

# POSICIÓN DEL SENADO EN EL FEDERALISMO



Lic. Jorge Garabito Martínez



Expediente  
parlamentario

12



Centro de Estudios de Derecho e  
Investigaciones Parlamentarias

**POSICIÓN DEL SENADO EN EL SISTEMA FEDERAL**

Derechos Reservados:

**ISSN 1870 - 7254**

**Reserva. 04-2006-113014422900-102**

La reproducción parcial o total de este libro, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, dará lugar a las sanciones previstas por la ley.

© Marzo de 2007



**Presidente de la Cámara de Diputados**

Dip. Jorge Zermeño Infante

**Junta de Coordinación Política**

**Presidente**

Dip. Emilio Gamboa Patrón

**Integrantes**

Dip. Héctor Larios Córdova

Dip. Javier González Garza

Dip. Gloria Lavara Mejía

Dip. Alejandro Chanona Burguete

Dip. Ricardo Cantú Garza

Dip. Miguel Ángel Jiménez Rodríguez

Dip. Aída Marina Arvizú Rivas

**Secretario General**

Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez

**Secretario Interino**

**De Servicios Parlamentarios**

Lic. Emilio Suárez Licona

**Secretario de Servicios Administrativos  
Y Financieros**

Lic. Rodolfo Noble San Román

**Director General del Centro de  
Estudios de Derecho e  
Investigaciones Parlamentarias**

Dr. Alfredo Salgado Loyo

**Coordinación y Revisión Editorial**

Lic. Luis Alfonso Camacho González

Lic. Gustavo Moreno Sánchez

**Portada y Diseño Interior**

Humberto Ayala López





**Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias**

**Presidente**

Dip. Alfredo Ríos Camarena

**Secretarios**

Dip. Mario Eduardo Moreno Álvarez  
Dip. Camerino Eleazar Márquez Madrid

**Integrantes**

Dip. Alberto Amaro Corona  
Dip. Valentina Valia Batres Guadarrama  
Dip. Omar Antonio Borboa Becerra  
Dip. Felipe Borrego Estrada  
Dip. Carlos Chaurand Arzate  
Dip. Martha Cecilia Díaz Gordillo  
Dip. Jaime Espejel Lazcano  
Dip. Silvano Garay Ulloa  
Dip. José Jacques y Medina  
Dip. Antonio Xavier López Adame  
Dip. Gustavo Macías Zambrano  
Dip. Miguel Ángel Monraz Ibarra  
Dip. Carlos Alberto Navarro Sugich  
Dip. Víctor Samuel Palma César  
Dip. Lourdes Quiñones Canales  
Dip. Carlos René Sánchez Gil

\*EL CONTENIDO DEL TRABAJO DE INVESTIGACION QUE SE PUBLICA, ASÍ COMO LAS IMPRESIONES GRAFICAS UTILIZADAS, SON RESPONSABILIDAD DEL AUTOR, LO CUAL NO REFLEJA NECESARIAMENTE EL CRITERIO EDITORIAL.



## ÍNDICE

### POSICIÓN DEL SENADO EN EL FEDERALISMO

Editorial	13
ANTECEDENTES	15
I.- EL FEDERALISMO	15
II.- LA CONVENCIÓN DE FILADELFIA DE 1787	16
El Espíritu de la Constitución	18
III.- LA CONSTITUCIÓN MEXICANA	20
1.- Orígenes	20
La Diputación Provincial	20
MIGUEL RAMOS ARISPE	22
La Paridad entre España y las Indias	22
Las Cortes de Cádiz	23
El Debate sobre las Castas	24
El Federalismo y las Cortes de Cádiz	24
Ayuntamientos	27
Ramos Arizpe y las Diputaciones Provinciales	28
Libertad de Imprenta	29
Perfil de D. Miguel Ramos Arizpe	31
EL SENADO EN LA CONSTITUCION DE 1824	32

El Acta Constitutiva	32
El Senado en la Constitución de 1824	35
In fine	40
MÉXICO 1824	40
El Acta Constitutiva	40
El Senado, Cámara Territorial	44
El Senado en la Constitución de las Siete Leyes	46
Cámara de Senadores	46
EL SENADO Y EL CONSEJO DE GOBIERNO.	48
MARIANO OTERO.	50
DE GUADALAJARA A SAN FERNANDO.	50
LA REVOLUCION DE AYUTLA.	57
LA SUPRESIÓN DEL SENADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857.	57
HACIA LA RESTAURACIÓN DEL SENADO.	60
EL RESTABLECIMIENTO DEL SENADO.	63
EMILIO RABASA	63
La Obra del Constituyente	63
Supremacía del Poder Legislativo	64
Autonomía Local	66
Función del Senado	66
EL SENADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.	69
COMPOSICIÓN ACTUAL DEL SENADO	71

1.- Antecedentes	71
2.- Composición Actual	72
3.- Crítica al Decreto	73
¿EL CONGRESO O EL SENADO?	75
FUNCIONES Y FACULTADES	79
Funciones	79
Facultades	81
DESIGNACIÓN DE MINISTROS DE LA CORTE.	84
REMOCIÓN Y NOMBRAMIENTO DEL JEFE DE GOBIERNO DEL D.F.	85
ERIGIRSE EN JURADO DE SENTENCIA EN LOS JUICIOS POLÍTICOS.	85
INTERVENCIÓN EN LOS ESTADOS	85
La Garantía Federal	85
DESAPARICIÓN DE PODERES	86
La Desaparición de Poderes en la Constitución de 1917	88
LOS REGLAMENTOS.	91
EPÍLOGO.	94
BIBLIOGRAFÍA.	94
OBRAS DE CONSULTA.	98



## EDITORIAL

Como segunda entrega en este año de la revista **Expediente Parlamentario**, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias tiene el agrado de presentar a sus lectores el tema Posición del Senado en el Federalismo.

Conforme el sistema constitucional mexicano y la vida democrática del país, los temas del Federalismo y del Senado ocupan gran importancia, al tiempo de encontrarse indisolublemente relacionados, toda vez que no es concebible un verdadero sistema político federal sin la constitución de un Senado, como tampoco la existencia de este Órgano Constitucional fuera de un sistema de gobierno fundado en el pacto Federal.

A partir de la premisa anterior, en este estudio se desarrolla en primer lugar el análisis de la institución político-jurídica del federalismo, haciéndose un repaso de sus orígenes y evolución en los Estados Unidos, como referencia metodológica casi obligada al tema, por lo que aparecen interesantes elementos de estudio sobre la Convención de Filadelfia de 1787.

Enseguida, el estudio se concentra en el caso mexicano, llevándose a cabo un detallado análisis histórico-jurídico, mismo que se sustenta conforme los documentos constitucionales fundamentales del país, desde el episodio de las Cortes de Cádiz, pasando por la fallida Constitución de Apatzingán, la Constitución de 1824, las Siete Leyes y las Bases Orgánicas de la Federación, así como desde luego la Constitución de 1857 y la actual de 1917.

En ese contexto, el estudio permite observar las decisiones políticas fundamentales que a lo largo del tiempo se han adoptado para la regulación de la relación intergubernamental entre la Federación y las Entidades que la integran, figurando desde luego la posición del Senado, con el conjunto de sus atribuciones, siempre bajo la precondition constitucional del respeto a la autonomía local, destacándose desde luego la etapa en la que conforme la Constitución de 1857 se produjo la supresión del Senado y su restauración en 1874.

El estudio contiene, por otra parte, la presentación del articulado constitucional que a lo largo de los diferentes ordenamientos han sido aplicables al tema en estudio, por lo que el lector podrá tener a la vista los fundamentos legales precisos, con diversos cometarios al respecto.

Cabe destacar, también, que a lo largo de este estudio quedan de manifiesto las relevantes intervenciones que para la construcción del diseño constitucional en la materia tuvieron distintos constitucionalistas

como Don Mariano Otero y don Emilio Rabasa.

Particularmente, el estudio dedica en su parte final un análisis puntual de las atribuciones del Senado en materia de nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; remoción y nombramiento del Jefe de de Gobierno del Distrito Federal; jurado de sentencia en los juicios políticos y desaparición de poderes.

Por último, deseo hacer patente un amplio agradecimiento, con profundo respeto, al Lic. Jorge Garabito Martínez, autor de la investigación que ahora se presenta, con motivo de su profesionalismo, sapiencia y aportaciones a este Centro de Estudios, del que forma parte desde su establecimiento, en el que día con día nos brinda su experiencia y lucidez, que se engrandece con sus nueve décadas de existencia y 68 años de ejercicio profesional, que le han visto indistintamente en la cátedra, el ejercicio de la abogacía y la política, en la que entre otras oportunidades tuvo la de ser Diputado Federal en tres ocasiones, dejando siempre testimonio de su honorabilidad y ejemplo.

Palacio Legislativo de San Lázaro, marzo de 2007.

DR. ALFREDO SALGADO LOYO.  
DIRECTOR GENERAL DEL CEDIP.

## POSICIÓN DEL SENADO EN EL SISTEMA FEDERAL

### ANTECEDENTES

En una democracia moderna los temas fundamentales del federalismo y del Senado, van siempre unidos. No se concibe un sistema político federal sin la constitución de un Senado, y a la vez un Senado en un sistema federal forma parte de la propia estructura política de la Federación.

### I.- EL FEDERALISMO.

I.- El Federalismo nació y se desarrolló hasta la consumación de la independencia de los Estados Unidos, según nos narra Felipe Tena Ramírez en su Tratado de Derecho Constitucional, “por virtud del juego de dos fuerzas aparentemente desarticuladas, como eran la independencia entre sí de las colonias y su dependencia de la Corona Inglesa. Para debilitar esta última fue necesario debilitar aquella. En otros términos: las colonias se vieron en el caso de unirse y de fortalecer su unión a fin de presentar un frente común y vigoroso en su lucha contra Inglaterra. En el proceso hacia el debilitamiento de las subordinación a la metrópoli, las colonias utilizaron el viejo instrumento que había servido para fabricar el constitucionalismo inglés, consistente en hacerse representar en la recaudación y en la aplicación de los fondos públicos, táctica que por sí sola era suficiente para conducir a la autonomía, ya que del erario depende el gobierno. En el proceso de unificarse entre sí, las colonias salvaron varias etapas sucesivas que a continuación se mencionarán. Más adviértase desde ahora que en la relación de los acontecimientos hemos de hallar mezclados y a veces en contradicción ambos procesos, porque la unificación de las colonias no era una finalidad en sí, sino un medio de desunirse de Inglaterra, de allí que con frecuencia prevalecía el regionalismo, que era lo auténtico y permanente, sobre la unificación, que parecía ser lo artificioso y transitorio.”

Tena Ramírez sostiene que con anterioridad existían otros elementos que explican la unificación de las colonias; el propio autor transcribe un párrafo de André Et Susanne Tunc: “la idea de unión entre las diversas colonias de América, tan diferentes las unas de las otras y tan indiferentes

las unas con las otras, parece haberse impuesto bajo la presión de cuatro factores sucesivos: las necesidades de la defensa común contra los indios y la rivalidad comercial holandesa desde luego, después la rivalidad francesa, y, en fin, la rebelión común contra las medidas tomadas por el gobierno de Londres” (La Systeme constitutionelle des Etats-Unis d’Amérique.-Histoire constitutionnelle; Paris 1954).

Tena Ramírez se refiere a la reunión en Albany en 1754 de siete colonias que adoptaron el llamado Plan de Unión de Albany elaborado por Benjamín Franklin que era un esbozo de programa del gobierno federal.

La discordancia entre las colonias y la metrópoli se encontraba agravada por las leyes expedidas por el Parlamento Inglés (Ley de Ingresos, Ley del Timbre, Leyes de Townshend) que molestaron profundamente a los colonos reavivando el argumento válido de que ellos no tenían representación en el Parlamento y que esas leyes eran impuestas sin representación, ya que las colonias carecían de representantes en el Parlamento Inglés porque ellas no elegían miembros de la Cámara de los Comunes, mismo argumento esgrimido por los ingleses desde 1215 con la Carta Magna.

La guerra con Inglaterra significó un esfuerzo extraordinario por parte de las colonias bajo la dirección de Jorge Washington.

En julio de 1776 se presentó ante el Congreso Continental un proyecto de Artículos de la Confederación y Unión Perpetua que discutido y aprobado en noviembre de 1777 entró en vigor en 1781.

La Confederación era una organización sumamente endeble, los Estados conservaban su soberanía y se regían por un Congreso integrado por un representante de cada Estado, carecía de un Poder Ejecutivo y no existía una relación directa entre el Congreso y los ciudadanos sino a través de los Estados que conservaban su independencia.

La debilidad de esta Confederación se hizo aún más palpable después de celebrada la paz con Inglaterra en 1783. Para 1786 la situación era insostenible y se pensó en llamar a un príncipe extranjero para establecer una monarquía, proyecto que, aunque fracasó rotundamente fue el impulso final que condujo a la Convención de 1787.

## **II.- LA CONVENCIÓN DE FILADELFIA DE 1787.**

El primer aspecto que se destaca en la Convención de Filadelfia es la confrontación de dos sistemas de gobierno opuestos y que en la Convención significó el duelo de dos gigantes en la palestra política. Alexander Hamilton,

joven abogado que durante la revolución había sido Secretario de Jorge Washington y se había distinguido como Coronel de Infantería, concebía y sostenía un Estado central fuerte formado por las trece colonias fundadoras a las que concebía simplemente como provincias de un solo Estado Soberano; es decir lo que en nuestra historia de México conocimos como el régimen centralista, frente a James Madison, conocido como el “padre de la Constitución, que sostenía con gran denuedo el sistema federal en el que las trece colonias constituidas en Estados, renunciando únicamente a su soberanía exterior conservaban su plena autonomía y gobierno interior para constituir una Federación fuerte que se enfrentara a los problemas del desarrollo como auténticos Estados federados para resolverlos.

El duelo doctrinal entre estos gigantes parlamentarios lo decidió la Convención a favor del federalismo sostenido por Madison.

Aprobada la Constitución se desataron con denuedo tanto las opiniones a favor como en contra de la misma.

La propia Constitución estableció que los Estados deberían refrendar su aprobación para que la Constitución entrara en vigor. Siendo trece los Estados la Constitución fijó que al ser aprobada por nueve de los mismos Estados entraría en vigor.

Uno de los enemigos acérrimos de la nueva Constitución lo era el gobernador del Estado de Nueva York que, aun cuando todavía no era el más poblado y el más rico tenía un enorme peso por su posición central.

En este entorno Alexander Hamilton que no estaba conforme con la Constitución de la cual en alguna ocasión se expresó con desprecio, pero convencido de la necesidad de que se aprobara, concibió el proyecto de escribir una serie de artículos en defensa del nuevo sistema de gobierno, para lo cual obtuvo la colaboración de Madison así como la de John Jay, que aunque no había formado parte de la Convención de Filadelfia, ocupaba el puesto de Secretario de Relaciones Exteriores en el Gobierno de la Confederación y en esta época tenía un prestigio sólido y era bastante más conocido que Hamilton o Madison, nos dice Gustavo R. Velasco, Rector que fue de la Escuela Libre de Derecho en el prólogo a la obra “El Federalista”, que contiene los artículos publicados en distintos periódicos de la ciudad de Nueva York en defensa de la nueva Constitución.

La Convención hizo patente varios aspectos que demuestran la realidad de los Estados Unidos en aquella época.

La primera observación es que la Convención hizo patente que había tres tipos de Estados: los grandes y ricos, Massachussets, Pensylvania,

Virginia, las dos Carolinas y Georgia, los Estados pequeños, Connecticut, Delaware, Maryland y Nueva Jersey y otros Estados divididos o que se encontraron ausentes durante la Convención, Nueva York, Nueva Hampshire y Rhode Island.

El 24 de julio de 1787 se creó un Comité para redactar la Constitución. El 8 de septiembre, al final de los debates, se designó otro para revisar el estilo. El 17 de septiembre el Congreso se reunió por última vez con sólo cuarenta y dos delegados, pero algunos se negaron a firmar el documento que se publicó el 19 de septiembre. La Constitución tuvo que ser ratificada por el Congreso de la Confederación y por convenciones especiales de los trece Estados pero bastaba la aprobación de nueve para entrar en vigor.

Ratificada la Constitución fue electo Jorge Washington como primer Presidente.

Durante las convenciones celebradas para su ratificación, muchos Estados presentaron proposiciones para enmendarla. James Madison presentó al Congreso una lista de enmiendas propuestas por los Estados al ratificar la Convención. Una comisión de la Cámara de Representantes redujo estas enmiendas a diecisiete y las transmitió al Senado. Éste a su vez las limitó a doce y las envió para su ratificación a los Estados. En diciembre de 1791, diez de las enmiendas fueron aprobadas por las tres cuartas partes de los Estados, no así las otras dos. Estas diez enmiendas se consideraron como la Bill of Rights de la Constitución Estadounidense.

## **El Espíritu de la Constitución**

La Constitución Americana ha sido examinada con lupa por diversos autores entre los que sobresalen Charles A. Beard.

“Los constituyentes representaron los intereses más sólidos, conservadores, comerciales y financieros del país. Estos intereses estaban desesperados por las vacilaciones de la Confederación y trataron de establecer un gobierno que fuera lo suficientemente fuerte para pagar la deuda nacional, regular el comercio interestatal y exterior, proveer sobre la defensa nacional, prevenir fluctuaciones en el valor del dinero creado por emisiones de papel moneda y controlar a las legislaturas estatales que atacaban derechos privados (Charles A. Beard *The Supreme Court And The Constitution*, Prentice-Hall, Inc., Englewood. ).

El doctor Lucio Cabrera Acevedo en su obra *El Constituyente de Filadelfia de 1787* publicado por la Suprema Corte de Justicia, hace un agudo análisis de los más destacados concurrentes a la Convención de Filadelfia de 1787 y dice: “en lo general la integraron hombres de posición económica acomodada, frecuentemente políticos importantes en sus respectivos Estados. Había entre ellos gobernadores, jueces y generales. Benjamín Franklin y George Washington tenían ya una reputación mundial, Rufus King y Robert Morris eran ricos hombres de negocios. Pierce Butler y George Mason poseían grandes plantaciones. Entre los constituyentes había tres médicos y el sesenta por ciento eran abogados como John Dickson, Edmund Randolph y George Wyte. Algunos habían hecho estudios en Inglaterra o en Escocia, aunque la mayoría de los profesionales estaban formados en universidades estadounidenses.

En realidad en la Convención constituyente se presentaron, como posteriormente aquí en México, la discusión entre las dos tendencias: centralistas y federalistas. Una tendencia interpretaba la Constitución como un simple pacto entre Estados soberanos que delegaban sólo aquellas facultades que más convenía se ejercitaran colectivamente como las relaciones exteriores y que cuando surgiera alguna duda sobre competencia entre la Federación y los Estados, siempre se resolviera a favor de los Estados. Thomas Jefferson y Martín Luther King encabezaban esta tendencia.

Por su parte, los federalistas rechazaban la idea de que el gobierno nacional fuese un simple mandatario de los Estados, ya que la Constitución fue proclamada en nombre del pueblo y no de los gobiernos estatales, a lo cual, Patrick Henry, diputado de Virginia repuso, en 1778 al ratificarse la Constitución, que nadie había autorizado a los constituyentes para hablar a nombre del pueblo americano pues –acaso- sólo podían hablar en nombre de los Estados representados en la Convención. La tesis federalista que sostenía el gobierno nacional no estaría limitada en sus facultades por los de los Estados, pues la supremacía del Poder Federal se deriva de la propia Constitución y que el gobierno federal representa a todo el pueblo americano, mientras que cada Estado sólo representa una parte de ese pueblo. Esta tendencia fue sostenida por Alexander Hamilton, John Jay y John Marshall principalmente.

El antagonismo entre una federación absorbente y los Estados que defienden su autonomía, ha permanecido latente en toda la historia de los Estados Unidos a pesar de que las competencias locales y federal han sido cada vez más clarificadas a partir de la famosa controversia *Marbury vs Madison*, en la que Marshall define con toda precisión la supremacía federal

y los límites de la competencia local, el Senado ha logrado mantener una situación en equilibrio ante la voracidad federal.

En relación al hecho de que en un principio los senadores eran designados por cada Estado y ahora lo son por el pueblo de cada Estado, el senador Fred R. Harris ha dicho: “el hecho de que un senador no sea el representante del gobierno de su propio Estado, sino de los ciudadanos o votantes de éste, se aclaró y se subrayó en el año de 1912 cuando fue propuesta y ratificada una enmienda a la Constitución de los Estados Unidos como resultado de la cual un senador ya es elegido, no por la legislatura de su Estado, sino por la votación popular de los ciudadanos del mismo. Entonces, el Senado de los Estados Unidos es de hecho una Cámara territorial, pero con una base popular dentro de cada Estado. (Fred R. Harris.- Senador de los Estados Unidos.- III Jornada de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos). Tecnos, Madrid.

### **III.- LA CONSTITUCIÓN MEXICANA**

#### **1.- Orígenes.**

##### **La Diputación Provincial.**

“Cuando México, en el año de 1823, adoptó el sistema federal de gobierno, quienes se oponían a él sostuvieron que era por completo ajeno a la cultura institucional y gubernativa del país y que su adopción imponía una descentralización artificial de éste. Desde entonces hasta ahora, casi todos los investigadores de la historia política mexicana aceptan sin discusión la validez de los argumentos de los enemigos del sistema federal del siglo XIX.

“Sin embargo, la descentralización no ocurrió bruscamente con la adopción del sistema federal. Se había ido produciendo de modo gradual a lo largo del tiempo, se desarrolló aceleradamente bajo la Constitución española de 1812 por medio del establecimiento de las diputaciones provinciales. Lucas Alamán, centralista convencido, dijo de ellas que eran en antecedente natural del sistema federal. (Historia de México Vol. V 739).

“Nuestro estudio se propone trazar la historia y el desarrollo de la diputación provincial de México como antecedente del Estado Federal Mexicano” (Prefacio de la Obra de Nattie Lee Benson.-*La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*). El Colegio de México Septiembre de 1994.”

...”Las noticias de que Napoleón había tomado como rehenes a los reyes de España y colocado en el trono a su hermano José... y el subsecuente levantamiento de la Junta Provisional de España llegaron a mediados de 1808 a la ciudad de México, donde los acontecimientos se precipitaron.

La Suprema Junta Central de España y las Indias promulgó un decreto en nombre de Fernando VII en el que se estipulaba que ya no debía pensarse en las colonias de América como tales, sino como partes integrantes e iguales del Imperio.

“La Junta decretaba que los virreinos de Nueva España, Perú, Nueva Granada y Buenos Aires así como las capitanías generales independientes de Cuba, Puerto Rico, Guatemala y las provincias de Venezuela y Filipinas, debían aplicar la resolución mediante la elección de un diputado que representara a su respectivo distrito ante la Junta Central con sede en Sevilla.

“En las elecciones celebradas el 4 de octubre de 1809 el conservador Miguel Larrazábal de la provincia de Tlaxcala fue el triunfador en la vuelta final para representar a Nueva España y las Provincias Internas ante la Junta Central del Gobierno Superior de España y las Indias y tomó inmediata posesión del cargo por encontrarse en Sevilla. Las Cortes españolas se reunieron en septiembre de 1810 y continuaron hasta 1813 con veintidós diputados mexicanos; entre ellos, varios ocuparon los puestos de más prestigio, tales como Presidente, Vicepresidente y Presidentes de Comités importantes y ayudaron a elaborar la Constitución Española de 1812”. (Opus Cit. Introducción).

