

La Constitución Federal de 1857 y sus Reformas. Anteproyecto del señor Lic. D. José Diego Fernández.

Edición original: Imprenta y Fototipia de la Secretaría de Fomento. Primera calle de Betlemitas, núm 8, México 1914.

D.R. © 2005

Esta edición facsimilar y sus características son propiedad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
Av. José María Pino Suárez Núm. 2, Col. Centro,
C.P. 06065, México, D.F.

ISBN 970-712-533-0

Impreso en México
Printed in Mexico

Esta obra estuvo al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



Centro de Consulta de
Información Jurídica

Biblioteca

LA

CONSTITUCIÓN FEDERAL
DE 1857 Y SUS REFORMAS



PRÓLOGO DE LA



CONFEDERACIÓN CÍVICA INDEPENDIENTE



Biblioteca

Ma. Cristina
Salmorán de Tamayo

ANTEPROYECTO DEL SEÑOR

LIC. D. JOSÉ DIRGO FERNÁNDEZ

1914

Suprema Corte de Justicia de la Nación

México 2005



Centro de Consulta de
Información Jurídica

Biblioteca

Do
Fo
Folieto
no. 3626
ej. 2

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Mariano Azuela Güitrón
Presidente

Primera Sala

Ministra Olga María Sánchez Cordero de García Villegas
Presidenta

Ministro José Ramón Cossío Díaz
Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo
Ministro Juan N. Silva Meza
Ministro Sergio A. Valls Hernández

Segunda Sala

Ministro Juan Díaz Romero
Presidente

Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano
Ministro Genaro David Góngora Pimentel
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos
Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

Comité de Publicaciones y Promoción Educativa

Ministro Mariano Azuela Güitrón
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos
Ministra Olga María Sánchez Cordero de García Villegas

Comité Editorial

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
Secretario Ejecutivo Jurídico Administrativo

Mtra. Cielito Bolívar Galindo
*Directora General de la Coordinación de
Compilación y Sistematización de Tesis*

Lic. Laura Verónica Camacho Squivias
Directora General de Difusión

Mtro. César de Jesús Molina Suárez
*Director General de Casas de la Cultura Jurídica
y Estudios Históricos*

Dr. Salvador Cárdenas Gutiérrez
Director de Análisis e Investigación Histórico Documental

PRESENTACIÓN

BIBLIOTECA DE LA
SUPREMACÍA DE JUSTICIA Y FISCALÍA

55461

La contribución de los Estados de la Federación al constitucionalismo mexicano está aún por valorarse; son muchas las instituciones que tienen su origen en las entidades federativas. Las ideas de los Constituyentes de Querétaro, sin duda, surgieron de su experiencia y formación en sus respectivos Estados.

Entre los textos de mayor influencia en el ánimo de los Constituyentes de Querétaro puede considerarse el Proyecto de Constitución del gran jurista y político morelense José Diego Fernández. Su vida es una conjugación feliz: abogado postulante de los asuntos más graves durante el porfiriato y, en otra época, Senador de la República, donde defendió la soberanía de los Estados y resaltó el papel de juzgador en la solución de los conflictos entre los poderes públicos.

Conoció la primera Constitución de su Estado, en la cual establecía la facultad del Tribunal Superior de Justicia para dirimir las controversias entre el Ejecutivo y la legislatura local. De allí seguramente se inspiró para proponer en el Proyecto de Constitución, publicado en 1914, la facultad para resolver estas controversias que recogió el Constituyente de Querétaro en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como integrante de la XXVI Legislatura del Congreso de la Unión, participó en la solicitud de colaboración que el Poder Legislativo dirigió al Poder Judicial en la investigación sobre un presunto fraude en las elecciones en un distrito del Estado de Morelos, antecedente de la justicia electoral del país.

Las recomendaciones de José Diego Fernández, a través del mencionado Proyecto de Constitución de la Confederación Cívica Independiente, contribuyeron a forjar estas dos instituciones fundamentales. Pero el legado de Diego Fernández reside en su valoración del Poder Judicial Federal en la democratización de México y en el mantenimiento del orden constitucional entre los Estados y el Gobierno Federal.

El Proyecto de Constitución que ahora se reproduce es comentado ampliamente en un estudio del Doctor Manuel González Oropeza, quien ha colaborado en obras publicadas por la Suprema Corte de Justicia, por lo que el lector podrá apreciar con claridad la contribución de un litigante y posteriormente parlamentario, que vivió en la turbulenta época revolucionaria de México, pero que no perdió oportunidad para poner nuevas instituciones.

*Comité de Publicaciones y Promoción Educativa
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

Ministro Mariano Azuela Gutiérrez
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos
Ministra Olga María Sánchez Cordero de García Villegas

ESTUDIO INTRODUCTORIO

Dr. Manuel González Oropeza*

* Director fundador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Guadalajara en 1990 y Presidente fundador del Consejo Académico del Instituto de Estudios Legislativos del Congreso del Estado de México en 1998. Actualmente es investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

EN BUSCA DE UNA INFLUENCIA PERDIDA

*“El Progreso humano comienza
cuando termina la unanimidad”.*

*José Diego Fernández
(México, política experimental)*

La Constitución Mexicana de 1917 es la más antigua de América Latina y quizás la más reformada en el sub-continente. Formalmente no es una nueva Constitución, pues se trata de unas reformas emprendidas por el gobierno revolucionario de Venustiano Carranza en 1916 sobre el texto de la anterior Constitución de 1857; sin embargo, nadie se refiere a ella como una versión reformada de la anterior Constitución.

Carranza consideró necesario reformar la Constitución que fue su bandera para sublevarse contra Victoriano Huerta, porque había sido tan extensamente reformada que el texto original ya era irreconocible. Este juicio se basó en las 51 reformas constitucionales que se aprobaron en sus 60 años de vigencia. Al respecto Félix F. Palavicini escribió:

Como puede verse, más de la tercera parte de la Constitución es nueva, y como estas reformas han obedecido siempre a las tendencias particulares de la política de los partidos en el poder, y a veces a la necesidad de proteger determinados y poderosos intereses individuales, los remiendos han sido verdaderos *parches* puestos aquí o allá sin cohesión ni unidad. A esto agreguemos que los artículos no reformados han vivido en suspenso o son ya anacrónicos y resultará que de

la Constitución de 1857 no nos queda ahora ya casi otra cosa que la cita del año en que se promulgó.¹

La escandalosa desproporción de reformas parciales a nuestra Constitución actual y el espíritu que llevó a Carranza a reformar la anterior y promulgar la vigente, fundarían nuevamente la necesidad de reformarla integralmente. Estas reformas parciales iniciadas en 1921 han sido hasta la fecha, alrededor de 427 reformas y se atribuyen a los Presidentes más que a las Legislaturas de los Estados, o miembros del Congreso de la Unión, o cualquier otro actor político del sistema, lo que refleja la concentración y orientación de las reformas aludidas. Revisemos el número de reformas constitucionales en el siguiente cuadro, de acuerdo a la promulgación y, en abrumadora medida, promoción de cada Presidente:²

<i>Presidente</i>	<i>Numero de decretos con reformas constitucionales</i>
Álvaro Obregón (1920-1924)	7
Plutarco Elías Calles (1924-1928)	18
Emilio Portes Gil (1928-1930)	2
Pascual Ortiz Rubio (1930-1932)	4
Abelardo L. Rodríguez (1932-1934)	22
Lázaro Cárdenas (1934-1940)	15
Manuel Ávila Camacho (1940-1946)	18
Miguel Alemán (1946-1952)	20
Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958)	2
Adolfo López Mateos (1958-1964)	11
Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)	19
Luis Echeverría (1970-1976)	40
José López Portillo (1976-1982)	35
Miguel de la Madrid (1982-1988)	60
Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	51
Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)	74
Vicente Fox (2000-2006)	17 (+)

¹ Félix F. Palavicini. "Un Nuevo Congreso Constituyente". Veracruz. Imprenta de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. 1915. Reimpreso en Manuel González Oropeza (editor). *Homenaje al Congreso Constituyente de Querétaro*. UNAM. 1998, p. 45

² Manuel González Oropeza. "Recent problems and Developments on the Rule of Law in Mexico". *Texas International Law Journal*. Volumen 40. Número 3. Primavera 2005, p. 577

Cuando los diputados constituyentes se reunieron en Querétaro muchos provenían de la XXVI Legislatura del Congreso de la Unión que enfrentó el despotismo y persecución de Huerta, uno de los integrantes del Senado en esa Legislatura lo fue José Diego Fernández (1848-1923), originario del Estado de Morelos, a quien se le conoce muy poco, a pesar de sus grandes contribuciones, y a quien se debe el proyecto de reforma constitucional que presentamos en esta edición.

La influencia de ese proyecto es indudable, sobre todo en lo relativo a la ampliación de facultades de la Suprema Corte de Justicia, pues no sólo fue un prestigiado abogado postulante que confió y contribuyó a mejorar el foro y la judicatura mexicanas, sino que en 1885 fue Secretario de la Corte y en 1886 fue Procurador General, cargo que entonces también se integraba al pleno de la Suprema Corte.³ No obstante, el reconocimiento de esta influencia en el Congreso Constituyente no ha sido explícito ni abierto como el de otros juristas, digamos Emilio Rabasa. Las razones están por descubrirse, pero en una época de luchas de facciones, quizás su proyecto que tenía el membrete de un partido político y no sólo de la autoría digna del jurista, hubiese provocado recelo en citarlo y reconocer abiertamente lo que en el fondo sucedió: la influencia de su proyecto en el Constituyente de Querétaro.

Se trataba de la Confederación Cívica Independiente que tuvo la buena idea de publicar ensayos y reportes sobre los problemas sociales posteriores a la caída de Porfirio Díaz, uno de ellos, publicado en 1912, fue el Informe sobre los dormitorios públicos para la clase desposeída en la Ciudad de México que describió las necesidades de los indigentes.⁴

No obstante, su contribución más sólida a las instituciones fue sin duda *La Constitución de 1857 y sus reformas*, publicado en 1914, donde entre muchos otros conceptos, consolidó la necesaria intervención de la Suprema Corte para judicializar los conflictos entre

³ Rafael Diego Fernández Sotelo. "Don José Diego Fernández Torres. Semblanza, escritos y biblioteca de un jurista del Porfiriato". *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*. Volumen XIV. Año 2002. UNAM, p. 141.

⁴ Mario Barbosa Cruz. "Insalubres e inmorales: Alojamiento temporales en la ciudad de México 1900-1920". *Scripta Nova*. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. Volumen VII. Número 146. 1o. de agosto de 2003.

poderes que se presentaran en los Estados, dando así pauta para la creación de la controversia constitucional.

Siendo senador de la República, José Diego Fernández defendió la soberanía de su Estado natal, Morelos, contra la forzada desaparición de poderes decretada por el comandante militar Juvencio Robles, en forma por demás inconstitucional, en 1913.⁵ Por ello, bien comprendía que la solución de los conflictos en situaciones de emergencia, debería ser apegada a la ley, como el pararrayos funciona en las tormentas, según su dicho y, por lo tanto, quien resolviera de los conflictos entre poderes debería ser un tribunal.

Como morelense, Diego Fernández había presenciado que la primer Constitución de su Estado, promulgada el 7 de diciembre de 1871, había incluido una facultad especial al Tribunal Superior de Justicia, mediante la cual éste sería el encargado de resolver las controversias entre los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado, en un plazo de diez días, sin poder hacer una declaración general, según se reguló a través de los artículos 108 a 118 de la Constitución.⁶

⁵ Valentín López González. *José Diego Fernández, Defensor de la Soberanía del Estado de Morelos*. Cuadernos Morelenses. 1982, p. 11-13. Del mismo autor ver *El Cuartelazo de Morelos de 1913*. Cuadernos Morelenses.

