



# Las facultades exclusivas del Senado de la República

## El bicameralismo en México

Se ha considerado que en América Latina la tendencia a integrar una sola Cámara en el órgano legislativo representa una tendencia clara, aun en el caso de países federales como Venezuela, que en 1999, eliminó su segunda Cámara.<sup>1</sup> No obstante, el Senado en América Latina ha tomado perfiles propios de un alto grado educativo por parte de sus integrantes, lo que ha contribuido al prestigio y confianza en una segunda Cámara, como se ha demostrado en los casos de Chile y Uruguay,<sup>2</sup> por lo que a pesar de las tendencias recientes, todavía se afirma que la mitad de las democracias latinoamericanas viven en un sistema bicameral.<sup>3</sup>

En México, la instauración del Senado fue producto de un proceso consciente y de un debate político fundamental, donde se cruzaron definiciones sobre la división de poderes y sobre el sistema federal que se definieron sustancialmente en nuestra Constitución política.

El Senado en México nació con una profunda vocación federalista: respetar la igualdad de representación política de las entidades federativas, sin importar tamaño o número de habitantes, y así contrastar con la representación de la población de la Cámara de Diputados, que por su distinta composición traería desigualdad en la representación de los intereses políticos y sociales. Su objetivo era pues, desde un principio, garantizar la estabilidad de las instituciones, moderando la posible presión por el cambio repentino que se pudiera generar en la Cámara de Diputados, así como igualar los intereses de los estados y que los intereses de estados mayoritarios no fueran prevalecientes frente a los de estados minoritarios.

La existencia de dos Cámaras en las legislaturas pretende garantizar que las leyes por aprobar sean “sabias y justas”, como las calificaría José María Morelos, ya que la discusión consecutiva en dos Cámaras ayuda a encontrar disensos y consensos en el proceso legislativo, así como también permite llevar a cabo una representación territorial, combinada con la clásica representación popular.

---

<sup>1</sup> Detlef Nolte. “¿Son dos Cámaras mejor que una? Los sistemas bicamerales de América Latina”, *Seminario permanente de partidos políticos y sistemas electorales*. Instituto Electoral de Estado de México, 2007, p. 19.

<sup>2</sup> *Idem*, p. 21.

<sup>3</sup> *Idem*, p. 53.

En *El Federalista* número 62 se indicó que el Senado sería contrapeso a la mutabilidad de la Cámara de Diputados, ya que al ser ésta un cuerpo representativo numeroso, de acuerdo a la población, sería propenso a una rápida sucesión de integrantes, por lo que podría traer el advenimiento de “pasiones súbitas y violentas”.<sup>4</sup> Mariano Otero en su voto del 5 de abril de 1847, calificó a la función senatorial como moderadora del ímpetu de la democracia irreflexiva.<sup>5</sup>

El Senado, según el pensamiento de *El Federalista*, tendría como función evitar tales fines indeseables, a través de un diseño constitucional que lo haría diferente. El diseño propuesto tuvo los siguientes elementos:

1. Los requisitos para ser senador tendrían que ser distintos a los de diputados: fundamentalmente una mayor edad y un mayor periodo de ciudadanía;<sup>6</sup>
2. La elección de senadores tendría que ser, igualmente, de una manera distinta que la de los diputados, por lo que la selección correría a cargo de las legislaturas de las entidades federativas;<sup>7</sup>
3. El Senado debe procurar la representación igualitaria de los estados, sin importar el tamaño territorial ni la población de las entidades federativas en lo individual,<sup>8</sup> y
4. El número de senadores tendría que ser menor que el de diputados y la duración de su cargo debería ser mayor que la de sus colegas.<sup>9</sup>

El Senado fue una institución del originario sistema federal mexicano, pero por la falsa idea de ser un lastre al proceso legislativo,<sup>10</sup> fue suprimido por la Constitución de 1857 y después restaurado en la reforma constitucional de 1874.

---

<sup>4</sup> George Tsebelis y Jeannette Money, *Bicameralism*, Cambridge University Press, 1997, p. 28.

<sup>5</sup> *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, Tomo XVIII, Sección segunda, 7ª Edición, LIX Legislatura, 2006, p. 104.

<sup>6</sup> Lo cual se refería a que los ciudadanos de los Estados Unidos podían ser originariamente extranjeros. La residencia para adquirir la ciudadanía originalmente era de 5 años para cualquier persona y, a partir de la controvertida Ley de Naturalización del 18 de junio de 1798, la residencia se elevó a 14 años, lo cual en un país de inmigrantes como los Estados Unidos, era con la intención obvia de excluir posibles votantes.

<sup>7</sup> Esta forma de elección fue seguida en México con la *Constitución de 1824* (artículo 25) y cambiada con la Ley constitucional de 1835 por elección popular. Al reestablecerse el Senado mediante reformas constitucionales en 1874, los senadores en México fueron electos por elección indirecta en primer grado para, finalmente, en la Constitución de 1917 establecer la elección directa.

<sup>8</sup> De manera que la Cámara de Diputados conservaría el principio de proporcionalidad en la representación poblacional.

<sup>9</sup> Para contrarrestar los efectos de que grandes asambleas sean presa de líderes que provoquen resoluciones perniciosas, es conveniente contar con un Senado cuya integración sea menos numerosa y cuyo periodo sea mayor para que la reflexión y la independencia de criterio neutralice los posibles excesos de los diputados. Sobra mencionar que estas reflexiones resultan inocentes, ya que el Senado al ser pequeño en número ha sido más proclive a ser controlado, tanto por jefes partidistas, como por titulares de poderes ejecutivos.

Han sido quizá las facultades exclusivas asignadas al Senado, particularmente desde el 13 de noviembre de 1874 con su reestablecimiento, las que han dado una importancia específica a su actuación constitucional, no sólo como Cámara colegisladora, a veces problemática, sino con el ejercicio de importantes facultades políticas asignadas con exclusividad al Senado.