De esta manera, coincidieron en el tiempo, sin concierto, sin acuerdos y sin comunicación los diputados mexicanos en Cádiz que luchaban por la liberación de España del yugo napoleónico para luego obtener la independencia de su país siguiendo la vía legal, en tanto que Miguel Hidalgo, Morelos y las masas airadas y violentas que lucharon desde 1810 hasta 1814 para librarse del yugo español. Caminos distintos para obtener los mismos fines sin concierto ni comunicación.

Los diputados de Cádiz, receptivos recientes de la Enciclopedia, inmersos en una sociedad casi inmunizada por terquedades de la reacción, ante todo lo que significaba un viraje hacia la democracia, son por ello mismo más dignos de admiración y reconocimiento.

## **MIGUEL RAMOS ARIZPE**

### **La Paridad entre España y las Indias.**

**1808.** La invasión de Napoleón en España y las medidas que en la península fueron adoptadas para resistirla militarmente y conservar una estructura política que el cautiverio de la familia real en Bayona dejaba sin sustento, ocasionaron, sin embargo, la ocasión propicia para replantear la antigua tesis sostenida con ahínco en Nueva España: la igualdad de los españoles europeos y españoles americanos o sea la de los habitantes de la metrópoli y los de los reinos que España poseía en América, sin importar, por lo que a éstos atañe, que se tratase de criollos, mestizos, indios o cualquiera de las distintas castas a que el mestizaje daba lugar.

El enfrentamiento de Fernando VII con su padre Carlos IV dio ocasión a que Napoleón interviniera. Carlos IV y Fernando VII cada quien por su cuenta y riesgo y en plan de rencilla y antagonismo, tomaron el camino a Bayona y quedaron prisioneros de Bonaparte. España quedó sin rey y sin príncipe heredero. En la península se produjo un vacío de poder. El ejército francés penetró en España. El pueblo no tuvo otra salida que resistir espontáneamente estableciendo las Juntas Provinciales para organizar el gobierno.

El problema para Nueva España estaba en la Junta de Sevilla que no tardó en llamarse Suprema de España y de la Indias, de modo que según ese nombre, tendría jurisdicción en nuestro continente y por lo tanto en México lo que suscitó la cuestión de la paridad de América con la península. En México, el Ayuntamiento de la ciudad capital formuló una representación ante el virrey Iturrigaray en el sentido de que aquí también debía instalarse una Junta como en Sevilla, Murcia o la Coruña. “Las Juntas de gobierno -dice la representación- y de los cuerpos respetables de las ciudades y reinos no hacen sino cumplir con la ley que manda se consulten los asuntos arduos con los súbditos y naturales y como en las actuales circunstancias por el impedimento de hecho del monarca, la soberanía se halla representada en la Nación para realizar a su Real nombre lo que más le convenga. Las autoridades reunidas con las municipalidades que son la cabeza de los pueblos, hacen lo que el mismo Soberano haría...”

Como se ve, en el fondo de la representación late viva la tesis de la democracia y recordamos con gratitud al licenciado Verdad, a Talamantes y a Villaurrutia.

Las Juntas Provinciales dieron el siguiente paso, cedieron su lugar a la Junta Suprema Central que inició sus labores en Aranjuez el 25 de septiembre de 1808. Dentro de la Junta Suprema prevalecía la opinión de que era necesario convocar a Cortes, lo que desembocó en el problema de la paridad en la representación de las provincias de ultramar dado que, de respetarse tal paridad, los representantes de ultramar superarían en mucho a los de la península. La resolución fue totalmente arbitraria. En la convocatoria se pasaba por alto la distinción de los tres estados, brazos o estamentos; se hablaba de una sola cámara y no de dos cámaras y se prescribía la designación de veintitrés suplentes que representarían las provincias peninsulares ocupadas por el invasor y de treinta que actuarían en nombre de las provincias de América y de Filipinas.

Los representantes de nuestro país fueron: José Beye Cisneros, por la ciudad de México; Eduardo Cárdenas, por Tabasco; José Foncerrada, por Michoacán; Miguel González y Lastiri, por Yucatán; Miguel Gordo, por Zacatecas; Juan José Guereña, por Durango, Miguel Guridi y Alcocer, por Tlaxcala; Joaquín Maniau por Veracruz; Mariano Mendiola, por Querétaro; Manuel Moreno por Sonora; Octaviano Obregón, por Guanajuato, Antonio Joaquín Pérez, por Puebla; Pedro Bautista Pino, por Nuevo México; Miguel Ramos Arizpe, por Coahuila, y Simón de Uría, por Guadalajara. Es de notar que para la instalación de la Cámara se siguió el procedimiento de la autocalificación que durante tanto tiempo estuvo vigente aquí en México.

## Las Cortes de Cádiz

Apenas instaladas las Cortes, los diputados de América, en bloque, plantearon de nuevo el problema de la paridad con las provincias peninsulares, pero las Cortes votaron en contra. En el desarrollo de las Cortes, se manifestó la unidad de criterio de los diputados que representaban a Nueva España, destacaron notablemente Ramos Arizpe y Guridi y Alcocer.

El 10 de noviembre de 1811, D. Miguel Ramos Arizpe presentó ante las Cortes una *Memoria* sobre el estado natural, político y civil de las provincias de Coahuila, del Nuevo Reino de León y los Texas. Trata en ese documento de la geografía, la producción, el clima, la enseñanza, el sistema de gobierno, la población y el intercambio mercantil; expone sus ideas federalistas y se pronuncia por un municipio libre; exalta el libre comercio; propone la colonización y el establecimiento de una universidad en la sede de la diócesis y un colegio real en Saltillo; pide la creación de una nueva intendencia que

comprenda Coahuila, Nuevo León y Texas y la elevación de Saltillo, Parras, Monclova y el Real de Borbón al rango de ciudades.

### **El Debate sobre las Castas.**

En todos los textos relativos a la representación de las provincias de ultramar y principalmente en todo lo referente a las elecciones para integrar las Cortes, se utilizaba un lenguaje en el que cabían los españoles peninsulares, los criollos y los indios, pero no podían incluirse a los africanos, o descendientes de africanos, ni a aquellos que entre sus antepasados hubiera alguna mezcla de sangre negra, así fuera muy remota.

Al tratarse de los censos de la provincia de México para los efectos de las elecciones de diputados a Cortes, los individuos de estirpe africana eran automáticamente eliminados. La representación se fincaba sobre el número de habitantes que arrojaba el censo de una determinada provincia, *menos* los negros, mulatos o pardos asentados en esa jurisdicción. Para los efectos de la representación los que tenían alguna mezcla de sangre negra, no existían.

La discusión surgió de nuevo a propósito del artículo 10 y demás del proyecto de Constitución relacionados con el tema. Dicho artículo establecía: "Está asimismo obligado todo español a defender la patria con las armas cuando sea llamado por la Ley." Los diputados mexicanos encontraban contradicciones y falta de congruencia provocadas todas ellas por el prurito de eliminar las castas. D. Miguel Ramos Arizpe sentó la tesis de fondo al asentar que la función legislativa proviene de la soberanía popular, y que no había forma lógica e inteligible de hacer a un lado a las castas, en el momento de concebir esta Soberanía.

Posteriormente, al discutirse el artículo 22, surgió de nuevo el problema de las castas, que se encuentra íntimamente ligado al problema de la paridad que a su vez, es el asiento de la democracia de manera que ya apuntaba desde entonces la tesis fundamental de la independencia.

### **El Federalismo y las Cortes de Cádiz.**

Salvador Reyes Nevaes, en su obra "*Las Cortes de Cádiz*" dice que Ramos Arizpe, plantea el primer esbozo de federalismo: "Ya durante el debate relativo al proyecto de artículo 222, que enumera los secretarios de Estado y del despacho, Ramos Arizpe había esgrimido argumentos muy vinculados a un gobierno relativamente autónomo de las provincias de ultramar. Se

opuso a que sólo hubiera dos secretarios, uno para América del Norte y otro para la Meridional, cuando los asuntos de la península quedaban en manos de seis funcionarios de esa categoría. El legislador coahuilense no estaba de acuerdo con que se siguiera un criterio geográfico en la atribución de competencia a los ministerios. El criterio debía basarse en funciones y no en circunscripciones, y era evidente que los asuntos de América darían origen ---por la natural complejidad de sus asuntos- a mucho más secretarías que las que previa el proyecto. Guridi apoyó estos reparos e inclusive sugirió que, sin que hubiera en el gobierno un aparato administrativo suficiente para los dominios de ultramar, mal podrían éstos aspirar a librarse nunca de los desniveles coloniales.

“Ramos Arizpe -no en vano lo consideramos en México el padre de nuestro federalismo- fue el más ardiente defensor de la autonomía local, actitud que quedó de manifiesto, sobre todo, al tratarse de las diputaciones provinciales. El capítulo II del título VI de la Constitución es el que trata de estas diputaciones, así como de la elección de los ayuntamientos. Extremos sobre los cuales las Cortes no se limitaron a establecer normas constitucionales, sino que elaboraron leyes que podríamos llamar reglamentarias, que fueron comunicadas por la Regencia al virreinato.

“Como ya anticipamos, -continúa Reyes Nevares- los españoles de España se percataron del rumbo que seguían las cosas. El conde de Torena vio con claridad el presagio del federalismo que aquello traía consigo y que era válido, sobre todo, en las provincias de ultramar.” (págs. 55-56).

Al discutirse el Capítulo VI de la Constitución *De los Secretarios de Estado y del Despacho*, Ramos Arizpe intervino en los siguientes términos: “El señor preopinante ha fijado el punto de la presente discusión sobre el establecimiento de secretarios del despacho de las Américas bajo dos aspectos diversos entre sí, y no conforme al plan de la Comisión de Constitución, ha llamado la atención de V.M. hacia el plan antiguo de un ministerio universal de ambas Américas y al fin se inclina más a que sigan reunidos los grandes negocios de aquel mundo bajo la dirección de los secretarios del despacho de la península. Si al formar esos establecimientos no se ha de perder de vista su objeto y fines contraídos a que los negocios tengan el más acertado, pronto y expedito despacho, yo no puedo convenir en el sistema de un ministerio o secretaría universal, ni con la reunión de los negocios bajo la dirección de los respectivos secretarios del despacho de España; ni tampoco lo apruebo el plan que adopta el Proyecto de Constitución.

“V.M., en el día de su instalación, fijó los luminosos principios, que son como las primeras bases del gobierno, dividiendo los poderes supremos. La Comisión de Constitución, con la sabiduría profunda que tanto caracteriza a sus individuos, ha formado su Proyecto de Constitución sin separarse de esos mismos principios que se miran armoniosamente aplicados en la formación de las diversas secretarías para España; debe, pues, seguirse la misma marcha, en cuanto sea posible, al formar las secretarías para las Américas, que ofrecen tantos, tan interesantes y acaso más complicados negocios que la península, si no se quieren al fin confundir los poderes poniendo una secretaría universal para las Américas.

“Aunque parece se evitaría esta confusión reuniendo los negocios según su naturaleza bajo la dirección de los secretarios de España, hay razones poderosas que resisten esa unión, y ya el señor Polo ha apuntado algunas. Bastaría observar que ese sistema adoptado en lo general hasta hoy, no ha sido suficiente para hacer la felicidad de las Américas, que yacen en la miseria; y aunque parece que uniformado por la Constitución el gobierno de toda la monarquía, sería más fácil y expedito el curso de los negocios, es necesario reflexionar que la uniformidad sólo existe, cuando más, en las bases generales y principios elementales, que es lo que cabe en la Constitución; pero al aplicarlos hay muchas diferencias y mayores obstáculos en las Indias. La influencia de la Constitución se derramará más fácil y prontamente en las provincias de España que están tan inmediatas al gobierno supremo, no así en las de las Américas, que por su distancia ofrecen mayores obstáculos, y necesitan de un impulso más fuerte y continuado sin interrupción. Son diversas las costumbres y usos de los habitantes de América; son y deben ser diversas sus leyes, que necesitan de reformas tan grandes en sus códigos de hacienda, comercio, etc., que no es posible a V.M. verificarlos por ahora, y dan por resultado gravísimos y muy complicados negocios, muy diferentes de los que ocupan la atención de los secretarios de España, y que piden distinta y expedita cabeza. No es, pues, justo reunir bajo una mano los negocios de las Américas y la península, y V.M. debe desechar tan confusa idea.

“Yo no puedo comprender cómo los señores de constitución, que tan presentes tuvieron los luminosos principios de la división de poderes, al formar las secretarías para la península, creyeron no separarse de ellos, estableciendo dos secretarios universales para la América, haciendo división, no de negocios, sino de territorios; pues uno debe serlo de la septentrional y otro de la meridional, con la idea, rara para mí, de agregar al de ésta los negocios de las provincias asiáticas. De suerte que para el gobierno de

las provincias de la península, en que viven once millones de hombres alrededor del gobierno, se establecen sus secretarios, y para cada una de las Américas que es medio mundo, en que habitan quince millones, un solo secretario, a cuyo cargo estén todos los negocios, sin atender a sus diferentes naturalezas. Soy, pues, del mismo dictamen del señor Leyva, contraído a que se establezcan para la América tres secretarías: de Gobernación a cuyo cargo estén también los negocios de Gracia y Justicia, de Hacienda, de Guerra y Marina, entendiéndose este establecimiento por ahora. Así dará V.M. prueba a las Américas de que se desvela por su prosperidad, acercándose en lo posible y cuanto permitan las circunstancias, a los sabios principios que tienen sancionados y que conseguirá unir las más fuertemente a la península, en que consiste la felicidad general.” (*Diario de las Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz*. Pág. 466 y sig.).

## Ayuntamientos

Los ayuntamientos, nos dice Reyes Nevares, institución tradicional y medular del sistema político español, se integraban hasta entonces, según las palabras de Alamán, por “regidores perpetuos, cuyos oficios eran vendibles y renunciables, con alcaldes y cierto número de regidores nombrados por los mismos ayuntamientos”. En el proyecto de Constitución se desechó éste y se estableció en cambio uno que implicaba la elección popular de los funcionarios municipales, con lo que se ganó, evidentemente en moralidad y en eficiencia. (55)

En el tema de los ayuntamientos, al discutirse el artículo 307, Ramos Arizpe insiste en la necesidad de que los funcionarios se presenten a las reuniones y si faltan los superiores, presidan los que siguen: “Sólo me contraigo, señor, -dice Ramos Arizpe- a pedir que al fin de este artículo se exprese, como no asistiendo por cualquier motivo el jefe político y alcalde de primera elección, lo presida el de segunda, y en ausencia de éste, el regidor más antiguo de los concurrentes. No ideas vanas, sino experiencias muy sensibles me obligan a pedirlo así, aunque no ignore las leyes y sus costumbres. Mil veces se frustran reuniones de los ayuntamientos muy importantes por no querer asistir el jefe político, o presidente, y se ha dado el caso escandaloso, sobre injusto, de recoger las llaves aun de los archivos de ayuntamientos. Córtese, pues, todo abuso para que los ayuntamientos lleven adelante la constante marcha de sus asuntos, sin las trabas que el abuso, más que la falta de ley, ha introducido; y sépase que debe haber cabildo, reunida

la mayor parte de sus individuos.” (*Diario de las Cortes...* pág. 532).

En esa misma sesión, Ramos Arizpe insistió en que se cumpla con todo empeño en el mandato del artículo 308 que establece que a los ayuntamientos se les señalarán los términos que les correspondan.

Ramos Arizpe se ocupó repetidamente y a fondo de los ayuntamientos como se verá al examinar el tema de las diputaciones provinciales.

### **Ramos Arizpe y las Diputaciones Provinciales.**

Este es uno de los temas que más atrajo la atención de Ramos Arizpe y en el que logró adelantos muy importantes que a la postre se tradujeron en impulso hacia el federalismo de las nacientes provincias del México independiente.

En las discusiones de Cádiz, el tema de las diputaciones provinciales se encontró íntimamente ligado al de los ayuntamientos que quedaban bajo la jurisdicción de otros cuerpos colegiados de mayor rango, que eran cabalmente las diputaciones provinciales. Una diputación debería funcionar en cada provincia, compuesta por el jefe superior, quien recibía su investidura del rey, y por el intendente y siete sujetos, electos, estos últimos, por los mismos ciudadanos que elegían los diputados a Cortes. Las funciones de estas diputaciones eran preponderantemente económicas. En las noventa sesiones que debían sostener al año, se encargarían de dictar ordenanzas municipales y de disponer la asignación de recursos para las obras y servicios, así como para supervisar las cuentas de estas erogaciones. La documentación relativa a todo este trabajo tenía que ser examinada por las Cortes, las que en definitiva decidían, aunque, en el caso de las provincias de ultramar, que era precisamente el nuestro, era posible poner en práctica los arbitrios antes de recibir la aprobación superior, y solamente dando cuenta al jefe político para que éste informase al gobierno y de este modo se hiciera posible la anuencia -no previa, sino ulterior- de las mencionadas Cortes.

Ramos Arizpe, al defender en las Cortes de Cádiz las diputaciones provinciales, provocó en sus compañeros de América un movimiento de esperanza, y en los de España, uno de alarma y prevención, pues las diputaciones provinciales representaban un importante paso hacia la autonomía. Guridi también habló resaltando el carácter legislativo de las diputaciones y de la limitación de los poderes de los jefes políticos e intendentes, íntimamente ligados al rey y que no tendrían voz ni voto en las diputaciones provinciales.

## Libertad de Imprenta

Dos tareas fundamentales acometían las Cortes Extraordinarias de Cádiz: primero, hacer frente al invasor consolidando la estructura administrativa del reino a través de una Constitución escrita y segundo, aprovechar la coyuntura histórica y política para reformar las leyes antiguas.

“Aparece en escena, nos dice José Barragán (*Temas del Liberalismo Gaditano*) el tema de la libertad de imprenta a temprana hora, tres días después de instaladas las Cortes, de manera indirecta y en relación con la acogida que debería dar a los escritos, memorias y demás comunicaciones que fueran llegando a las Cortes”

Con este motivo, el diputado Argüelles, habló sobre la importancia y necesidad de pensar en el punto de la libertad de imprenta, sugiriendo la formación de la correspondiente comisión.

“La libertad de imprenta, -nos dice Reyes Nevares- fue reglamentada por las Cortes desde el 10 de noviembre de 1810, y esta reglamentación proscribía la censura previa, aunque sí preveía la necesidad de sancionar, ya publicado, algún impreso, a los autores que violasen las disposiciones tutelares del orden público, la religiosidad y las buenas costumbres. Para examinar estos casos de presunto agravio a la sociedad se erigieron juntas de censura, una Suprema Corte o metropolitana y las otras provinciales. La de México estuvo compuesta por el Arcediano Beristain, “don José María Fagoaga, quien aunque nacido en España era tenido por inclinado a la independencia; don Pedro Fonte, entonces canónigo y juez de testamentos y capellanías, que después fue arzobispo; el regente de la Audiencia don Guillermo Aguirre y el doctor don Agustín Pomposo Fernández, de San Salvador, que se había hecho notable por sus escritos contra la revolución, algunos vehementes y otros bajos y chocarreros”.

Sometido a votación el proyecto de Ley de Imprenta, el artículo 1º decía:

“Todos los cuerpos de personas particulares, de cualquier condición y estado que sean, tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anteriores a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidades que se presentarán en el presente decreto.”

Desde luego surgieron objeciones por considerar que este decreto era contrario a los sentimientos religiosos del pueblo. Todos los diputados americanos votaron a favor del decreto y no hubo uno solo de los diputados americanos que se opusiera.

“Las cosas marchaban regularmente y los mexicanos podían esperar que muy pronto desaparecieran las trabas que les impedían la libre publicación de sus escritos. Pero esa normalidad se estropeó inmediatamente y a ojos vistas. Se sabía en Nueva España que en Cádiz se había consagrado dicha libertad, pero el virrey Venegas no acababa de comunicar por bando a sus gobernados esa noticia, por lo que no podía considerarse que las disposiciones gaditanas rigieran entre nosotros.

Ramos Arizpe, en la sesión del día 16 de enero, a escasos un año y dos meses de promulgado el decreto hizo la siguiente proposición: “Las Cortes, informadas de que ha pasado más tiempo del que era necesario para verificar la publicación de la Ley de la Libertad de Imprenta en el Reino de México, aún no se había publicado y deseando que sus habitantes gocen de este beneficio como contrapeso del poder de los funcionarios públicos, medio de la ilustración general y único camino para llegar al conocimiento de la verdadera opinión pública, quieren se diga al Consejo de Regencia que dirija de nuevo el Decreto de 10 de noviembre de 1810, que contiene dicha ley, al virrey y demás autoridades de la Nueva España, previniéndoles que si aún está sin ponerse en ejecución lo publiquen y hagan observar inmediatamente, sin embargo de cualquiera representación que hayan hecho o hagan cuerpos o personas de cualquier clase” (Diario de Sesiones. 16 de enero 1812).

Ramos Arizpe insistió dice el Diario de Sesiones: “Fundó como objetos principales de esa libertad, la necesidad de contrapesar la arbitrariedad de los funcionarios públicos, la de ilustrar a la Nación sobre todos sus derechos e intereses, y la facilidad de comunicar por ese único medio su opinión y luces al mismo Gobierno. Puso de manifiesto lo importante que era que en el populoso reino de México se llenaran esos grandes objetos para lo cual tenían una justicia incontestable sus fidelísimos habitantes, añadiendo que era muy extraña en la ilustración del Virrey Venegas semejante dilación; aunque completaba que dimanaría de que sin duda algunos cuerpos o individuos habrían representado en contra, haciendo toda su oposición que encontró el mismo Congreso, y que hubiera prevalecido si S.M. no hubiera aplicado toda su autoridad, la que necesitaba ahora para dar impulso y sostener a la del expresado virrey”.

“El virrey alegaba que no podía ponerse en práctica el reglamento de las Cortes porque -oh casualidad infortunada- había muerto uno de los miembros de la Junta de Censura, el señor Aguirre, y mientras la Regencia no nombrase un sustituto no había forma de dar cumplimiento a sus instrucciones. Pasaron los meses y no llegaba nombramiento alguno, con lo

que la junta permanecía ociosa y la libertad sin instalarse en México.” (pág. 57)

Ramos Arizpe insistía repetidamente se pusiera en vigor, hasta que Venegas no tuvo más remedio que publicarla.

“En el fondo -continúa Reyes Nevares- lo que sucedía a Venegas era que veía en la imprenta un arma mucho más temible en manos de los insurgentes, que los cañones de Morelos. El Decreto de las Cortes, de 11 de noviembre de 1810, comunicado a Nueva España el día 12, no fue puesto en vigor sino hasta el 5 de octubre de 1812, lo que quiere decir que pasó más de un año para que en México pudiera disfrutarse de él. Un año once meses durante los cuales el celo de Ramos Arizpe, en Cádiz, no dejó de insistir para lograrlo.

“Su interés por la libertad de prensa no se limitó a dar prisa a Venegas. También llegó a proponer Ramos Arizpe una revisión a fondo de la reglamentación de dicha libertad. Solicitó concretamente, que se definiera con claridad cuáles eran las leyes fundamentales de la monarquía que no podían ser atacadas en los impresos; leyes de que hablaba el artículo 4º del reglamento, pero sin enumerarlas. También propuso que los electores provinciales tuviesen jurisdicción final, o sea que sus resoluciones fuesen notificables a la Suprema, pero nada más, sin que ésta pudiera intervenir en última instancia. Y por último solicitó que las Cortes nombraran un comité especial, cuya función consistirá en proponer cambios futuros, para la protección legal de la libertad de pensamiento y de expresión.” (57-58).