⁶ Esta facultad no se había dado en forma aislada en los Estados, pues ya la Constitución de Veracruz de 1825 consagró una facultad similar. El artículo 108 de la Constitución de Morelos reformada establecía que: "El Tribunal Superior dirimirá las controversias que se susciten entre los poderes legislativo y ejecutivo por leyes o actos que este último juzgue anticonstitucionales" Correspondía al Tribunal ocuparse de las controversias, pero al hacerlo "se desentenderá de la conveniencia política o administrativa de la ley" (artículo 109). Antes de resolver sobre la constitucionalidad de la ley o el acto controvertido, el tribunal pleno, por el voto de dos tercios de los magistrados presentes, calificará previamente si la ley o acto son controvertibles. (artículo 110). El tribunal resolverá en cinco días, dejando en suspenso mientras tanto a la ley o el acto, y su resolución tendrá por objeto la declaración de subsistencia o nulidad de la ley o acto impugnado (artículo 112). Pasado el término para resolver, si no se hubiese llegado a una declaración, la ley o acto subsistirá y se iniciará la responsabilidad de los magistrados por dicha omisión (artículo 113). Se excluyen de estas controversias las reformas a la Constitución y los actos del Congreso como jurado y como Colegio Electoral (artículo 114). El tribunal no podrá interpretar la Constitución ni usar del arbitrio judicial al ejercer esta facultad (artículo 115). Cuando el Gobernador utilice esta controversia tendrá la obligación de señalar claramente la disposición constitucional que se viole por la ley o acto reclamado dentro de un plazo de 48 horas, a partir de que tenga conocimiento de la ley o acto en cuestión. (artículos 116 y 117). Una ley reglamentará el ejercicio de esta facultad, sin la cual no podrá sustanciarse ninguna controversia (artículo 118). Decreto 14 que promulga la Constitución del Estado de Morelos. 7 de diciembre de 1871. Francisco Leyva.

Cuando la Confederación Cívica Independiente le encomendó a José Diego Fernández la elaboración de un proyecto de reformas constitucionales, el jurista tuvo en mente la importancia que debería cobrar la Suprema Corte en la construcción del nuevo orden constitucional surgido de la Revolución Mexicana. Sobresalen de su Anteproyecto diversas preocupaciones:

1. Que el Senado tenga tres miembros por cada entidad federativa
2. Que el Presupuesto de Egresos tenga la naturaleza de ley y no de un simple decreto
3. Que las discusiones sobre la validez de las elecciones de los miembros del Congreso tengan la colaboración de la justicia federal para investigar cuestiones jurídicas (Antecedente de la facultad de investigación de la Suprema Corte en la violación al voto público)
4. Que se regule la facultad del Presidente para hacer observaciones a los proyectos de ley aprobados por el Congreso, previendo en cualquier caso, que si el Ejecutivo se niega a promulgar una ley que ha cubierto los requisitos constitucionales, sea publicada directamente por el Congreso.
5. Que los Tratados Internacionales sean consultados en la Cámara de Diputados cuando su contenido entrañe facultades que competan al Congreso de la Unión.
6. Que la materia de regulación de extranjeros sea de exclusiva competencia federal
7. Que la solución de conflictos políticos por el Senado de la República, facultad que tiene encomendada constitucionalmente desde 1874, pueda ser iniciada por cincuenta habitantes del Estado en que se desarrolle el conflicto, dando así legitimación popular a la resolución de estas cuestiones.
8. Que se elija al Presidente de la República por una asamblea electoral con integrantes de la Cámara de Diputados, del Senado y de las Legislaturas de los Estados.
9. En la protesta de los Ministros de la Suprema Corte esté expresamente el compromiso de resolver las controversias sin tomar en cuenta la conveniencia política de sus razones.

10. Que se regule con detalle la responsabilidad del Presidente
11. Que se suprima la Vice Presidencia que fue restaurada en 1904
12. Que se establezca el bicameralismo en las Legislaturas de los Estados
13. Que la falta de protesta al tomar posesión de un cargo público, no impida el inicio en el desempeño de las funciones de la autoridad.

Frente a estas propuestas, la Confederación Cívica Independiente manifestó, en la presentación del Anteproyecto de reformas:

La Confederación Cívica Independiente, en su "Plan de un Gobierno Revolucionario" destinado a establecer la paz social y moral de México, reconoce la urgencia de reformar nuestra Constitución vigente, colocándose el reformador en el punto de vista de la ya expresada armonía entre nuestro estado social y sus instituciones políticas. Sabedora dicha Confederación de que el severo pensador y docto juriscónsulto D. José Diego Fernández venía madurando de tiempo atrás un conjunto de reformas a la misma Constitución, reformas inspiradas en los resultados de los ensayos hasta hoy hechos, reformas hijas de la experiencia, reformas emanadas de un criterio francamente republicano, reformas tendientes a establecer entre nosotros el gobierno democrático, reformas por último, nacidas del alma de un verdadero ciudadano, se acercó al respetable autor para pedirle, en nombre del civismo y de su grande amor a la Patria, que diese forma a esas reformas como contribución suya a la pacificación nacional. Con un entusiasmo que sólo la posesión de un espíritu que practica el civismo puede explicar, púsose a completar el ilustre abogado el proyecto suyo dando verbo a sus lucubraciones, y no contento aun, con generosa gentileza, que la Confederación Cívica Independiente agradécele debida y públicamente, puso a nuestra disposición su trabajo, para que examinado por nosotros le diésemos nuestro parecer. Este fue favorable de todo en todo al proyecto y la Confederación resolvió hacerlo suyo, patrocinarlo y darlo a la estampa, para que sea conocido y discutido por todos los que se interesen en la reorganización política de México, tan ansiada por todos y preparada por pocos.

Con este mismo entusiasmo presentamos el Anteproyecto de José Diego Fernández, pues consideramos que fue su proyecto el que promovió el establecimiento de las controversias constitucionales y de la función de investigación de la Suprema Corte ante violaciones al voto público.⁷

En la fracción VIII al artículo 97 de su proyecto, Diego Fernández incluye como facultades de los tribunales de la Federación a los conflictos que surjan:

- a) Entre el Poder Ejecutivo de la Unión y el Congreso General, o alguna de sus Cámaras, la Diputación Permanente o la Asamblea Electoral,
- b) Entre el Poder Ejecutivo de la Unión y alguno de los poderes de los Estados, entre los poderes de los Estados o de sus Cámaras, o de funcionarios del mismo Poder Judicial que no esté resuelto por las leyes del Estado,
- c) Entre el Poder Ejecutivo o el Congreso o alguna de sus Cámaras, o la Diputación Permanente, o la Asamblea General, y los jueces de Distrito o Magistrados de Circuito de la Federación, y
- d) Entre los Estados.⁸

De la misma manera, la función de investigación del Poder Judicial en materia de violaciones electorales había quedado consagrada en el Proyecto en el artículo 60:

Cada Cámara califica las elecciones de sus miembros. Las credenciales objetadas conforme a la ley electoral, se remi-

⁷ Esta función surge de una discusión sobre la credencial de presunto diputado Francisco Canale, por el Distrito de Cuernavaca, en la XXVI Legislatura, en la sesión del 6 de mayo de 1913, donde el diputado Estrada la impugna y basado en las reglas para elecciones extraordinarias que había el Congreso aprobado el 8 de enero de 1913, se referiría toda cuestión al conocimiento del juez de distrito para la imposición de sanciones en caso de la comisión de fraudes o irregularidades dentro de los procesos electorales. Manuel González Oropeza. "Función de investigación de la Suprema Corte: Aportación de la Primera Legislatura Revolucionaria a la Constitución de 1917". *Revista Jurídica Jalisciense*. Año 2. Número 3. Mayo-agosto 1992, pp. 100-101

⁸ González Oropeza. *Homenaje al Congreso Constituyente de Querétaro*. Op. cit., p. 127.

tirán con las protestas y objeciones al juez de distrito del lugar en que se hizo la elección, para que averigüe la verdad de los hechos en que funden las protestas u objeciones, dentro del término de quince días de recibido el expediente, y emita su dictamen sobre la validez de la credencial. En vista de la averiguación, la Cámara resolverá lo que estime conveniente.⁹

La reforma de Diego Fernández fue elaborada contra la tiranía, que no la dictadura,¹⁰ de Porfirio Díaz y por ello trató de elevar la categoría de la Suprema Corte, que tanto cuestionó Emilio Rabasa.¹¹

Rabasa tuvo otro proyecto de Constitución delineado en sus obras a través de críticas y sugerencias que cuajaron en el ánimo del Constituyente de Querétaro a pesar de la antipatía que los constituyentes profesaban a su carrera política. Al final, muchas de las sugerencias de Rabasa se han revertido o ya son cuestiones superadas, sin embargo, las propuestas de José Diego Fernández son de gran actualidad y muestran un equilibrio más sano entre los poderes, al enfatizar el papel propio del Poder Judicial.¹²

Rabasa favoreció la reelección presidencial, la cual ha sido rechazada desde 1934 en la Constitución. De la misma manera, favoreció el presidencialismo contra la favorable situación del Congreso que se plasmó en la Constitución de 1857; nadie mejor que Carranza y los caudillos revolucionarios para aplaudir esta tendencia, pero ahora el presidencialismo reclama ser acotado. Favoreció la revisión

⁹ *Op. ult. cit.*, p. 94. Antonio Diego Fernández. *Un anteproyecto de Constitución de Don José Diego Fernández*. Tesis de Licenciatura. Escuela Libre de Derecho. 1948, p. 51.

¹⁰ Rafael Diego Fernández. "La Constitución y la tiranía: Un proyecto constitucional razonado de José Diego Fernández Torres". *Revista de Investigaciones Jurídicas*. Número 17. Escuela Libre de Derecho. 1993, p. 146.

¹¹ Es de especial goce la lectura del mejor libro sobre el análisis del pensamiento rabasiano de la pluma brillante de Martín Díaz y Díaz. *Emilio Rabasa: Teórico de la dictadura necesaria*. Escuela Libre de Derecho. Miguel Ángel Porrúa Editor. 1991, pp. 106-116.

¹² Una explicación de la influencia de Rabasa en la Constitución de 1917 se puede apreciar en el capítulo XII de la obra de Andrés Serra Rojas. *Antología de Emilio Rabasa*. Pensamiento de América II Serie. Volumen 17. SEP. Ediciones Oasis. 1969. Tomo II, pp. 61-161.

de la cuenta pública en manos del Congreso y no de una sola Cámara, ahora la tendencia es incluso alejar o independizar la función contralor de los partidismos del Congreso. En este aspecto, José Diego Fernández también opina en concordancia. Rabasa sugirió la reducción de sesiones del Congreso, ahora se ve la apremiante necesidad de ampliarlos y de que el Congreso cuente con más tiempo para desarrollar plenamente sus funciones. Rabasa propuso la inamovilidad judicial y ahora ya no es prioritario, así como la participación del Presidente y del Congreso en el nombramiento de Ministros de la Suprema Corte, según se reformó en 1928 la Constitución.¹³ Como apreciamos, la obra de Rabasa fue de inmediata influencia, pero el proyecto de José Diego Fernández ha requerido la madurez de la política y la experiencia para apreciar adecuadamente sus propuestas, que son todavía hoy una guía para futuras reformas viables en la Carta Fundamental.

El proyecto de José Diego Fernández representa una fuente de inspiración para fortalecer al más débil de los poderes de Gobierno: el Poder Judicial Federal. Sus facultades, que nacieron de una tradición jurídica del Estado de Morelos, han dado una nueva dimensión a la Suprema Corte de Justicia, quien con la resolución de las controversias constitucionales se ha transformado en un Tribunal Constitucional garante del sistema federal. De la misma manera, en 1946, el entonces Ministro Hilario Medina se preguntaba sobre el origen de la facultad de la Suprema Corte para investigar las violaciones cometidas en las elecciones municipales de León, Guanajuato, que se contempla en el artículo 97 constitucional.¹⁴ El exconstituyente ya no recordaba que había sido una atribución sugerida por José Diego Fernández en su proyecto de 1914. Medina se refirió a la facultad como un "aerolito" que había caído sorpresivamente en el terreno constitucional; pues bien, ese aerolito está ahora en las manos del gentil lector.