Sin embargo, desde sus orígenes, ha sido el disenso entre el Senado y la Cámara de Diputados lo que ha legitimado a la primera Cámara,<sup>11</sup> por lo que resulta problemática la dinámica teórica del bicameralismo en cualquier país. Por otra parte, el *status quo* resulta más fácil de ser conservado en un Senado que en la Cámara de Diputados, por la duración en el cargo, la edad requerida para ocupar el cargo, la experiencia y estabilidad de los senadores.<sup>12</sup> Sin embargo, el cambio que se podría dar con mayor naturalidad en la Cámara de Diputados trae aparejado el impulso para negociar un acuerdo con el Senado, para vencer la tendencia contraria al cambio de este último. De aquí el equilibrio de las dos Cámaras y su efectiva interacción.<sup>13</sup>

Aunque la Constitución de 1857 eliminó el Senado y toda idea de una segunda Cámara en el Congreso de la Unión, no pasó mucho tiempo sin que se rectificara esta omisión y fuera reestablecido en la reforma constitucional de 1874. Sin embargo, antes de su reinstalación, el propio Benito Juárez promovió su reestablecimiento con la recuperación de la República en 1867 a través de una convocatoria para elecciones federales, donde se consultaba a la población no sólo su selección de diputados federales, sino también su aprobación de cinco reformas a la Constitución federal, en un procedimiento de consulta popular que incluyó su opinión sobre la restauración del Senado.

La ley de convocatoria, como fue conocida, dependió de su publicación e implementación por parte de las autoridades estatales. En esa fase hubo algunos sucesos que complicaron la aprobación de la reforma constitucional, por lo que el Senado tuvo que esperar siete años más para su reinstalación.

<sup>10</sup> Entre los inconvenientes más comunes que la doctrina identifica en el funcionamiento de una segunda Cámara legislativa están: 1. El bloqueo legislativo que puede producir con las iniciativas aprobadas en una de las Cámaras; 2. Las demoras y duplicidad de trabajo en los procesos legislativos, inconvenientes precisamente en los tiempos de emergencia política; 3. El costo económico de sostenimiento de dos cuerpos legislativos, y 4. El desvanecimiento de la responsabilidad política ante la acción de legislación nociva o la inacción legislativa. *Cfr.* Nolte, *op. cit.*, p. 27.

<sup>11</sup> El abate Emmanuel de Siéyès consideró que si la segunda Cámara convenía en todo lo que la primera resolviera, entonces sería inútil su existencia. Tsebelis y Money, *op. cit.*, p. 35.

<sup>12</sup> *Idem*, pp. 42 y 89. Arend Lijphart identifica tres tipos de bicameralismos, clasificándolos dependiendo de su *congruencia*, cuando la integración de ambas Cámaras es idéntica en perfiles o sus integrantes difieren en el tipo de representación política; así como en su *simetría*, cuando el acuerdo de ambas Cámaras es necesario para aprobar las leyes o, cuando por el contrario, la decisión final descansa en una de las Cámaras. Tsebelis y Money, *op. cit.*, pp. 44-45.

<sup>13</sup> *Idem*, p. 141.

Uno de estos sucesos ocurrió en el Estado de Guanajuato. Francisco de Paula Rodríguez, gobernador interino del Estado, en ausencia de León Guzmán, recibió la célebre Ley de Convocatoria para la elección de los Supremos Poderes del 14 de agosto de 1867, con el objeto de ser publicada y mandada ejecutar. Rodríguez estampó al margen izquierdo del documento legal la anotación: “Recibo y que este gobierno dará cumplimiento a lo prevenido en la presente nota”.

Algunos historiadores consideran que la Ley de Convocatoria para la elección de los Supremos Poderes había sido promovida fundamentalmente por Sebastián Lerdo de Tejada, y la persistencia en su aplicación provocó la división del Partido Liberal en dos facciones. El hecho es que esa convocatoria contenía una forma plebiscitaria de reformas constitucionales al margen de la Carta Magna de 1857, cuyo procedimiento de reforma era igual al de la Constitución vigente: este procedimiento de consulta popular se había utilizado por vez primera en la elección de 1835 para renovar el Congreso de la Unión y mudar la Constitución federal de 1824 por las Siete Leyes centralistas de 1836.

La Ley de Convocatoria de 1867 reconocía que México había atravesado una grave crisis, por lo que era oportuno hacer una apelación especial al pueblo “para que en el acto de elegir a sus representantes, exprese su libre y soberana voluntad sobre si quiere autorizar al próximo Congreso de la Unión, para que pueda adicionar o reformar la Constitución federal”; lo anterior, “sin necesidad de observar los requisitos establecidos en la propia Constitución”, según se expresó en el considerando cuarto y en el artículo noveno de ese ordenamiento; en realidad, la Ley de Convocatoria excluía del proceso de reforma a la Constitución, la aprobación de las legislaturas de los estados, quizá porque no existían o porque las asambleas existentes estaban todavía integradas por servidores del Segundo Imperio.

Como es sabido, la convocatoria preguntaba sobre la adopción de cinco reformas fundamentales para la mecánica de la división de poderes: 1. La reinstauración del Senado; 2. Establecimiento del veto suspensivo; 3. Relaciones entre los poderes por escrito; 4. Restricciones de la Comisión Permanente para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias. 5. Previsión de la sustitución presidencial en caso de falta simultánea del Presidente de la República y del de la Suprema Corte de Justicia. Todas éstas fueron consideradas en los congresos que van de 1869 a 1874 y produjeron multitud de debates.

Las rencillas políticas desencadenadas entre el grupo liberal durante abril, mayo y junio de 1867 prepararon el terreno para una confrontación mayor y directa con el Presidente Juárez y distinguidos políticos como León Guzmán. El 11 de julio, Guzmán se ausentó del gobierno estatal con el consentimiento del Benemérito para viajar a la Ciudad de México y tratar varios asuntos, entre los cuales seguramente estuvo su posición personal en vaivenes anteriores. En esa misma fecha, Guzmán designó a Francisco de Paula Rodrí-

guez gobernador y Comandante Militar del Estado, encargo que desempeñó hasta el 10 de septiembre, cuando Guzmán se reincorporó al gobierno.

Rodríguez publicó la Ley de Convocatoria el 28 de agosto, pocos días antes que León Guzmán dimitiera. El 4 de septiembre de 1867 dirigió una atenta y sincera pero enérgica carta a Juárez, donde le manifestó que era del dominio público su rechazo unánime al “sistema de votación adoptado por el gobierno” para modificar de manera sustancial la Constitución, por lo que trabajaría sólo para cuidar el desarrollo normal de las elecciones, pero en lo que respecta a la reforma constitucional, no debería contar con él. No obstante, una vez más, Guzmán publicó el 12 de septiembre, en el periódico oficial del Estado, lo relativo a las elecciones.