### **Perfil de D. Miguel Ramos Arizpe.**

Nació el 15 de febrero de 1775 en San Nicolás de la Capellanía, Coah. Estudió en Saltillo y en Monterrey. En esta ciudad, ingresó al recién fundado Seminario. Recibió del obispo de Linares las sagradas órdenes del presbiterato. Fue promotor fiscal eclesiástico, defensor general de Obras Pías, profesor de derecho canónico y provisor, juez y canónigo doctoral de la catedral de Monterrey; aunque por desavenencias con el obispo se le desterró como cura a Santa María de Aguayo y más tarde como vicario a Güemes de Padilla, Ahí enseñó a un mismo tiempo la doctrina cristiana y las normas civiles, (1805).

La Real Universidad de Guadalajara le otorgó los grados de licenciado (1807) y doctor en cánones (1808). Tras de atender una parroquia en la diócesis de Monterrey, pasó a México, cursó jurisprudencia y se recibió de abogado en 1810. La Audiencia de Nueva España le otorgó el título de doctor en leyes. Miembro del Ayuntamiento de Saltillo, se le nombró diputado por Coahuila a las Cortes de Cádiz.

Se opuso a la creación de gobiernos en América confiados a una rama de la dinastía y rechazó la mitra de Puebla que le ofreció Fernando VII: “Yo no he salido de mi tierra. –dijo- a mendigar favores del despotismo, la misión que se me confió es de honor y no de granjería”. Por esta actitud se le confiaron los intereses de Puerto Rico, Caracas, Las Californias y las Provincias Internas de Occidente ante las Cortes. En 1814, se le privó de la libertad, junto con otros miembros de la diputación y se le mantuvo incomunicado 17 meses, acusado de estimular las insurrecciones de Chile, Buenos Aires, Caracas, Santa Fe, Quito y México. Se le confinó después 4 años en la Cartuja de Aracheresti, en Valencia. Al restablecerse la Constitución, fue liberado y se radicó en Madrid. Otra vez diputado, influyó para que se enviara como virrey de Nueva España al general Juan de O’Donojú, amigo y compañero suyo. Éste, a su vez, lo animó a regresar a México, después de 11 años de ausencia. En 1821 fue electo diputado por Coahuila al Primer Congreso Constituyente, y en 1823 presidió la comisión que formuló el proyecto de Constitución Federal. Fue ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos en el gobierno del presidente Guadalupe Victoria, del 30 de noviembre de 1825 al 7 de marzo de 1828. En 1830 viajó a Santiago para negociar un tratado de amistad y comercio con la república de Chile y en 1831 se le nombró deán de la catedral de Puebla. Volvió a ser ministro de Justicia, del 26 de diciembre de 1832 al 1 de abril de 1833, ministro de Hacienda del 5 de enero al 1 de febrero de 1833 en el gabinete del presidente Manuel Gómez Pedraza. (Datos tomados de la Enciclopedia de México, voz “Ramos Arizpe Miguel”).

## **EL SENADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824**

### **El Acta Constitutiva.**

Felipe Tena Ramírez, (*Leyes Fundamentales de México*) nos narra sucintamente los acontecimientos previos al nacimiento del federalismo, que transcribimos aquí por ser indispensables para entender el nacimiento de nuestro sistema federal.

“Al restablecerse la vigencia de la Constitución española en 1820, fueron reinstaladas las seis diputaciones provinciales que las Cortes de Cádiz habían señalado para la región mexicana. Poco después, en noviembre de aquel año de 20 se erigió la séptima diputación, que comprendía las provincias de Michoacán y Guanajuato y tenía por capital a la ciudad de Valladolid. A partir de entonces se fortalece el empeño de las provincias, a fin de obtener,

cada una de ellas su correspondiente diputación, de acuerdo al artículo 325 de la Constitución española.

“Abiertas en España las Cortes generales en marzo de 21, los diputados de Nueva España iniciaron la ofensiva en el sentido indicado, de acuerdo con las instrucciones recibidas de sus representados. Ramos Arizpe expresó que por más que antes de implantarse el sistema de intendencias, había más provincias, estaba dispuesto a aceptar que se tomaran como base las intendencias para dotar de diputación provincial a cada una de las existentes. De acuerdo con este criterio, el 8 de mayo de 21 las Cortes expidieron el decreto que ordenó la erección de diputaciones provinciales en todas las intendencias ultramarinas y que fue traído a México por O’Donojú.

“Pero aun con anterioridad al arribo del último Capitán General, varias intendencias solicitaron por conducto de sus ayuntamientos el establecimiento de sus diputaciones, sabedoras ya de la existencia del decreto del 8 de mayo. Así lo hizo y lo obtuvo el ayuntamiento de Puebla, al entrar a la ciudad el jefe del Ejército de las Tres Garantías, en agosto de 21. La diputación provincial de Chiapas, instalada en octubre del mismo año, se apresuró a solicitar la incorporación a México de esa provincia, que se había declarado independiente de España y de la Capitanía de Guatemala.

“A raíz de la independencia se avivaron las gestiones de las provincias, ahora ante la Junta Provisional y la regencia. En la convocatoria para las elecciones del Constituyente se previno, con ese objeto, que las intendencias omisas designaran, desde luego, sus diputaciones. En noviembre de 22 existían 18 diputaciones provinciales y en diciembre del año siguiente su número había ascendido a 23.

“En los acontecimientos precursores a la caída de Iturbide, se hizo sentir varias veces la influencia de tales organismos. Iniciado el nuevo régimen que sustituyó al monárquico, las provincias quedaron de hecho independientes del gobierno central y bajo la dirección de sus diputaciones, ya que la reinstalación del primitivo Congreso no llegó a ser centro de unidad ni de autoridad por contraria al Plan de Casa Mata y al sentir predominante.

Las provincias en general rechazaban al Congreso como constituyente y sólo lo aceptaban como convocante. La asamblea, por su parte, hubo de ceder paulatinamente ante los amagos separatistas de las provincias; el 14 de mayo, a propuesta de Bocanegra, acordó formular inmediatamente las bases constitucionales y expedir después la convocatoria del nuevo Congreso que habría de elaborar la Constitución; pero el 21 del mismo mes se invirtió el orden anterior, al aprobar por 71 votos contra 33 la formación desde luego

de la convocatoria y la publicación posterior de las bases de una república federativa.

Aprobada la convocatoria, la asamblea pasó a ocuparse en las bases constitucionales. El 28 de mayo fue presentado en ese sentido un proyecto con el nombre de *Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana*. Había sido preparado en casa del P. Mier, durante dieciocho días por una comisión cuyo nombramiento se atribuyó el mismo Mier. Parece que el principal autor del proyecto fue el diputado por Guatemala, D. José del Valle, no sólo porque él lo presentó y su nombre encabeza la lista de los firmantes, sino porque lo sostuvo con “un discurso lleno de sabiduría, que admiró al auditorio y al Congreso” según dice D. Carlos María de Bustamante, que estaba presente.

El proyecto de que se trata no alcanzó a ser discutido; sus ventajas, sin embargo, las ponderó Mier en el siguiente Congreso y Bocanegra afirma que influyó en la Constitución de 24.

Mientras tanto, se sucedían apresuradamente los acontecimientos desfavorables para el Congreso. El 15 de junio de 23 la diputación provincial de Guadalajara declaró que reconocía provisionalmente al Congreso de México sólo en calidad de convocante y al Ejecutivo en lo que resolviera para todo el país, pues en lo relativo a Guadalajara sólo sería obedecido en cuanto conviniera a la misma. Siete días más tarde la propia diputación convocó a las provincias de Guanajuato, Querétaro y San Luis para instalar, con sus representantes, un congreso que tomara las riendas del gobierno en caso de que faltara el de México. El 16 de junio, Nueva Galicia fue erigida por su diputación en Estado Libre y Soberano de Jalisco, “como estado soberano federado con los demás de la grande nación mexicana”. El 14 de septiembre quedó instalado el Congreso Constituyente de Jalisco.

A Guadalajara siguieron Oaxaca, Yucatán y Zacatecas, cuya diputaciones provinciales asumieron el gobierno local con independencia del de México, para ser reemplazadas a continuación por los respectivos constituyentes, instalados el 6 de junio, el 20 de agosto y el 19 de octubre de 23. En las demás provincias continuó propagándose la tendencia federalista, con el correspondiente desconocimiento del gobierno central. En su intento por contener la desmembración, disipando la desconfianza de las provincias acerca de sus intenciones, el Congreso de México emitió el 12 de junio lo que se conoce por el “*voto del Congreso*”, en virtud del cual aquel cuerpo legislativo, en vísperas de disolverse por no ser ya constituyente sino sólo convocante, se declaraba por el sistema federal. (*Leyes Fundamentales de México* pág. 145 y sig.).

*El Acta Constitutiva.* El nuevo Congreso, -dice Tena Ramírez en capítulo separado- que reemplaza al anterior en su frustrado intento de expedir la Constitución, se reunió el 5 de noviembre de 23 y dos días después celebró su instalación solemne. “Los diputados de los nuevos Estados -dice Zavala- vinieron llenos de entusiasmo por el sistema federal y su manual era la Constitución de los Estados Unidos del Norte, de la que corría una mala traducción impresa en Puebla de los Ángeles, que servía de texto y de modelo a los nuevos legisladores. D. Miguel Ramos Arizpe, de quien ya he hablado, se puso a la cabeza del partido federal y fue nombrado presidente de la comisión de Constitución. Ya no había partido monárquico: el de los centralistas lo componían como principales, los diputados Becerra, Jiménez, Mangino, Cabrera, Espinosa, doctor Mier, Ibarra y Paz; el de los federalistas Ramos Arizpe, Rejón, Vélez, Gordo, Gómez Farías, García Godoy y otros”. (*Leyes Fundamentales de México* pág. 153).

## **El Senado en la Constitución de 1824.**

Fracasado el Imperio de Iturbide y rechazado el Primer Congreso Constituyente para redactar la Constitución republicana que el pueblo exigía, por lo que se eligió un segundo Congreso que se reunió el 5 de noviembre de 1823. En su obra “*Leyes Fundamentales de México*”, el Maestro Felipe Tena Ramírez, cita a Lorenzo de Zavala: “Los diputados de los nuevos Estados vinieron llenos de entusiasmo por el sistema federal y su manual era la Constitución de los Estados Unidos del Norte, de la que corría una mala traducción impresa en Puebla de los Ángeles, que servía de texto y de modelo a los nuevos legisladores. Don Miguel Ramos Arizpe se puso a la cabeza del partido federal, y fue nombrado presidente de la comisión de Constitución. Ya no había partido monárquico: el de los centralistas lo componían como principales, los diputados Becerra, Jiménez, Mangino, Cabrera, Espinosa, doctor Mier, Ibarra y Paz; el de los federalistas Ramos Arizpe, Rejón, Vélez, Gordo, Gómez Farías, García Godoy y otros”.

El 20 de noviembre se presentó el Acta Constitutiva que se discutió del 3 de diciembre de 1823 al 31 de enero de 24 en que se aprobó.

Por lo que respecta al Poder Legislativo la alusión es breve y se contiene en los artículos 10 al 12 que estipulan:

**10.-** El Poder Legislativo de la federación residirá en una cámara de diputados y en un senado que compondrán el congreso general.

**11.-** Los individuos de la Cámara de Diputados y del Senado serán nombrados por los ciudadanos de los Estados en la forma que prevenga la Constitución.

**12.-** La base para nombrar los representantes de la Cámara de Diputados será la población. Cada Estado nombrará dos senadores, según lo prescriba la constitución. En consecuencia podemos afirmar que el Senado mexicano, nace con el Acta Constitutiva.

La Constitución empezó a discutirse el 1 de abril y fue aprobada por la asamblea el 3 de octubre de 1824, firmada el 4 y publicada por el Ejecutivo al día siguiente con el nombre de *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*.

Por lo que respecta al Senado, la Constitución determina:

**25.-** El senado se compondrá de dos senadores de cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legisladores y renovados por mitad de dos en dos años.

**26.-** Los senadores nombrados en segundo lugar, cesarán a fin del primer bienio, y en lo sucesivo los más antiguos.

En resumen, los senadores eran elegidos por los Congresos locales, duraban en funciones cuatro años, se renovaban por mitad cada dos años, no tenían funciones diferentes de los diputados, por lo que simplemente eran cámaras colegisladoras.

De esta suerte, el Segundo Congreso Constituyente logra fijar con nitidez la naturaleza diferente de las dos cámaras que integran el Poder Legislativo. La Cámara de Diputados de carácter popular y la de Senadores de carácter territorial, la una representa al pueblo, a la nación, la otra representa a cada Estado, y en su conjunto a la Federación.

Por consiguiente, el Senado mexicano surge de la Constitución de 1824, como Cámara territorial. Ramón Ponset Blanco, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo, define como Cámara de representación territorial a aquella en que la elección o la designación de sus integrantes se efectúa por los órganos de las entidades territoriales en que se divide el Estado entendido en su conjunto, ya sean municipios, comarcas, cabildos y consejos insulares, provincias, regiones o estados federados.

“El modelo jurídico del sistema, - dice Fuentes Díaz, *El Senado de la República*- fue tomado sobre todo de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, donde había probado su eficacia. Pero el federalismo tenía en México profundas raíces étnicas y sociales que nacían del gobierno regional autónomo de las culturas precortesianas y ascendían hasta las diputaciones provinciales, reafirmadas con vigor en la Constitución de Cádiz, que amplió el concepto de la representación popular precisamente cuando en México afloraba con fuerza al calor de la insurgencia y de la perspectiva de autonomía nacional. Las diputaciones provinciales, en las que Ramos Arizpe, el padre del federalismo, hizo su formación política, fueron por antonomasia el órgano de gobierno equivalente en su tiempo a la administración autónoma de las entidades federativas que hoy forman la República Mexicana.”

Las provincias empezaron a declararse Estados autónomos una vez derrocado Iturbide y aun antes de la adopción del Acta Constitutiva de la Federación (31 de enero de 1824). La provincia de Nueva Galicia que marchaba a la cabeza de las ideas federativas, se proclamó “Estado Libre de Jalisco” el 16 de junio de 1823. En el plan respectivo se decía: “El Estado de Jalisco es libre, independiente y soberano dentro de sí mismo y no reconocerá relación con los otros Estados distinta de la hermandad y confederación”.

El Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución Federal de 1824 recogieron y plasmaron la demanda federalista de aquellas provincias que ya tenían perfil y características propias y siguiendo el modelo, el Acta Constitutiva crea, mediante declaración expresa, el resto de las provincias que a partir de entonces quedaron constituidas en Estados.

Francesce de Carrera Serna, de la Universidad Autónoma de Barcelona, durante la celebración de las III Jornadas de la Asociación Española de Letrados Parlamentarios, sobre el tema de “El Senado, Cámara de Representación Territorial”, se refiere al Senado Norteamericano en los siguientes términos.

“El Senado norteamericano obedece todavía a los principios del federalismo clásico. En efecto, si examinamos sus funciones podemos comprobar cómo responde a la concepción federal decimonónica. Por un lado, desempeña iguales funciones legislativas que la Cámara de Representantes y por otro, controla los nombramientos presidenciales de los más altos cargos de la Administración -desde los secretarios hasta los jueces federales- y también los principales aspectos de la política exterior. Todo ello responde a la idea federal primigenia de que el Senado representa a los Estados y la Cámara de Representantes a los ciudadanos.

Este federalismo norteamericano se ha adaptado a las necesidades del estado social y democrático de Derecho propio de nuestro siglo, pero no ha aprovechado las posibilidades que le ofrecía una institución como el Senado. Los senadores, al ser elegidos – a partir de 1913- por sufragio universal, no dependen propiamente de los Estados, sino de los ciudadanos de los mismos ante los que tienen que responder electoralmente cada cuatro años.

Fred R. Harris, Senador de los Estados Unidos de América y Catedrático de la Universidad de Nuevo México, E.U. En la conferencia dictada en las mismas III Jornadas, al referirse a la naturaleza territorial del Senado, hace una aclaración fundamental: “El hecho de que un senador no sea el representante del gobierno de su propio Estado, sino de los ciudadanos o votantes de éste, se aclaró y se subrayó en el año de 1912 cuando fue propuesta y ratificada una enmienda a la Constitución de los Estados Unidos como resultado de la cual un senador ya es elegido, no por la legislatura de su Estado, sino por la votación popular de los ciudadanos del mismo. Entonces, el Senado de los Estados Unidos es de hecho una cámara territorial, pero con una base popular dentro de cada Estado”.

Estableciendo la lógica similitud, podemos afirmar que el Senado mexicano nació como cámara territorial cuyos miembros eran elegidos por los Congresos locales, conserva ese carácter a pesar de ser electo popularmente.

Desde un principio surgieron dudas sobre la constitución del Senado ya que, en los Estados Unidos, que era el modelo a seguir, el Senado tenía un marcado cariz aristocrático. El propio Fray Servando, que militaba en las filas centralistas, salió a la defensa del Senado, replicando a quienes desde entonces lo reputaban como cuerpo privilegiado.

“Se dice que la Cámara de Senadores es un resto de la aristocracia; y yo respondo - argüía Fray Servando- que es lo contrario, la perfección del gobierno democrático representativo, porque exigiendo éste la igualdad en lo posible, sólo así se consigue”. Fray Servando alegaba que el Senado en México no podía ser una segunda Cámara de nobles o pares como en Inglaterra, sino algo semejante a la de los Estados Unidos y Colombia, países de gobierno republicano y popular donde se había desterrado toda huella de aristocracia, y los cuales habían progresado, entre otras causas, debido a su régimen parlamentario bicameral.”

Ramos Arizpe fue el más denodado defensor del Senado combatiendo a sus oponentes que carecían de razones valederas para sostener que pudiera ser un obstáculo para el desarrollo del país, y propuso, desde aquel entonces, que los senadores fueran electos popularmente para evitar todo asomo de aristocracia.

Se atribuye a Ramos Arizpe la redacción del proyecto de Acta Constitutiva que se presentó a discusión el 20 de noviembre. La discusión del Acta se efectuó del 3 de diciembre de 23 al 31 de enero de 24 en que fue aprobada casi sin variantes con el nombre de *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*.

“Nuestro federalismo nace el 31 de enero de 1824. Centralistas lo habían sido el conato de Apatzingán, la Constitución gaditana adoptada por el México independiente, el gobierno provisional estatuido por el Constituyente a la caída del Imperio. El régimen federal que en 1823 aparece como intento importante en el “Plan” del 18 de mayo y como declaración baldía en el decreto de 12 de junio, adquiere realidad institucional en el Acta Constitutiva.

Ramos Arizpe presentó en noviembre de 1823 el proyecto de “Acta Constitutiva de la Nación Mexicana” y el Congreso, al aprobarla, la denominó con el indeleble sello bautismal: “Acta Constitutiva de la Federación” Sí, como lo postula De Maistre, la “debilidad y la fragilidad de una Constitución están precisamente en relación directa de la multiplicidad de sus preceptos”, resulta patente el mérito excepcional del Acta que sólo contiene 36 artículos y acredita la rara prudencia de su autor que supo resistir a “la idea atrevida de fabricar una Constitución , como el mundo, en siete días”, nos dice D. Manuel Herrera y Lasso en *Centralismo y Federalismo*, (pág.603).

El 17 de junio de 1822, -continúa el autor- el primer Constituyente convoca para la elección del segundo a la población de las provincias de California alta, California baja, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guadalajara, México, Michoacán, Nuevo León, Nuevo México, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Santander, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Texas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y las provincias de Guatemala que permanecían unidas a México.

“El Acta innova la división territorial y transforma las 24 provincias en 17 Estados y 2 Territorios: integrando con las de Sonora y Sinaloa el Estado “Interno de Occidente”, con las de Coahuila, Nuevo León y Texas el “Interno de Oriente” y con las de Durango, Nuevo México y Chihuahua, (que no estaba incluida nominalmente en la convocatoria) el “Interno del Norte” convirtiendo en territorios las dos Californias unificadas y el partido de Colima segregado de Jalisco; sustituyendo con este nombre el de “Guadalajara” y con el de “las Tamaulipas” el de “Santander”.

El propio Ramos Arizpe, al presentar el Proyecto de Acta Constitutiva, presentó también una breve explicación que servía de exposición de motivos en la que se encuentra la siguiente consideración: “*Abrumada la Comisión de dificultades en orden a fijar el número de Estados que deben componer la*

*Federación de la Nación Mexicana, se fijó un principio general, a saber: que ni fuesen tan pocos que por su extensión y riqueza pudiesen en breves años aspirar a constituirse en naciones independientes, rompiendo el lazo federal, ni tantos que por falta de hombres y recursos viniese a ser impracticable el sistema”.*

“Con ejemplar sobriedad, -dice Herrera y Lasso- implanta el Acta el sistema federativo, dando con ello vida a los Estados; establece la división de poderes con las facultades esenciales de cada uno; fija la extensión de la autoridad federal y marca normas generales para el gobierno de los Estados.

“Su federalismo que no admite atenuaciones, tampoco tolera excesos y el artículo 3º declara que “la soberanía reside radical y esencialmente en la Nación...” fórmula expresiva y sabia.”

A pesar del excesivo celo y cuidado de Ramos Arizpe y la Comisión de Constitución, cuando el tiempo ha enfriado las pasiones y se vuelve a examinar el pasado, aparecen las debilidades. Michael P. Costeloe, (*La primera república federal de México*) ( F.C.E. 1975) señala: “En una mirada retrospectiva, resulta evidente que había en ella (*La Constitución de 1824*) varias contradicciones e inconsecuencias esenciales por ejemplo, la intolerancia religiosa en contraste con la libertad individual y de expresión, y el mantenimiento de los privilegios judiciales del clero y de los militares en contradicción con el principio de que todos los ciudadanos eran iguales ante la ley. Sin embargo, aunque tales evidentes defectos habrían sido con probabilidad suficientemente advertidos por algunos entonces, no se consideraban de fundamental importancia. Todos los observadores están de acuerdo en que la Constitución unió al país. Su verdadera importancia, como lo ha señalado un escritor reciente, reside en haber abierto camino al cambio.”

## **In fine.**

D. Miguel Ramos Arizpe falleció en 1843. El Congreso de la Unión lo declaró Benemérito de la Patria y ordenó inscribir su nombre con letras de oro en el Salón de Sesiones de la Cámara Diputados.

## **MÉXICO 1824.**

### **El Acta Constitutiva.**

Felipe Tena Ramírez, (*Leyes Fundamentales de México*) nos narra sucintamente los acontecimientos previos al nacimiento del federalismo,

que transcribimos aquí por ser indispensables para entender el nacimiento de nuestro sistema federal.

“Al restablecerse la vigencia de la Constitución española en 1820, fueron reinstaladas las seis diputaciones provinciales que las Cortes de Cádiz habían señalado para la región mexicana. Poco después, en noviembre de aquel año de 20, se erigió la séptima diputación, que comprendía las provincias de Michoacán y Guanajuato y tenía por capital a la ciudad de Valladolid. A partir de entonces, se fortalece el empeño de las provincias, a fin de obtener, cada una de ellas, su correspondiente diputación, de acuerdo al artículo 325 de la Constitución española.

“Abiertas en España las Cortes generales en marzo de 21, los diputados de Nueva España iniciaron la ofensiva en el sentido indicado, de acuerdo con las instrucciones recibidas de sus representados. Ramos Arizpe expresó que por más que antes de implantarse el sistema de intendencias, había más provincias, estaba dispuesto a aceptar que se tomaran como base las intendencias para dotar de diputación provincial a cada una de las existentes. De acuerdo con este criterio, el 8 de mayo de 21, las Cortes expidieron el decreto que ordenó la erección de diputaciones provinciales en todas las intendencias ultramarinas y que fue traído a México por O’Donojú.