¹³ Daniel Cosío Villegas. *La Constitución de 1857 y sus críticos*. SepSetentas. Número 98. Secretaría de Educación Pública. 1973. p. 178-205

¹⁴ Raymundo Gil Rendón. "El Ombudsman y la Suprema Corte de Justicia: Similitudes y Diferencias (Análisis jurídico y comparativo de los artículos 97 y 102 de la Constitución). El caso de Aguas Blancas". *El Foro*. Tomo IX. Número 2. Segundo Semestre 1996.

Bicameralismo en las entidades federativas

Una de las propuestas más singulares de Diego Fernández, como buen parlamentario que también fue, consistió en tomar la experiencia de Oaxaca para sugerir que las Legislaturas de los Estados podrían estar integradas por un Senado local. La verdad es que Oaxaca no fue el único Estado que lo estableció, sino que hubo otros Estados más que establecieron un Senado en su Legislatura durante el periodo que va de 1824 a 1876.

Jalisco fue el primer Estado que en diciembre de 1824 implantó un Senado, aunque distante del Congreso del Estado, funcionando más como un Senado Conservador, al estilo de la Constitución Francesa de 1799, estaba encargado de investigar y consignar ante el Congreso a cualquier infractor a la Constitución del Estado y sus leyes.

Oaxaca tuvo siete senadores que representaban a las regiones y su Senado operó con las funciones clásicas de colegislador, no teniendo en consecuencia facultades exclusivas. Otros Estados siguieron este ejemplo, como Veracruz y Durango.

Un caso peculiar lo constituye Puebla, que fue el último Senado local que operó, de 1872 a 1876. Su necesidad se explicó por el hecho de que la Cámara de Diputados había funcionado con un quórum muy pequeño, por lo que los mismos diputados que propusieron su creación, consideraron oportuno agrandar la representación en el Congreso del Estado, a través de un Senado, para garantizar así la idoneidad de los debates parlamentarios.

Aunque las ventajas de una segunda Cámara no es exclusiva de las Cámaras federales o del Congreso de la Unión, el debate sobre una segunda Cámara en las Legislaturas de los Estados ha sido olvidado y se ha considerado que el establecimiento de un Senado en los Estados sólo es factible como institución del Congreso Federal, pues ésta representa únicamente a las entidades federativas. Sin embargo, resulta claro que las razones detrás de una segunda Cámara no son privativas de la esfera federal, y en nuestro país, así como en otras federaciones, se han creado segundas Cámaras también en las Legislaturas de las Entidades Federativas.

Pese a ello, la idea de establecer Senados locales parece original y atrevida a la vez, pero su rechazo no ha sido producto de razonamientos sino, más bien, expresión del centralismo existente en nuestro país y de la actitud de no conceder a los Estados la

posibilidad de crear instituciones que permitan su desarrollo político. Lejos está la época de la historia nacional en que los Estados eran los primeros en innovar instituciones que después recogía la Federación. El juicio de amparo no sería igual si no reconociéramos sus orígenes en la Constitución de Yucatán de 1841, o la reforma agraria si no comenzáramos con el reparto agrario en Durango durante 1913 o el mismo concepto social del Derecho si no partiéramos de las legislaciones preconstitucionales de los Estados de Jalisco, México y Yucatán.

Sin embargo, sorprenderá conocer que, en México, la segunda Cámara estuvo en las primeras Constituciones de cinco Estados, con el propósito de cumplir diversos objetivos políticos, además del común de concurrir en la aprobación de los proyectos de ley. El control político de la constitucionalidad, la solución de conflictos políticos, la ratificación de nombramientos, la supervisión de la administración pública y la representatividad política de las regiones, son algunas de las funciones políticas propias que podría tener una segunda Cámara, aparte de la concurrencia legislativa que daría mayor legitimidad a las iniciativas de ley discutidas y, en su caso, aprobadas.

El punto central contra una segunda Cámara en las Legislaturas Locales, podría radicar actualmente en la interpretación del párrafo final de la fracción II del artículo 116 constitucional, que dice:

Las Legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, de acuerdo a lo que determinen sus leyes.

El precepto no puede, en nuestra opinión, interpretarse de manera que evite a la soberanía de los Estados depositar su Poder Legislativo en dos Cámaras, como podría colegirse de una interpretación superficial. El mismo artículo que sirve de base para impugnar la creación de un Senado en los Estados encierra un lapsus demostrativo de su objeto: la fracción citada comienza con la frase "El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno", de lo cual puede inferirse que el lenguaje del constituyente no pretende tener el alcance de integrar las Legislaturas sólo con diputados, aun cuando en los párrafos siguientes se refiera a los "representantes" como diputados.

Como se aprecia en la fracción II del artículo 116 constitucional, la norma prevista se refiere a imponer a los Estados la obligación de integrar sus Legislaturas con "representantes" de mayoría relativa y de representación proporcional, pero no de imponer a los Estados el unicamarismo, pues de otra manera no se entiende el término de representantes. La palabra diputados se justifica porque, al promulgarse la Constitución, los únicos integrantes de las Legislaturas estatales eran precisamente los diputados. De ahí que el párrafo refrende esa tradición e inercia, pero consideramos que no puede interpretarse que un Estado esté impedido desde el punto de vista constitucional para adoptar una segunda Cámara.

La Constitución Federal ha tenido diversos lapsus semánticos de esa naturaleza. Habrá que recordar que la fracción X del artículo 89 mantuvo la prescripción, hasta 1977, de que el Presidente de la República podría "dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal, queriendo decir, por el contexto general de la propia Carta Magna, 'del Senado'".

Lo mismo sucedió con el artículo 29 constitucional cuando mantuvo durante muchos años un "Consejo de Ministros" inexistente, de consulta necesaria, para la suspensión de garantías en nuestro país. Ni qué decir de los partidos políticos nacionales, que no eran siquiera nombrados en la Constitución sino hasta la reforma de los "diputados de partido" de 1963, a pesar de que las leyes los reconocían desde 1911. Y, por último, la "Guardia Nacional", todavía sometida a los gobernadores (artículo 76, fracción IV) si bien la Ley del Servicio Militar Obligatorio de 1940 la asimiló a una reserva del Ejército y, por tanto, sometida al Ejecutivo Federal.

De tal suerte, una sola disposición constitucional no basta para concluir un asunto tan importante para la estructura de los poderes de los Estados. Es nuestro propósito sentar las bases para un debate sobre el posible establecimiento de una segunda Cámara en los Estados que, en ejercicio de su soberanía, así lo determinen en sus Constituciones.

El punto de partida de cualquier asunto de competencia entre la Federación y los Estados es la soberanía de los segundos determinada en el artículo 40 constitucional, "en todo lo concerniente a su régimen interior", siempre que no contravenga las estipulaciones de la Carta Magna. Una de ellas podía ser la del citado párrafo final de la

fracción II del artículo 116. Pero, como hemos referido, esta norma determina la representación mayoritaria y de representación proporcional en las Legislaturas de los Estados, de manera genérica; para ello menciona a los "diputados" que serán electos por ambos principios, si bien quiere decir "representantes", como comienza esa fracción.

No hay interés federal o nacional para que ese precepto limite la soberanía de los Estados y éstos no puedan definir en cuántas Cámaras depositar sus Congresos o, incluso, en cuántos gobernadores hacer descansar su Poder Ejecutivo; define algunas "normas" o principios contra los cuales las Entidades no pueden prescribir disposiciones. Con relación al Poder Ejecutivo, habría que recordar que la misma Constitución Yucateca de 1841 propuso establecer un Ejecutivo depositado en dos gobernadores, conforme a las ideas de su proyectista: Manuel Crescencio Rejón.

Los Estados pueden organizar sus poderes como mejor decidan, sin contravenir—entre otros— los principios constitucionales siguientes:

- a) División de poderes;
- b) Plazos en el encargo;
- c) Elección popular directa;
- d) No reelección;
- e) Designación por el Congreso del Gobernador sustituto;
- f) Proporcionalidad poblacional en la representación popular;
- g) Representación proporcional en las Legislaturas;
- h) Independencia de la judicatura;
- i) Incompatibilidades para el desempeño de ciertas funciones; y
- j) Remoción exclusiva mediante juicio político.

La soberanía de los Estados debería construirse a partir del artículo 124 constitucional, que les reserva facultades, por lo que no necesariamente las características de su soberanía y la integración de sus poderes deberían estar prescritas de manera explícita en la Constitución Federal, ya que la abierta y detallada determinación de la estructura de los órganos de gobierno es un atributo necesario sólo para los poderes federales. Por tanto, para que un Estado pueda organizarse a sí mismo, sólo observará las "normas" que limitan su soberanía, enunciadas ejemplificativamente en el párrafo anterior, o prohibírselo de modo explícito, como sucede con las hipótesis de los

artículos 117 y 118 de la Constitución Federal, pero no es aceptable el principio de que ésta deba consagrar en forma expresa la estructura de los Poderes Estatales para permitirles la organización y el ejercicio de sus atribuciones, competencia reservada a ellos, pues entonces se estaría aplicando equivocadamente el supuesto del artículo 124, que hace de la reforma explícita de la Constitución una condición para el gobierno federal, pero no para los Estados, que se han "reservado" su soberanía por todo lo que concierne a su régimen interior. Hacerla implicaría desnaturalizar el Pacto Federal y violentar el principio de distribución de competencias.

El Senado fue un elemento característico del Congreso Federal desde 1824. En el Constituyente Federal se razonaron los argumentos para adoptar el bicameralismo en las Legislaturas. Entre tales juicios se plantearon, en nuestra opinión, las dos justificaciones fundamentales para crear el Senado: rectificar la desproporción de la representación popular y crear un proceso legislativo más ponderado. Respecto a la primera justificación, las Entidades poco pobladas, independientemente de su extensión, mostraron preocupación al ver que el Congreso Federal pudiera integrarse sólo por representantes populares, cuando la distribución poblacional era diferenciada y algunos Estados, como el de México, aglomeraban en su territorio la mayor parte de los habitantes de la República y, en consecuencia, dichos Estados tendrían muchos más representantes, haciendo prevalecer sus intereses en la legislación federal, en posible detrimento de los intereses de los Estados menos poblados.

El Federalismo mexicano se planteó como un sistema equitativo de Unión de Estados libres, soberanos e independientes, donde el individuo, igual que las entidades federativas, alcanzaría la igualdad mediante la Constitución y la ley. El Senado sería, por tanto, una segunda Cámara que neutralizaría la desproporción representativa de la población, por lo que el perfil del senador tendría que ser distinto del correspondiente al diputado, representante popular por antonomasia, siendo elegido de manera distinta por las Legislaturas de los Estados, en un número idéntico por cada uno de éstos: dos senadores, sin importar su población, extensión u otra diferencia. El Senado sería así el garante de la igualdad política de las entidades que formasen la Unión Federal.

Por otra parte, la formación de las leyes es una preocupación constante en la ciencia política. El Constituyente Federal de 1824, en voz de Fray Servando Teresa de Mier, manifestó que las leyes

aprobadas por los Congresos serían, por necesidad buenas, pues de lo contrario resultaba mejor no aprobar ninguna, ya que una mala norma perjudica más a la sociedad que la carencia de leyes; el principio lo repite Guzmán en la obra que se publica. El bicameralismo devendría la garantía de que los procesos de discusión de leyes fuesen ponderados y meditados, alejados del control político de una facción o de las circunstancias retóricas del momento. Una sola Cámara propicia que las leyes se aprueben por coacción y con festinación, mientras que dos ofrecen la oportunidad de una segunda reflexión en los proyectos de ley. Si la característica principal de las Asambleas Legislativas es la deliberación, la división en dos Cámaras de éstas, integradas por representantes con distinto perfil, crea los elementos suficientes para mejorar la deliberación parlamentaria.