Sin embargo, la convocatoria y su propuesta de reforma constitucional plebiscitaria ya habían sido expedidas en el resto del país y se tenía que adoptar una posición a favor o en contra. El día en que escribió a Juárez, Guzmán recibió una protesta del Ayuntamiento de Puebla contra la Ley de Convocatoria, formulada desde el 22 de agosto. Igualmente, el Ayuntamiento de Mazatlán elevó su protesta el 8 de septiembre, publicada en el periódico de Guanajuato *La Voz de la Ley* correspondiente al 15 de ese mes. Parecía que había una opinión razonable opuesta al procedimiento seguido por Juárez para reformar la Carta Magna, porque los conservadores lo habían utilizado años atrás para destruir el régimen federal, y Guzmán estaba decidido a hacérselo patente. Para ello, el 5 de septiembre envió una nota a dichos gobernadores, cuyas respuestas fueron publicadas sobre todo en *La Voz de la Ley*. De las respuestas recibidas, sólo la del gobernador de Sinaloa, Domingo Rubí, en contestación del 2 de octubre, fue concordante con Guzmán, ya que la Ley de Convocatoria “la considera dictada con infracción de los principios constitucionales”, si bien no se deduce que haya tomado una acción concreta, pues ya que le informó que había publicado la convocatoria.

Las contestaciones de los gobernadores de Aguascalientes, Coahuila, Colima, Chiapas, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas fueron negativas y, algunas de ellas, fueron doblemente publicadas en el periódico oficial de Guanajuato, con la intención expresa de su sucesor, Florencio Antillón, de divulgar más la impopularidad de la actitud tomada por Guzmán, una vez que había salido del cargo.

La carta del gobernador de San Luis Potosí, Juan Bustamante, fechada el 11 de septiembre, incluye algunos párrafos dignos de reproducirse

La constitucionalidad de que se opone a las reformas, cuya introducción se solicita, desaparece ante el modo con que se propone y a quien se pide; además, no debemos perder de vista que estamos en circunstancias anormales y que en ellas el gobierno ha ejecutado otras operaciones iguales en contradicción a los preceptos constitucionales y no se ha protestado contra ellas, porque se conocía que el espíritu del siglo les pedía. Las Leyes de Reforma y otras muchas derogaron preceptos constitucionales; pero conociéndose el beneficio que resultaba de ellas, fueron

recibidas con general aplauso... Recibida una vez la convocatoria, ya no podía ni debía suprimir u oponerme a una parte de sus preceptos. Para ambas cosas necesitaba ser superior al C. Presidente porque el proceder de la manera indicada revisaba y corregía los actos del primer Magistrado de la Nación.

¿Y quién ha concedido tales facultades a los gobernadores, nombrados por ese mismo Magistrado? En el estado de sitio, los gobernadores son unos delegados del Ejecutivo de la Nación, y si bien deben hacer las observaciones oportunas a las órdenes que reciban, nunca están autorizados para prevenir a los ciudadanos la desobediencia a las autoridades superiores. ¿Y adónde nos arrastraría esa conducta? Yo veo en ella la anarquía y la pérdida de la paz.

Al recibir Guzmán esta respuesta el 15 de septiembre, sin firma ni secretario, escribió una nota en ella “Publíquese en el periódico oficial para que la Nación juzgue a mis funcionarios”.

Andrés S. Viesca, gobernador de Coahuila, también consideró que el procedimiento de las reformas constitucionales previsto en la Ley de Convocatoria se debía a la situación crítica del país y, si acaso, resultaba una “innovación que, sin alterar los principios, modifica el desarrollo y aplicación de los preceptos que contiene nuestra Carta Fundamental”. Ramón R. De la Vega, gobernador de Colima, recordó a Guzmán que “el pueblo es el único de quien dimanar todas las autoridades, y quien tiene el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

Desiderio Pavón, gobernador de Tamaulipas, le escribió el 17 de septiembre en términos drásticos “El paso que usted ha dado provoca, a no dudarlo, una revolución”, por lo que insta a Guzmán a dar curso en todo a los términos de la Ley de Convocatoria. “No obstante, si este proceder lo rechaza su conciencia, convendría más bien que usted presentare su dimisión que desobedecer al Supremo Gobierno y provocar la anarquía. Así lo espero al menos de los honrados antecedentes de usted, de su reconocida prudencia, de su privilegiada capacidad y de su muy acreditado patriotismo”.

El 15 de septiembre de 1867, el gobernador de Nuevo León, Manuel Z. Gómez, a quien Guzmán había atacado en 1860, le contestó

Puedo seguirlo en la vía que ha elegido, porque el pueblo y el Soberano Congreso son los que deben decidir sobre la apelación que se ha hecho al mismo pueblo: las reformas no están hechas, se proponen y si el pueblo las rechaza o el Congreso no las admite, porque aun sea favorable la votación, ésta sólo debe, en mi concepto, entenderse como una facultad concedida al Congreso, de la que puede, de no usar, seguir a la Constitución tal como está sin necesidad de ser renegada con actos que pueden ocasionar el trastorno de la paz y de la tranquilidad de la República.

Posteriormente, afirma “Si el gobierno ha sido el primero en provocar, contestemos a sus provocaciones con la voz del mismo pueblo a quien apela”.

La reacción de Juárez y Lerdo fue violenta y pronta. El 11 de septiembre le comunicaron que quedaba removido del cargo y lo citaron para que se presentase ante Juárez. “Ha manifestado usted el temor de la anarquía, siendo usted el primero en proclamarla”, le indicó Lerdo. El comunicado llegó el 15 de septiembre por la noche y Guzmán se dirigió de inmediato a la Ciudad de México. El 26 de septiembre, informó en México de su llegada al secretario Lerdo y le manifestó que estaba hospedado en el hotel Iturbide. Hasta el 15 de octubre Lerdo le contestó que con su salida del gobierno de Guanajuato se había remediado el mal y que el Presidente Juárez no creyó necesario que respondiera de su conducta.

Por esos días, Guzmán contestó con energía y tristeza combinadas en una nota “Me sujeto pues a esperar una mejor época y quedo entretanto, porque el Supremo Gobierno lo quiere así, ciudadano sin derechos, militar sin ocupación, sin consideraciones ni haberes y hombre sin libertad ni garantía”. Una vez caído Guzmán, sus enemigos reforzaron los ataques. Escobedo escribió a Juárez, en una carta del 30 de septiembre, que el ex-gobernador debía responder por las violaciones cometidas; y José Guadalupe Lobato, en una misiva fechada un día antes, sugería inhabilitarlo para que no pudiera ser candidato a gobernador. Todo eso demuestra, sin embargo, la popularidad que dejaba tras de sí el personaje en el Estado.