“Pero aun con anterioridad al arribo del último Capitán General, varias intendencias solicitaron por conducto de sus ayuntamientos el establecimiento de sus diputaciones, sabedoras ya de la existencia del decreto del 8 de mayo. Así lo hizo y lo obtuvo el Ayuntamiento de Puebla, al entrar a la ciudad el jefe del Ejército de las Tres Garantías, en agosto de 21. La diputación provincial de Chiapas, instalada en octubre del mismo año, se apresuró a solicitar la incorporación a México de esa provincia, que se había declarado independiente de España y de la Capitanía de Guatemala.

“A raíz de la independencia se avivaron las gestiones de las provincias, ahora ante la Junta Provisional y la regencia. En la convocatoria para las elecciones del Constituyente se previno, con ese objeto, que las intendencias omisas designaran, desde luego, sus diputaciones. En noviembre de 22 existían 18 diputaciones provinciales y en diciembre del año siguiente, su número había ascendido a 23.

“En los acontecimientos precursores a la caída de Iturbide, se hizo sentir varias veces la influencia de tales organismos. Iniciado el nuevo régimen que sustituyó al monárquico, las provincias quedaron de hecho independientes del gobierno central y bajo la dirección de sus diputaciones, ya que la reinstalación del primitivo Congreso no llegó a ser centro de unidad ni

de autoridad por contraria al Plan de Casa Mata y al sentir predominante.

Las provincias en general rechazaban al Congreso como constituyente y sólo lo aceptaban como convocante. La asamblea, por su parte, hubo de ceder paulatinamente ante los amagos separatistas de las provincias; el 14 de mayo, a propuesta de Bocanegra, acordó formular inmediatamente las bases constitucionales y expedir después la convocatoria del nuevo Congreso que habría de elaborar la Constitución; pero el 21 del mismo mes se invirtió el orden anterior, al aprobar por 71 votos contra 33 la formación desde luego de la convocatoria y la publicación posterior de las bases de una república federativa.

Aprobada la convocatoria, la asamblea pasó a ocuparse en las bases constitucionales. El 28 de mayo fue presentado en ese sentido un proyecto con el nombre de *Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana*. Había sido preparado en casa del P. Mier, durante dieciocho días por una comisión cuyo nombramiento se atribuyó el mismo Mier. Parece que el principal autor del proyecto fue el diputado por Guatemala, D. José del Valle, no sólo porque él lo presentó y su nombre encabeza la lista de los firmantes, sino porque lo sostuvo con “un discurso lleno de sabiduría, que admiró al auditorio y al Congreso” según dice D. Carlos María de Bustamante, que estaba presente.

El proyecto de que se trata no alcanzó a ser discutido; sus ventajas, sin embargo, las ponderó Mier en el siguiente Congreso y Bocanegra afirma que influyó en la Constitución de 24.

Mientras tanto, se sucedían apresuradamente los acontecimientos desfavorables para el Congreso. El 15 de junio de 23, la diputación provincial de Guadalajara declaró que reconocía provisionalmente al Congreso de México sólo en calidad de convocante y al Ejecutivo en lo que resolviera para todo el país, pues en lo relativo a Guadalajara sólo sería obedecido en cuanto conviniera a la misma. Siete días más tarde la propia diputación convocó a las provincias de Guanajuato, Querétaro y San Luis para instalar, con sus representantes, un congreso que tomara las riendas del gobierno en caso de que faltara el de México. El 16 de junio, Nueva Galicia fue erigida por su diputación en Estado Libre y Soberano de Jalisco, “como estado soberano federado con los demás de la grande nación mexicana”. El 14 de septiembre quedó instalado el Congreso Constituyente de Jalisco.

“Nuestro federalismo nace el 31 de enero de 1824. Centralistas, lo habían sido el conato de Apatzingán, la Constitución gaditana adoptada por el México independiente, el gobierno provisional estatuido por el Constituyente a la caída del Imperio. El régimen federal que en 1823 aparece como intento

importante en el “Plan” del 18 de mayo y como declaración baldía en el decreto de 12 de junio, adquiere realidad institucional en el Acta Constitutiva.

Ramos Arizpe presentó en noviembre de 1823 el proyecto de “Acta Constitutiva de la Nación Mexicana” y el Congreso, al aprobarla, la denominó con el indeleble sello bautismal: “Acta Constitutiva de la Federación” Sí, como lo postula De Maistre, la “debilidad y la fragilidad de una Constitución están precisamente en relación directa de la multiplicidad de sus preceptos”, resulta patente el mérito excepcional del Acta que sólo contiene 36 artículos y acredita la rara prudencia de su autor que supo resistir a “la idea atrevida de fabricar una Constitución , como el mundo, en siete días”, nos dice D. Manuel Herrera y Lasso en *Centralismo y Federalismo*, (Pág. 603).

El 17 de junio de 1822, -continúa el autor- el primer Constituyente convoca para la elección del segundo a la población de las provincias de California alta, California baja, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guadalajara, México, Michoacán, Nuevo León, Nuevo México, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Santander, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Texas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y las provincias de Guatemala que permanecían unidas a México.

“El Acta innova la división territorial y transforma las 24 provincias en 17 Estados y 2 Territorios: integrando con las de Sonora y Sinaloa el Estado “Interno de Occidente”, con las de Coahuila, Nuevo León y Texas el “Interno de Oriente” y con las de Durango, Nuevo México y Chihuahua, (que no estaba incluida nominalmente en la convocatoria) el “Interno del Norte” convirtiendo en territorios las dos Californias unificadas y el partido de Colima segregado de Jalisco; sustituyendo con este nombre el de “Guadalajara” y con el de “las Tamaulipas” el de “Santander”.

El propio Ramos Arizpe, al presentar el Proyecto de Acta Constitutiva, presentó también una breve explicación que servía de exposición de motivos en la que se encuentra la siguiente consideración: *“Abrumada la Comisión de dificultades en orden a fijar el número de Estados que deben componer la Federación de la Nación Mexicana, se fijó un principio general, a saber: que ni fuesen tan pocos que por su extensión y riqueza pudiesen en breves años aspirar a constituirse en naciones independientes, rompiendo el lazo federal, ni tantos que por falta de hombres y recursos viniese a ser impracticable el sistema”.*

Aprobada el Acta Constitutiva, quedó zanjada la discusión entre centralistas y federalistas y el proyecto de Constitución fue el federalista.

“Con ejemplar sobriedad, -dice Herrera y Lasso- implanta el Acta el sistema federativo, dando con ello vida a los Estados; establece la división de poderes con las facultades esenciales de cada uno; fija la extensión de la

autoridad federal y marca normas generales para el gobierno de los Estados.

“Su federalismo que no admite atenuaciones, tampoco tolera excesos y el artículo 3º declara que “la soberanía reside radical y esencialmente en la Nación...” fórmula expresiva y sabia.”

A pesar del excesivo celo y cuidado de Ramos Arizpe y la Comisión de Constitución, cuando el tiempo ha enfriado las pasiones y se vuelve a examinar el pasado, aparecen las debilidades. Michael P. Costeloe, (*La primera república federal de México*) (F.C.E. 1975) señala: “En una mirada retrospectiva, resulta evidente que había en ella (*La Constitución de 1824*) varias contradicciones e inconsecuencias esenciales; por ejemplo, la intolerancia religiosa en contraste con la libertad individual y de expresión, y el mantenimiento de los privilegios judiciales del clero y de los militares en contradicción con el principio de que todos los ciudadanos eran iguales ante la ley. Sin embargo, aunque tales evidentes defectos habrían sido con probabilidad suficientemente advertidos por algunos entonces, no se consideraban de fundamental importancia. Todos los observadores están de acuerdo en que la Constitución unió al país. Su verdadera importancia, como lo ha señalado un escritor reciente, reside en haber abierto camino al cambio.”

### **El Senado, Cámara Territorial.**

El Senado mexicano nació como cámara territorial cuyos miembros eran elegidos por los Congresos locales, conserva ese carácter a pesar de ser electo popularmente.

Desde un principio surgieron dudas sobre la constitución del Senado ya que, en los Estados Unidos, que era el modelo a seguir, el Senado tenía un marcado cariz aristocrático. El propio Fray Servando, que militaba en las filas centralistas, salió a la defensa del Senado, replicando a quienes desde entonces lo reputaban como cuerpo privilegiado.

“Se dice que la Cámara de Senadores es un resto de la aristocracia; y yo respondo -argüía Fray Servando- que es lo contrario, la perfección del gobierno democrático representativo, porque exigiendo éste la igualdad en lo posible, sólo así se consigue”. Fray Servando alegaba que el Senado en México no podía ser una segunda Cámara de nobles o pares como en Inglaterra, sino algo semejante a la de los Estados Unidos y Colombia, países de gobierno republicano y popular donde se había desterrado toda huella de aristocracia, y los cuales habían progresado, entre otras causas, debido a su régimen parlamentario bicameral.”

Ramos Arizpe fue el más denodado defensor del Senado combatiendo a sus oponentes que carecían de razones valederas para sostener que pudiera ser un obstáculo para el desarrollo del país, y propuso, desde aquel entonces, que los senadores fueran electos popularmente para evitar todo asomo de aristocracia. Al fin se impuso el modelo americano y los senadores fueron electos por las legislaturas de los Estados.

Surgido el Senado en 1824 con la República federal, su composición y su política empezaron a cambiar en las postrimerías del gobierno de Vicente Guerrero en que las fuerzas centralistas, derrotadas en las discusiones de diciembre de 1823 que culminaron con la aprobación del Acta Constitutiva iniciaron el contraataque a partir de las fuerzas que tenían en el Senado. “tuvo mucha razón, - continúa Fuentes Díaz- en el Constituyente de 57, el diputado José Antonio Gamboa al acusar al Senado de haber prohiado el clima político que hizo posible la conspiración reaccionaria de Bustamante en 1830 y poco después el proditorio asesinato”. (De Guerrero).

El descrédito del Senado se inició en la propia forma de elección, ya que desde entonces, los gobernadores de los Estados ejercían gran influencia y control sobre los congresos locales, y los senadores resultaban designados por los propios gobernadores que los utilizaban como instrumento a su servicio.

El descontento popular era impulsado por los centralistas derrotados en 24. Tena Ramírez nos explica: “De la confusa variedad de tendencias políticas que siguió a la caída de Iturbide, estaban llamados a surgir los dos partidos que, andando el tiempo se llamarían liberal el uno y el otro conservador.” El primero propugnaba la forma de gobierno republicana, democrática y federativa. El Dr. José María Luis Mora, cabeza de los liberales, sostenía la independencia y soberanía del Estado. “Los derechos de los cuerpos políticos no van hasta hacerlos independientes de la soberanía y de los poderes destinados a ejercerla; la fuerza material y moral del gobierno debe ser superior no sólo a la de cada uno de ellos, sino a la de todos juntos”.

El partido conservador adoptaba el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas, defendía los fueros y los privilegios tradicionales. D. Lucas Alamán, su representante más autorizado habría de formular sus principios: “Es el primero, decía, conservar la religión católica...Entendemos también que es menester sostener el culto con esplendor y los bienes eclesiásticos... Estamos decididos contra la federación; contra el sistema representativo por el orden de elecciones que se ha seguido hasta ahora; contra los ayuntamientos electivos y contra todo lo que se llame elección popular.”

La lucha se desarrolló a partir de 1832. En las elecciones para integrar el Congreso federal de 1835 obtuvieron mayoría los conservadores, en contra de la voluntad del presidente Santa Anna. El triunfo de sus adversarios lo reconoció el Dr. Mora: “aunque los escoceses y el partido personal de Santa Anna pretendieron dirigir las elecciones, la milicia y el clero obtuvieron una inmensa mayoría, que era más de esta última que de la primera”.

### **El Senado en la Constitución de las Siete Leyes.**

Las dos Cámaras que formaban el Congreso conforme a la Constitución de 24

abrieron sus sesiones el 4 de enero de 1835. Después de largas y enconadas discusiones, la mayoría conservadora se impuso y sin bases jurídicas valederas el Congreso se declaró constituyente y redactó una nueva Constitución que dividió en siete partes por lo que se le conoce como la *Constitución de las siete leyes*, la primera de las cuales fue promulgada el 15 de diciembre de 1835.

La ley tercera se refiere al Poder Legislativo y establece:

“Artículo 1.- El ejercicio del poder legislativo se deposita en el congreso general de la nación, el cual se compondrá de dos cámaras.

### ***Cámara de Senadores.***

Artículo 8.- Ésta se compondrá de veinticuatro senadores nombrados de la manera que sigue:

En cada caso de elección, la Cámara de Diputados, el gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia elegirán, cada uno a pluralidad absoluta de votos, un número de individuos igual al que debe ser de nuevos senadores.

Las tres listas que resultarán serán autorizadas por sus respectivos secretarios y remitidas a las juntas departamentales.

Cada una de éstas elegirá, precisamente de los comprendidos en las

listas, el número que se debe nombrar de los senadores, y remitirá la lista respectiva de su elección al Supremo Poder Conservador.

Éste las examinará, calificará las elecciones, ciñéndose a lo que prescribe el artículo 5º, y declarará senadores a los que hayan reunido la mayoría de los votos de las juntas, por el orden de esa mayoría, y decidiendo la suerte entre los números iguales”.

Semejante método de elección daba lugar, lógicamente, al favoritismo más escandaloso en beneficio de las clases adineradas, haciendo escarnio de cualquier barrunto de democracia.

En consecuencia, desapareció la soberanía de los Estados y desapareció la cámara territorial del Congreso para dar paso a una grotesca simulación de Senado fruto y producto exclusivo del Supremo Poder Conservador convertido en elector supremo de los miembros de un Senado que nada representaba y que nada significaba.

El sistema político dio un vuelco de 180 grados girando alrededor del Supremo Poder Conservador sin cuya voluntad nada podía hacerse. Dice Tena Ramírez: “Apenas iniciada la vigencia de la Constitución de 36, la hostilidad hacia ella de los federalistas se hizo sentir en todas sus formas, desde las solicitudes para el cambio del sistema, que con el nombre de “representaciones” caracterizaron a la época, hasta las conjuraciones o pronunciamientos militares, que no por sofocados dejaban de renacer.

La penuria del fisco, los trastornos de Texas y la guerra con Francia ayudaban a fermentar la inquietud. Lejos de vigorizar la conciencia nacional que se disolvía, los peligros exteriores parecían acentuar las divisiones internas, empeñadas en atribuir a los instrumentos constitucionales la causa del malestar o la esperanza de mejoría.”

La situación era sumamente difícil y complicada, cuatro grupos con criterios diferentes buscaban el triunfo; el de los centralistas como Carlos María de Bustamante que simplemente sostenían la Constitución de 36; el de los centralistas que sin variar el sistema, pretendían reformas en el complicado mecanismo gubernamental que la Constitución establecía; el

de los federalistas moderados que, con Gómez Pedraza, propendían a la restauración del sistema de 24; el de los federalistas radicales encabezados por Gómez Farías, que había regresado al país y se hallaba arrestado en la capital, para quienes no bastaba el sistema federal, sino que era preciso continuar las reformas del año de 33.

En diciembre de 38, el presidente Bustamante pedía a todos “la fusión de los partidos, haciendo que todos transijan, sin triunfar, sus respectivas pretensiones y dejando para después de la guerra (con Francia) cualquier arreglo o reforma que conviniese a las instituciones”.

En tanto, rehabilitado Santa Anna del desastre de Texas, en enero de 1839 fue designado para ocupar la presidencia en sustitución de Bustamante. El 15 de junio el gobierno de Santa Anna dirigió excitativa al Poder Conservador para que aprobara que el Congreso hiciera las reformas constitucionales convenientes, “sin esperar el tiempo previsto por ella misma y quedando siempre a salvo la forma del actual sistema”. El 11 de noviembre de 39, el Supremo Poder Conservador investió al Congreso de la función constituyente.

Transcurrió todo el año de 40 y gran parte del 41 en medio de encrespadas controversias acerca de las reformas constitucionales y a finales de septiembre de 1841, Santa Anna, reconocido como general en jefe, Valencia y Paredes firmaron las Bases de Tacubaya, por las que se declaraba haber cesado los poderes supremos con excepción del judicial; se resolvía convocar a un junta de personas designadas por Santa Anna, a fin de elegir presidente provisional, quien tendría “todas las facultades necesarias para la organización de todos los ramos de la administración pública”; se convocaría a un nuevo Congreso dentro de dos meses, “el que facultado ampliamente se encargará de constituir a la nación, según mejor le convenga”.

Santa Anna cubre toda una época “presidida-para decirlo con palabras de Agustín Yáñez- por un hombre que si entonces fue tentación de todos los partidos, ahora es vergüenza pública, nacional.” (Santa Anna pág. 239).

## **EL SENADO Y EL CONSEJO DE GOBIERNO.**

EL Dr. Manuel González Oropeza señala que el Consejo de Gobierno tiene su origen durante el siglo XIII en que el rey Inglés Eduardo I instituyó el llamado Privy Council o Consejo Privado, integrado por personas designadas por el propio rey entre cuyas funciones estaba no sólo la consultoría sino la participación con el rey en la elaboración de los reglamentos.

Al principio el Consejo Privado resultaba ser una Comisión del Parlamento pues sus integrantes formaban parte del mismo. A partir del siglo XIV el Consejo empezó a perfilarse en forma independiente del Parlamento y a crecer en número. En un principio el rey presidió las reuniones de su Consejo Privado en el Gabinete, pero a partir de la dinastía de los Hannover, que no hablaban el idioma inglés, las reuniones del gabinete se efectuaron sin la presencia del rey y sus resoluciones se le notificaban a través del principal de sus miembros a quien se le denominó Primer Ministro.

En la Convención de Filadelfia de 1787 surgió el tema de la conveniencia de un Consejo de Gobierno que controlaran al Presidente.

A pesar de que James Madison proponía que antes de decidir sobre esa cuestión debería discutirse qué tipo de facultades estaba la Convención dispuesta a entregar al Poder Ejecutivo y decidir si convenía un Poder Ejecutivo unipersonal o colectivo.

En la Convención de Filadelfia finalmente triunfó la versión de un solo presidente sin ningún tipo de Consejo que lo limitara o controlara.

El constituyente mexicano de 1824 empezó a discutir la disyuntiva de si el presidente debía ser personal o colectivo para luego decidir sobre la existencia o no de un Consejo de Gobierno.

México ya tenía experiencia cierta de una presidencia colectiva tal como lo aconsejaba Morelos en sus “Sentimientos de la Nación”.

Efectivamente don Lucas Alamán en su Historia de México nos refiere: “el imperio mejicano debe considerarse terminado con la abdicación de Iturbide y los decretos del Congreso declarando la nulidad de su elección e insubsistencia del Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba, en lo concerniente a la forma de gobierno, y por consiguiente todos los acontecimientos posteriores pertenecen a la historia de la República...Habiendo regresado a Méjico, Bravo, el Poder Ejecutivo quedó compuesto del mismo, de Negrete y Michelena... El ministerio lo formaron el autor de esta obra en el departamento de Relaciones Exteriores e Interiores,...” (Lucas Alamán.- Historia de México.- Vol. 5 pág. 759).

El Consejo de Gobierno fue propuesto por Ramos Arizpe y aprobado en la Constitución de 1824, resulta, según González Oropeza, un órgano peculiar, integrado por la mitad de los individuos del Senado; es decir, que un órgano de consulta del Poder Ejecutivo, ideado para frenar sus posibles excesos y para participar en múltiples funciones, sería realmente una Comisión del Poder Legislativo, una gran Comisión, dice González Oropeza, tal como se integró dicha Comisión en el Senado además, en la Constitución de 1824 estaba contemplado que el Presidente del Consejo de Gobierno no

sería un legislador, sino el Vicepresidente, es decir aquel que en ausencia del titular del Poder Ejecutivo entraría en funciones.

Entre las funciones que la Constitución de 1824 atribuía al Consejo de Gobierno se encontraban: prestar su consentimiento para el uso de la milicia local, aprobar los nombramientos de los empleados de las oficinas generales de Hacienda y de los enviados diplomáticos, así como dictaminar sobre cualquier asunto que se sometiera a su consideración. En este sentido, Jorge Carpizo considera al Consejo de Gobierno como una institución similar a la Comisión Permanente y por lo tanto parte integrante del Poder Legislativo.

Con el cambio de estructura del Estado, derivado de la desaparición de la República Federal con el golpe de Estado de 1836, abolida la Constitución Federal de 1824 y establecido el régimen central, el Consejo de Gobierno resultó un organismo fuera de lugar y sin funciones propias.

Con la Promulgación del Acta de Reformas en 1847 se restablece la vigencia de la Constitución de 1824 y con ella el Consejo de gobierno volvió a funcionar integrado por la mitad más antigua de los senadores.

De acuerdo con el Proyecto de Constitución de 1856, artículo 103, el Consejo de Gobierno resultó transformado nuevamente. Eliminado el Senado, el Consejo de Gobierno se integraría por un diputado de cada Estado y territorio, funcionando sólo durante el receso del Congreso y convirtiéndose de esta manera en un antecedente de la Comisión Permanente. La propia Comisión de Constitución en la sesión del 30 de octubre de 1856, abandonó al Consejo de Gobierno y prefirió denominarlo “diputación permanente”.

Así concluyó una institución nacida como parte del Poder Legislativo para controlar al Ejecutivo y que terminó sus días con la desaparición del Senado en la Constitución de 1857.

## **MARIANO OTERO**

### **DE GUADALAJARA A SAN FERNANDO.**

Mariano Otero nació en Guadalajara en 1817 y a los 18 años se graduó

como bachiller en Derecho Civil y poco después obtuvo su título de abogado con las más altas calificaciones.

Tenía 25 años cuando fue electo diputado para el Congreso Constituyente de 1842. A la inauguración del Congreso asiste Santa Anna y expresamente manifiesta que quiere una Constitución conservadora de tipo central.

A contra pelo Mariano Otero presenta un proyecto de Constitución Federal con la principal preocupación de salvaguardar las garantías individuales. Conociendo que la tesis federalista estaba cundiendo entre los integrantes del Congreso, Santa Anna disolvió el Congreso y redujo a prisión a Mariano Otero al que mantuvo incomunicado.

En 1846 volvió a ser electo para el Congreso Constituyente. En los disturbios de 1847 Otero se une a los moderados y se opone a la política radical de Gómez Farías. Santa Anna nombra a Otero Ministro de Relaciones Exteriores e Interiores que Otero no acepta y Santa Anna toma a desaire.

Es en el Constituyente de 1847 que Otero alcanza la cumbre como legislador con su voto particular que se convierte en el Acta de Reformas que establece el retorno al federalismo y al juicio de amparo.

El ejército norteamericano que había invadido al país entra en la capital de la República; Santa Anna huye. Otero colabora con Peña y Peña, Presidente de la Suprema Corte quien primero en Toluca y luego en Querétaro reúne los restos del gobierno. Otero se opone a los tratados de paz. Firmado el Tratado de Guadalupe, Otero se opone a su ratificación y el Senado vota en contra de la ratificación.

José Joaquín Herrera es electo Presidente Constitucional, toma posesión el 3 de junio de 1848 y nombra a Otero Ministro de Relaciones Exteriores y Exteriores, cargo en el que duró cinco meses y diez días. Vuelve al Senado y se empeña en sacar adelante la reforma penitenciaria y la reforma judicial.

En mayo de 1850 escribe al Dr. Mora: “aunque hace quince días que tenemos el cólera a treinta leguas, todavía no invade la capital, que se encuentra alarmadísima”.

Víctima del cólera falleció el 1 de junio de 1850. Tenía 33 años de edad. Sus restos reposan en San Fernando, en la rotonda de los Hombres Ilustres.