Las ventajas de una segunda Cámara convencieron a varios Estados en sus primigenias Constituciones para adoptar un Senado en sus Legislaturas:

1. Chiapas, en la del 7 de febrero de 1826;
2. Durango, en la del 1o. de septiembre de 1826;
3. Oaxaca, en la del 1o. de enero de 1825;
4. Veracruz, en la del 3 de junio de 1825;
5. Jalisco, en la del 18 de noviembre de 1824;
6. Puebla, en las reformas del 15 de diciembre de 1870 a la Constitución de 1861; y
7. México, en el decreto del 13 de octubre de 1832.

El liberalismo mexicano vio con escepticismo esa segunda Cámara, ya que el conservadurismo europeo, igual que el estadounidense también proponían el bicameralismo, por lo que personajes del liberalismo como José María Luis Mora eliminaron en varios Estados la posibilidad de su creación, pues "los revolucionarios" han preferido casi siempre una sola Cámara.

Este ejercicio de la soberanía estatal no excluyó ni desnaturalizó al Senado como institución meramente federal, sino que dejó a las entidades federativas en plena libertad para adoptarlo o no, convencidos de que el Senado puede tener varias consecuencias, según su ubicación en un Estado Federal o un Estado Unitario, o del Gobierno Federal y de los estatales.

En México, el Senado sobrevivió a la debacle del federalismo de 1836 y subsistió en el Estado centralista; desapareció paradóji-

camente, con la ratificación del sistema federal en 1857. Estas observaciones son pertinentes para el Senado Federal, al que se asigna la categoría de representante de los Estados en el Congreso de la Unión; es decir, símbolo del sistema Federal. Ello supone una falacia porque el Senado ha existido y existe en épocas y países centralistas y se le ha eliminado en épocas y países federalistas; además, en el México actual representa igualmente a la población, porque hay elección directa de sus miembros, así como a los partidos políticos, por la representación proporcional.

La misma apreciación aparece en Francia con Carré de Malberg y en Italia con Pierandrei, respecto al nexo entre los senadores electos por el pueblo o por las regiones de los diversos países, pues la representación política no es un mandato entre los elegidos y el elector, no asume la representatividad de intereses, sino que constituye una relación interorgánica, de contribución a la voluntad general o federal, por parte de los elementos integrantes de un Estado.

Las razones y funciones de los Senados históricos de las entidades mencionadas fueron distintas, según las características del Estado:

1. En Chiapas se previó el Senado tan pronto como las circunstancias económicas lo permitieran.
2. El artículo 22 de la Constitución de Durango creó el Senado con funciones exclusivas o económicas.
3. En Oaxaca, el Senado tuvo como principal objetivo la ponderación del proceso legislativo. En la exposición de motivos de su Constitución de 1825 se mencionó: "Para poner al cuerpo legislativo al abrigo de toda precipitación funesta, se ha dividido en dos Cámaras: por este medio no hay que temer que la elocuencia de un orador, el influjo de un individuo, un entusiasmo momentáneo, una circunstancia extraordinaria, arranquen de una sola asamblea deliberante decretos precipitados que pudieran hacer la ruina de la libertad, y de la felicidad del Estado (...) Todo manifiesta la necesidad de oponer un dique poderoso a la impetuosidad del cuerpo legislativo: este dique, según la experiencia de los pueblos sabios y amantes de su libertad, es la institución de dos Cámaras".
4. En Veracruz, la condición del Senado, además de ser Cámara Colegisladora, por disposición del artículo 17 de su primera Constitución, resultó ser el primer Estado en con-

ferirle una facultad exclusiva de importancia, como la señalada en el artículo 41, consistente en dirimir los conflictos de competencia entre los depositarios de los Poderes Ejecutivo y Judicial, lo cual es razonable porque dichos poderes están encargados de aplicar la ley a los casos concretos.

5. La Constitución de Jalisco de 1824, siguiendo el pensamiento de Prisciliano Sánchez, conceptuó el Senado no como parte integrante del Poder Legislativo sino como un órgano de gobierno diferenciado y autónomo, a cargo de responsabilidades muy serias según el artículo 134 de la Carta Magna: a) Consultor del Gobernador; b) Contralor de la constitucionalidad en el Estado; c) Promotor de la economía y desarrollo del Estado; d) Proponente de las ternas para nombramientos en el Estado; y e) Revisor de la cuenta pública.
6. El decreto del 18 de octubre de 1832 acordó la creación de dos cámaras en el Congreso del Estado de México.¹⁵
7. La Constitución de Puebla de 1861, reformada en 1872, estableció el Senado en la Legislatura Estatal, con múltiples funciones políticas y, fundamentalmente, de relación con los municipios.

¹⁵ Dicho decreto establece lo siguiente: "El Ciudadano Manuel Muría, teniente gobernador del Estado libre y soberano de México, funcionando de Gobernador, a todos sus habitantes, *sabed*: Que el Congreso ha decretado lo siguiente: El Congreso del Estado de México habiendo guardado los requisitos previstos en la Constitución, ha decretado lo siguiente:

Artículo único.- Se califican de admisibles las siguientes proposiciones de reforma de la Constitución: 1º. La del capítulo 1º., parte 2ª. del título 3º., y artículo 4º. Capítulo 1º. del título 1º. para que se haga en los términos que se estimen convenientes. 2ª. El Congreso se dividirá en dos cámaras. 3ª. Una de éstas, además de intervenir en la formación de las leyes, ejercerá las atribuciones de Consejo de Gobierno en los negocios graves. 4ª. Acordada la organización, facultades y duración de ambas cámaras, como también las calidades de los individuos que han de componerlas, podrán reformarse los artículos 6º. y 7º. De la primera parte del título 3º. y los demás que tengan conexión con las proposiciones 2ª. y 3ª. Lo tendrá entendido el Gobernador del Estado, haciéndolo imprimir, publicar, circular y ejecutar. Dado en Toluca a 16 de octubre de 1832.- *Juan Antonio de Arce*, presidente.- *Diego de Germán*, diputado secretario.- *Mucio Barquera*, diputado secretario. Por tanto mando se observe, imprima, publique y circule a quienes toque cuidar de su ejecución. Dado en la ciudad de Toluca a 18 de octubre de 1832. *Manuel Muría*. *José María Ruiz* Secretario.

El Senado en Oaxaca

El Senado en Oaxaca se integró por siete miembros, elegidos a mayoría absoluta de votos por la junta electoral del Estado y renovado por mitad cada dos años, por lo que su duración en el cargo era de cuatro años. Los senadores deberían tener un mínimo de treinta años cumplidos y ser ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, así como demostrar una vecindad en el territorio del Estado de cinco años.

Las facultades asignadas al Senado eran compartidas con la Cámara de Diputados, por lo que no ejercía facultades exclusivas. No obstante, en el proceso legislativo, el Senado gozaba de la facultad de revisión de todos a los proyectos aprobados por los diputados. La Cámara funcionaba por separado de la de diputados y sólo se reunía en una sola Asamblea en cuatro supuestos previstos constitucionalmente. Las razones para adoptar una segunda cámara en la Legislatura de Oaxaca fueron las tradicionales que encontramos en la mayoría de los senados: lograr una discusión de las leyes de manera ponderada y aprobar las leyes con una representación lo más amplia posible de la sociedad. La Constitución del Estado se reformó para determinar esta facultad con claridad; el 11 de julio de 1852, a través del artículo 113 constitucional se estableció que las observaciones del Senado a los proyectos de los diputados se tendrían que superar con una mayoría calificada de las dos terceras partes de los diputados presentes. No obstante, los senadores no tuvieron facultades para iniciar leyes.

Se expidió un solo Reglamento para el funcionamiento de las dos Cámaras el 12 de marzo de 1825.¹⁶ El 23 de septiembre de 1830 se adicionó la Constitución para prever los supuestos de senadores suplentes que cubrieran las faltas de los propietarios, según el artículo 77 de la Constitución del Estado.¹⁷

Para garantizar la independencia de los senadores se expiden disposiciones fijando incompatibilidades en el desempeño de otras comisiones, como el decreto del 5 de septiembre de 1831 que esta-

¹⁶ *Colección de Leyes, Decretos y Circulares, y demás disposiciones dictadas por el Congreso y Gobierno del Estado. 6 de Julio de 1823 a 2 de Octubre de 1851.* Tomo I. Edición facsimilar. Congreso del Estado de Oaxaca. 2001, pp. 132-154

¹⁷ *Idem.* pp. 352-353

blece la incompatibilidad de desempeñarse con un empleo municipal los senadores suplentes. La ley fijó los emolumentos de los diputados y senadores, como se observa con los decretos del 5 de septiembre de 1849 y del 18 de febrero de 1852.¹⁸

Pocos vestigios quedan sobre la actuación de esos Senados; uno de ellos es el caso del Senado en Oaxaca, cuyo Libro de Actas del 7 de abril de 1825 al 11 de julio de 1829 se conserva en los archivos de la entidad. La sesión inicial del Senado fue precisamente la detallada en primer término en la oración anterior. Se integró con siete senadores: Santaella, Almogabar, Magro, Bustamante, Silva, Canseco y Fagoaga. Para desempeñar sus funciones tuvo que superar varias prácticas de la Cámara de Diputados y abrirse paso en las ceremonias y comisiones del Congreso, donde los diputados se arrogaron la representatividad única del Poder Legislativo, sin tomar en cuenta al Senado. En la sesión del 13 de abril de 1825, el senador, por ejemplo, pidió que se conservase la armonía entre las dos Cámaras. Una de las facultades del Senado, según el artículo 125 de la Constitución de Oaxaca, era nombrar al Gobernador y al Vicegobernador, cada tres años, de una lista de seis candidatos aprobados por la Cámara de Diputados.

El 15 de julio de 1825 se presentó la lista para la elección de Gobernador y surgió el primer problema, relativo a la calidad de diputado suplente de uno de los candidatos, lo cual era en apariencia incompatible, por disposición del artículo 123 constitucional.¹⁹ El asunto revestía la mayor importancia, pues si bien se requería interpretar el artículo 123 sobre el significado de diputado cuando prohibiera incluirlos en la lista de candidatos del Poder Ejecutivo, era común, desde la Constitución de Cádiz, conferir al Poder Legislativo la facultad de interpretar las leyes, ante cualquier laguna, pero la cuestión era del resorte constitucional. La Cámara de Diputados tenía que intervenir en la labor interpretativa, pero la insistencia del Senado se creyó una negativa para considerar al candidato que presentaba la categoría de diputado suplente, por lo que la Cámara de Diputados persistió en sostenerlo. La solución fue tomar en cuenta

¹⁸ *Idem.* p. 609 y Tomo II. p. 11

¹⁹ *Libro de Actas secretas del Senado.* Archivo Histórico del Estado de Oaxaca. 1825-1829. Sesión 7ª. Fojas 7 a 9 vuelta.

las otras cinco candidaturas, a petición del senador Magro, excluyendo la problemática del candidato de apellido Ramírez.

Otra ocasión que el Senado de Oaxaca tuvo para interpretar la Carta Magna: en la sesión del 2 de marzo de 1826, con motivo del debate sobre la Ley Orgánica del Poder Judicial, se interpretó el artículo 192 constitucional, respecto del número de ministros que integrarían la Corte Suprema de Justicia de Oaxaca.

Ya para esa fecha, la armonía entre ambas Cámaras estaba superada y, en la sesión referida, recibió una comisión de la Cámara de Diputados para manifestar que el Gobernador se había negado a ejecutar un decreto por considerarlo inconstitucional, por lo cual se le mandó un ultimátum conjunto, de diputados y senadores, para que en el plazo de dos horas diera satisfacción inmediata al decreto aprobado por el Congreso, pues en caso contrario se integraría la sección del Gran Jurado a efecto de instruirle la responsabilidad política conducente. El resultado fue la remoción del Gobernador Morales, lo cual provocó un largo debate en el Estado, donde llegó a intervenir la Federación mediante excitativas del Congreso General y del Presidente de la República, por conducto del Ministerio de Justicia, para reinstalar al ex-gobernador en el puesto y lograr así la concordia debida entre los Poderes del Estado. En la sesión del 2 de junio de 1826, el Senado recibió el anteproyecto de Ley de Amnistía de las Infracciones Reales o Presuntas de las Leyes del Estado en que, con motivo de la publicación y ejecución de la Ley Reformatoria de la Corte de Justicia, haya incurrido cualquier funcionario e individuo (preparado por la Cámara de Diputados), aprobada en la misma sesión, olvidándose así, o "echando un velo al pasado", como se indicó en el acuerdo de la Cámara, de lo sucedido por la conducta del Gobernador.