En vista de esa fama hubo asimismo epístolas de apoyo; Ramón Rodríguez, el 26 de septiembre, mencionó a Juárez que la separación de Guzmán había causado angustia en el Estado, y Encarnación Serrano, otrora colaborador de Guzmán, manifestó también a Juárez que Guanajuato había recibido un fuerte golpe con su violenta destitución.

Mientras tanto, el nuevo gobernador, Florencio Antillón, inició una campaña contra su predecesor, en la cual destacó la crisis económica en que Guzmán dejó el erario. El comisionado Manuel Bocanegra rindió el 20 de septiembre un detallado informe financiero, con un panorama triste según correspondía a la situación general del país. La bancarrota de Guanajuato no podría atribuirse a un hombre que, en las difíciles circunstancias de la República y durante escasos siete meses de gobierno, había tratado de hacer lo mejor que pudo. A esa campaña de desprestigio correspondió una respuesta en el *Boletín Republicano* que durante octubre y noviembre de 1867 emprendió contra Antillón. Este último dio noticia de los ataques en una carta que dirigió a Lerdo y que se publicó en *La Voz de la Ley* del 18 de noviembre de 1867. Encarnación Serrano y el coronel Esqueda fueron considerados los defensores más devotos de Guzmán.

El prestigiado diario *El Siglo XIX de México* calificó al periódico oficial de Guanajuato como *La Voz de las Pasiones*, en lugar de la *Ley* (bajo la redacción de Vicente Chacón, colaborador de Antillón), por sus apasionados ataques a Guzmán y sus allegados. Chacón realizó, por su parte, un recuento de la gestión del personaje y lo calificó como

pésimo gobernante. Estas pasiones partidistas no hacían justicia a quien había sido Presidente del Congreso Constituyente de 1856-1857.

Sin embargo, en el editorial del 29 de diciembre de *La Voz de la Ley*, se llegó a tener cierta objetividad, cuando afirmó

La Ley de Convocatoria no satisfizo todos los deseos republicanos y dio origen a nuevas gestaciones... Los guanajuatenses... repugnaron las reformas propuestas en la convocatoria, como lo demostró después el resultado de las votaciones: reprobaron la apelación directa al pueblo, como se vio por la respetuosa súplica que elevó la Convención progresista y las protestas de algunos pueblos y de algunas autoridades: comentaron que el Benemérito Juárez hubiera echado sobre su reputación de estricto observante de la legalidad una mancha que empañaba su gloria tan heroicamente conquistada.

León Guzmán quizá tuvo motivos personales para enfrentarse al Presidente Juárez. La insidiosa labor de desprestigio emprendida en su contra por Lobato, Soria, Escobedo y Antillón, entre otros, vició las buenas relaciones de Guzmán con Juárez. Él nunca atacó el fondo de las reformas sino tan sólo la forma de un procedimiento plebiscitario, y así lo hizo saber en un manifiesto publicado en los diarios de la ciudad de México. Habría de recordarse que, precisamente por la reforma constitucional hecha por procedimientos extra-constitucionales, Guzmán y el Congreso de 1853 habían acusado al entonces Presidente interino Ceballos como traidor a la patria. En este proceder, Guzmán había sido consecuente con la tradición constitucional frente a una innovación que la historia demostró no ser viable, pues las reformas planteadas en 1867 no fueron resueltas de manera parcial sino hasta 1874, después de agotarse el ortodoxo procedimiento del Constituyente Permanente en lugar del plebiscito. Con ese enfrentamiento no hubo ganador ni perdedor, ni innovador frente a formalista. Esto representa un capítulo de nuestra historia constitucional rico en argumentos y reflexiones, en medio del cual está León Guzmán.

Una de las paradojas de la vida del personaje, resulta de que gracias al trabajo un tanto rutinario de la entonces Procuraduría General, tuvo tranquilidad para escribir un ensayo sobre ambas Cámaras del Congreso, con una profundidad tal que resulta la mejor obra sobre el Poder Legislativo escrita hasta entonces y una pieza de singular importancia para el Derecho Constitucional, publicada en 1870 con el título *Cuestiones constitucionales. El sistema de dos Cámaras y sus consecuencias*. Esta obra aparece en el año inicial de los textos sobre Derecho Constitucional en México, junto con el libro de José María del Castillo Velasco; ambos cultivarían el terreno para el desarrollo de las instituciones jurídicas y políticas del país.

La obra de Guzmán debe entenderse en el contexto de ese renacimiento, pues muchos de los problemas cuyas críticas sostiene en ella, apenas iban encontrando solución precisamente en 1870.

El orden constitucional quebrantado desde diciembre de 1857 ya estaba reinstaurado y parecía consolidarse. La formación y expedición de códigos, tan deseados y necesarios para el país desde el inicio de su vida independiente, empezaban a verificarse y la legislación reglamentaria de las disposiciones constitucionales era discutida en el Congreso. En este contexto la obra de Guzmán sobre la restauración del Senado, representa una explicación autorizada sobre principios fundamentales de la Carta Magna de 1857. La doctrina no lo incomodó para describir las intenciones políticas que los integrantes de ese célebre Congreso Constituyente guardaron en el curso de los debates o definir su posición frente a la Ley de Convocatoria de 1867, que tanto problema le había ocasionado y que requería explicar.

A la vez, la obra lanzó un reto al Congreso. El Poder Legislativo había omitido expedir las leyes reglamentarias que el Constituyente determinó como su obligación para concluir la reforma social iniciada en 1857. Aquí, Guzmán apareció como el actor que, con conciencia histórica, analizó la obra de los prohombres de aquella Reforma, con mayúscula, y dio testimonio de lo que es una Constitución: un programa de acción y legislación.