En el Congreso Extraordinario de 42 la figura de Mariano Otero adquiere dimensiones nacionales. Todos los mexicanos estamos en deuda con la memoria de ese genio nacido en Guadalajara en 1817 y que nos legó una Institución que es gloria de México, el Juicio de Amparo.

Los años de su corta vida los dedicó Otero a una lucha constante por reintegrar a México al sistema federal en contra de un centralismo pertinaz

sostenido por la peor dictadura que haya padecido inmerecidamente México.

Sociólogo y legislador por vocación, Otero se inicia en las lides públicas con su “Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República Mexicana” donde se encuentran las raíces de su posterior obra legislativa.

Otero es un legislador nato, considera que la necesidad esencial de la nación es su estructura jurídica, por eso lucha por una Constitución Federal, por una ley de garantías individuales, por un juicio de amparo, por leyes constitucionales que fueran la base del sistema jurídico. Al mismo tiempo se preocupa por la condición de los reos y la reforma del sistema penitenciario en cuyo campo posee grandes conocimientos. Igualmente se preocupa por los derechos políticos de las minorías y busca suavizar lo que desde entonces se llamó la dictadura de las mayorías.

Diputado, Alcalde, Senador, Ministro de Relaciones Interiores y Exteriores, Otero está siempre preocupado por crear leyes.

A más de un siglo de distancia, el sistema penitenciario implantado por Otero, resulta totalmente obsoleto, pero fue un gran adelanto en su época el paso intermedio que nos permitió evolucionar de la Edad Media a nuestro actual derecho penitenciario.

En nuestra Constitución, en el juicio de Amparo, en nuestro derecho penal y en muchas otras leyes encontramos las raíces, la orientación, la influencia y el pensamiento de Otero.

Hace siglo y medio, Otero, preocupado por los derechos de las minorías políticas, propuso con insistencia reformas al sistema electoral de suerte tal, que si en una elección de diputados o senadores, la diferencia de votos entre el candidato triunfador y el que quedaba en segundo lugar no era grande, se debía reconocer a los dos candidatos. Le replicaron que tal cosa era imposible por ser antidemocrática. Ahora tenemos diputados de mayoría relativa, y de representación proporcional, senadores de mayoría relativa, de primera minoría y de representación proporcional y consideramos que tales sistemas que son aún perfectibles, representan un gran avance democrático. No era otra cosa lo que Otero proponía y luchaba con tesón.

Es realmente necesario conocer a Otero para entender el siglo XIX; y es necesario entender el siglo XIX, para comprender nuestra realidad actual.

En el Congreso de 42 se discutieron tres proyectos de Constitución. Otero sostenía vehementemente la necesidad de volver al sistema federal. Las crónicas de la época revelan la tenacidad de los federalistas. La actitud del Congreso, que revelaba insumisión a la voluntad declarada por Santa Anna

orilló a éste a recurrir al ardid de que vecinos de Huejotzingo levantaran un acta desconociendo al Congreso. El resultado fue el desconocimiento del Congreso por parte del Gobierno. Otero y otros federalistas fueron acusados falsamente y reducidos a prisión.

“Cuando en 1843, -nos dice Miguel Alatríste en la introducción a la obra denominada “la Restauración del Senado”, publicado por el Senado de la República, -se aprobó la segunda Constitución centralista, o sea las Bases Orgánicas; al Senado se le caracterizaba como un organismo integrado por las clases privilegiadas, resquicio de la vieja elite que aún sobrevivía a los viejos años de la lucha independentista y republicana, porque si bien la Constitución del 36 exigía, para ser senador, el requisito de poseer un patrimonio económico elevado, la de 43 fue más exigente en este sentido, agregando además una condición de elegibilidad que hacía del Senado un cuerpo constituido por personajes encumbrados en la vida oficial. El requisito establecido exigía el haber desempeñado los cargos de Presidente de la República, secretario de despacho o haber sido miembro del Consejo Constitucional -ya extinguido- senador, ministro o agente diplomático o gobernador de un Departamento. El número de senadores sería entonces de 63 individuos.

El férreo centralismo a que se había sometido al país, obligó a que en 1846 un grupo de liberales optara por restablecer el pacto federal, aunque indudablemente esta reposición no podía desprenderse *de facto* de algunos mecanismos que habían caracterizado a la forma de gobierno desde 1836 así como de ciertos elementos del mismo período dentro del proceso legislativo mexicano.

Es por eso que cuando en agosto de 1846 Mariano Salas expidió un decreto por el cual se retomaba como documento básico de gobierno a la Constitución de 1824. El indispensable Santa Anna que ya había retornado al país, esta vez convertido en liberal y federalista. De acuerdo con él, Salas convocó a un Congreso que era a la vez Constituyente y ordinario, “plenamente autorizado para dictar leyes sobre todos los ramos de la administración pública”.

La participación de Otero fue de gran trascendencia en lo que habría de ser la integración del Senado, ya que los argumentos que ahí expuso evidenciaban su profundo interés por mantener al Senado como alternativa de solución al complejo comportamiento legislativo de toda época. Así, al hacer la defensa del sistema bicameral, Otero afirmó que el Senado vendría a llenar la urgente necesidad que tiene toda organización social de un cuerpo “depósito de sabiduría y de prudencia que modere el ímpetu de la democracia irreflexiva, y en el incesante cambio personal de las instituciones populares

conservar (en) la ciencia del gobierno el recuerdo de las tradiciones, el tesoro, por decirlo así, de una política nacional”.

Para Mariano Otero la existencia y coexistencia de ambas Cámaras se complementaba en torno al quehacer democrático y representativo, ya que si bien la de diputados era popular y numerosa, representando a la población general, la de senadores, aunque más reducida y más lenta, tenía un doble carácter, pues, -afirmaba Otero el 5 de abril de 1847- representaba a los cuerpos políticos considerados como iguales al tiempo que garantizaba la participación de los estados en el quehacer político de la República Mexicana”.

Sin embargo, -continúa Alatríste- no escapó al pensador la integración del Senado, ateniéndose a la larga experiencia adquirida por aquellos que habían participado en puestos tanto de elección como de asignación, por lo que insistió en proponer para la integración del Senado, a aquellos que hubieren ocupado puestos públicos aun dentro de los regímenes centralistas, con lo que se mantenían en este sentido los preceptos establecidos en las constituciones del 36 y 43, Otero diría:

*“Si la Constitución llama al Senado a los hombres más capaces y ameritados, ellos prestarán al orden público, a la estabilidad de las leyes y al respeto de los intereses legales de las minorías, aquellas garantías que se buscan con el llamamiento de ciertas clases, y reunirán además el ardiente amor a la patria, el culto de la libertad y de la ciencia de los negocios, que no dan los simples bienes de fortuna y que son absolutamente indispensables en aquel elevado puesto, quedando también abierta a la clase propietaria y más fácilmente que a ninguna de las otras esta carrera de honor, si reúne esas mismas condiciones, sin las cuales ningún derecho puede tener al gobierno del país (. . .) la sola aristocracia de las democracias -dijo Otero- es la aristocracia del saber, de la virtud, de los servicios.”*

Fueron los días más aciagos de la historia patria, el invasor ejército americano, marchaba sobre el territorio mexicano en una cínica guerra de conquista mientras que entre las querellas de puros y moderados y las estrecheces del erario para auxiliar a las tropas, el Congreso sesionaba turbado por los graves acontecimientos a principios del 47. Gómez Farías, al frente del gobierno por ausencia de Santa Anna, que se negaba a asumir sus responsabilidades, se propuso, mediante la Ley sobre Bienes Eclesiásticos, obtener recursos del clero para la campaña contra el invasor. La medida produjo una violenta reacción entre moderados y conservadores y estalló la rebelión de los “*polkos*”. Ante las disyuntivas a discusión, el Congreso rechazó el dictamen de la mayoría de la Comisión que proponía la vuelta a

la Constitución de 24 lisa y llanamente aprobó el Voto particular de Otero que se conoce como el “Acta de Reformas”.

Era el 22 de abril cuando se empezó a discutir el Acta de Reformas. Con algunas modificaciones y adiciones aceptadas por el autor, el Acta de Reformas terminó de discutirse el 17 de mayo, fue jurada el 21 y publicada el 22. El invasor se había apoderado de Puebla. El 9 de agosto, un cañonazo disparado en el Zócalo anunció a los habitantes de la capital que los americanos se aproximaban al Valle de México, Santa Anna huyó, el Congreso se dispersó, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia reunió los restos del gobierno nacional que concluyó el tratado de Guadalupe. Los Estados Unidos nos habían arrebatado la mitad del territorio.

Su obra cumbre es su voto particular que aprobado por el Congreso Constituyente dio nueva vida a la Constitución Federal de 1824 enriquecida con el juicio de amparo en su capítulo de las garantías individuales.

De su discurso entresacamos los siguientes renglones:

“La conservación del sistema federal, el establecimiento de los principios liberales y filosóficos que corresponden a nuestro siglo, el desarrollo rápido y seguro de la democracia, están y han estado siempre unánimemente admitidos en el Congreso...”.

“La necesidad de reformar la Constitución de 1824 ha sido tan generalmente reconocida como su legitimidad y su conveniencia. En ella han estado siempre de acuerdo todos los hombres ilustrados de la República, y han corroborado la fuerza de los mejores raciocinios con la irresistible evidencia de los hechos...”.

“Desde 1832 comenzó a observarse que la Constitución federal debía arreglar el ejercicio de los derechos del ciudadano, y yo he creído que esta debe ser la primera de las reformas, persuadido como lo estoy de que en este punto es en el que se caracteriza y asegura el principio de la forma de los gobiernos, según el que se extienden o se limitan esos derechos...”.

“La regla adoptada sobre este punto, verá el congreso que no podía ser más liberal. Concediendo el derecho de ciudadanía a todo mexicano que haya cumplido la edad de veinte años, que no haya sido condenado

en proceso legal a alguna pena infamante y que tenga modo honesto de vivir, se establece y asegura en todos los Estados de la Unión el principio democrático de la manera más franca que pudiera desearse...”

“En las más de las constituciones conocidas, no solo se fijan los principios relativos a la organización de los poderes públicos, sino que se establecen las bases de las garantías individuales, probablemente porque la condición social de los asociados es el objeto primordial de las instituciones, y uno de los caracteres más señalados de la verdadera naturaleza de los gobiernos: y sin embargo de que estas garantías, en la realidad de las cosas, dependen de las disposiciones particulares de los Estados, nuestra constitución federal declaró que la Nación estaba obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del ciudadano...”

“Por consiguiente entiendo que la Constitución actual debe establecer las garantías individuales, y sobre bases de tal manera estables, que ninguno de los hombres que habiten en cualquiera parte del territorio de la República, sin distinción de nacionales y extranjeros, tengan que extrañar sobre este punto las mejores leyes de la tierra...”

“Pasando a tratar de la organización del Senado, ningún hombre medianamente instruido en estas materias ignora que este es el punto más difícil y al mismo tiempo el más importante de las constituciones republicanas. “Cada día debemos convencernos más, dice uno de los más ilustres pensadores de nuestro siglo, que los antiguos comprendían infinitamente mejor que nosotros la libertad y las condiciones de los gobiernos libres...”.

“Sin dejar de apreciar la dificultad que presenta esta reforma, yo entiendo, Señor, que conservando en el Senado integra la representación de los cuerpos confederados, el problema puede ser resuelto por medios sencillos, como lo son todos los de las instituciones mejor combinadas que conocemos. Si la duración de esta Cámara es más larga que la de los otros cuerpos y las otras autoridades del Estado, con esto habremos conseguido que su acción sea la más permanente y regularizada...”.

“Consecuente con estas ideas, propongo que el Senado se componga de un número triple respecto al de los Estados de la Federación, para que habiendo sesenta y nueve senadores, haya Cámara con treinta y cinco, y las resoluciones tengan al menos dieciocho votos; propongo igualmente que se renueve por tercios cada dos años; exijo una carrera pública anterior tan conveniente como fácil de ser acreditada sin peligro alguno de fraude...”

## **LA REVOLUCIÓN DE AYUTLA**

El Plan de Ayutla estaba dirigido a derrocar a Santa Anna, nada en él se refería a la organización del Poder Legislativo ni mucho menos a la supresión del Senado; sin embargo, el Congreso Constituyente que se reunió en febrero de 1846, en cumplimiento del Plan de Ayutla, plantea la modificación fundamental de la estructura del Poder Legislativo al proponer el texto del artículo 51 en los siguientes términos: “Artículo 51.- Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión.”

Por supuesto que en la Exposición de Motivos se expresan los peores calificativos para denostar al Senado, pero son expresiones viscerales y de ninguna manera lógica ni menos jurídicas para explicar la supresión del Senado. Alatríste justifica la supresión del Senado en los siguientes términos:

“...hay que dejar establecida aquí la que se estima fue la más poderosa de las razones, aunque de las menos visibles en el Congreso de 57, pues hábilmente se le presentaba revestida, disfrazada de toda la gama de argumentos posibles para justificar en aquel momento la desincorporación del Senado, del sistema representativo federal.

## **LA SUPRESIÓN DEL SENADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857**

Aun sin cicatrizar las heridas que dejó la guerra de conquista declarada por los Estados Unidos a México a consecuencia de la cual nos arrebató más de la mitad del territorio, regresó Santa Anna para cubrir una ominosa etapa de dictadura personal hasta que con base en el Plan de Ayutla, en un

movimiento popular tan auténtico como el de 1810, el pueblo logró expulsar al dictador que salió del país para no regresar al poder.

Durante un tiempo se discutió aún la conveniencia de regresar a la Constitución de 1824, pero los promotores de la revolución de Ayutla decidieron volver al sistema federal con una nueva Constitución.

Para entonces los liberales que habían vencido en la revolución de Ayutla se encontraban divididos en dos grandes grupos los puros y los moderados. Aunque los puros constituían un grupo menor que los moderados, sin embargo el impulso de su decisión los hacía ser un grupo consolidado de gran empuje político.

En estas condiciones y acatando las resoluciones contenidas en el Plan de Ayutla, se convocó para Congreso Constituyente. La Convocatoria fue expedida por D. Juan Álvarez el 16 de octubre de 1855.

El Congreso Constituyente se reunió en la Ciudad de México el 17 de febrero de 1856 y al día siguiente se llevó a cabo la solemne apertura de sus sesiones.

“Los moderados prevalecían numéricamente en la Asamblea, nos dice Tena Ramírez en sus “Leyes Fundamentales de México”, pero los puros ganaron en el primer momento las posiciones dominantes. Tres de ellos fueron electos por aclamación para integrar la directiva, Arriaga como Presidente y Olvera y Zarco como Secretarios posteriormente otro destacado miembro de los puros don Melchor Ocampo sucedió a Arriaga en el puesto.

En la Comisión de Constitución figuraban además de Arriaga, León Guzmán, José M. Mata y Olvera.

Entre los primeros problemas que agitaron y dividieron a la Asamblea sobresalió el tema referente a la expedición de una nueva Constitución o el restablecimiento de la de 1824. Los moderados apoyaban el restablecimiento de la Constitución de 24, pero los puros querían una nueva Constitución.

Varios artículos del proyecto resultaron muy discutidos, entre ellos el artículo 27 en el que Ponciano Arriaga elaboró un proyecto para enfrentarse a los abusos de los propietarios. Las ideas de Arriaga, que triunfaron en el Constituyente de 57, fueron la base para el artículo 27 de nuestra actual Constitución de 1917.

“Cuando Comonfort –nos dice Tena Ramírez- pasó de Presidente sustituto a Constitucional, ya en su ánimo había arraigado la convicción de que no se podía gobernar con la nueva Carta, “su observancia era imposible, su impopularidad era un hecho palpable”, habría de decir al año siguiente en su manifiesto de Nueva York; lo primero, porque al crear el gobierno congresional,

la Constitución dejaba desarmado al Ejecutivo frente al Congreso; lo segundo, porque las reformas en materia religiosa eran contrarias al sentir general. Los moderados aceptaban los dos motivos de descrédito de la Constitución; los puros como Juan José Baz y el periódico El Monitor Republicano no dudaban del primero; los conservadores se atenían preferentemente al segundo.

Con todo, el capítulo más importante en el Proyecto de Constitución de 1857, fue la supresión del Senado y la Constitución de un Congreso unicamaral integrado solamente por diputados.

Para algunos esta reforma, basada en el rechazo de una institución por los desmanes en que había incurrido el Senado del régimen unitario, no entendió las razones del sistema federal y la resolución se tomó más con el hígado que con el cerebro.

Para otros, la supresión del Senado obedeció a la urgencia de una reforma radical, enfocada fundamentalmente a debilitar el poder económico y político de la Iglesia Católica sin el riesgo de que el Senado la retrasara o impidiera al realizar su función revisora.

La razón de fondo, que ahora vemos con claridad fue que, comprendiendo el constituyente que el sistema federal requiere para su debido y eficaz funcionamiento del bicammarismo, dadas las circunstancias que prevalecían, se tenía que prescindir del Senado, precisamente para evitar que el bicammarismo funcionara en forma debida y eficaz y se malograra el propósito central, entonces oculto, de efectuar de inmediato una reforma legal profunda, de las estructuras sociales de la nación. (. . . ) habría que resolver sus gravísimos problemas y claro está, había que proceder de inmediato y con la mayor celeridad. Una sola Cámara tenía que avocarse, sin trabas, sin dilaciones, sin titubeos, a la gigantesca labor de dictar todas las leyes necesarias para acabar con los fueros, los privilegios del clero, de los militares, de las altas clases propietarias, en fin, borrar todo lo que mantenía a la mayoría del pueblo y al gobierno mismo, atados a los intereses, todavía intocados de esas clases dominantes. Había que rescatar la riqueza de manos de la iglesia, que secularizar los actos civiles, que terminar con las cargas económicas que a títulos diversos pesaban sobre el pueblo. Había que reformarlo todo.”

Alatraste repite los argumentos que León Guzmán esgrime para justificar su postura en las discusiones del Constituyente donde se defendió con denuedo la permanencia del Senado como elemento fundamental del sistema federal. Aprobada la supresión del Senado surgió nuevamente la discusión al tratarse el tema de la revisión de las iniciativas y nuevamente

cuando se trató lo relativo al juicio político. Nada valió, se aprobó la supresión del Senado contra la doctrina del federalismo, contra la razón y la lógica y sólo se impuso la pasión y el rencor.

Apenas promulgada la Constitución de 1857, se dan, sucesivamente, el golpe de Comonfort, la guerra de tres años, la intervención francesa y bajo ésta, el imperio, con lo que se genera una situación que impide el ejercicio normal del Estado. El gobierno se torna itinerante y tiene que recurrir a facultades extraordinarias para subsistir y defender la soberanía del país hasta que, diez años después, triunfa la República y el gobierno se establece en la ciudad capital.

No habían transcurrido treinta días de la reinstalación del gobierno en la capital, cuando el Presidente de la República, don Benito Juárez, convoca al pueblo en un referéndum singular para que al mismo tiempo de elegir nuevo Congreso y Presidente Constitucional, exponga su conformidad para reformar la Constitución a fin de que el Poder Legislativo se deposite en dos cámaras.

La resolución del pueblo fue adversa. Aun pesaba el resentimiento contra el Senado, sin distinguir que la institución repudiada era el instrumento del sistema centralista y unitario que lo había utilizado.

## HACIA LA RESTAURACIÓN DEL SENADO

El 14 de agosto de 1867 el propio presidente de la República Lic. Benito Juárez, inició el largo proceso que conduciría a la restauración del Senado después de múltiples esfuerzos. En la fecha citada el Presidente Juárez convoca a elecciones para presidente de la República. En el texto de la convocatoria se incluye un punto 9 que a la letra dice:

“9. En el acto de votar los ciudadanos para nombrar electores en las elecciones primarias, expresarán además su voluntad, acerca de sí podrá el próximo Congreso de la Unión, sin necesidad de observar los requisitos establecidos en el artículo 127 de la Constitución Federal, reformarla o adicionarla sobre los puntos siguientes:

**Primero.** Que el Poder Legislativo de la Federación se deposite en dos Cámaras, fijándose y distribuyéndose entre ellas las atribuciones del Poder Legislativo.

**Segundo.** Que el Presidente de la República tenga facultad de poner veto suspensivo a las primeras resoluciones del Poder Legislativo para

que no se puedan reproducir, sino por dos tercios de votos de la Cámara o Cámaras en que se deposite el Poder Legislativo.

**Tercero.** Que las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, o los informes que el segundo tenga que dar al primero, no sean verbales, sino por escrito; fijándose si serán directamente del Presidente de la República, o de los secretarios del despacho.

**Cuarto.** Que la diputación o fracción del Congreso que quede funcionando en sus recesos, tenga restricciones para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.

**Quinto.** Que se determine el modo de proveer a la sustitución provisional del Poder Ejecutivo, en caso de faltar a la vez el Presidente de la República y el Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

El 3 de marzo de 1870 el Presidente Juárez se dirige a los gobernadores para plantear en términos muy respetuosos para la soberanía de los Estados la conveniencia de restablecer el Senado.

Después de hacer algunas consideraciones sobre los acontecimientos más recientes en la vida del país, introduce el tema del Senado diciendo:

“Comprendo perfectamente la prevención justa y fundada que ha habido en otros tiempos contra la institución del Senado, pero las circunstancias han variado completamente con la Reforma y no hay temor de que las clases privilegiadas pretendan refugiarse en aquel cuerpo para contrariar los intereses de la sociedad.

“Con el establecimiento del Senado los estados tendrán una representación directa e igual en la formación de las leyes, cosa que no sucede ahora habiendo una sola Cámara, porque haciéndose la elección por distritos hay Estados que apenas tienen tres representantes, mientras otros cuentan con mayor número.

“No debe pasar desapercibido para nosotros el ejemplo asombroso que tenemos a la vista en los Estados Unidos, considerado justamente como el país modelo en el ejercicio práctico de las libertades republicanas

y ahí son dos Cámaras las que tienen a su cargo la formación de las leyes, circunstancia que, según los mejores publicistas modernos, ha contribuido en gran manera a conservar a aquel pueblo, sin conflictos de ningún género, esa armonía entre los poderes públicos tan indispensable para el buen orden de la administración.

“Yo miro como un deber sagrado de mis convicciones al recomendar a usted, como lo haré a todos los demás gobernadores, el estudio de este asunto, a fin de que cada uno, si encuentra, como yo encuentro, conveniente esa reforma, trabaje por llevarla a cabo valiéndose para ello de los medios legales que previene la Constitución, pues también los Estados ganarán muchísimo en su administración local cuando tengan divididas en dos cuerpos sus respectivas legislaturas.

“Como usted comprenderá, ningún interés personal puedo tener al recomendar esa reforma, pues obro según mis propias convicciones y consultando solamente la conveniencia del país, después de haber estudiado prácticamente las dificultades que ofrece la organización actual del nuevo sistema representativo.

“Conveniente fue y hasta indispensable la creación de una sola Cámara cuando era preciso legislar de una manera casi revolucionaria para llevar a cabo las leyes salvadoras de la Reforma; pero ya son otros los tiempos y no hay el menor peligro de que, en un Senado de elección popular, vuelvan a verse representados los intereses del clero y los fueros del ejército, que fueron en otros días los enemigos más poderosos del progreso y de la libertad.

“Si usted, después de meditar el asunto, juzga conveniente patrocinarlo con su influencia legítima, creo sinceramente que prestará un gran servicio al país en general y, en particular, a los intereses de esa localidad.”

Por supuesto que al dirigirme a usted como amigo y haciendo abstracción completa de todo carácter oficial, queda usted en completa libertad para obrar con entera independencia según le aconseje su convicción.

“Si otra cosa por ahora, tengo el gusto de repetirme de usted como siempre apreciable amigo y atento seguro servidor.

(Benito Juárez).