También resalta el acuerdo del Senado por el cual desatendió una orden del Gobernador que no refrendaba el Secretario de Gobierno, con lo que se mantenía lo prescrito en el artículo 149 constitucional, según lo aprobó en la sesión del 27 de marzo de 1827. La orden del Gobernador era de por sí conflictiva, ya que contenía su negativa a rendir cuentas al Congreso sobre el estado que guardaba la administración de la Lotería de San Felipe Neri y de la imprenta del gobierno.

Otros asuntos sometidos a la consideración del Senado oaxaqueño a fines de 1827 fueron la expulsión del Obispo y de algunos ciudadanos españoles del Estado, lo cual presagiaba tanto la expulsión de españoles dictada en 1828 a escala nacional como las medidas de reforma.

En la sesión del 21 de enero de 1828, el Senado conoció de la petición de otorgamiento de facultades extraordinarias, que tendrían por objeto enfrentar la rebelión del Coronel Santiago García en el Estado. Ese levantamiento se originó en la expulsión de los españoles dictada previamente. Nuevamente, la amnistía se presenta y es aprobada como medida para disminuir las tensiones sociales originadas por dicha rebelión; la aprobación respectiva se dictó en la sesión del 22 de enero de 1828.

El 17 de enero de 1833 se integra el Senado de Oaxaca con la presidencia del Sr. Miura, la Vicepresidencia de Hernández y, como secretarios, Díaz y Monterrubio. De igual manera, se tiene el acta de instalación del Senado correspondiente al 25 de abril de 1835, con la presencia de los siguientes senadores: José María Irigoyen, José Murguía, Bernardo Moreno, José Cleto Berdejo, integrándose posteriormente el senador Gerónimo Arango, el 28 de abril del mismo año. Lo anterior se debió a que el artículo 75 de la Constitución de 1825 estableció, que la renovación del Senado se haría por mitad de sus integrantes cada dos años.

La Constitución de Oaxaca del 15 de septiembre de 1857 suprimió el Senado en el Estado.

No todos los Estados de la Federación han adoptado el establecimiento de una segunda Cámara; sin embargo, no existe impedimento constitucional expreso, único posible para respetar la soberanía en el régimen interior de los Estados, para aceptar una segunda Cámara en las Legislaturas que deseen adoptarla.

Las mismas razones para aceptar o rechazar el Senado en el ámbito federal pueden exponerse a fin de implantarlo a nivel local. Pero lo insostenible es que el Senado resulte una institución exclusivamente Federal o que para que exista Senado en una Entidad Federativa deba autorizarse de manera expresa.

Los argumentos de León Guzmán son válidos también para implantar el Senado en una entidad federativa, pues éste ha sido garantía de la expedición de mejores leyes y de equilibrio en las

relaciones con el Poder Ejecutivo. Si bien el Senado Federal integraba equitativamente los Estados de la Unión, el Senado Local integraría de modo equitativo regiones distantes y municipios, para la simetría de representación política entre electores.

El Senado en Veracruz

Si bien se considera, por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la actualidad, que el Senado es una Cámara prototípica de la existencia de nuestro sistema federal, su naturaleza y funciones no se circunscriben exclusivamente al nivel federal, y ni siquiera al federalismo que ha predominado como sistema en México, como lo hemos descrito, pues aún en las etapas centralistas de nuestra historia política sobrevivió el Senado como segunda Cámara del Congreso General.

Sin embargo, la institución de una segunda Cámara en una Asamblea Legislativa estatal no era una idea extraña, tal como se aceptó en la primera Constitución veracruzana del 3 de junio de 1825. Aunque las funciones de un Senado local variaron dependiendo del Estado, el beneficio de una segunda Cámara para la mejor elaboración de las leyes y como control interno de la impetuosidad de una sola Asamblea, fueron las explicaciones más entendibles de la existencia de este Senado al nivel local.

Quizá la influencia de la Constitución francesa del 22 de agosto de 1795, que fue patente en México, desde la formulación de la Constitución de Apatzingán de octubre de 1814, en la voz de su constituyente Boissy d'Anglas, convenció a los constituyentes veracruzanos:

Me detendré poco tiempo a rastrear los peligros inseparables de la existencia de una sola Asamblea, pues apelo a su propia historia y al sentimiento de sus conciencias.

Habrá que oponer un dique poderoso a la impetuosidad del cuerpo legislativo, este dique es la división de dos Asambleas.²⁰

Esta misma idea se recogió en el constitucionalismo de los Estados Unidos, a través de la obra de John Adams *A defense of the*

²⁰ El problema lo había representado el Régimen del terror instaurado por Robespierre y su asambleísmo.

*Constitutions of Government of the United States (1787)*²¹, y en el Federalista número 62, escrita por James Madison (1788).²² En esta defensa de la Constitución de los Estados Unidos ante la Legislatura de Nueva York, Madison dio cuatro razones para implantar el Senado como segunda Cámara revisora dentro del Poder Legislativo:

- 1°. La división en dos Cámaras constituye el mejor mecanismo de control para las usurpaciones, abusos y corrupciones que pueden darse por parte de la otra Cámara;
- 2°. El control que pueden ejercer las facciones, ahora denominados partidos políticos, sobre una Cámara, difícilmente llegarían a dominar dos Cámaras, por lo que las argumentaciones más que las pasiones serían prevalecientes en las discusiones parlamentarias;
- 3°. Un buen gobierno se obtiene gracias al éxito en dos propósitos: a) fidelidad en el objeto del gobierno y b) conocimiento en los medios para lograr dicho objeto. El segundo propósito se obtiene con mayor certeza, a través de la adopción de legislación apropiada, meditada y doblemente discutida, por lo que una segunda Cámara ayuda a que las leyes sean sabias y buenas;
- 4°. La mutabilidad de representantes en una Cámara es necesaria pero conlleva cambio de opiniones que pueden ser perjudiciales en la conducción del gobierno. Una segunda Cámara más estable, daría estabilidad y continuidad en las políticas adoptadas, que permitirían probar su viabilidad y beneficio.

Todas estas razones para la existencia de un Senado dentro de la Asamblea Legislativa, no son exclusivas del Congreso Federal; por ello, en los Estados Unidos, todas las entidades federativas, excepto una,²³

²¹ Demitrios M. Moschos y David L. Katsky. "Unicameralism and bicameralism: History and tradition". *Boston University Law Review*. Volumen 45. 1965, p. 260.

²² *The Federalist Papers*. Introducción de Clinton Rossiter. New American Library. 1961, pp. 378-380.

²³ La excepción la representa el Estado de Nebraska, el cual a partir de 1934 adoptó el unicameralismo por la crisis financiera que tuvo el Estado durante la Gran Depresión. George Norris abogó por la supresión del Senado en Nebraska manifestando la conocida argumentación de que la segunda Cámara era de naturaleza aristocrática, ya que había sido tomada del Parlamento inglés.

cuentan con legislaturas integradas con dos cámaras. En el nuestro, el Senado fue la excepción, ya que sólo se tienen noticias de que siete Estados lo tuvieron en distintas épocas del siglo XIX.

El Senado en Jalisco

Jalisco fue el primer Estado en constituir un Senado, pues su Constitución, expedida en diciembre de 1824, fue la primera en contemplarle, pero más inclinado hacia el modelo francés, pues lo estructuró fuera del Congreso. Sus senadores fueron distinguidos personajes que posteriormente ocuparon la gubernatura del Estado, esta segunda Cámara estuvo integrada desde el 5 de enero de 1825 por un modesto número de cinco senadores y tres suplentes, aunque en el decreto 135 del 2 de junio de 1849, que lo restablece, el número aumenta a nueve senadores. Bajo este sistema, los senadores deberían contar con treinta años de edad y entre sus requisitos se pedía haber sido gobernador del Estado, miembro de la Legislatura, miembro de los poderes generales, magistrado o fiscal.

El decreto 36 del 5 de enero de 1825 declaró como senadores del Estado a José Ignacio Cañedo, José Justo Corro, José Antonio Joya, Ignacio Cambero y Vicente Ríos; siendo suplentes: José María Echauri y José Esteban Aréchiga. Tomaron posesión del cargo el 24 de enero de 1825. Posteriormente, el 9 de febrero de 1827 asumieron el cargo Juan José de Arespachoga y Pedro Juan de Olasagarre, siendo declarado senador suplente Ignacio Herrera. Estos últimos prestaron juramento del cargo el 1º. de marzo de 1827. (decreto 74). El 5 de febrero de 1829 son nuevos senadores José María Híjar, Francisco Ceceña y Vicente Barragán, siendo suplente Manuel Bribuega (decreto 168). Finalmente, el 14 de marzo de 1830 son declarados senadores Ignacio Camarena, Vicente González de Castro, Felipe Solís del Muro y suplente Teodoro Santoyo (Decreto 296).

Operó en el Senado una oficina de cuentas integrada por un contador, un oficial y un escribiente mediante decreto 29 del 4 de marzo de 1826. La función de vigilar la Constitución estuvo garantizada por el Senado, el cual comenzó a fiscalizar la conducta de los servidores públicos desde el 11 de marzo de 1826, cuando el Senado requiere por vez primera al Congreso del Estado que designe un fiscal para investigar violaciones a la Constitución.

La peculiaridad del Senado jalisciense fue que no era propiamente considerada como una segunda Cámara de la Legislatura, sino que tenía el carácter de un *órgano de gobierno autónomo*. Se le dio formalidad bajo el decreto 354, del 11 de octubre de 1830, por el cual se instaló el Consejo de Gobierno.

El Senado desapareció del 11 de octubre de 1830 hasta el 2 de junio de 1849, año en el que fue restablecido. Entre las funciones más importantes del Senado en Jalisco, resalta la relativa al control de la constitucionalidad local, pues estaba facultado para acusar ante el Congreso a los funcionarios infractores que cometiesen actos contrarios a la Constitución y a las leyes del Estado. Un ejemplo en el ejercicio de esta facultad lo constituye la acusación que presentó el 11 de marzo de 1826 contra diversos funcionarios por responsabilidad política; en este episodio, el Congreso designó un fiscal para que investigara y concretara las infracciones a la Constitución del Estado.

El Senado en Durango

Además de la inmensa importancia del Estado de Durango en la Revolución Mexicana del siglo XX, el Estado cuenta con una trayectoria constitucional previa de gran interés, pues representa prácticamente la historia política del norte de nuestro país, ya que la ciudad de Durango, conocida posteriormente como Victoria de Durango, en honor de Guadalupe Victoria, ilustre duranguense federalista y primer Presidente de México, fue la capital colonial, durante el régimen borbónico de las Intendencias, de las denominadas Provincias Internas de Occidente, que comprendieron los territorios de Sonora, Sinaloa, Nuevo México—incluyendo Arizona—, Chihuahua y el propio Durango. Tan grande extensión territorial requirió de un gobierno autónomo de México y práctico en sus decisiones.

Fue Rafael Bracho, el gobernador de Durango, quien promulgó la primera Constitución del Estado "libre y federado", el 1º de septiembre de 1825.