En su obra se declara partidario, por sentimiento y convicción, del restablecimiento del Senado. Afirma, reiteradamente, que un Poder Legislativo repartido en dos Cámaras es acorde con los “buenos principios”. Sus argumentos sobre dicho restablecimiento pueden resumirse como sigue:

1. El Congreso de la Unión debe reconocer dos elementos distintos: el popular, el único representado en la Cámara de Diputados; y el federal, cuyo representante sería el Senado. Éste vendría, en consecuencia, a consolidar el sistema federal, tema toral en la segunda mitad del siglo XIX.
2. Depositar el Poder Legislativo en una sola corporación tiene peligros de apasionamiento y de acuerdos trascendentes tomados por impresiones pasajeras; el Senado anularía estas decisiones, pues representa un nuevo ámbito que, con prudencia, contribuiría con una reconsideración de los acuerdos llegados en la Cámara de Diputados.
3. La Cámara de Diputados se renueva por periodos cortos, lo cual inhibe la estabilidad en la adopción de políticas, con la consiguiente variación de leyes. El Senado introduciría cierta estabilidad a las políticas legislativas por tener sus integrantes un lapso mayor en el cargo. Con una sola Cámara, el peligro de aprobar leyes inconvenientes aumenta, por lo que es necesario el Senado. Afirma Guzmán “Entre dar una ley mala y no darla absolutamente, prefiero el segundo extremo”.
4. El Senado previsto en la Ley de Convocatoria es acorde con el sistema federal. No se trata de revivir la corporación aristocratizante en que devino el Senado antes de 1853, sino de erigir una Cámara que represente el elemento federativo en los poderes de gobierno.

No conforme con destacar ésas y otras cualidades del Senado, Guzmán adelantó en su opúsculo la organización de éste y sus facultades. Después de desbordarse en elogios,

Guzmán procede al final a justificar por qué votó en el Constituyente por el Congreso unicameral: “En un régimen constitucional, toda impulsión fecunda, toda dirección eficaz debe venir de la ley; por consiguiente, para marchar con rapidez es preciso desembarazar al Poder Legislativo, hasta donde la prudencia lo permite, de toda traba, de toda rémora que pudiera contenerlo o enervarlo...”

El término señalado para que el Congreso concluyese sus trabajos apenas bastaba para decretar la Constitución; y quedaba por expedir un número considerable de leyes orgánicas, sin las cuales era imposible la observancia de diversos preceptos importantes. Confiar la expedición de esas leyes a congresos compuestos de dos Cámaras era dilatarlas demasiado; y la demora era tanto más grave, cuanto que sin la expedición de esas leyes diversos artículos constitucionales y no pocas garantías quedaban en calidad de letra muerta. Desgraciadamente, los hechos han venido a justificar esta previsión. Tales son las principales razones que me decidieron a trabajar por la Cámara unitaria...”

Por lo anterior, la obra de Guzmán debe considerarse precursora del restablecimiento del Senado. Aliado de los clásicos americanos, fungió como el único tratadista mexicano citado en los debates sobre las reformas que condujeron finalmente a la reinstalación del Senado. Con ese escrito demostró que no denostaba las reformas de Juárez, sino tan sólo el procedimiento que infringía al plasmarlo en la Constitución.

Posteriormente, Guzmán mismo habría de acudir ante el Senado reestablecido para plantear una petición de desaparición de poderes que por primera vez se resolvería, de acuerdo a los supuestos de la Constitución de 1857. El 15 de abril de 1878, León Guzmán, en su carácter de Presidente del Tribunal Superior de Justicia, acudió al Senado para realizar una pormenorizada relación de hechos. En su documento, calificaba de usurpadora a la Legislatura y de cómplice al gobernador, por lo que en su consideración, había que declarar la desaparición de poderes. Desafortunadamente, el 15 de mayo posterior, el Senado aprobó el dictamen respectivo, en el cual se declaró incompetente para conocer de las diferencias ocurridas en la Legislatura de Puebla.

Resultó la primera ocasión en que se acudió al Senado para dirimir tales controversias políticas. Si bien Guzmán consideró que procedía la declaratoria de desaparición de poderes, en realidad lo que se planteaba era un conflicto entre poderes, ya que tanto el Ejecutivo como una fracción del Legislativo estatal eran legítimos, y no había acefalía de poderes legítimos: en la cuestión de fondo estaba la constitucionalidad y legalidad de la integración del Congreso y de sus actos, además de la actuación del Poder Judicial frente a ellos, todo lo cual sí entrañaba un conflicto político, o una controversia constitucional que todavía no se contemplaba en la constitución.

No había duda de que se trataba de un conflicto político y correspondía al Senado, pues de su decisión podía derivarse responsabilidad política del gobernador y de los dipu-

tados involucrados, además de que se resolvería sobre la integración de un órgano político como la Legislatura. Aunque ya hubiera existido la facultad de la Suprema Corte para dirimir controversias constitucionales, no habría sido de su competencia pues, según ha manifestado la Corte en sus decisiones, esa controversia sucede cuando sólo cuestiona la competencia de algún órgano de gobierno que emitió un acto sin estar facultado constitucionalmente. Guzmán insistió en sus argumentos, ya que no se conformó con la negativa del Senado. La reacción de un apasionado habría sido criticar la institución del Senado, al cual había apoyado, por resentimiento ante su negativa. Pero el personaje no era ese tipo de entusiasta, su férrea convicción lo mantuvo con la esperanza de que el Senado actuara. Sin reprocharle, aunque explicando de una manera que se antoja paternal, le explicó por qué no era correcta la negativa. Fijó la pauta que después se seguiría, pues propuso la formación de una Comisión senatorial que investigara los hechos.

La inquietud y, a la vez, la impotencia de León Guzmán para restablecer el orden constitucional de Puebla están justificadas plenamente, aunque el Poder Judicial no haya tenido en general a su alcance medios para intervenir en esas cuestiones políticas. Quizá debido al caso del personaje, por lo que respecta a la desaparición de poderes, se previno en el Congreso Constituyente de Querétaro la adición de esta facultad senatorial, para que procediera cuando todos los poderes de un Estado desaparecieran como se mencionó; el Poder Judicial es un “resto de soberanía” que en ocasiones puede hacer algo para reconstruir el orden constitucional. Guzmán era el resto de soberanía que quedaba a Puebla para reordenarse en los poderes de gobierno; sin embargo, aunque activo y promotor de las medidas para solucionar el conflicto político, el torbellino lo envolvió y, ante la lentitud del Senado y de la justicia federal, tuvo que resistir calumnias y la suspensión en su encargo.

El Congreso local en sesión secreta del 22 de abril de 1878, dio cuenta del rumor de esa petición de Guzmán ante el Senado. Los legisladores más agresivos hacia él fueron precisamente Méndez y Mercado, a quienes había atacado en sus últimos escritos. Mercado dejó constancia de que si León Guzmán desconocía los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado debería tratarsele como revolucionario. Luna Lara calificó los actos de Guzmán como “actos de rebelión”. El diputado Díaz se levantó a defenderlo “No deben olvidarse los honrosos antecedentes de ese ciudadano que hacen presumir que, afligido por las circunstancias del Estado, creyó deber dar ese paso en el que, repite, puede haber exagerado celo, pero no tal vez rebeldía”.