En 1985 la LVIII Legislatura del Senado de la República publicó una obra titulada la Restauración del Senado. 1867-1875, ocho largos años de discusiones en la Cámara de Diputados en donde figuran las discusiones realizadas a través de estos años hasta lograr la aprobación del Congreso.

## **EL RESTABLECIMIENTO DEL SENADO**

En el Congreso Constituyente de 1856, eliminados ya los monarquistas, concurren sólo los liberales divididos en una mayoría de moderados y el grupo de los progresistas o puros.

Superada la batalla sobre la Constitución de 24, quedó la desilusión de un federalismo trunco, unicamaral que establecía un régimen de Asamblea con todos sus peligros y desviaciones. La Constitución de 1857 cambia la estructura del Poder Legislativo al suprimir el Senado estableciendo el difícil ensayo del régimen de Asamblea.

## **EMILIO RABASA**

Don Emilio Rabasa fue indudablemente el constitucionalista de mayor prestigio y valía en el primer cuarto del Siglo XX. De larga trayectoria en la vida pública, en el ámbito federal llegó a ser Senador de la República.

En su obra: *“La Constitución y la Dictadura”* hace una crítica demoledora del Constituyente de 1857, fundamentalmente por haber suprimido el Senado y haber constituido un gobierno de asamblea, que, de consolidarse hubiera sido la ruina del país.

### **La Obra del Constituyente.**

Al referirse a las discusiones en el Constituyente del 57 dice:

“Se trataba de hacer, como por encargo de la revolución, una Constitución democrática para una república representativa, popular, federal, no se requerían ya más datos, puesto que la ciencia enseña lo que son esas palabras y a lo que obligan por deducciones lógicas. Todo era trabajo de gabinete para quien supiese lo que es una democracia: sufragio universal, puesto que todos los hombres, mal que pese a los instruidos o a los ricos, son iguales, y si hay gente que ignore hasta que existe el Gobierno, culpa es del

Gobierno que no difunde la enseñanza; supremacía del Congreso, pues que es la representación del pueblo, de la soberanía nacional, de lo que es supremo, y así sobre el Congreso, o al lado del Congreso, nada ni nadie. El Ejecutivo es el propietario de la acción y de la fuerza, que se emplean para el despotismo, pues hay que extinguir su fuerza y su acción y subordinarlo al poder superior del Legislativo, que no tiene más norma que la salud pública. Y si una cámara de representantes tiene los poderes de la nación, si lleva la voz de la nación y traduce con fidelidad la voluntad del pueblo, que con ella gobierna por sí mismo, ¿para qué un Senado, residuo de instituciones aristocráticas, sino para embarazar la revelación del espíritu público y entorpecer la acción libre de la verdadera representación nacional? Se proscribió el Senado. “La soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, y la ejerce por medio de los poderes de la Unión y de los Estados”; pues siendo así y puesto que “todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio”, es lógico, y por consiguiente, en ciencia política es necesario, que todos los poderes se desempeñen por individuos que ha de designar el pueblo mismo; hay, pues, la misma razón científica para que los ministros de la Corte Suprema sean elegidos popularmente, que para que lo sean los diputados; pero las elecciones deben ser periódicas porque la soberanía popular no puede abdicar su derecho de renovación, y hay que consultar por períodos al pueblo a fin de ver si su voluntad no ha cambiado, la elección popular es incompatible con la perpetuidad; precisa, pues, señalar cortos períodos para los cargos de la justicia suprema.

Así se formó la Constitución mexicana, y medio siglo de historia nos demuestra que no acertaron sus autores con una organización política adecuada a nuestras condiciones peculiares.”

### **Supremacía del Poder Legislativo.**

“Para hablar sólo del tipo de gobierno en que interviene el elemento popular por medio del sufragio, tipo al que tienden a acomodarse todos los pueblos del mundo, nos atenemos a la gran división de gobiernos parlamentarios (modelo inglés) y el de equilibrio de poderes (modelo norteamericano). El primero se funda en la teoría de que la soberanía nacional reside en la Asamblea elegida por el pueblo, cuya voluntad representa exclusivamente; el segundo descansa en el principio de la pluralidad de poderes en quienes delega el pueblo su soberanía (Ejecutivo y Legislativo), dándoles atribuciones que deben mantener su acción separada y en un

equilibrio contra la omnipotencia que no debe tener ni el pueblo mismo.

El sistema presidencial constituye el poder y la soberanía nacionales en sus tres órganos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con atribuciones y limitaciones que aseguren su acción independiente, equilibrada y armoniosa.

“En toda constitución de este sistema, lo esencial y delicado está en el equilibrio de los dos poderes que representan la voluntad del pueblo; la teoría del parlamentarismo rechaza precisamente esa doble representación de una voluntad única e indivisible. Pero dejando a las concepciones teóricas el escaso valor que en las ciencias prácticas les corresponda, hay que reconocer que el hecho de compartir dos órganos distintos la representación de la voluntad del pueblo, crea entre ellos un antagonismo inevitable, y origina la dificultad mayor para mantenerlos constantemente dentro de los límites que están establecidos. Pugnando cada uno por ensanchar su acción a costa del otro, el Legislativo propende a convertir el gobierno en anarquía congresional, y el Ejecutivo a llevarlo a la dictadura; y si no se alcanza ninguno de los extremos, por lo menos el ensanche de uno de los dos poderes deforma la Constitución que el país ha querido darse, y siempre con peligro de ir más lejos.

“Fuera del orden legal, el Presidente reúne elementos de fuerza que le dan superioridad en la lucha con el Congreso, dispone materialmente de la fuerza pública, cuenta con el ejército de empleados que dependen de él, tiene de su parte el interés de los que esperan sus favores, y arrastra por lo común las simpatías populares, que sólo en momentos de agitación intensa, gana la personalidad colectiva y casi anónima de una asamblea legislativa; pero dentro del orden constitucional, que es el que debemos tomar en cuenta al examinar la formación del gobierno, la superioridad del Congreso es indiscutible por su sola facultad de dictar las leyes a que la nación entera y el mismo Poder Ejecutivo tienen que someterse. El peligro pues, de la invasión que altere la estabilidad de las instituciones, está principalmente en el abuso que el Congreso puede hacer de sus atribuciones legítimas, por más que esto parezca paradójico en nuestro país, porque nunca hemos vivido bajo el régimen constitucional y, por consiguiente, la preponderancia ha estado del lado del Ejecutivo.

“La completa separación de los dos poderes, no aseguraría su equilibrio; les daría una independencia antagónica en que cada cual se esforzaría por llegar al máximum de su amplitud, y ambos se harían insoportables para los gobernados; se requiere, por el contrario, que el uno sirva de limitación al otro por una especial intervención en sus actos; y como el Legislativo tiene ya por su función especial el gran medio de dictar

leyes para intervenir en la marcha de los negocios públicos, la atención de la Ley fundamental se dirige principalmente a armar al Ejecutivo contra las invasiones y los excesos del poder legislador, fuerte por sus facultades, inmune por su irresponsabilidad absoluta, audaz por el carácter de representante del pueblo que exclusivamente quiere atribuirse, y apasionado por su condición de muchedumbre que lo subordina más a las gestiones oratorias que al valor de los razonamientos.

### ***Autonomía Local***

En la forma de gobierno que adoptó la Constitución mexicana hay un elemento más de complicación y una fuerza con que contar para el equilibrio del conjunto; la personalidad de los Estados independientes que les confiere una libertad de acción interior a la que se ha dado el nombre impropio de soberanía, que emplearemos nosotros en este especial sentido en gracia a la concisión. Los poderes federales se limitan, por la independencia local, a todo y a sólo lo que atañe a los intereses de la nación dejando a los gobiernos de las fracciones federales el cuidado y la gestión de los intereses de cada una, que asume para ellos los caracteres de un pueblo autónomo. Una nueva distribución de jurisdicciones viene a agregarse a la que importa y exige la división de poderes; y en esa distribución, la Ley fundamental busca otra vez los contrapesos que garanticen desde luego la libertad de las entidades federales; pero en el fondo y capitalmente, las libertades todas del pueblo contra el poder absorbente y de eterna propensión al absolutismo. Porque el sistema federal si fue creado para el fin de conservar sus derechos a las colonias inglesas que formaron la República Norteamericana, resulta en todo caso excelente para reducir el poder del gobierno, con ventajas para la seguridad de las libertades públicas, siempre en peligro ante un poder formidable.

### ***Función del Senado***

La personalidad de los Estados se manifiesta en dos formas para limitar la omnipotencia del gobierno nacional. La primera es su independencia interior, que pone fuera de la autoridad de aquél los intereses locales; la segunda es su condición de entidades políticas, que, por una parte, les da el derecho de constituir una Cámara del Congreso, con número de representantes igual para todos, y por otra, les da el de votar como unidades las leyes más altas: las que modifican el pacto fundamental de la nación.

La libertad de acción de los Estados, como electores de la Cámara federal y como órgano legislativo en puntos constitucionales, depende de su virilidad y su independencia y no puede dar ocasión para conflictos legales; no así su libertad de régimen interior, que puede violarse en leyes o por actos que la invadan o restrinjan. El órgano de equilibrio es para estos casos el departamento judicial de la nación, que sin abandonar las formas del procedimiento propio de la administración de justicia, sin declaraciones generales que lo convertirían en el poder omnipotente que se trata de combatir, impide la ejecución de cada acto violatorio, y defiende de toda amenaza la independencia del Estado o fracción. Si el equilibrio se rompe por el Estado en perjuicio de la jurisdicción federal, el órgano judicial de la nación lo restablece por el mismo procedimiento, limitado a impedir la simple ejecución de actos aislados.

Tal es la coordinación de fuerzas y el mecanismo de equilibrios en que se funda el sistema americano de gobierno establecido con sencillez y maestría en la Constitución de Filadelfia, “la obra, según Gladstone, más admirable que ha producido el entendimiento humano”. De ella tomó la nuestra una organización que lograron nuestros constituyentes mejorar en ciertos puntos; pero que resultó profundamente modificada por el criterio bien diferente que sirvió para el trabajo de adaptación.

Las modificaciones hechas en ese trabajo ¿dejaron seguro en nuestra organización política el equilibrio que es objeto del sistema presidencial? No, ciertamente. La supresión del Senado lo rompió, tanto por aumentar el poder de la Cámara unitaria, como por privar a los Estados de su representación igual en una asamblea del poder Legislativo. (*A continuación Rabasa alude a la restauración del Senado y dice:*) Establecido el Senado en época posterior, aún quedan en la Ley suprema errores que en la práctica libre de sus preceptos, determinarán conflictos graves entre los poderes y queda la preponderancia del Legislativo sobre el Ejecutivo, que conducirá a cualquiera de los extremos con que se resuelve la omnipotencia del Congreso: la sumisión del Ejecutivo, que establece la dictadura de una asamblea, o el golpe de Estado que entroniza la dictadura del Presidente. Y después de cualquiera de estas dictaduras, otra vez la revolución.

“El Congreso libre es el que se da cuenta de su importante papel, que estudia sus facultades, que se siente el primero de los poderes y se hace en seguida invasor, provocador y agresivo. Si su cultura general es baja, como en el que hemos previsto, la hostilidad es irreflexiva, porque procede de concepciones erróneas que le dan como primera y hasta como única la

convicción de su omnipotencia y el sentimiento de su irresponsabilidad; la resistencia del Ejecutivo a la invasión de su terreno jurisdiccional, le parece rebeldía y desborda la elocuencia de los oradores, siempre convincente para los bancos mudos y después de algún tiempo de cargarse de excitantes del orgullo, de estimulantes de la codicia, acaba por persuadirse de que debe someterse incondicionalmente al jefe del Poder Ejecutivo u obligarlo a dimitir”.

“Uno de los graves errores del Constituyente, fue también enmendado con el establecimiento del sistema bicamarista, que moderó los peligros con que el equilibrio de los poderes se veía amenazado por el Legislativo que aquella creara. Otra reforma comenzó a quitar el carácter político que la Ley fundamental dio a la Corte Suprema de Justicia, modificando el precepto que hacía a su presidente substituto legal del de la República; y enmendó así otro de los desaciertos más ocasionados a graves consecuencias, en que los constituyentes incurrieron. Cambiose después el nuevo sistema de substitución, y más tarde se llegó por fin al sistema norteamericano, que por haber servido para un abuso bajo la ley del 24, desecharon los constituyentes del 57.”

En estos términos alude Rabasa al restablecimiento de la vicepresidencia en el Ejecutivo. Hay que tener en cuenta que la obra de Rabasa, “La Constitución y la Dictadura” fue editada por primera vez en 1912, antes del asesinato del Presidente Madero y del Vicepresidente Pino Suárez.

Volviendo al tema de la supremacía del Poder Legislativo, Rabasa señala otro de los peligros extremos a que se llegó en el Congreso unicamaral: “En septiembre de 1861, el Congreso reunido en mayo, que contaba en su seno gran número de hombres distinguidos, encontró muy natural, casi como el ejercicio de una de sus más sencillas facultades legítimas, pedir al Presidente Juárez que se retirara del gobierno, entregando el poder al general González Ortega. La forma empleada no tenía nada de común con los procedimientos parlamentarios, pues se hizo por medio de una petición que suscribieron cincuenta y un diputados. A ella se opuso otra firmada por cincuenta y cuatro representantes, que apoyaron el Presidente; de modo que si, del total, los hostiles hubiesen obtenido tres adhesiones más, la posición de Juárez habría sido tan falsa, que al Presidente hubiera tenido que llegar a la dimisión o al golpe de Estado.”

Concluye Rabasa con la consideración de que el Senado, en uso de sus facultades específicas, podrá ser también invasor y opresor del Ejecutivo, “pero es un hecho constante que el predominio del Congreso se resuelve a la postre en la supremacía especial de la Cámara de Diputados”.

## EL SENADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

La Constitución de 1917 es el fruto natural de la Revolución de 1910.

La Revolución Mexicana se desarrolló en cuatro etapas fundamentales.

- 1.- Los precursores. Los magonistas y el Partido Liberal.
- 2.- La revolución democrática. Madero y el Partido Antirreeleccionista.
- 3.- La revolución socialista. Zapata y el Plan de Ayala.
- 4.- La revolución constitucionalista. Carranza y el Congreso Constituyente de 1917.

La etapa precursora comprende las luchas del grupo encabezado por Ricardo Flores Magón contra la dictadura de Porfirio Díaz que se desarrollaron a través del periodismo de combate y desembocaron en la fundación del Partido Liberal.

El programa del Partido Liberal causó un gran impacto y fue la base de los programas que se siguieron en las sucesivas etapas de la Revolución de 1910.

La revolución democrática se inicia con la entrevista concedida por el Presidente Díaz al periodista norteamericano Creelman en febrero de 1908 publicada en inglés en los Estados Unidos y en español en El Imparcial de México en la que Díaz manifestó que México se encontraba ya preparado para la democracia, que vería con gusto la aparición de otros partidos políticos y que no se reelegiría en 1910. La entrevista originó un intenso movimiento encabezado por Francisco Madero quien en el mismo año de 1908 publicó su libro “La Sucesión de 1910” en el que plantea la urgente participación del pueblo en las elecciones para dar una salida democrática a los 30 años de dictadura. Añadió interés a la publicación del libro la circunstancia de que su autor era miembro de una de las familias más acaudaladas de la República. Madero promovió la fundación del Partido Antirreeleccionista que lo postuló a la primera magistratura frente a Porfirio Díaz que volvió a postularse.

Madero realizó una intensa campaña electoral recorriendo la mayor parte de la República principalmente en el norte y en el Golfo hasta Yucatán.

Porfirio Díaz se proclamó vencedor y ordenó que Madero quedara sujeto a prisión domiciliaria en San Luis Potosí, pero Madero escapó hacia los Estados Unidos desde donde lanzó su Plan de San Luis cuyos principales puntos fueron: la no reelección de Presidente y Vicepresidente, de los Gobernadores y de los Presidentes Municipales, así como restituir a sus antiguos poseedores, pequeños propietarios en su mayoría indígena, los terrenos de que fueron despojados por la aplicación abusiva de la ley de terrenos baldíos.

Al triunfo de la revolución democrática Madero llega a la primera magistratura e incumple el ofrecimiento del Plan de San Luis de restituir las tierras a los campesinos.

La etapa socialista o zapatista es la lucha emprendida por Emiliano Zapata, verdadero apóstol del movimiento agrarista de México que a través del Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911 exige la restitución de las tierras a los campesinos despojados así como dotaciones a los pueblos que carecen de tierras para lo cual señala la necesidad de expropiar los latifundios y crear la pequeña propiedad.

La etapa constitucionalista representa el esfuerzo de Venustiano Carranza de restaurar la violada Constitución de 1857 y que al triunfo de la Revolución cristalizó en la idea de un Congreso Constituyente que restaurara la Constitución violada, la reformara en aquellos aspectos que resultaban obsoletos e incorporara en la misma las justas exigencias de quienes habían hecho la Revolución.

Para tal efecto se convocó a elecciones para un Congreso Constituyente que se integró de la manera más heterogénea, a él concurren "lo mismo profesionales que profesores, periodistas que obreros, agricultores, mineros, ferrocarrileros, pero serían los militares obviamente los que aportarían el grupo más nutrido de la asamblea" (Terrazas Carlos.- *"La Constitución como resultado de la Revolución de 1910"* en "Congreso Internacional sobre el 75 Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". UNAM. México 1993").

En el Congreso de Querétaro, Carranza estaba obsesionado con la idea de reformar la Constitución para que no se repitiera la tragedia que costó la vida a Madero. Todo su esfuerzo se centró en la introducción del actual sistema de sustitución del Ejecutivo cuando éste falte definitivamente, entregando al Congreso la facultad de nombrar al nuevo mandatario según las circunstancias. Los preceptos constitucionales se encuentran mal redactados y carecen de una reglamentación adecuada.

Fuera de esta aportación, valiosa ciertamente, Carranza establece todo un sistema de acotamiento al Poder Legislativo y la prepotencia del Ejecutivo. Pero nada propuso de los grandes problemas nacionales. En su mensaje al Congreso alude a la supresión de la facultad que tienen todos los Congresos o Parlamentos del mundo occidental para exigir responsabilidades al Poder Ejecutivo.

Los grandes problemas nacionales, pero principalmente los artículos 27 y 123 de la Constitución fueron obra exclusiva de los diputados constituyentes.

En su mensaje al Congreso, Carranza omite toda referencia al Senado, y en la redacción de la Constitución de 1917 se mantiene virtualmente toda la estructura, funcionamiento y facultades que al Senado otorgó la reforma constitucional de 1874.

## **COMPOSICIÓN ACTUAL DEL SENADO.**

### **1.- Antecedentes.**

La Cámara de Diputados, representación por excelencia del pueblo, ha sido motivo permanente de preocupación y objeto de trascendentales reformas en su composición, para acercarla al paradigma de la democracia representativa, como lo fueron en su oportunidad, el otorgamiento del voto a la mujer, la concesión de la ciudadanía a los 18 años y la reducción a 21 años de la edad para poder ser diputado.

Dentro de este panorama, resalta por su importancia, la reforma constitucional iniciada por el Presidente López Mateos para la creación de los “diputados de partido” que entró en vigor en junio de 1963. Este sistema de diputados de partido tuvo como límite el 25% de la integración total de la Cámara de Diputados y sirvió como primer peldaño para la reforma promovida en 1986 por el Presidente López Portillo que introdujo el principio de representación proporcional, inicialmente al 25% de una Cámara integrada por 400 diputados, reforma que resultó insuficiente y fue ampliada a las dos quintas partes de una Cámara de 500 diputados.

Estas modificaciones presionaron para que se reformara así mismo la composición de la Cámara de Senadores.

La Constitución de 1824 estableció el régimen de dos Cámaras, una representante de la población, que es la de diputados, y la otra, la de senadores como Cámara territorial, representante de los estados y en

consecuencia del sistema federal tomando como modelo la Constitución Americana, que creó el dogma de la representación paritaria de los estados, dos senadores por cada estado sin importar su tamaño, ni su población ni su importancia.

México adoptó el dogma norteamericano de dos senadores por estado sin importar la población, tamaño o importancia de los estados. Igualmente se adoptó en 1824 el sistema de renovación total del Senado a diferencia del modelo norteamericano en que la renovación es parcial a tercias partes cada dos años.

Fue en 1986 cuando se cambió aquí en México el sistema prevaleciente de renovación total por el de renovación parcial por mitad de los senadores cada tres años, buscando acercarse al modelo norteamericano.

## **2.- Composición Actual.**

A partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de fecha 3 de septiembre de 1993, por primera vez la Cámara de Senadores se integra por cuatro senadores por cada estado y por el Distrito Federal.

Conforme a esta reforma, tres senadores serán electos por el principio de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría de tal manera que esta minoría representará el 25% de la Cámara de Senadores, al igual que en 1963 los diputados de partido representaban la cuarta parte de la Cámara y en 1986 los diputados de representación proporcional representaban el 25% de una Cámara integrada por 400 diputados que luego fue ampliada a las dos quintas partes de una Cámara de 500 diputados.

Por la reforma de 1993 que amplía a 128 los senadores que integran el Senado incluyendo tres de mayoría relativa y uno de primera minoría se volvió al sistema anterior de renovación total del Senado cada 6 años.

Dentro de las reglas de participación de las Cámaras del Congreso la iniciativa reconoce que se aparta del dogma norteamericano de la representación paritaria de los Estados en la integración del Senado, para ganar una mayor representatividad introduciendo en el Senado, el principio de representación proporcional sobre el 25% de la integración del Senado por lo que el texto del artículo 56 quedó redactado en los siguientes términos:

**“Artículo 56.-** La Cámara de Senadores se integrará por 128 Senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado

a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada 6 años”.

### **3.- Crítica al Decreto.**

Tanto en la formulación de la iniciativa como en el dictamen emitido por la comisión correspondiente, los legisladores promoventes y los dictaminadores se apartaron de las normas parlamentarias cometiendo a mi juicio errores que representan graves desviaciones a la doctrina democrática de la Constitución.

En efecto, la iniciativa de decreto comienza diciendo:

“Ciudadanos Secretarios de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. Presentes.

Los suscritos coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos políticos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo en la Cámara de Diputados; y Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, en la Cámara de Senadores, así como el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Ernesto Zedillo Ponce de León, sometemos a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, a través de esa Cámara de Diputados, la presente iniciativa de reformas y adiciones en materia electoral y del Distrito Federal a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Señalo el error en que incurren los legisladores promoventes, ya que el Presidente de la República actúa por su propio derecho en los términos del

artículo 71 fracción I de la Constitución, en tanto que los diputados y senadores promoventes se ostentan como coordinadores de los grupos parlamentarios que mencionan y no actúan por su propio derecho como legisladores.

El artículo 71 de la Constitución menciona como sujetos del derecho de iniciar leyes o decretos al Presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, a las Legislaturas de los Estados y a las Diputaciones de los mismos. De la misma manera conforme al inciso ñ) de la base primera del apartado C del artículo 122 Constitucional la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene el derecho de presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.

Fuera de los arriba mencionados ningún funcionario o institución tienen derecho de iniciativa y los diputados y senadores promoventes del Decreto en estudio, como tales, tienen derecho de iniciativa en lo individual pero no como Coordinadores de los Grupos Parlamentarios que, por otro lado, tampoco tienen derecho de iniciativa.

