de 2018, se compone de cinco miembros, dos designados por el Superior Tribunal de Justicia (cuyo presidente preside de derecho del Consejo), uno por el Gobernador y uno por el Congreso.

*Luca Mezzetti*

Dipartimento di Scienze Giuridiche

Università di Bologna

[luca.mezzetti@unibo.it](mailto:luca.mezzetti@unibo.it)