El 11 de mayo de 1878, el gobernador Bonilla comunicó a su Legislatura que las notas enviadas desde el 23 de abril al Presidente del Tribunal Superior de Justicia no le habían sido contestadas, sobre todo con relación a la solicitud de remisión de la causa de Silverio Cuautli, por lo cual deducía que Guzmán de hecho desconoció los poderes Legislativo y Ejecutivo. Bonilla pidió que la Legislatura aprobara un acuerdo en el que se indicara

al Presidente del Tribunal Superior que tenía obligación de continuar en relaciones oficiales con los demás poderes del Estado. Así se hizo en la sesión del 15 de mayo y, además, se turnaron todas las comunicaciones respectivas a la Comisión del Gran Jurado del Congreso a fin de fincarle responsabilidad política. Para entonces, el problema interno de la Legislatura había sido superado con la aparente expulsión de los diputados disidentes y ahora se centraba contra León Guzmán por haber acudido al Senado en demanda de intervención para solucionar ese conflicto político, el primero de nuestra historia constitucional.

En el mes de mayo, nuestro personaje lanzó un manifiesto en Puebla para explicar los acontecimientos y justificar su actitud. Al final del escrito proclamaba que su retiro del Tribunal Superior obedeció a que no podía ni debía entrar en relación con los usurpadores del Ejecutivo y del Legislativo. Además, el 12 de mayo interpuso el juicio de amparo contra los actos de la Comisión del Gran Jurado que pretendía encausarlo. En los procedimientos del Gran Jurado, verificados el 20 de mayo de 1878, el diputado Daniel precisó por parte de la Legislatura algunos aspectos de interés para el caso de Guzmán. De la exposición se desprende que en realidad él no debió promover la declaratoria de desaparición, sino el conflicto político ante el Senado. La vía judicial intentada por Guzmán, aunque lo amparó, provocó que en la Suprema Corte de Justicia se estableciera la doctrina de Ignacio Vallarta sobre separación de la política del terreno jurisdiccional, mediante la incompetencia de origen.

León Guzmán cuidó bien de determinar la naturaleza de la incompetencia de origen que promovió, alejándola de asuntos electorales. En el escrito de Manuel Marchena, su abogado, ante la Suprema Corte de Justicia, indicó que la mayoría de los juicios de amparo promovidos por incompetencia de origen, con fundamento en el artículo 16 constitucional, pretendían desconocer la legitimidad de las elecciones de las autoridades cuyos actos se impugnaban. Guzmán aseveraba que no era su caso, pues no desconocía la legitimidad de la Legislatura y del gobernador por vicios de origen o nombramiento, sino por su integración. Por ello, el Juzgado de Distrito de Puebla sentenció el 27 de julio de 1878, amparando y protegiendo a León Guzmán contra los actos de la pretendida Legislatura. Ventilado el caso ante la Suprema Corte de Justicia los días 19, 20, 21 y 22 de agosto de 1878, se ratificó la sentencia del juzgado de distrito con los votos contra Vallarta, Antonio Martínez de Castro y Juan Mota Vázquez. Reinstalado Guzmán en el encargo, continuó desempeñando sus funciones estrictamente jurisdiccionales, pero no efectuó un reconocimiento de las autoridades que había combatido sino hasta el nuevo periodo de sesiones del Congreso, verificado en 1879, por lo que el 15 de abril dirigió un comunicado en que realizaba ese reconocimiento y coincidía con el informe del gobernador Bonilla. En esa ocasión, Bonilla no dejó pasar su informe ante la Legislatura sin referirse al enfrentamiento con Guzmán

La administración de justicia no ha recobrado aún su curso regular y perfecto, merced a la actitud adoptada por el Presidente del Tribunal Superior. En virtud del acuerdo que el 31 de octubre del año anterior expidió esta H. Legislatura, entró a desempeñar el cargo de dicho funcionario el suplente que determina la ley, mientras aquél desconociera, como lo había hecho, a los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado; pero en virtud del amparo que contra el referido acuerdo solicitó el ya expresado funcionario, y de la suspensión del mismo acuerdo, decretada por el primer juez suplente de distrito, volvió a su puesto el Presidente propietario del Tribunal, persistiendo en desconocer la legitimidad de los poderes mencionados, por lo que la mayoría de los miembros del propio Tribunal se ha negado a concurrir a los actos en que éste debe formar un cuerpo colegiado, mientras su presidente desconozca los poderes que dichos miembros acatan y reconocen, como es de su deber.

El Ejecutivo no ha podido permanecer indiferente ante esa situación que tan graves males origina a la sociedad, y ha puesto de su parte los medios que ha creído justos y convenientes para alcanzar una pronta solución en este asunto, sin que hasta ahora, por desgracia, haya podido corregirlo.

Guzmán salió fortalecido de su enfrentamiento con las autoridades porfiristas a pesar del momento; la historia, analizada con el paso del tiempo, no puede ser más que favorable a lo hecho por Guzmán. Siguió trabajando en favor de la administración de justicia del Estado, de lo que destaca la provisión del 12 de julio de 1879, donde exhortaba a los jueces de primera instancia a cumplir con los plazos legales para remitir los expedientes formados sobre responsabilidad de funcionarios estatales.

León Guzmán se retiró de Puebla a Nuevo León, donde tenía una hacienda pequeña llamada San Isidro. Se ha mencionado que después de un banquete que allí se le ofrecía en ocasión de su viaje a la Ciudad de México, para aceptar la candidatura a la Presidencia contra Porfirio Díaz, se sintió mal y, trasladado a Monterrey, falleció solo, en su casa, ubicada frente a la Plaza de Comercio, el 3 de mayo de 1884 a las 10 de la noche. En el acta de defunción levantada por el oficial D. M. Viteri, se estableció como causa de su muerte la pulmonía. La prensa porfiriana dio poca relevancia al deceso del ilustre reformador, pero la historia constitucional rescata su vida como ejemplo de los límites del respeto a la Constitución.