La observación anterior es por lo que hace al encabezado de la iniciativa de Decreto, pero al finalizar el texto de la iniciativa terminan con un párrafo redactado en los siguientes términos:

“En la ciudad de México, Distrito Federal, a los 25 días del mes de julio de 1996. Por el Partido Acción Nacional: diputado Ricardo García Cervantes, Coordinador del Grupo Parlamentario en la Cámara de Diputados; senador Gabriel Jiménez Remus, Coordinador del Grupo Parlamentario en la Cámara de Senadores; por el Partido Revolucionario Institucional, diputado Humberto Roque Villanueva, Coordinador del Grupo Parlamentario en la Cámara de Diputados; senador Fernando Ortiz Arana, Coordinador del Grupo Parlamentario de la Cámara de Senadores; por el Partido de la Revolución Democrática: diputado Jesús Ortega Martínez, Coordinador del Grupo Parlamentario en la Cámara de Diputados, senador Héctor Sánchez López, Coordinador del Grupo Parlamentario en la Cámara de Senadores; por el Partido del Trabajo: senadora Irma Cue Serrano Castro Domínguez; diputado Alfonso P. Ríos Vázquez, Coordinador del Grupo Parlamentario en la Cámara de Diputados.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Ernesto Zedillo Ponce de León” (rúbricas).

A mi juicio el error cometido al rubricar la iniciativa de decreto es trascendente y de gravedad, porque los legisladores se ostentan como representantes de los partidos políticos en forma tal que son los partidos

políticos los que aparecen promoviendo el decreto en cuestión y no sólo los partidos políticos no tienen por sí mismos derecho de iniciativa sino que, al hacer que los legisladores que suscriben el documento lo hacen en representación de los partidos políticos, están admitiendo como realidad algo que figura entre las ambiciones a futuro de los partidos políticos: un Estado integrado no por ciudadanos, sino por partidos políticos, el Estado de Partidos.

## ¿EL CONGRESO O EL SENADO?

La restauración del Senado requirió un esfuerzo constante de 1867 a 1875, cuando al fin se logra, el resultado está plagado de errores, algunos de ellos inciden en el Senado. Me referiré primero a la facultad de aprobar los Tratados. Originalmente esta facultad pertenecía al Congreso pues la Constitución de 1824 no estableció facultades especiales para cada Cámara que funcionaban como colegisladoras. Al suprimirse el Senado en la Constitución de 1857, la facultad de autorizar los tratados siguió perteneciendo al Congreso ahora unicameral.

Cuando en 1873, ya aceptada la tesis de la restauración del Senado, discutidas primero las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, se inició la discusión de las facultades exclusivas del Senado que empieza diciendo: “Aprobar los Tratados y Convenciones Diplomáticas que celebra el Ejecutivo con Potencias Extranjeras.”

El diputado Julio Zárate preguntó las razones que se tuvieron para asignar sólo al Senado la facultad de aprobar los Tratados, a lo que el diputado Rafael Dondé de la Comisión contestó: “que como él sabe perfectamente, el Senado representa la Entidad Federativa, y siendo los Tratados y Convenciones cosa que obliga a toda la Nación, muy natural ha parecido a la Comisión que quien apruebe esos Tratados sea la Cámara de Senadores y no la de Diputados”, y con esa explicación se aprobó en definitiva el texto aludido, sin tomar en cuenta que el artículo 126 de la Constitución de 1857 establecía claramente: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión.”

La conclusión es obvia, si un Tratado es una ley, debe ser aprobado por el Congreso.

Por su parte, el artículo 72 establecía: “El Congreso tiene facultad:

XIII. Para aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo.”

Estos preceptos no fueron reformados, de manera que la Constitución de 57 quedó con una antinomia entre los artículos 72 fracción XIII junto con el artículo 126 que establecen que los tratados deben ser aprobados por el Congreso, frente al apartado B fracción I del propio artículo 72 que establece como facultad exclusiva del Senado, aprobar los tratados que celebre el Ejecutivo.

Por su parte, la Constitución de 1917 en su texto original establece en el artículo 76 “Son facultades exclusivas del Senado: I.- Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras.”

**“Artículo 89.-** Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: X.- Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal.

**“Artículo 133.-** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados hechos o que se hicieren por el Presidente de la República con aprobación del Congreso serán la ley suprema de toda la Unión.”

Estas contradicciones fueron resueltas de una manera irregular en 1933. La historia puede sintetizarse en estos términos:

El Ejecutivo de la Unión envió al Congreso, por conducto de la Cámara de Senadores, una Iniciativa de Ley de Nacionalidad y Naturalización. Las Comisiones del Senado elaboraron el dictamen correspondiente en el que expresan: “Para llevar a cabo la expedición de esta Ley se hace indispensable la reforma de los artículos 30, 37, 73 y 133 de la Constitución Federal.”

Los senadores integrantes de las comisiones consideraron necesario reformar los artículos 30, 37, 73 y 133 para aprobar la Ley de Nacionalidad y Naturalización por las razones que expresan: los artículos 30 y 37 se relacionan directamente con la materia de la nacionalidad, en cuanto al 73, para agregar a su fracción XVI los vocablos “nacionalidad” y “condición jurídica de los extranjeros”, pero el artículo 133 no tiene relación alguna con la Ley de Nacionalidad y Naturalización, simplemente el Senado aprovecha la ocasión para cambiar el texto del precepto constitucional en la parte que decía: “ Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen

de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Congreso” sustituyó la palabra Congreso por la palabra Senado y resolver así la contradicción existente. Hay que hacer notar que esta reforma, que no tiene relación con la iniciativa de Ley de Nacionalidad y Naturalización, no fue propuesta por persona alguna; es decir, no existe iniciativa que la promueva y que se discuta, el Senado por sí, y sin iniciativa, introduce el texto.

Sin manifestarlo, el Senado tácitamente está considerando que la mención del Congreso como autoridad que debe aprobar los tratados, es un error del Constituyente de 17.

Al respecto, Ruperto Patiño Manffer, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en su comentario al artículo 133 en *Los Derechos del Pueblo Mexicano*, dice:

“Opinamos que no fue por errata del Constituyente de 1917 que se generó el problema. El Constituyente del 17 lo resolvió con sabiduría y por ello encomendó al Congreso de la Unión la aprobación de los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República, como requisito para que dichos pactos adquieran la categoría de “Ley suprema de toda la Unión”.

“No fue un error ni un olvido el que llevó al Constituyente a encargar al Congreso de la Unión la aprobación de los tratados internacionales. Fue, no lo dudamos, el conocimiento preciso de que la única forma de asegurar que los tratados internacionales resultaran congruentes y armónicos no sólo con el texto constitucional, sino incluso con las leyes emanadas de la propia Constitución y quedaran elevados a la categoría de *Ley Suprema de toda la Unión* sin que se violentara el principio de separación de poderes consagrado en el artículo 49, consistía en encomendarle al Congreso la aprobación de dichos compromisos internacionales.”

Lo que significa que el Senado equivocó los términos. En vez de sustituirse al Congreso en el artículo 133, debió reformar el artículo 76 para suprimir del Senado la facultad de aprobar los tratados internacionales que le corresponde al Congreso, sin perjuicio de establecer claramente la intervención que el Senado debe tener incluso en la redacción de los tratados, pero la aprobación de los mismos corresponde al Congreso.

En dicha Iniciativa se incluyen cambios en la estructura del Senado. La exposición de motivos dice lo siguiente: “La composición del Senado de la República ha sido motivo de diversos análisis y reflexiones. En la reforma de 1993 se aumentó el número de senadores a efecto de promover la integración plural de esta Cámara, para lo cual se acordó la adopción de un sistema con

cuatro senadores electos en cada entidad federativa, tres por el principio de mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría.

“Esta iniciativa de reformas constitucionales propone mantener el número de 128 senadores para la integración de esta Cámara, de los cuales, en cada entidad federativa, dos serían electos, según el principio de mayoría relativa y uno sería asignado a la primera minoría. Otros 32 senadores serían electos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción que comprendería el territorio nacional.

“La iniciativa ratifica que la Cámara de Senadores se renueve en su totalidad cada seis años, para lo cual los senadores electos en 1997 durarán en su cargo dos años y 10 meses. Sin embargo, esta elección se hará conforme al principio de representación proporcional.”

En estos términos se aprobó el texto actual. Se ha dicho que esta reforma rompe con el principio de la paridad, ya que es posible, y así ha sido, que algún Estado no alcance senador de representación proporcional y se quede sólo con sus tres senadores de elección directa, en tanto que algún Estado de copiosa votación alcance dos senadores de representación proporcional con lo que tendría cinco senadores rompiendo el equilibrio que debe tener la representación territorial. Es cierto que puede romperse la paridad, pero no significa que se rompa el equilibrio. Porque las funciones y las facultades del Senado no se ejercen por los senadores en lo individual, sino como cuerpo colegiado.

Por lo demás, la paridad en la integración del Senado, es un dogma solamente para los Estados Unidos, muchos países, principalmente europeos, organizados bajo el sistema federal, han aceptado como natural que el Senado como Cámara de representación territorial tome en cuenta el volumen de población de los Estados federados.

En la Alemania Federal, la estructura del *Bundesrat* como representación de los *Länder* depende primariamente del número de votos con que cada uno de los dieciséis *Länder* esté representado. El número de votos viene determinado por una vía intermedia entre la igualdad de los *Länder* y la aritmética de la población.

En Bélgica, la composición del Senado en el Parlamento Federal obedece a otros factores, los *senadores nacionales* que se integran con 25 neerlandófonos y 15 francófonos y los *senadores comunitarios* en que el Consejo Flamenco designa 10 senadores, 10 por el Consejo de la Comunidad Francesa y 1 por el Consejo de la Comunidad Germanófona.

En Italia, la Constitución republicana de 1948 ha establecido un bicamatismo en relación principalmente con la población en número de 315 senadores electivos y un número de senadores no electivos formados por los ex presidentes de la República en forma vitalicia y senadores nombrados por el Presidente de la República en atención a sus méritos en el campo social, científico, artístico o literario, que no deben pasar de cinco.

En Austria, el Senado está compuesto en forma variable según la población de cada *Lander*, con un mínimo de tres y un máximo de doce, para compensar las grandes diferencias de población que existen entre los *Lander*. Los representantes de la cámara territorial son electos popularmente en los cantones suizos o designados por los gobiernos en la región alemana o por los parlamentos locales en los Estados federados.

Canadá es un Estado Federal, sin embargo, pertenece a la Comunidad Británica. El Senado es una Cámara de representación territorial, pero no es electiva sino por designación del Gobierno de la Federación. Se integra con ciento cuatro senadores a razón de 24 por cada agrupación de provincias, pero su distribución no es paritaria; Québec y Ontario tienen 24 senadores cada una, pero las provincias occidentales tienen seis cada una.

La India es un Estado Federal. Su territorio es tan grande que, según un proverbio del país, la India es más grande que el mundo. El Senado de la India no se integra por la población de cada Estado, sino por su peso político. Así el Rajastán que, aunque es un Estado relativamente pequeño, es, sin embargo, el de mayor peso político; tiene el mayor número de senadores, en tanto que la región tamil que es la más atrasada, tiene el menor número de senadores.

## **FUNCIONES Y FACULTADES**

### **Funciones.**

Para la doctrina americana las principales funciones del Senado se refieren a la vigilancia y custodia de los derechos de los estados dentro de la Federación: a) evitar que los estados grandes y poderosos, abusen de los estados pequeños.- b) Evitar que los estados pequeños se coaliguen en contra de los estados grandes, y c) evitar la fagocitación de los estados pequeños por la Federación, lo cual se traduce en el equilibrio y armonía que debe existir en las relaciones de los estados entre sí y con la Federación y el respeto que la Federación debe tener de los derechos de los estados, sean estos pequeños o grandes, débiles o poderosos.

Esta función de vigilancia y defensa de los derechos de los estados, expresada en términos generales, es recogida por el artículo 76 de la Constitución mexicana como veremos más adelante.

El constituyente norteamericano se preocupó mucho por establecer para el Senado la función de revisión de todas las leyes y decretos que emitiera la Cámara Baja.

En efecto dice “El federalista” artículo LXII atribuido a Hamilton o Madison: “...Otra ventaja que procede de este elemento que presenta la Constitución del Senado, es el obstáculo que significará contra los actos legislativos inconvenientes. Ninguna ley ni resolución podrá ser aprobada en lo sucesivo sin el voto favorable de la mayoría del pueblo primero y de la mayoría de los Estados después. Debe confesarse que este complicado freno sobre la legislación puede resultar nocivo tanto como beneficioso en algunos casos, y que la defensa especial que implica a favor de los Estados pequeños sería más racional si ciertos intereses, comunes a éstos y distintos de los de los Estados restantes, se vieran expuestos a peligros peculiares en el caso de que se procediera en otra forma. Pero como los Estados más grandes estarán siempre capacitados por su poder sobre los ingresos para reprimir el ejercicio indebido de esta prerrogativa de los Estados pequeños y como la facilidad y el exceso de legislación parecen ser los males a que nuestros gobiernos están más expuestos, no es inverosímil que esta parte de la Constitución sea más conveniente en la práctica de los que parece a muchos que reflexionan sobre ella...”

No está menos indicada la necesidad de un Senado por la propensión de todas las asambleas numerosas, cuando son únicas, a obrar bajo el impulso de pasiones súbitas y violentas, y a dejarse seducir por líderes facciosos, adoptando resoluciones inconsultas y perniciosas... (El Federalista 263-264).

Sobre el mismo tema, en México, el Congreso Constituyente en la sesión vespertina del 9 de enero de 1917, al estudiar el texto del artículo 56 relativo a la integración del Senado, el diputado constituyente Paulino Machorro Narváez pronunció un discurso en que describe las vicisitudes del Congreso a través de la historia, así como acerca de las ventajas del sistema bicameral... en 1874, durante el gobierno del Sr. Lerdo, durante el cual se procuró hacer las instituciones mexicanas un poco más adaptables, comprendiese la necesidad de que hubiera dos Cámaras, para que la segunda Cámara, compuesta de miembros de más experiencia y conocimientos, revisara los actos de la primera y pudieran así unirse los dos conceptos: la inspiración, la iniciativa, la impetuosidad de la Cámara baja, con la prudencia,

la experiencia y hasta cierto punto el espíritu conservador de la Cámara Alta, y que pudiera ésta hacer contrapeso a la Cámara Baja. Entonces apareció el Senado en México; pero si atendemos a las discusiones de entonces y a las de 1857, comprenderán ustedes que el Senado en México no tiene el carácter aristocrático que se le ha dado en otras naciones...

Sin embargo, esta facultad de revisión del Senado ha sido motivo de ondas diferencias entre ambas Cámaras.

Durante la XLVI Legislatura, se presentó una iniciativa para reformar la Constitución en lo relativo a la reelección de los diputados a fin de que hubiera reelección inmediata. La iniciativa fue estudiada a fondo ponderando sus ventajas y probables inconvenientes.

Fue aprobada por todas las fracciones parlamentarias y enviada al Senado para su revisión. El Senado, presidido entonces por Carlos Madrazo desechó de un plumazo esta iniciativa. La Cámara Baja quedó lastimada, se dijo entonces que la iniciativa tenía enormes ventajas como en los Estados Unidos, porque obliga a los diputados a un permanente contacto con la ciudadanía. Por el contrario, se adujo que este contacto inmediato y permanente de los diputados con la ciudadanía debilitaría la disciplina y el poder que los partidos pueden ejercer sobre sus candidatos.

## **Facultades.**

Las facultades exclusivas del Senado se encuentran establecidas en el artículo 76 de la Constitución Federal y la primera de ellas se refiere a la Política Exterior.

El artículo 76 de la Constitución establece: “son facultades exclusivas del Senado I.- Analizar la Política Exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

Son los Tratados Internacionales los aspectos más graves que ha enfrentado el Ejecutivo sin intervención del Senado que a lo sumo ha servido de paraguas para facilitar al Ejecutivo el cumplimiento de sus funciones internacionales.

En un magnífico libro de don Antonio Carrillo Flores que llegó a ser Secretario de Relaciones Exteriores, titulado “Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional” (UNAM 1987), don Antonio se refiere al

Senado y los problemas que México enfrentó a partir de la invasión de los Estados Unidos, que nos obligó a firmar los Tratados de Guadalupe cediendo la mitad de nuestro territorio.

Con un tono de consolación el Dr. Carrillo Flores, nos dice: “casi todo lo que era México auténtico se conservó. Perdimos como un gran erial pero la casa la salvamos, debido al valor de don Manuel de la Peña y Peña. Sin embargo su conducta no dejó de desconcertar y de irritar a mexicanos también patriotas que negaban que el Presidente de la República tuviera autoridad para ceder territorios ni aun con la aprobación del Congreso.

“El asunto se llevó a la Suprema Corte de Justicia mediante un procedimiento especial... y ella resolvió algo que desde entonces es verdad firme en el sistema constitucional mexicano: que en materia internacional, no intervienen los tribunales para discutir la validez de compromisos celebrados con otro país, aun cuando sí para proteger los derechos del hombre que un tratado puede haber lesionado; ... En cuanto al compromiso internacional, la salvaguardia de la integridad, de la independencia, del honor de México, está en primer término en manos del Presidente de la República, después de su Secretario de Relaciones, y como órgano de control en el Senado de la República...

“A este respecto puedo recordar –dice el Dr. Carrillo Flores- cuando menos una hora muy difícil que vivió el Presidente Obregón en 1923, cuando México todavía desangrando, débil y después de más de diez años de guerra civil, tenía encima la presión de los Estados Unidos para que firmáramos un tratado que daba a los extranjeros privilegios exorbitantes. El entonces secretario de Relaciones Exteriores, Alberto J. Pani, en documento que está publicado en un libro que se llama *La Política Internacional de México en el Régimen del Presidente Obregón*, le dijo al gobierno americano: “esto no lo firmo, porque no va de acuerdo con la Constitución, y si por un error yo lo firmara, el Senado de México lo desaprobaría.”

“Años más tarde, en 1948, ... el gobierno norteamericano, en la Conferencia de Bogotá, quería presionar y logró que la mitad de Latinoamérica lo siguiera para que nuestros países aprobaran un tratado que concedía a los inversionistas extranjeros mayores derechos que a los nacionales. Tuve el honor (dice el Dr. Carrillo Flores) de llevar la voz de México y usé el mismo argumento que Pani empleó en 1923: ningún tratado puede estar por encima de la Constitución y aunque nosotros en esta Conferencia de Bogotá lo aprobáramos –que no lo aprobaríamos- en México hay un Senado de la República que nos diría: “rechazo este tratado.” De modo que el Senado tiene una función preventiva que puede ser trascendental en horas difíciles.

“Además, en materia internacional tiene otra facultad que también usó e invocó México en la hora tal vez más grave que ha vivido el mundo desde la terminación de la Segunda Guerra Mundial: la que el artículo 76 concede en exclusividad al Senado de la República para utilizar el paso de tropas extranjeras por nuestro territorio, o el estacionamiento por más de un mes en aguas nacionales de barcos extranjeros. Autoriza también al Congreso para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del territorio, el paso de tropas extranjeras o la estadía de escuadras de otra potencia por más de un mes en aguas mexicanas.

“En octubre de 1962 la Unión Soviética, de acuerdo con Cuba, colocó unos cohetes con ojivas nucleares en el territorio de la Isla y Estados Unidos alarmado y acaso sin derecho, le impuso una llamada “cuarentena” a Cuba. En realidad una admonición a la Unión Soviética de que no dejaría, incluso usando la fuerza, que viniesen barcos soviéticos a territorio cubano o que esos misiles permanecieran en el territorio de la República de Cuba. Esta decisión llevó al mundo al borde de la guerra nuclear.

“Estados Unidos, que sabía que el Consejo de Seguridad de la ONU, en que la U.R.S.S. tiene veto, nunca aprobaría “la cuarentena”, resolvió llevar el caso a la OEA invocando el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947 y la Solidaridad del Continente. Era una hora dramática en la que México dudaba si podía o no podía votar favorablemente esta decisión. La Cancillería se inclinaba a que emitiéramos un voto de abstención. El Presidente López Mateos, que viajaba por el Lejano Oriente, estaba arribando a Honolulu cuando nos tocaba votar. Estados Unidos nos hizo saber –yo era Embajador en Washington- que un voto de abstención de México llevaría nuestras relaciones al nivel más bajo que hubiese tenido en muchos años. Así lo comuniqué –era mi penoso deber- al Presidente, quien llegó a la patriótica, realista, difícil conclusión de que teníamos que votar a favor de la propuesta americana que convalidaba la “cuarentena”.

Pero aun en esa hora difícil, el Presidente cuidó la dignidad de México. Nos dijo a sus embajadores, Vicente Sánchez Gavito, que lo era ante la OEA, y yo ante la Casablanca:

Está bien, votaremos favorablemente, pero hagan constar que el Ejecutivo vota en el marco de las facultades constitucionales que tiene y sin tocar las del Congreso, entre ellas la del Senado. De manera que nuestro voto no quiere decir que vamos a permitir que tropas extrajeras entren a nuestro territorio, o barcos extranjeros se estacionen en nuestras aguas, y tampoco estamos comprometidos a entrar a la guerra si ésta viene.

Declarar la guerra no es facultad exclusiva del Senado, pero éste concurre con la Cámara de Diputados llegado el caso, como se hizo en el año de 1942, cuando la guerra contra las potencias del Eje y contra Japón.

Bien: para completar este cuadro del Senado en la vida internacional que sintéticamente estoy dibujando, diré que le toca aprobar los nombramientos de los embajadores, además de otros funcionarios. Y así paso de lo internacional a la política interna.

El Senado aprueba los nombramientos de los altos jefes del ejército, coroneles, generales; de los ministros de la Suprema Corte de Justicia; es decir, de los que integran el otro de los tres poderes supremos de la Unión, el único que no es de elección popular. Hubo una circunstancia histórica en que un presidente, don Manuel Ávila Camacho, vio que tres de sus designaciones estaban en peligro de no ser aprobadas por el Senado de la República. La Cámara no llegó a ese extremo, pero aquí también hay una facultad que, como muchas otras de la Constitución, está latente para cuando las circunstancias exijan su ejercicio. Entonces el Senado de la República puede alzar su voz y decir: “Lo siento mucho señor Presidente, pero no le puedo aprobar esta designación del señor X como Ministro de la Suprema Corte de Justicia.” ¿por qué? Por razones que discrecional y libremente aprecie. Esa es la alta y grave responsabilidad de los senadores, y la defiendo tal vez porque yo soy del Distrito Federal y los “defeños” –fuera de nuestro voto para el Presidente de la República- las más altas autoridades que elegimos son nuestros senadores.”

En los términos de la fracción VI artículo 89 constitucional, el Presidente de la República es el comandante supremo de las fuerzas armadas y las facultades que se mencionan corresponden a dicha categoría y el control del Senado garantiza un cuidado especial sobre la seguridad pública.

## **DESIGNACIÓN DE MINISTROS DE LA CORTE**

La fracción VII del Artículo 76 establece como facultad exclusiva del Senado: “Designar a los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario”.

Este es un ejemplo típico de control Interorgánico según la clasificación de Loewestein, en el que teóricamente la designación de los ministros de la Corte, depende del Presidente que los propone y del Senado

que los nombra. En la práctica, la opinión del Ejecutivo es la que predomina.

## **REMOCIÓN Y NOMBRAMIENTO DEL JEFE DE GOBIERNO DEL D.F.**

El apartado F del artículo 122 constitucional establece: “La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente en su caso.”

A su vez la fracción IX del artículo 76 menciona como facultad exclusiva de la Cámara de Senadores: “Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos por esta Constitución.”

Estas disposiciones constituyen al Senado en guardián de la conducta del gobierno del Distrito Federal, pues el propio Senado determinará a su criterio y discreción si se afectan las relaciones con los poderes de la Unión o si se afecta el orden público en el Distrito Federal. Un ejemplo más de la discrecionalidad impuesta por la Constitución.