En México, los Estados son creados mediante la Constitución Federal o ley constitucional, tal como se hizo con los Estados originarios en el año de 1824. Las entidades federativas, no pueden en consecuencia, desaparecer, secesionarse o fusionarse sino mediante reforma constitucional expresa en la Norma Fundamental federal,

lo cual implicaría poner en marcha el procedimiento de reforma constitucional.²⁴ La creación de Durango fue decretada el 22 de mayo de 1824 por el Congreso Constituyente Federal.²⁵

Las Constituciones estatales promulgadas durante el siglo XIX son muestra significativa del ingenio y cultura políticos de los duranguenses. La extensa Constitución fundante del Estado de Durango fue promulgada el 1º. de septiembre de 1826 y contuvo 140 artículos. Los constituyentes que la discutieron y aprobaron fueron presididos por José de Matos, y el resto del Congreso lo formaron los siguientes diputados: José Joaquín de Escárzaga, Martín Miramontes, Felipe Ramos, José Agustín Gámiz, Francisco Robles, Francisco Arriola, José María Elías González, Pedro Cano, Vicente Escudero y como secretarios Miguel Pérez Gavilán y Vicente Antonio de Elejalde.

Desde el primer artículo, la Constitución del Estado tuvo innovaciones, pues en lugar de describir al Estado con el criterio territorial que permeó en la mayoría de las demás Constituciones, estableció que la "reunión de todos los que pisan" el territorio conforman el Estado de Durango. La denominación del Estado fue la misma que adoptaron los demás como "independientes, libres y soberanos", según se había definido en el artículo 6º. del Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824.²⁶ El alcance de esos atributos se refería a la administración y gobierno interior de cada Estado, dos funciones diferenciadas entonces, pero que en la actualidad se

²⁴ Desde este punto de vista, aunque en México no se ha definido judicialmente la naturaleza del pacto federal como en los demás países norteamericanos, sería lógico desde la teoría del federalismo y de la historia política del país, concebir que la Unión Federal es, desde sus orígenes, una unión indestructible que no depende del gobierno de un Estado ni de su población particular, el modificarla y decretar la separación unilateral de esa entidad federativa del resto de la Federación, aunque modificare su Constitución particular para dicho efecto, pues tal situación requiere de una reforma expresa a la Constitución Federal, tal como han sido creados todos los Estados federados.

²⁵ Antonio Arreola Valenzuela, Máximo Gámiz Parral y José Ramón Hernández Meraz. *Summa duranguense*. S.p.i. p. 25

²⁶ El Acta Constitutiva de principios de 1824 no había considerado a Durango como Estado, sino que lo incluía dentro de lo que denominó "Estado Interno del Norte", compuesto de los inmensos territorios de Chihuahua, Durango y Nuevo México, el cual como ya aludimos, incluía a Arizona.

confunden.²⁷ En este aspecto, administrar es encargarse de ejecutar y aplicar las leyes, mientras que gobernar implica decidir qué leyes deben expedirse para el régimen interno del Estado.

La soberanía del Estado se definía claramente con disposiciones como la del artículo 3º. de la Constitución de Durango, cuyos representantes ante el Congreso Federal tenían solamente delegadas: "La facultad necesaria al desempeño de las augustas funciones que prescriben y designan la Constitución Federal y Acta Constitutiva"; lo cual implicaba que la representatividad del Estado ante los órganos federales era sólo ante la competencia federal, pero que dichos representantes no podrían obligar al Estado en lo que se refería al régimen interior, pues los poderes del gobierno local serían los encargados de definirlo.

La primera Constitución del Estado determinó a la religión católica como religión protegida por las autoridades duranguenses (Artículo 9º.) No contuvo un catálogo de derechos siguiendo el ejemplo de la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, por lo que se conformó con establecer genéricamente los principios de libertad personal, y por lo tanto de condenar la esclavitud (Artículo 14), así como el principio de igualdad ante la ley, típico de la filosofía política liberal.²⁸ El artículo 15 de la Constitución de 1826 determinaba el principio genérico de que los derechos de los habitantes serían garantizados por el Estado, pues sus derechos son "naturales e imprescriptibles", "aunque aquí no se especifiquen ni enumeren". Esta declaración genérica fue un error que se trató de subsanar desde las Siete Leyes Constitucionales centralistas de 1836 y, posteriormente, con el Acta de Reformas Federal de 1847 y la Constitución de 1857, donde se enumeraron los derechos garantizados, abandonando así paulatinamente la idea de "derechos naturales" del hombre.

De la organización de los poderes estatales, destaca el bicameralismo adoptado por la Legislatura de Durango en sus orígenes.

²⁷ Como se observa en la reforma a la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal, del 23 de diciembre de 1999, donde el término "administrar" fue sustituido por el de "gobernar", cuando el sentido era de que los municipios son administrados y gobernados, tal como lo aconsejan el Acta Constitutiva y la primera Constitución de Durango.

²⁸ El artículo 12 de esta Constitución se refirió incluso a los transeúntes en el Estado, o cualquier persona que pisara territorio duranguense, que por ese sólo hecho serían considerados en igualdad ante la ley duranguense.

El bicameralismo que se discutió extensamente en el Congreso Constituyente Federal tuvo como propósito fundamental, garantizar que la elaboración, la discusión y la aprobación de las leyes fuese a través de un proceso lento de discusión y ponderación, por dos cámaras, integradas de manera distinta y con integrantes de perfil diverso, para enriquecer así la argumentación. Ciertamente, el Senado duranguense no representaría "entidades" para lograr su igualdad política, como sería además un objetivo adicional del Senado de la República, donde, según Servando Teresa de Mier, tendería a igualar la representación política de los Estados, ya que en la Cámara de Diputados Federal los Estados grandes y más poblados obtendrían mayor número de diputados que los de los Estados pequeños, pobres y menos poblados.

El Senado del Estado tendría el carácter de una segunda cámara integrada por personas de mayor edad, treinta años en lugar de veinticinco de los diputados, y que desarrollarían las mismas facultades de la Cámara de Diputados del Estado, por lo que no tendrían facultades exclusivas, sino ambas Cámaras desempeñarían las mismas funciones, pero su objeto sería precisamente consensar y argumentar mejor cada decreto o ley.²⁹ La integración de la Cámara de Diputados sería regulada mediante ley, pero la integración de la de senadores la especificó la propia Constitución y los fijó en número de siete. Los diputados durarían dos años, mientras que los senadores cuatro. La renovación de los diputados sería total cada bienio, mientras que los senadores se renovarían parcialmente, lo cual confirma que la permanencia en el órgano legislativo es necesaria para aprovecharse de la experiencia de los senadores que se quedarían. Todo lo anterior hacía del Senado duranguense la cámara de mayor importancia dentro del Poder Legislativo en el Estado.

La Constitución del Estado permitió la reelección tanto de diputados como de senadores, por una sola ocasión, dejando pasar un bienio o cuatrienio según el caso, para poder presentarse nuevamente a la elección de diputado o senador (Artículo 40). Esto

²⁹ Las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras fue una innovación que Benito Juárez promovió para justificar el restablecimiento del Senado en 1867 y que se aceptó en la reforma a la Constitución Federal de 1874. Sin embargo, la tradición de la segunda Cámara descansa más en la ponderación y mejor argumentación de los proyectos de ley, que en la justificación de facultades propias.

constituyó un avance en la limitación de la reelección, que no era común a principios del siglo XIX, ya que la mayoría de los textos constitucionales dejaron la reelección sin límites, hasta la manipulación que de ella hicieron los presidentes Porfirio Díaz y Álvaro Obregón muy posteriormente. La regla de la Constitución de 1826 sería oportuna aun en la actualidad, donde hemos llegado a un extremo indeseable de proscribir absolutamente a la reelección parlamentaria.

Los artículos 42 y 43 de la primer Constitución del Estado contemplaron sucinta pero correctamente el estatuto del parlamentario duranguense: las opiniones de diputados y senadores son irreclamables, por lo que ninguno de ellos puede ser reconvenido por ellas, sus personas son "inmunes", por lo que no procede ninguna acusación en su contra por la expresión de sus ideas y opiniones, lo cual constituye el núcleo de la denominada inmunidad parlamentaria. En materia criminal, los diputados y senadores tampoco pueden ser detenidos, presos o juzgados sin que antes se declare por el congreso que "hay lugar a formación de causa", es decir, se declare la procedencia de una acusación.³⁰

Los representantes ante el Congreso del Estado no gozaban propiamente de un salario mensual, sino de viáticos y "dietas"; es decir, emolumentos para transportarse a la capital del Estado y pagos diarios por el desempeño de sus funciones,³¹ sólo por el tiempo que durasen las sesiones, que no serían más de noventa, según el artículo 48 de la propia Constitución. El gobernador, sin embargo, podría decidir

³⁰ En la actualidad se discute si un diputado o senador puede ser "investigado" penalmente, sobre todo si la procuración de justicia fue separada de la administración de justicia a partir de la reforma de mayo de 1900, por lo que técnicamente la averiguación previa no constituye parte del juicio penal, hasta la etapa de la consignación; de tal suerte que en 1826, cuando la investigación era llevada a cabo por un juez instructor, el diputado o senador no podía pues ser investigado, ya que dicha fase era parte del juzgamiento.

³¹ A partir del siglo XIII, la palabra latina *dieta* se comenzó a utilizar para denominar a la retribución de los miembros de una asamblea por cada día trabajado. No deja de mostrar esta palabra el original significado de los representantes como delegatarios o mandatarios de una o un grupo de personas que financiaban su comisión para que los representara ante un órgano de autoridad. *Diccionario universal de términos parlamentarios*. Enciclopedia Parlamentaria. Instituto de Investigaciones Legislativas. LVI Legislatura. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 1997, pp. 344-345.

una prórroga de un mes más, si así lo aceptasen las dos terceras partes de los individuos de ambas cámaras. De esta manera, la duración promedio de los trabajos del Congreso del Estado serían de tres a cuatro meses por año, lo cual es un tiempo verdaderamente reducido para desarrollar las graves obligaciones que la Constitución le imponía en el artículo 24. No nos extraña, por lo tanto, el fracaso de las Asambleas Legislativas del siglo XIX para poder aprobar los códigos y leyes más importantes tanto en los Estados como en el ámbito federal, dada la angustiosa cortedad en el tiempo de sus deliberaciones.

El sistema federal contemplado en la Constitución de Durango fue pleno, ya que no sólo previó que el Congreso del Estado introdujera iniciativas de leyes federales e incluso reformas a la Constitución Federal,³² sino que permitió, en un singular espíritu de colaboración federalista, que las Legislaturas de los demás Estados pudieran iniciar ante el Congreso de Durango iniciativas de ley para el Estado (Artículo 51, fracción 2ª.). Esta facultad de iniciar leyes pudiera llamar la atención en la actualidad, pero todavía algunas Constituciones recientes contenían una disposición similar, como la de Veracruz de 1917, cuya disposición sobre este particular estuvo vigente hasta el año 2000.³³

El gobernador tuvo la oportunidad del denominado "veto de bolsillo", contemplado según el artículo 56 de la Constitución, ya que podía hacer observaciones a los proyectos de ley aprobados por el Congreso, pero tenía un plazo de diez días, durante los cuales, si las escasas sesiones de la Asamblea Legislativa se hubiesen suspendido o cerrado, la promulgación quedaba suspendida hasta que se conocieran sus observaciones en el primer día hábil de las siguientes sesiones, que incluso podían ser al siguiente año. En otra circuns-

³² Como el decreto 216 del 19 de noviembre de 1829 del Congreso del Estado de Durango ante el Congreso de la Unión, para dividir en dos al Estado de Occidente, en los actuales Estados de Sonora y Sinaloa, como sucedió finalmente el 13 de octubre de 1830. Manuel González Oropeza. "Comentario al artículo 43 de la Constitución Federal". *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*. Tomo I. Décima Edición. Editorial Porrúa. UNAM. México 1997, pp. 520

³³ El artículo 70 fracción I de la Constitución de Veracruz, vigente hasta el 3 de febrero de 2000, expresaba: Son iniciativas de ley o decreto: I. Las proposiciones que dirigen a la Legislatura, el Gobernador del Estado, *las Legislaturas de otros Estados*, de la Federación y el Tribunal Superior de Justicia. Esta apertura en la iniciativa de leyes debiera de volver no sólo en el entorno duranguense, sino también en todo el país, pues la ciencia de la legislación se beneficia de las iniciativas de todos los sectores.

tancia, si el gobernador aprobaba y promulgaba el proyecto enviado por el Congreso, tendría que publicar el texto correspondiente a los tres días de recibido (Artículo 63).