El debate respecto a una segunda Cámara en los congresos que Guzmán planteó se ha circunscrito a escala federal, pues en este ámbito se han planteado las argumentaciones con mayor ahínco, sobre la necesidad o inutilidad de una segunda Cámara, pero puede referirse sólo a ese nivel. Es bien sabido que el Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-57, suprimió al Senado, existente desde 1824, tras culparlo del rezago legislativo y de su composición conservadora; este error tuvo que subsanarlo el Constituyente Permanente, gracias a las reformas constitucionales formales del 13 de noviembre de 1874. A partir de entonces, el Senado funciona al amparo de justificaciones diversas que van desde

la representatividad de las entidades federativas hasta la ponderación en la discusión de los proyectos de ley.

Este primer capítulo sobre las facultades exclusivas del Senado, demuestran el interés e importancia de su conocimiento y análisis, por lo que la presente obra pretende ser un estudio introductorio hacia este fin.

Aunque las ventajas de una segunda Cámara no serían exclusivas 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 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 varios 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 local, 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 unicameralismo, 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 Crecencio 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 prohibírsele 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 del 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; este mismo 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 una de sus legislaturas:

## LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

1. Jalisco, en la del 18 de noviembre de 1824;
2. Oaxaca, en la del 10 de enero de 1825;
3. Yucatán el 6 de abril de 1825;
4. Veracruz, en la del 3 de junio de 1825;
5. Chiapas, en la del 7 de febrero de 1826;
6. Durango, en la del 1º de septiembre de 1826;
7. México, en el decreto del 13 de octubre de 1832, y
8. Puebla, en las reformas del 15 de diciembre de 1870 a la Constitución de 1861.

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 paradójicamente, 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 conferirle 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. Yucatán estableció un Senado en su Legislatura de 1825 hasta 1850. En un principio fue un cuerpo consultivo y no legislativo. Los senadores eran designados por la Cámara de Diputados en una especie de elección indirecta. Eran cuatro propietarios y un suplente. Los primeros senadores yucatecos fueron Juan Evángelista Echánove, Manuel Milanés, Juan de Dios Cosgaya, José Ignacio Cervera y José María León como suplente.<sup>14</sup>

El 10 de diciembre de 1840, el Congreso del Estado aclaró la Ley sobre Procedimientos Judiciales del Senado estatal que se había expedido el 24 de octubre de 1826.

La célebre Constitución Yucateca del 31 de marzo de 1841, que instauró el juicio de amparo por vez primera, reestableció el Senado ya con funciones de colegisladora.

7. El decreto del 18 de octubre de 1832 acordó la creación de dos Cámaras en el Congreso del Estado de México.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> *El Congreso del Estado 1823-1990. Historia de Poder Legislativo de Yucatán*. LI Legislatura del H. Congreso del Estado, s.p.i.

<sup>15</sup> Dicho decreto establece lo siguiente: “El Ciudadano Manuel Muriá, 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

8. 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.

### *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 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.

---

Constitución, ha decretado lo siguiente: Artículo único. Se califican de admisibles las siguientes proposiciones de reforma de la Constitución: 1ª. 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. *Mudo 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 Murria. José María Ruiz* Secretario”.

Se expidió un solo Reglamento para el funcionamiento de las dos Cámaras y fue expedido el 12 de marzo de 1825.<sup>16</sup> El 23 de septiembre de 1830 se adicionó la Constitución para prever los supuestos de senadores suplentes que cubran las faltas de los propietarios, según el artículo 77 de la Constitución del Estado.<sup>17</sup>

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 establece la incompatibilidad de desempeñarse con un empleo municipal para 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.<sup>18</sup>

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, un 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.<sup>19</sup> 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,

---

<sup>16</sup> *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.

<sup>17</sup> *Idem*, pp. 352-353.

<sup>18</sup> *Idem*, p. 609 y Tomo II., p. 11.

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

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 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 fue en la sesión del 2 de marzo de 1826, con motivo del debate sobre la Ley Orgánica del Poder Judicial, en donde 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 exgobernador 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 españo-

les 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 el 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, señalaba 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 aceptado 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.<sup>20</sup>

Esta misma idea se recogió en el constitucionalismo de los Estados Unidos, a través de la obra de John Adams, *A defense of the Constitutions of Government of the United States* (1787)<sup>21</sup> y en *El Federalista* número 62, escrita por James Madison (1788).<sup>22</sup> 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

1º 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.

2º El control que pueden ejercer las facciones, ahora denominadas 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.

3º 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.

4º 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.

---

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

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

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

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<sup>23</sup> cuentan con legislaturas integradas con dos Cámaras. En el nuestro, el Senado fue la excepción, ya que sólo se tienen noticia de que ocho 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 contemplarlo, 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 reestablece, aumenta el número 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, declara 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 Arespachaga 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 informa por vez primera al Congreso del Estado que designe un fiscal para investigar violaciones a la Constitución.

---

<sup>23</sup> 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.

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 que fue reestablecido. Entre sus funciones más importantes, resalta la relativa al control de la constitucionalidad local, 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.<sup>24</sup> La creación de Durango fue decretada el 22 de mayo de 1824 por el Congreso Constituyente federal.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> 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

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 Arreola, 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.<sup>26</sup> 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 olvida de su distinción.<sup>27</sup> 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 para ello, 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 dere-

---

para dicho efecto, pues tal situación requiere de una reforma expresa a la Constitución federal, tal como han sido creados todos los estados federados.

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

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> 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.

chos 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 a la esclavitud (artículo 14),<sup>28</sup> así como el principio de igualdad ante la ley, típico de la filosofía política liberal. 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. El bicameralismo que se discutió extensamente en el Congreso Constituyente federal tuvo como propósito fundamental, el garantizar que la elaboración, la discusión y la aprobación de las leyes fuesen 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 los veinticinco de los diputados, los cuales desarrollarían las mismas facultades de la Cámara de Diputados del Estado, por lo que no tendrían facultades exclusivas, sino que ambas Cámaras desempeñarían las mismas funciones, pero su objeto sería precisamente consensuar y argumentar mejor cada decreto o ley.<sup>29</sup> La integración de la Cámara de Diputados sería regulada mediante ley, pero la integración de la de Senadores lo 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 parcial-

---

<sup>28</sup> 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 solo hecho serían considerados en igualdad ante la ley duranguense.

<sup>29</sup> 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.

mente, lo cual confirmaría que la permanencia en el órgano legislativo era 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 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 de manera posterior. La regla de la Constitución de 1826 sería oportuna aún en la actualidad, donde hemos llegado a un extremo indeseable de proscribir absolutamente la reelección parlamentaria.