## **ERIGIRSE EN JURADO DE SENTENCIA EN LOS JUICIOS POLÍTICOS.**

El artículo 110 constitucional establece el procedimiento que debe seguirse en los juicios políticos y en ellos el Senado actúa como jurado de sentencia.

En este caso el Poder Legislativo actúa a través del Senado, con facultades jurisdiccionales en un control que ejerce sobre todos los funcionarios federales y locales que menciona el artículo 110.

## **INTERVENCIÓN EN LOS ESTADOS**

### **La Garantía Federal.**

El primer párrafo del artículo 116 de la Constitución de 1857, contiene lo que se llama *Garantía Federal* al establecer: “Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual

protección, siempre que sean excitados por la legislatura del estado o por su Ejecutivo si aquella no estuviere reunida.”

Este precepto fue reiterado íntegramente por el primer párrafo del artículo 119 de nuestra actual Constitución Política.

En 1861 estalló la “guerra de castas” en Sonora y el Presidente Benito Juárez, en cumplimiento de la garantía federal establecida en los artículos 116 y 119, pudo intervenir contando con la cooperación de los estados vecinos.

Reinstalada la república en 1867, el 14 de agosto Juárez convoca a elecciones de los supremos poderes federales, planteando la restauración del Senado que compartiera la excesiva carga de funciones del Congreso y representara el elemento federativo, apelación al pueblo que no prosperó a pesar del prestigio que gozaba el Presidente Juárez.

## **DESAPARICIÓN DE PODERES**

EL primero de una larga lista de lo que en el Congreso se llamó “*cuestiones locales*” fue el caso *Jalisco* (7 de julio de 1876) que con posterioridad sería clásico y que anunciaba ya los conflictos de desaparición de poderes. A consecuencia de la celebración de elecciones para gobernador, la Legislatura se dividió para reconocer a los dos contendientes a la gubernatura, lo que provocó la existencia simultánea de dos gobernadores y dos legislaturas, por lo que en vez de una ausencia de poderes, el problema consistía en una duplicidad de los mismos.

La duplicidad de poderes se complicó con el levantamiento en armas de uno de los gobernadores contra el otro. Una de las Legislaturas solicita el auxilio federal pero el gobierno federal no sabe a quien otorgárselo por no distinguir qué autoridades son las legítimas. De esta manera se encomienda al Senado la resolución del conflicto y dictamina que lo procedente es “reorganizar los poderes del estado” y en consecuencia nombrar un gobernador provisional para que convoque a nuevas elecciones. (González Oropeza Manuel. Opus Cit. P. 56).

Posteriormente se dieron multitud de casos que requerían la intervención federal, de los cuales sólo señalaremos dos por resultar típicos de esta clase de problemas.

**Caso Yucatán.**- El 30 de octubre de 1869, el gobernador convoca a elecciones para renovar los poderes del estado. La duración era de dos años, se iniciaba el 1 de febrero de 1870 y concluía el 31 de enero de 1872.

El 21 de enero de 1872, (diez días antes de que concluyera el mandato) se reformó la constitución y la duración se amplía de dos a cuatro años. Gobernador y diputados se aplican la ampliación y se mantiene en sus cargos. En marzo de 1872 el pueblo se levanta en armas y expulsa al congreso y al gobernador, quienes se refugian en Veracruz y piden el auxilio del gobierno federal en los términos del artículo 116.

El 4 de abril de 1872 el gobierno federal declara “estado de sitio” y entrega el mando político al jefe militar. A fines de 1872 se discute el levantamiento del “estado de sitio” para convocar a elecciones. Se hace patente la ausencia de un precepto constitucional que autorice al gobierno federal a intervenir para restaurar el orden constitucional. El artículo 52 de la Constitución yucateca establecía que a falta de gobernador y en receso de la legislatura, quien estuviese a cargo del gobierno (el Comandante militar) expediría la convocatoria para elegir gobernador. Pero el artículo 122 de la Constitución de 1857 prohibía a las autoridades militares, ejercer funciones ajenas en tiempos de paz. En consecuencia, no existía precepto constitucional que permitiera al gobierno federal intervenir para reconstruir el orden local.

**Caso Coahuila 1873.**- La Legislatura del Estado promulga una ley y el gobernador rehusa publicarla por considerar que la Legislatura no estaba debidamente constituida. La Legislatura juzga al gobernador y éste la desconoce. Ambos poderes solicitan la intervención federal. La Legislatura huye a Monterrey y desde ahí destituye al Ejecutivo y nombra un gobernador interino, se traslada a Monclova e incita a la rebelión. Los dos gobernadores luchan provocando una guerra civil. El Ejecutivo Federal envía fuerzas a Saltillo tratando de conciliar a las partes; al no lograrlo, pide facultades al Congreso para resolver el conflicto. El congreso resuelve que se debe apoyar al gobernador depuesto porque la Legislatura ya había concluido su período. Un diputado se opone porque el Congreso no tiene facultades para intervenir en cuestiones locales. Se aduce que la Federación no puede contemplar impasible el desgarramiento de un Estado. Otro diputado aduce que si interviene el Congreso se va a constituir en un *tribunal político que juzgará sobre la legitimidad de los gobernadores*.

De esta manera surge la figura política de la desaparición de poderes

de estos y otros muchos casos similares o distintos que concluyen en la misma consecuencia: en determinadas circunstancias desaparecen los poderes locales y la Constitución Federal (1857) carece de preceptos aplicables a su solución.

Por tal razón, en 1874, al restaurarse el Senado, se adiciona la Constitución con un apartado B al artículo 72 que en su fracción V considera como facultad exclusiva del Senado:

“Declarar cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales legislativo y ejecutivo de un estado, que es llegado el caso de nombrarle, un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Ejecutivo Federal con aprobación del Senado, y en sus recesos con la de la Comisión Permanente. Dicho funcionario no podrá ser gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere”

### **La Desaparición de Poderes en la Constitución de 1917.**

En el Congreso de Querétaro de 1917 el problema se contempla en la fracción V del artículo 76 que establece las facultades exclusivas del Senado.

“Declarar, cuando hayan desaparecido *todos* los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso.”

La comparación del texto reformado en 1874 a la Constitución de 1857 hace notoria la diferencia ya que en 1874 se establece que: “artículo 72.-B.- Son facultades exclusivas del Senado: ... V.- Declarar, cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un Estado, que es llegado el momento de nombrarle un gobernador provisional...”

Resalta la diferencia entre ambos textos: en el texto de 1874 se habla de la desaparición de los poderes Legislativo y Ejecutivo de un Estado, en tanto que en el Congreso de Querétaro de 1917 se establece que el Senado podrá:

“declarar, cuando hayan desaparecido TODOS los poderes constitucionales, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional...”.

En el caso del texto constitucional de 1874, se nota la prudencia observada por el Congreso que reformó la Constitución de que el Senado nombrará gobernador provisional cuando falten los poderes Ejecutivo y Legislativo de un Estado, caso que pudiéramos considerar natural dada las dificultades tan frecuentes en aquella época que enfrentaban al gobernador con la legislatura local.

Respecto a la diferencia de textos nos explica el maestro Miguel Lanz Duret en su texto de Derecho Constitucional Mexicano, que la Constitución de 1857, reformada en 1874, exige la desaparición de los poderes Legislativo y Ejecutivo de un Estado mientras que la de 1917 exige la desaparición de todos los Poderes, y por consiguiente debe comprenderse entre ellos también al Judicial, circunstancia que igualmente reduce el alcance de la facultad constitucional del Senado. En la discusión habida en el Constituyente de Querétaro con motivo del dictamen sobre este asunto, el licenciado Machorro Narváez, miembro de la Comisión Dictaminadora, dijo desde la tribuna lo siguiente: “para cambiar la redacción de la fracción V se tuvieron en cuenta dos razones; una, que la discusión de este artículo se había suscitado desde el tiempo de la Constitución de 57, y el debate versó sobre si bastaba la desaparición de uno solo de los Poderes o si era necesario que se verificara la desaparición de los tres Poderes. La Comisión tuvo en cuenta que faltando uno solo de los tres Poderes y quedando los otros dos en cada Estado, faltando el Ejecutivo, por lo general el Legislativo nombra otro, de cualquier otra manera, para sustituirlo. Si falta el Legislativo, no es completamente esencial para el funcionamiento momentáneo de los Poderes de un Estado, se puede convocar a elecciones y se sustituye de aquella manera; si falta el Judicial, naturalmente que para que la Federación intervenga y hasta cierto punto invada la soberanía, se necesita que falten los tres Poderes; este es un caso enteramente anormal, pero posible, sobre todo en tiempo de convulsiones políticas. Para evitar que la Federación pudiera abrogarse la soberanía porque faltara alguno de los Poderes, se quiso expresar que faltaran todos los Poderes, que no hubiera quien gobernara en aquel momento”. Y a la interpelación que le hizo el diputado Rodríguez González sobre si debería nombrar el Senado Gobernador provisional, si faltaban solamente el Legislativo y Ejecutivo, el diputado Machorro Narváez contestó textualmente: “la idea de la Comisión fue que en este caso no se nombrara porque queda desde luego el Poder Judicial como un resto de soberanía

legal, y quiso que allí se quedara el régimen legal. Además, señores, hay el precedente legislativo de que en muchos Estados el Poder Judicial sustituye al Ejecutivo, en muchos casos el Presidente del Tribunal Superior de Justicia pasa a ser Gobernador cuando falta el Gobernador. Ya tenemos en este caso dos Poderes. Convocad a elecciones para diputados y está completo el Poder; no hay para que intervenga la Federación”. (Págs. 190 y 191).

Sin embargo, a partir del mandato del propio Carranza, se pervirtió el sentido del precepto constitucional invirtiendo el concepto para que la declaración del Senado se convirtiera en constitutiva de la desaparición de los poderes locales como arma política para suprimir gobiernos locales desafectos al Presidente en turno con la complicidad del Senado convertido en ejecutor.

De esta manera podemos hacer un recuento de las veces que el Senado desapareció poderes locales desafectos al presidente en turno:

Venustiano Carranza	3
Adolfo de la Huerta	9
Alvaro Obregón	6
Plutarco Elías Calles	4
Emilio Portes Gil	2
Pascual Ortiz Rubio	5
Abelardo Rodríguez	1
Lázaro Cárdenas	9
Manuel Ávila Camacho	3
Miguel Alemán	1
Adolfo Ruiz Cortines	1
Gustavo Díaz Ordaz	1
Luis Echeverría	1

El Presidente Luis Echeverría fue el último que utilizó la desaparición de poderes para suprimir gobernadores desafectos. Los presidentes que le siguieron recurrieron a otros medios: convencimiento de que pidan licencia o situaciones parecidas, incluso la renuncia, pero ya no recurrieron al Senado para desaparecer los poderes de un estado.

Como el texto original de la Constitución de 1917, en la fracción V del artículo 76, dice que son facultades exclusivas del Senado “declarar, cuando

hayan desaparecido todos los Poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional... El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas...

La Comisión Permanente se ha sentido autorizada para declarar la desaparición de poderes cuando el Congreso se encuentre en receso. El Dr. González Oropeza en su texto sobre "la intervención federal en la desaparición de poderes", menciona: "casos en los que ha sido declarada la desaparición de poderes por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión: Morelos 1924, Tamaulipas 1924, Puebla 1924, Nayarit 1927, Puebla 1927, Jalisco 1930, Colima 1931, Durango 1931, Nayarit 1931, Guanajuato 1932, Tlaxcala 1933, Tabasco 1935, Colima 1935, San Luis Potosí 1941, Guanajuato 1946, Tamaulipas 1947, Guerrero 1954, Guerrero 1975 e Hidalgo 1975.

## LOS REGLAMENTOS

Desde la restauración del Senado con las adiciones y reformas del 13 de noviembre de 1874 a diversos artículos de la Constitución de 1857, se vio la necesidad de reglamentar la facultad otorgada al Senado para que declarara la desaparición de Poderes y así al siguiente año 1875 se presentó el primer proyecto para reglamentar esta importantísima función reconocida al Senado para declarar desaparecidos los poderes de un Estado. Este proyecto fue desestimado y no llegó a aprobarse.

Ya con la Constitución actual de 1917 se presentó en 1925 un nuevo proyecto para reglamentar esta facultad, que también fue desestimado al igual que el proyecto presentado en 1939.

Estos tres proyectos no fueron presentados por el Ejecutivo sino por legisladores federales preocupados por la importancia y gravedad de esta facultad que estaba siendo utilizada principalmente por el Ejecutivo en motivaciones exclusivamente políticas desde el propio primer Presidente D. Venustiano Carranza como vimos en la tabla que se encuentra líneas anteriores.

Las declaratorias efectivas de desaparición de Poderes promovidas por el Presidente Adolfo de la Huerta, en nueve ocasiones fue abiertamente por motivos políticos contra gobernadores que reprobaban su conducta para apoderarse de la presidencia. Los seis casos de desaparición de Poderes

promovidos por Álvaro Obregón, los cuatro casos promovidos por Plutarco Elías Calles, los cinco casos promovidos por Emilio Portes Gil, los nueve casos promovidos por Lázaro Cárdenas responden a propósitos fundamentalmente políticos en que el Ejecutivo utiliza al Senado en contra de los ejecutivos locales.

Para impedir esta corrupción política se presentaron los proyectos de 1925 y 1939 que, como dijimos, fueron desestimados.

Posteriormente el Presidente de la República envió al Congreso un proyecto de ley reglamentaria fundamentalmente para sustraer del Ejecutivo la facultad de promover ante el Senado la desaparición de Poderes.

Este proyecto de ley reglamentaria se presentó ante el Senado en donde fue aprobado sin mayor obstáculo, pasando a la Cámara de Diputados, para su revisión.

El debate en la Cámara de Diputados fue un debate de gran altura donde se discutió a fondo lo que se llamaba “los derechos de los estados”. En el debate salieron a relucir las tesis de John Calhoun que fue Vicepresidente de los Estados Unidos y el principal promotor de la guerra de Secesión en la que los estados del Sur reclamaban su derecho a separarse de la Unión si no se les reconocía la facultad de poseer esclavos negros.

En mi calidad de diputado federal intervine en contra del proyecto de ley reglamentaria porque a mi juicio era anticonstitucional pues rebasaba el ámbito de la Constitución y atentaba contra el sistema federal y el Régimen Jurídico por una parte, y por otra, porque se seguía utilizando el recurso de desaparición de los Poderes al margen de las normas constitucionales.

Obviamente el proyecto de ley reglamentaria fue aprobado por mayoría de votos quedando pendientes de resolver el fondo de los problemas políticos lo que ha dado motivo a que intervenga la Suprema Corte de Justicia en ámbitos ajenos a la naturaleza del Tribunal más alto que tenemos por ser casos fundamentalmente políticos.

En la actualidad el problema de la desaparición de Poderes presenta otras variantes determinadas por la propia evolución del país.

La fracción VI que establece como facultad del Senado resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución general de la República y a la del Estado.

La propia Constitución establece que está fracción debe ser reglamentada.

Cuando se reglamentó la fracción V quedó pendiente de reglamentarse la presente fracción.

Yo pienso que más que reglamentar esta fracción, debe reformarse la propia Constitución pues existe un evidente paralelo entre las situaciones de hecho que la fracción VI contempla con las que se refiere el primer párrafo del artículo 119 y que se conoce como garantía federal.

A partir del año 2000 en que cambió la composición política y el partido de oposición, Acción Nacional logró llevar a la presidencia a su candidato Vicente Fox, que, independientemente de los altibajos en el ejercicio de su sexenio, junto a muchas esperanzas malogradas quedó viva la intervención del pueblo y la democracia giró hacia adelante en un triunfo irreversible.

Ahora el pueblo mexicano sabe y siente lo que es la democracia.

Concluyo con estas breves reflexiones:

El Dr. Mariano Palacios Alcocer, maestro de Derecho Constitucional cita a Jorge Carpizo cuando dice del derecho constitucional que *“es la confrontación del hombre con su época”* “en efecto, -dice Palacios Alcocer- si el derecho constitucional es la conformación del hombre con su época, la Constitución, es decir, sus motivaciones profundas, sus postulados y normas, sus prescripciones y formalidades, han de ser la vida misma de una sociedad históricamente determinada, es decir, de un pueblo, de una nación.

“Si, -continúa Palacios Alcocer- como afirma Jürgen Habermas, la “modernidad” expresa siempre la conciencia de una época, con contenidos cambiantes, que se pone en relación con la antigüedad para concebirse a sí misma como el resultado de una transición de lo antiguo a lo nuevo, entonces podemos inferir que también en México se fue configurando en la última década esa nueva conciencia de la época.

En la actual confrontación política, el Senado de la República adquiere conciencia de su papel y su importancia, pero es rehén de los partidos políticos. Estamos viviendo la grupocracia a que se refería Gaetano Mosca y los preludios de un Estado de partidos como lo anuncia el maestro Manuel García-Pelayo en su obra “El Estado de Partidos”.

Los momentos actuales son de gran importancia para el futuro del Senado y por lo tanto para el futuro de México.

Del Senado depende si resuelve los problemas conforme los intereses de los partidos políticos o levanta la mira y piensa en México.

## EPÍLOGO

Entre Scilia y Caribdis.

Recuerdo con afecto al maestro Manuel Herrera y Lasso que nos repetía con profunda convicción: “México se encuentra entre Scilia y Caribdis”.

Efectivamente México se encuentra en el peligroso estrecho de Scilia, formidable roca rodeada por los remolinos de Caribdis y requiere de la diestra mano que conduzca la nave a través del peligro y la lleve a buen puerto.

Para bien o para mal el piloto que conduce la nave es el Senado, aunque el capitán sea el Ejecutivo.

Del Senado depende en gran parte el futuro de México.<sup>1</sup>

## BIBLIOGRAFÍA

Aláman Lucas. *Historia de México*. Volumen V. F. C. E.

Alonso de Antonio José y Alonso de Antonio Ángel. *Introducción al Derecho Parlamentario*. Edit. Dykinson. Madrid.

Asociación Española de Letrados de Parlamentos. *El Senado*. Edit. Tecnos.

Barquín Álvarez Manuel. *El Control del Senado sobre el Ejecutivo*. En Estudios Jurídicos en Torno a la Constitución Mexicana de 1917. UNAM.

Barragán José. *Temas del Liberalismo Gaditano*. UNAM.

*Introducción al Federalismo*. UNAM.

Beard Charles A. *The Supreme Court and the Constitution*. Prentice Hall.

Benson Nattie Lee. *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*. El Colegio de México.

*México y las Cortes Españolas*. El Instituto de

---

<sup>1</sup>Scilia y Caribdis.

Estrecho de Scilia, famosa roca que con el remolino de Caribdis fue tan temida por los navegantes de la antigüedad.

Hoy se le conoce como estrecho de Messina, entre la Isla de Palermo y Reggio di Calabria.

Investigaciones Legislativas.

Cabrera Acevedo Lucio.- *El Constituyente de Filadelfia*. Suprema Corte de Justicia.

Carrera Serna Francese de. *III Jornada de la Asociación Española de Letrados de Parlamento*. Tecnos.

Carrillo Flores Antonio. *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*. UNAM.

Costeloe Michael P. *La Primera República Federal de México*. Fondo de Cultura Económica 1975.

*Diario de las Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz*.

Fuentes Díaz Vicente. *El Senado de la República*. Editorial Altiplano México 1974.

García-Pelayo Manuel. *El Estado de Partidos*. Edit. Alianza. Madrid.

Garabito Martínez Jorge. *Normalización del Derecho Parlamentario*. Tesis Magistral.

*Interpretación Auténtica de la Ley*. En "La Facultad Interpretativa del Congreso". Cámara de Diputados.

*D. Miguel Ramos Arizpe*. En "Letras de Oro".  
Cámara de Diputados.

*Federalismo y Amparo en Mariano Otero*. Edición Particular.

Garabito Martínez Jorge y Cervantes Gómez Juan Carlos. *El Fortalecimiento del Congreso en el Marco de la Reforma del Estado*. Cámara de Diputados.

González Oropeza Manuel. *La Intervención Federal en la Desaparición de Poderes*. Editorial UNAM.

*El Consejo de Gobierno*. En los Orígenes del Control Jurisdiccional de la Constitución y los Derechos Humanos. Edit. Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Hamilton-Madison-Jay. *El Federalista*. Fondo de Cultura Económica.

Harris Fred R. *III Jornada de la Asociación Española de Letrados de Parlamento*. Tecnos.

Herrera y Lasso Manuel. *Centralismo y Federalismo*. Cámara de Diputados.

*Estudios de Derecho Constitucional.*

*Primera Serie*. Escuela Libre de Derecho.

*Estudios de Derecho Constitucional.*

*Segunda Serie*. Escuela Libre de Derecho.

*Estudios de Derecho Constitucional.*

*Tercera Serie*. Editorial JUS.

Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. *50 Discursos Doctrinales*.

Lanz Duret Miguel. *Derecho Constitucional*. Cía. Editorial Continental. México 1959.

Loewestein Karl. *Teoría de la Constitución*. Ariel Barcelona.

Lujambio Alonso. *Federalismo y Congreso*. UNAM.

Machorro Narváez Paulino. *Trascendencia del Senado*. En 50 Discursos Doctrinales. Instituto de Estudios Históricos. México 1967.

Madero Francisco I. *La Sucesión de 1910*. Varias Editoriales.

Méndez Silva Ricardo. *Bases Constitucionales de la Política Exterior*. En Problemas Actuales del Derecho Constitucional. UNAM.

Mosca Gaetano. *La Clase Política*. F.C. E.

Otero Mariano. *Obras Completas*. Editorial Porrúa.

Palacios Alcocer Mariano. *Federalismo y Relaciones Intergubernamentales*. Miguel Angel Porrúa.

*Las Entidades Federativas y la Constitución.*

Estudios Jurídicos en Torno a la Constitución Mexicana de 1917. UNAM.

Rabasa Emilio. *La Constitución y la Dictadura*. Edit. Porrúa Hnos.

El Artículo 14 Constitucional. Edit. Porrúa Hnos.

Ramos Arizpe Miguel. *Discursos, Memorias e Informes*. UNAM.

Rangel Gaspar Eliseo. *Los Contextos de la Estaciología*. Porrúa Miguel Ángel.

Reyes Nevares Salvador. *Las Cortes de Cádiz*. Cámara de Diputados. México.

Santaolalla Fernando. *Derecho Parlamentario Español*. Edit. Espasa-Calpe. Madrid.

Senado de la República. *La Restauración del Senado*.

*Política y Proceso Legislativo*.

Sepúlveda César. *La Constitución y la Acción Exterior del Estado Mexicano*. En Problemas Actuales del Derecho Constitucional. UNAM.

Schwartz Bernard. *Los Poderes del Gobierno*. UNAM-1966.

Tena Ramírez Felipe.- *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa Hnos.

*Leyes Fundamentales de México*. Porrúa Hnos.  
*México y sus Constituciones*. Escuela Libre de Derecho 1937.  
*Evolución Constitucional*. Escuela Libre de Derecho.

Terrazas Carlos. *La Constitución como Resultado de la Revolución de 1910*. En Congreso Internacional sobre el 75 Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. UNAM-1993.

Tunc André et Susanne. *La Systeme Constitutionnelle des Etat- Unid d' Amérique. Histoire Constitutionnelle*. Paris 1954.

Wheare K. C. *Legislaturas*. Cámara de Diputados.

Yañez Agustín. *Santa Anna*. Editorial Océano 1982.

## **OBRAS DE CONSULTA**

*Los Derechos del Pueblo Mexicano.* Editado por la Cámara de Diputados.  
*Colección de Tratados Celebrado por México.* Editado por el Senado de la República.

*Enciclopedia de México.*

*México a través de los Siglos.*