No obstante, la primera disposición comentada tenía la ventaja de disponer una promulgación de la ley de manera automática, si pasados los diez días no hubiese ninguna respuesta de parte del gobernador. La falta de promulgación y publicación de la ley, producía una responsabilidad por parte del gobernador, pues la Constitución era clara respecto de sus obligaciones en esta materia. Las observaciones del gobernador no contenían una votación especial en el Congreso, pero la Constitución especificó que los proyectos desechados en una de las Cámaras, tenían la estricta votación de dos tercios de los individuos presentes para superar ese desechamiento, no sólo en la Cámara que lo originaba, sino también en la Cámara que lo había aprobado (artículo 57).

Desde este primer texto constitucional se previó el principio de autoridad formal de la ley, proveniente de la Constitución de Cádiz y de la Constitución de 1824, en los siguientes términos:

Para interpretar, modificar o variar las leyes o decretos, se necesitan los propios requisitos que para su formación.
(Artículo 60).

Este principio, que subsiste hasta nuestros días, es de la mayor importancia para comprender la reformabilidad de las leyes locales por leyes o normas de ámbito federal e internacional.

Los asuntos graves gubernativos tenían que ser consultados obligatoriamente por el Gobernador ante el Consejo de Gobierno. (Artículo 80, fracción 3ª.) Este órgano había surgido como solución ante el empate de los argumentos ofrecidos en torno a la integración colegiada o unitaria del Poder Ejecutivo. En el Congreso Constituyente Federal Miguel Ramos Arizpe solucionó el empate al sugerir que el titular del Poder Ejecutivo se vería acotado por un Consejo de Gobierno colegiado, al cual tendría que consultar obligatoriamente el Presidente, y así su voluntad no sería unilateral ni definitiva en los asuntos del gobierno. El Consejo de Gobierno propuesto, y finalmente aprobado en la Constitución Federal de 1824, según hemos descrito, estaría integrado por un senador de cada Estado, por lo que

después se transformaría en comisión permanente, y duraría por cerca de treinta años (1824-1853). De la misma manera, la primera Constitución de Durango recogió la integración de un Consejo de Gobierno, presidido por el Vice-gobernador e integrado por cuatro senadores del Estado, "los más antiguos" (Artículo 82).

Además de servir como consejero del gobernador, este interesante órgano de gobierno cumplía funciones de proveedor de los empleos del Poder Ejecutivo, designaba al Poder Ejecutivo Colegiado en los términos explicados con anterioridad y, quizá lo más importante, cuidaba "de la observancia de la Constitución y leyes del Estado", investigando las infracciones y las posibles responsabilidades políticas, para consignarlos al Congreso del Estado, el cual sería la instancia para determinar, en definitiva, a los responsables. Este control político de la constitucionalidad, ligado al régimen de responsabilidad política de las autoridades, fue el primer control que se ensayó en Durango y en nuestro país, con un éxito documentado en el libro de Actas del Consejo de Gobierno del Gobierno General, único que se conoce en el año de 1845.

La administración pública estaría a cargo de un único secretario universal del despacho, el cual sería designado por el gobernador, a propuesta en terna del Consejo de Gobierno, y supervisado por el Congreso del Estado. Su refrendo hacia los actos del gobernador, como las órdenes y providencias, tendría que cuidar de la observancia de la Constitución y de las leyes estatales, y de tal función se derivaba una posible responsabilidad si algunos de esos actos contraviniesen las normas "sin que le sirva de excusa (el) habérselo mandado el gobernador" (Artículo 87).

Esta Constitución de 1826 enfatizó la relevancia política del Congreso, el poder popular por antonomasia. Las creencias religiosas apoyaban el buen desempeño del Poder Legislativo tal como se desprende del curioso decreto 107 del 5 de septiembre de 1827, que ordenó la celebración de tres misas en la Catedral de Durango y en los conventos "implorando el acierto en las deliberaciones del Congreso".

La responsabilidad de los integrantes del Congreso, bien diputado o senador, era considerada de tal importancia que el decreto 109 del 20 de septiembre del mismo año de 1827, declaraba "indigno de la confianza pública" al individuo del Congreso que se resistiere a asistir a las sesiones de su Cámara después de haber sido llamado

por tres veces, por lo que se le suspendería en sus derechos políticos durante el tiempo de duración de tres Legislaturas.

En 28 de enero de 1828 quedaron integrados como miembros del Consejo de Gobierno los senadores Juan José Valenzuela, José Loreto Barraza y José Matos.

Los cargos de elección popular eran irrenunciables, tal como lo constató el segundo gobernador del Estado, Francisco Elorriaga, cuando el 18 de agosto de 1829 se le negó la aceptación de su renuncia. Dicho gobernador no fue sustituido sino hasta el 4 de marzo de 1830 por Juan Antonio Pescador.

La importante milicia cívica del Estado fue tempranamente regulada el 27 de agosto de 1829 a través del decreto 204, que lo fue para el Reglamento de la milicia cívica, reglamentaria a su vez del decreto del Congreso General de 29 de diciembre de 1827.³⁴ Dicho decreto determinó el régimen de la milicia cívica, la cual estaba sujeta a los gobernadores de los Estados y al Presidente de la República. Para la atención de la milicia cívica habría un inspector general en cada Estado. La integración de dichas milicias, así como su organización y número estarían reguladas por las Legislaturas de cada Estado, excepto en el caso de los territorios y distrito federales, cuya regulación la haría el propio Congreso General. La instrucción de la milicia cívica se haría en los Estados de acuerdo "a la táctica que observe la milicia permanente" (Ejército Federal); de ahí que en 1885 el general Bernardo Reyes propusiera que los milicianos de cada Estado recibieran instrucción militar en un servicio militar obligatorio. Las armas que necesitasen las milicias cívicas de cada Estado serían proporcionadas por la Federación, con la custodia y mantenimiento de las mismas por parte de cada Estado. En todo caso, el Estado debería regular el número de ciudadanos integrantes de su milicia cívica en un mínimo equivalente al 1% de su población.

³⁴ El artículo 31 de dicho decreto general ordenó que: "Las Legislaturas procederán a reglamentar la milicia cívica en sus respectivos territorios, con arreglo a las bases establecidas por esta ley". *Colección de las Leyes y Decretos expedidos por el Segundo, Tercero y Cuarto Congreso Constitucionales del Estado Libre y Soberano de Durango. Desde 1º de Septiembre de 1827 hasta 11 de febrero de 1833. Comprende también las leyes y decretos que se han declarado subsistentes de las Legislaturas que existieron en los años de 30 y 31. Volumen 3º.* Victoria de Durango. 1833. Imprenta del Estado a cargo de Manuel González, pp. 52.

Una de las pocas ocasiones en que se movilizó la milicia cívica del Estado fue el 1º de octubre de 1832, cuando mediante decreto número 288, se dictaron medidas para repeler las fuerzas del Estado de Chihuahua, por haberse adherido al Plan Revolucionario de Jalisco.

La legislación estatal en Durango comenzó a recibir atención en su codificación y sistematización a partir del decreto 320, del 9 de febrero de 1833, que ordenó que a la terminación de cada Legislatura del Congreso, el gobierno del Estado mandara publicar una colección impresa de todas sus leyes y decretos.

La facultad interpretativa ejercida por el Congreso del Estado no fue abundante en esta primera etapa, pero sí muy significativa, pues se entendió no sólo respecto a las leyes que emitía el Congreso ordinario, sino incluso respecto de la propia Constitución del Estado; seguramente derivado de su obligación de velar por el cumplimiento de la Constitución del Estado y de su facultad para interpretar leyes, el Congreso del Estado asumió la función de intérprete de la Constitución local, según se observa a través del decreto número 236 del 10 de mayo de 1830, mediante el cual "se aclara la inteligencia del artículo 41 de la Constitución del Estado", respecto a las pensiones y empleos del Estado, manifestando que éstos son los que el gobierno puede conferir por sí, con aprobación del Senado o a propuesta en terna por el Consejo de Gobierno.

Todavía hacia 1832, el Senado del Estado se mostraba activo y se renovaba con José María Hernández, Loreto Barraza, Juan Francisco Sañudo y Martín Rosas, siendo suplentes Secundino Torres e Ignacio Leyva.

Se conservan las Actas del Senado en Durango de la sesión del 18 de junio de 1828 al 22 de octubre de 1830 en dos Libros. Sus funciones son fundamentalmente de cámara colegisladora. En estas sesiones aparecen como senadores Mena, Matos, Valenzuela, Barraza, La Hoya y Hernández. Las primeras discusiones versan sobre los reemplazos o contingente de sangre que el Estado debía cubrir al Ejército Mexicano y sobre la idoneidad de los vagos declarados en el Estado para cubrir tales reemplazos. Posteriormente, en 1829, se unieron los senadores Mendarosqueta, Gallegos y Cañedo. Hacia 1830 fungen también como senadores Felipe Cano, José Leonardo Flores y Angel José Bernal, quienes ya firman al calce cada Acta levantada.

El Senado en Puebla

Puebla muestra el ejemplo más tardío de un Senado en el país. El Senado poblano fue incluso el único Senado operante en México, en una etapa en que ni siquiera había Senado en el Congreso de la Unión. Se estableció mediante las reformas constitucionales de 1871, emprendidas por los diputados al Congreso del Estado Ignacio Gómez Gil, Esteban Lamadrid y Joaquín García Villalba mediante iniciativa presentada el 18 de noviembre de 1870. La motivación que tuvieron fue el gran ausentismo que se notaba en la Cámara de Diputados, lo que provocaba que las leyes se votaran con el voto de cinco diputados presentes, lo cual era muy delicado, ya que los asuntos públicos podían decidirse por la mayoría accidental de un diputado influyente pero carente de razón. De la misma manera, los diputados consideraron que la supremacía congresional generaría un régimen de dictadura. En la exposición de su iniciativa se lee lo siguiente:

Natural es que en los Estados se proponga la modificación de la potestad de las dictaduras parlamentarias constituidas en los congresos particulares, buenas para tiempos en que era necesario llevar a término reformas cuya realización debía encontrar grandes resistencias.

Los suscritos proponen al congreso, se enmiende y adicione la constitución del Estado conforme a estas ideas:

1. Que el Poder Legislativo se divida en dos cámaras, la del Senado y la de representantes o diputados.
2. Que se aumente del número de los diputados, a razón de uno por cada treinta mil habitantes.
3. Que cuando el gobierno haga observaciones a alguna ley, antes de que se publique, se requieran los dos tercios de votos de los diputados y senadores presentes para insistir en su publicación.
4. Que se reduzca el número de secretarías y se proceda a nueva división territorial.

Estas enmiendas y adiciones son la única defensa posible contra los arranques de una asamblea política, apasionada

o poco reflexiva, y las influencias perniciosas de los gobiernos (...)³⁵

La existencia de Legislaturas estatales con un Senado en los Estados Unidos pesó en la opinión de los autores de la iniciativa, así como en la del Gobernador del Estado, Ignacio Romero Vargas. Estados como Nueva York, Pennsylvania, Virginia y Carolina del Sur fueron modelo para la iniciativa. La iniciativa fue aprobada el 5 de diciembre de 1870 y publicada diez días después. Dichas reformas operaron sobre el texto de la Constitución del Estado de 1861.

El artículo 26 de la Constitución reformada determinó que la duración de los senadores sería de cuatro años, siendo renovados en la mitad de su número cada dos años. Para ser senador se requería tener veinticinco años y haber ejercido algún cargo público en el Estado previamente. En 1871 trabajaron 13 senadores, en contraste con 26 diputados.