Los artículos 42 y 43 de la primera 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, también los diputados y senadores no 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.<sup>30</sup>

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,<sup>31</sup> sólo por el tiempo que durasen las sesiones, que no serían más de noventa días, según el artículo 48 de la propia Constitución. El gobernador, sin embargo, podría decidir 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 sería de tres a cuatro

---

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> A partir del siglo XIII, la palabra latina *diaeta* 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.

meses por año, lo cual es un tiempo en verdad 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 corteidad 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,<sup>32</sup> 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, 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.<sup>33</sup>

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 circunstancia, 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 de 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 indivi-

---

<sup>32</sup> 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, México, Editorial Porrúa, UNAM, 1997, p. 520.

<sup>33</sup> 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.

duos 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. Miguel Ramos Arizpe en el Congreso Constituyente federal, 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 vicegobernador 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, co-

mo las órdenes y providencias, tendrían 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 “implo- rando 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 a 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, que era reglamentaria a su vez, del decreto del Congreso general de 29 de diciembre de 1827.<sup>34</sup> 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

---

<sup>34</sup> 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 establecidos 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 V. 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, p. 52.

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 al equivalente al 1% de su población. Uno 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 mandaría 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 Ángel José Bernal, quienes ya firman al calce cada Acta levantada.

### *El Senado en Yucatán*

La Constitución Yucateca del 6 de abril de 1825, estableció un Senado como cuerpo consultivo y no como Cámara colegisladora. Los senadores eran designados por la Cámara de Diputados y los primeros en serlo fueron: Juan Evangelista Echánove, Manuel Milánés, Juan de Dios Coygaya, José Ignacio Cervera y como suplente José María León.

La renovación de los senadores fue periódica y sin ninguna interrupción, como se demuestra a continuación

1. El 20 de agosto de 1826 se designaron a Manuel Jiménez, Basilio María de Argáiz y suplente a Felipe Antonio Molina.
2. El 20 de agosto de 1827 se designaron a los siguientes reemplazos: Manuel de León y Julián de Castillo, como suplente fue nombrado Pedro Gutiérrez Peniche.
3. 20 de agosto de 1828. José María Quiñones, Manuel Carvajal y suplente Simón Vargas.
4. 20 de agosto 1829. Pedro Pérez y José Clemente Castellanos, suplente Nicolás Ramírez.
5. 20 de diciembre de 1831. Renovación total con José Mariano de Cicero, Jerónimo López de Llergo, Juan EvÁngelista Echánove y Manuel José Peón, siendo suplentes Juan de Dios López y Rafael Ramírez.
6. 20 de agosto de 1832. José María Guerra, José Rendón y suplente Manuel Arcadio Quijano.
7. 14 de febrero de 1833. Renovación total del Senado: Joaquín Ruiz de León, Andrés Meneses, Raymundo Pérez y Pablo Lanza. Suplentes: José Luis Lavalle y Simón Vargas.
8. 22 de septiembre de 1833. José María Dondé, Rafael Aguayo (quien murió en funciones) e Ignacio Quijano.
9. 1º de septiembre de 1834. Tomás O´Horan y Gerónimo Llergo.
10. 7 de noviembre de 1834. Ignacio de la Roca, Joaquín García, Bernardo Peón, José María Márquez y los suplentes Juan Manuel Calderón y Francisco Bates.
11. 20 de agosto de 1835. Joaquín Calixto Gil, Pedro José de la Peña y suplente Pedro Gutiérrez Peniche.
12. 22 de agosto de 1840. Manuel José Peón, José María Meneses, Juan de Dios Cosgaya y Mariano Brito. Suplentes: Joaquín Calixto Gil y Tomás Luján.<sup>35</sup>

Con el establecimiento del centralismo, el Senado yucateco funcionó quizá de manera irregular, llegando incluso a desaparecer en fecha incierta y no fue reinstalado sino hasta la célebre Constitución del 31 de marzo de 1841, como Cámara legislativa, funcionando regularmente como colegisladora hasta por lo menos en 1850. Se sabe que en 1847, el Senado estuvo integrado por Vicente Solís Rosales, Pedro Regil y Estrada, Alonso Aznar Pérez, Juan F. de Cueto y Joaquín Ruiz de León.

---

<sup>35</sup> Eduardo Ruiz Hernández, *Historia del Poder Legislativo de Yucatán 1823-1990*, Congreso del Estado, LI Legislatura, s.p.i.

Se supone que entre las funciones senatoriales durante la primera época, el Senado yucateco intervino en procedimientos judiciales, de acuerdo a la ley del 24 de octubre de 1826, la cual fue “aclarada en su sentido” por decreto del 10 de diciembre de 1841.

### *El Senado en Puebla*

Puebla muestra el ejemplo más tardío de un Senado en el país. El Senado poblano fue incluso el único Senado operando en México, en una etapa cuando 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 la aprobación 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 (...).<sup>36</sup>

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

---

<sup>36</sup> *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.

Romero Vargas. Estados norteamericanos 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, 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) la 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 Villalba<sup>37</sup> (Tétela y Zacapoaxtla), Ignacio García Heras (Tehuacán) y Pedro Azcué (Puebla).<sup>38</sup>

Todos los senadores asistieron al recinto de la Cámara de Diputados para recibir en Asamblea General la protesta de ley. Formaron 18 comisiones y las integraron de acuerdo al Reglamento de la Cámara de Diputados, pues en las primeras sesiones carecieron de un Reglamento propio.<sup>39</sup>

A semejanza del Senado en Durango, el primer tema a tratarse en el Senado poblano fueron 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.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> Quien falleció a los pocos días.

<sup>38</sup> *Acta de las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Cámara de Senadores del Estado Libre y Soberano de Puebla*. 2º Periodo 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).

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> De esta manera, el Senado poblano aprobó la Ley de vagos del Estado el 25 de septiembre de 1871.

Con motivo de la discusión de una de las leyes, el senador Serrano manifestó la quintaesencia 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.<sup>41</sup>

Debido a la carga de trabajo, el Senado acuerda sesionar diariamente a partir del 14 de septiembre de 1871. A partir de esta sesión 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 reaccionó a la resolución del Amparo Morelos en la 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.<sup>42</sup>

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

---

<sup>41</sup>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 de 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".

<sup>42</sup> *Actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Cámara de Senadores*, 1875, Foja 7.