La primera sesión se verificó el 2 de septiembre de 1871. Manuel Herrera (Chiautla y Acatlán) lo presidió en esa ocasión y los demás senadores fueron: Ignacio Gómez Gil (Teziutlán), Adolfo G. Barredo (Tepeaca y Tecamachalco), Santiago Carreto (Atlixco e Izúcar de Matamoros), José María Sentíes (Tepeji y Tecali), Miguel Serrano (Chalchicomula y San Juan de los Llanos), Pablo Urrutia (Zacatlán), Esteban Lamadrid (Puebla), Pedro Sentíes (Huauchinango), Fernando Mendizábal (Huejotzingo y Cholula), Joaquín García Villalba³⁶ (Tetela y Zacapoaxtla), Ignacio García Heras (Tehuacán) y Pedro Azcué (Puebla).³⁷

Todos los senadores asistieron al recinto de la Cámara de Diputados para recibir en Asamblea General la protesta de ley. For-

³⁵ *Iniciativa suscrita por los diputados Gómez Gil, Lamadrid y Joaquín García en la Sala de Comisiones del Congreso del Estado*. Noviembre 18 de 1870. El autor agradece a Alejandro Dávila Valdés, el haberle facilitado la copia de este documento en septiembre de 2002.

³⁶ Quien falleció a los pocos días.

³⁷ *Acta de las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Cámara de Senadores del Estado Libre y Soberano de Puebla*. 2º. Período Constitucional. 1871-1872. Otros servidores del Senado lo fueron Antonio Zavala (Oficial Mayor), Diódoro Reyes (Oficial encargado del archivo), José L. De González (Escribiente de 1ª.) Jesús Reyes (Escribiente de 2ª.), Isaac Herrera (Conserje) y Mariano Cortés (Portero y mozo).

maron 18 comisiones y las integraron de acuerdo al Reglamento de la Cámara de Diputados, pues en las primeras sesiones carecieron de un Reglamento propio.³⁸

A semejanza del Senado en Durango, el primer tema a tratarse en el Senado poblano fue el de los reemplazos del Ejército con los vagos declarados en el Estado. En la sesión del 25 de septiembre de 1871, el senador Mendizábal explicó esta situación de la siguiente manera:

Lamento yo también la desgracia de que el Ejército no pueda formarse únicamente de hombres honrados, pero el enganche de éstos no es posible, menos en estos momentos, y entre dejar que se tomen en leva a los artesanos laboriosos y cargados de familia, y consignar al servicio de las armas a los vagos, criminales, que son nocivos a la sociedad, no creo pueda haber vacilaciones.³⁹

Con motivo de la discusión de una de las leyes, el senador Serrano manifestó la quitaesencia del Senado:

Se ha establecido la división del Poder Legislativo en dos cámaras, precisamente para dar mayor amplitud a las discusiones y obtener mejor acierto al resolver los negocios públicos.⁴⁰

Debido a la carga de trabajo, el Senado acuerda sesionar diariamente a partir del 14 de septiembre de 1871. A partir de esta sesión

³⁸ A pesar de que el artículo 30 constitucional prescribía que debería haber un reglamento propio para cada Cámara; no obstante, el senador Barredo sugirió que en esa ocasión se aplicase dicho Reglamento, para no retrasar la formación de las comisiones y, en consecuencia, no se detuviera el trabajo del recién creado Senado.

³⁹ De esta manera, el Senado poblano aprobó la ley de vagos del Estado el 25 de septiembre de 1871.

⁴⁰ La discusión se dio con motivo de la presencia de un diputado que asistía al Senado para defender el proyecto de ley aprobado en la Cámara de Diputados, ocurrida en la sesión del 12 de septiembre de 1871. Nótese la diferencia respecto de este mismo asunto cuando en 1875 se discutió en el Senado de la República. En la sesión del 19 de octubre de 1871, se acuerda por el Senado el siguiente punto: "Cuando de una Cámara a otra se pase algún proyecto de ley, decreto o acuerdo aprobado se acompañarán originales todos los antecedentes que haya sobre el negocio de que se trate, y además copia en lo conducente del acta de la sesión en que se discutió."

se rinde al término de cada mes un informe de labores. El Presupuesto de egresos del Estado se aprobaría por las dos cámaras y, de los debates existentes, el Senado mostró gran sobriedad en la aprobación de sus propios sueldos y gastos del Estado.

El Senado ejerció funciones de control constitucional, y así, en la sesión del 31 de octubre de 1872, declaró constitucional la ley del 15 de julio de 1871 sobre casación.

El Senado reacciona a la resolución del Amparo Morelos en que la Suprema Corte fijó la tesis de incompetencia de origen y en la sesión del 25 de marzo de 1875 se somete a consideración del Senado el siguiente punto de acuerdo:

La justicia federal en los amparos que se interpongan por violación de la garantía contenida en el artículo 16 de la Constitución, no puede examinar la legitimidad de las autoridades. Las sentencias en que el amparo se conceda por incompetencia fundada en la falta de legitimidad no son obligatorias, debiendo denegar el Ejecutivo los auxilios que se le pidan para su cumplimiento.⁴¹

El buen desempeño del Senado poblano no contó para su desaparición por el brutal decreto del 29 de noviembre de 1876, por el cual Porfirio Díaz cesó a todos los poderes en los Estados que habían funcionado hasta el 17 de noviembre del mismo año, por lo que el nuevo gobernador del Estado, José María Coutolenc, clausuró el 31 de octubre de 1876 las sesiones del último Senado estatal.

Que el Presupuesto de Egresos y los Tratados Internacionales sean competencia de una ley del Congreso

La aprobación del Presupuesto y de los Tratados Internacionales se efectúa mediante sendos decretos correspondientes a distintas Cámaras del Congreso de la Unión, en uso de facultades exclusivas otorgadas constitucionalmente. No están en consecuencia sometidos al proceso ordinario de aprobación de leyes a que se refiere el actual artículo 72 constitucional, sino que corresponde a la Cámara de

⁴¹ *Actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Cámara de Senadores. 1875. Foja 7.*

Diputados en el primer caso, o al Senado en el segundo, aprobar por sí mismos tan importantes normas.

Tratándose del Presupuesto de Egresos no se comprende cabalmente por qué la Ley de Ingresos, que es consecuencia del Presupuesto y está íntimamente ligada al Presupuesto, se aprueba siguiendo el proceso legislativo por ambas Cámaras del Congreso y no así el factor causal de dicha ley, que es el decreto del Presupuesto.

De la misma manera, si la necesaria compatibilidad entre Tratados Internacionales y la legislación nacional se ha impuesto no sólo por la utilidad de que no haya contradicciones entre ambas, sino porque la Suprema Corte ha enfatizado la jerarquía de los Tratados Internacionales frente a dichas leyes, en la tesis aislada LXXVII/99; resulta que para evitar el escollo que representa el principio de autoridad formal de la ley, previsto en el inciso f) del mismo artículo 72 constitucional, toda ley que se vea modificada por un Tratado requiere de la expedición de otra ley que la modifique en consonancia con el Tratado, pues la norma de Derecho Internacional no sigue el mismo procedimiento de creación que la ley nacional, por lo que para acatar la disposición constitucional referida debe expedirse por cada Tratado una ley de implementación por el Congreso de la Unión, para que involucre a ambas Cámaras y así el Tratado sea implementado mediante una ley, precisamente la sugerencia de José Diego Fernández en 1914.⁴²

La función de investigación de la Suprema Corte en materia electoral

La integración de la primera Legislatura de la Revolución Mexicana, la XXVI Legislatura, que fuera motivo de orgullo, pues era producto de las primeras elecciones libres después del Porfiriato, tuvo un comienzo tormentoso, ya que la revisión de las 243 credenciales por la Asamblea la convirtió en anárquica, donde los alegatos de fraudes elec-

⁴² El jurista seguramente estuvo familiarizado con el sistema de los Estados Unidos donde desde 1829, el juez John Marshall, implantó este principio en el caso de *Foster vs. Neilson 27 US 253 (1829)* por el cual, la mayoría de los Tratados firmados por Estados Unidos son considerados "heteroaplicativos", es decir, son pactos entre naciones que requieren de leyes que los implementen para su validez al interior de ese país.

torales y de elementos reaccionarios persiguieron a candidatos electos que después fueran rechazados.

Esta Legislatura fue la primera que exigió el requisito de residencia en el distrito donde fuera electo, fijado por primera vez en la Ley Electoral de 1911. Este requisito generó al principio grandes debates y el celo por cuidar que el presunto diputado fuese no sólo residente, sino originario del distrito que representaba, llegó incluso a provocar perturbación en la asamblea. Como ejemplo se dio el caso de José Castellot a quien se le recriminó no haber nacido en Zongolica, Veracruz.⁴³

El apasionamiento de este nuevo requisito no evitó que muchos diputados representaran distritos donde se encontraban residiendo, más que en aquellos donde habían nacido. Por ejemplo, Luis Cabrera fue diputado por el Distrito Federal, aunque nació en Zacatlan, Puebla. En este sentido, el giro de las discusiones descubrió que en la calificación de las elecciones verificadas el 30 de junio de 1912, se requería desplegar la función de un tribunal de justicia y no de una comisión política. En las palabras de Pablo Lozada:

Señores diputados, cuando los parlamentarios se reúnen para juzgar de las credenciales, ejercitan, como anoche dije, funciones de alto Tribunal de Justicia. Yo vengo a pedirlos aquí, no un juicio; vengo a pedirlos justicia, exijo que mi credencial sea juzgada sin interés político; al modo que la Suprema Corte de Justicia tiene obligación de conceder amparo sea cual fuera el credo político del que lo pide.⁴⁴

Pero aun el requisito de residencia y no de oriundez, fue también objeto de varios debates. La credencial de Francisco Modesto de Olaguibel, por el Estado de México, se aprobó a pesar de que su residencia estaba en el Distrito Federal. Su defensor, el polémico y gran orador Jesús Urueta, argumentó que había casos como los de Olaguibel, donde incluso la residencia se podía pasar por alto, ya que toda su familia había sido benemérita en el Estado y que

⁴³ Diego Arenas Guzmán. *Historia de la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura Federal*. Instituto de Estudios sobre la Revolución Mexicana. Tomo I. México. 1961, p. 112.

⁴⁴ Arenas Guzman. *Op. ult. cit.*, p. 342.

tal alcurnia debería respetarse más que las pequeñas argucias que han efectuado otros diputados, comprando expresamente algunas casas en los distritos de su elección, para cumplir con el requisito de residencia o vecindad. Urueta se refiere a Manuel Calero, Manuel Vidal y Flor y Pascual García como ejemplos de esta argucia.

Todos estos antecedentes son relevantes ya que José Diego Fernández fue integrante de esta Legislatura como senador y presenció estos debates, como el que seguramente fijó su propuesta para que el Poder Judicial investigara los dudosos títulos de residencia que ponían en duda una elección. De esta manera, como ya se mencionó en una nota a pie de página, el 6 de mayo de 1913 el diputado Estrada impugnó la credencial de Francisco Canale, originario de Sinaloa, pero presunto diputado por el Estado de Morelos. Canale sostenía su residencia a través de un contrato privado de compraventa. Ante la duda de la validez y eficacia del título privado de compraventa sobre una casa ubicada en la ciudad de Cuernavaca, Armando Ostos, diputado y abogado brillante, propuso que la Asamblea no le negara la validez sino hasta que "una ejecutoria de un tribunal no lo declare inválido". Ante esta referencia, Estrada presentó la siguiente moción:

Me bastan estas consideraciones; pero yo protesto que el juzgado de distrito demostrara que el señor Canale no estuvo presente en Cuernavaca en la fecha en que aparece extendido este documento. Fundo mi moción suspensiva en esta otra: Que deseo que la Cámara consigne este asunto a la autoridad judicial que corresponde y que este asunto no se siga discutiendo, ni se vote hasta que el juez de distrito declare que este título de propiedad, para acreditar el domicilio o la propiedad, es o no válido.⁴⁵

Estas son algunas explicaciones de una parte de las interesantes propuestas de José Diego Fernández, las cuales lo convierten en un personaje de gran influencia en el constitucionalismo mexicano, rescatado ahora por esta publicación de la Suprema Corte de Justicia para el bien de la cultura jurídica del país.

⁴⁵ González Oropeza. *Op. ult. cit.*, p. 101.